

**LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT  
EN BASSE-NORMANDIE**

**« La deuxième voix des territoires »**

**RAPPORT**

**présenté au Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie**

**par Jacqueline SAINT-YVES**

**Juin 2009**

## REMERCIEMENTS

Le CESR tient à remercier toutes les personnes auditionnées ou consultées dans le cadre de cette étude qui ont permis, de par leur implication sur les territoires et dans les réseaux régionaux et nationaux, de dresser un bilan de la situation et des perspectives des Conseils de Développement bas-normands. Il remercie en particulier les personnes qui se sont exprimées au nom des acteurs, Pays et Agglomérations suivants :

### Au niveau national

- Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP)
- Association Régionale pour le Développement Local Provence-Alpes-Côte d'Azur (ARDL PACA)
- Entreprises Territoires et Développement (ETD)
- Mairie-Conseils (Groupe Caisse des Dépôts)
- Union Nationale des Acteurs et des Structures du Développement Local (UNADEL)

### Au niveau régional

- Pays d'Auge
- Pays de Caen
- Communauté d'Agglomération Caen la mer
- Pays du Bessin au Virois
- Pays Sud Calvados
- Pays de Coutances
- Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel
- Pays du Cotentin
- Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC)
- Pays Saint-Lois
- Pays d'Alençon
- Pays d'Argentan – Pays d'Auge Ornais (PAPAO)
- Pays d'Ouche
- Pays du Bocage
- Pays du Perche Ornais
- Conseil régional de Basse-Normandie
- CREAN – Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands (CDRTBN)
- SGAR

L'étude s'est également appuyée sur les réflexions et préconisations exprimées lors des 2<sup>èmes</sup> Etats Généraux des Pays qui se sont tenus à Caen les 27 et 28 octobre 2008, en particulier lors des ateliers consacrés aux EPCI, aux SCOT et aux Conseils de Développement.

Le CESR remercie tout particulièrement les Parlementaires bas-normands qui se sont exprimés sur les réformes territoriales en cours et sur l'avenir des Pays et des Conseils de Développement au niveau national.

Le rapporteur témoigne sa profonde reconnaissance à Maurice DROULIN, Président du CESR de Basse-Normandie, aux Membres de la Commission n° 3 « Aménagement et développement durable des territoires – Environnement » et à ceux du Groupe de Travail composé de Régis CHALUMEAU, Rémy GUILLEUX, Catherine LAPOUGE et Martine MOULIN, pour leur implication dans cette étude.

Enfin, il remercie Jean-Philippe BRIAND, chargé de mission au CESR, pour la réalisation et la rédaction de cette étude, et pour sa conviction et son engagement concernant les Pays et les Conseils de Développement bas-normands.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>I. FONDEMENTS JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES</b> .....	<b>3</b>
I.1. PAYS ET AGGLOMERATIONS.....	3
I.1.1. Le Pays, l'espace « idéal » du développement local ?.....	3
I.1.2. Panorama des Pays en Basse-Normandie .....	6
I.1.3. Les socioprofessionnels à l'origine souvent des Pays .....	13
I.1.4. Des Agglomérations pour structurer et développer les espaces urbains ...	14
I.2. CONSEILS DE DEVELOPPEMENT .....	16
I.2.1. Les Conseils de Développement de Pays.....	16
I.2.2. Les Conseils de Développement des Agglomérations .....	17
I.2.3. Les instructions données par la DATAR et le Ministère de l'intérieur.....	18
I.2.3.1. Composition du Conseil de Développement.....	19
I.2.3.2. Missions du Conseil de Développement .....	19
I.2.3.3. Les liens avec l'organe Pays .....	20
I.2.3.4. Fonctionnement et moyens du Conseil de Développement .....	21
<b>II. SUCCES ET LIMITES</b> .....	<b>23</b>
II.1. LES REALITES DE TERRAIN AU REGARD DU CADRE REGLEMENTAIRE .....	23
II.1.1. Composition des Conseils de Développement.....	23
II.1.2. Rôle, missions et travaux des Conseils de Développement.....	25
II.1.3. Organisation et fonctionnement des Conseils de Développement.....	27
II.2. REGARDS CROISES DES ELUS ET DES SOCIOPROFESSIONNELS SUR LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT .....	30
<b>III. LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT BAS-NORMANDS</b> .....	<b>33</b>
III.1. PANORAMA D'ENSEMBLE.....	33
III.1.1. Une grande diversité de Conseils de Développement .....	33
III.1.2. Fonctionnement des Conseils de Développement .....	36
III.1.3. Activités et impact global des Conseils de Développement .....	43
III.2. PAYS D'AUGE .....	48
III.3. PAYS DE CAEN.....	55
III.4. COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CAEN LA MER .....	60
III.5. PAYS DU BESSIN AU VIROIS .....	64
III.6. PAYS SUD CALVADOS .....	71
III.7. PAYS DE COUTANCES.....	75
III.8. PAYS DE LA BAIE DU MONT SAINT-MICHEL.....	81
III.9. PAYS DU COTENTIN.....	88
III.10.COMMUNAUTE URBAINE DE CHERBOURG.....	95
III.11.PAYS SAINT-LOIS.....	98
III.12.PAYS D'ALENÇON.....	104
III.13.PAYS D'ARGENTAN – PAYS D'AUGE ORNAIS (PAPAO) .....	111
III.14.PAYS D'OUCHE .....	117
III.15.PAYS DU BOCAGE .....	123
III.16.PAYS DU PERCHE ORNAIS.....	127
<b>IV. AVENIR DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT</b> .....	<b>135</b>
IV.1. LES PAYS SONT-ILS APPELES A DISPARAITRE ? .....	135
IV.2. DES PERSPECTIVES ENVISAGEABLES POUR L'ENTITE « PAYS ».....	140

IV.3. LES CONDITIONS DE REUSSITE DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT ...	147
IV.3.1. Composition des Conseils de Développement.....	147
IV.3.2. Rôle, missions et travaux des Conseils de Développement.....	149
IV.3.3. Organisation et fonctionnement des Conseils de Développement.....	152
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>159</b>
<b>SIGLES .....</b>	<b>163</b>
<b>ANNEXE 1 : VOLET TERRITORIAL DU CPER 2007-2013 EN BASSE-NORMANDIE .....</b>	<b>167</b>
<b>ANNEXE 2 : « LES PAYS DANS TOUS LEURS ETATS » - Texte extrait d'un diaporama réalisé par Yves GORGEU (Mairieconseils / Caisse des Dépôts - 2009) ...</b>	<b>169</b>
<b>ANNEXE 3 : MANIFESTE POUR LE RENFORCEMENT DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>175</b>
<b>ANNEXE 4 : PROTOCOLE D'ORIENTATION REGION / CONSEILS DE DEVELOPPEMENT EN PROVENCE ALPES COTE D'AZUR (PACA).....</b>	<b>177</b>
<b>ANNEXE 5 : QUESTIONNAIRE DE L'ETUDE DU CESR DE BASSE-NORMANDIE SUR LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>181</b>

## INTRODUCTION

La promulgation de la loi « Pasqua » en 1995 et de la loi « Voynet » en 1999 a transformé le panorama institutionnel local en faisant émerger un nouveau type de territoire, le Pays. Défini comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale à l'échelle d'un bassin d'emploi ou d'un ensemble de bassins de vie, le Pays constitue indéniablement l'innovation majeure de ces deux lois. Aujourd'hui, les 4/5 du territoire national et la totalité du territoire bas-normand sont structurés en Pays, permettant une meilleure coordination des actions des EPCI à l'échelle d'espaces délimitant les différentes communautés de vie des habitants. Le Pays s'avère être un bon outil de développement pour les espaces ruraux et favorise une meilleure synergie entre la ville et la campagne. La structuration des grandes villes en Agglomérations constitue une autre innovation territoriale, mais l'originalité de la loi « Voynet » consiste surtout à inciter les élus à associer les socioprofessionnels à la décision locale en instituant les Conseils de Développement.

Définis comme des instances participatives représentant les forces vives des territoires, les Conseils de Développement associent des acteurs du monde social, économique, culturel et associatif, selon des formes et des modalités très diverses. Ils constituent aujourd'hui des espaces de dialogue reconnus auprès des personnes qui s'investissent en leur sein, mais force est de constater qu'ils ne sont pas très connus et que leur nom – Conseil de Développement – ne favorise pas vraiment leur appropriation sur le terrain. Pourtant, ces instances constituent des lieux d'exercice originaux de démocratie participative, dont les élus peuvent saisir pour éclairer et mieux orienter leurs choix. Dans un environnement international instable de plus en plus concurrentiel, les territoires qui s'en sortent le mieux sont en général ceux qui parviennent à mettre en réseau et à faire travailler ensemble leurs forces vives. Les élus ont donc intérêt à mobiliser les acteurs du territoire pour à la fois mieux réagir et construire ensemble un avenir commun, une fonction que peut exercer le Conseil de Développement au sein des Pays et des Agglomérations.

Pourtant, les élus se saisissent peu de cet outil d'aide à la décision publique. Beaucoup de Conseils de Développement souffrent aujourd'hui d'absentéisme et/ou rencontrent parfois des difficultés de fonctionnement liés souvent à une insuffisance de moyens, à un manque de reconnaissance de leurs travaux par les élus, et à une méconnaissance de la structure par la population. Malgré cela, certaines instances se démarquent, font preuve d'une constante innovation, et constituent alors une vraie force de propositions pour les élus.

Qu'en est-il en Basse-Normandie ? Usant de son droit d'auto-saisine, le CESR a décidé de dresser un bilan de la situation des Conseils de Développement dans la région – en termes de composition de fonctionnement, de missions, d'organisation, etc. – afin d'apprécier leur diversité, leurs forces et leurs faiblesses. Chaque territoire fait l'objet d'une fiche spécifique rédigée après avoir répondu à un questionnaire et avoir été interrogé lors d'un entretien réalisé – en général – auprès des Présidents du Conseil de Développement et des Directeurs des territoires. L'étude cherche à apprécier la véritable valeur ajoutée apportée par les Conseils de Développement au sein des Pays et des Agglomérations, en tentant d'identifier les facteurs de réussite, les contextes peu favorables, voire les dysfonctionnements avérés de ces structures.

Mais la question centrale reste celle de l'avenir des Pays et par conséquent des Conseils de Développement, puisque ces instances sont intimement liées aux Pays. Les réflexions engagées pour simplifier l'organisation territoriale et institutionnelle de la France laissent planer de fortes incertitudes concernant l'avenir des Pays. Dans les couloirs du Sénat et de l'Assemblée Nationale, les Parlementaires semblent peu favorables aux Pays et s'expriment peu sur les Conseils de Développement, signe de leur faible appropriation sur ce sujet. Certes, rien n'est encore décidé pour le moment, mais il importe néanmoins d'anticiper, en s'interrogeant sur l'avenir possible des territoires et des Conseils de Développement en cas de suppression officielle des Pays. L'étude cherche donc à cerner les perspectives d'évolution des Pays dans leur configuration actuelle et – par voie de conséquence – celles des Conseils de Développement, en s'interrogeant sur l'échelon géographique le mieux adapté pour adosser ce type d'instance.

Cette problématique des Conseils de Développement masque en fait un autre sujet, celui de l'association de la société civile à la décision locale et – d'une manière générale – de l'exercice de la démocratie participative sur les territoires. La création des Conseils de Développement s'est faite en effet de manière descendante alors qu'une telle démarche devrait être, par essence, plutôt ascendante. Cette impulsion institutionnelle a-t-elle malgré tout favorisé une dynamique participative ou s'est-elle au contraire soldée par un échec ? Les Conseils de Développement constituent-ils de vraies instances de dialogue, ou fonctionnent-ils de manière formelle, sans vraiment favoriser l'écoute et le débat ? L'étude tente d'apporter une réponse à ces questions en s'appuyant sur l'expérience des Conseils de Développement bas-normands dont la diversité offre un beau panel d'expérimentation.

# I. FONDEMENTS JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES

## I.1. PAYS ET AGGLOMERATIONS

### I.1.1. Le Pays, l'espace « idéal » du développement local ?

Jusqu'à la fin des années 70, les politiques nationales d'aménagement du territoire visaient surtout à aider les territoires en difficulté (zones rurales fragiles, espaces en conversion industrielle, villes en crise, etc.). Avec la Décentralisation – et sous l'impulsion de la DATAR<sup>1</sup> – les Collectivités Territoriales ont pris en main leur destin sur des territoires hérités pour la plupart de la Révolution française. Or, dans une société de mobilité généralisée, les limites des découpages administratifs ne coïncident plus avec les espaces de vie des habitants.

L'observation des déplacements pour se rendre à son travail ou pour accéder aux commerces et aux services du quotidien permet de bien percevoir la manière dont les gens investissent le territoire. Les habitants trouvent en général les biens et les services dont ils ont besoin pour vivre dans les villes et les bourgs les plus proches de chez eux. L'aire d'influence de ces pôles fréquentés quotidiennement délimite des « bassins de vie » dont le contour dépasse en général le périmètre des communes et des cantons. Les déplacements domicile-travail structurent des territoires beaucoup plus vastes. Ils délimitent les « bassins d'emploi » et permettent d'apprécier l'aire d'influence des grandes villes (aires urbaines<sup>2</sup>) sur l'ensemble du territoire. La taille des bassins d'emploi est en général inférieure à celle des départements, mais certains d'entre eux peuvent dépasser localement les frontières départementales. L'architecture traditionnelle de l'administration territoriale de la France – communes, cantons et départements – ne coïncide donc plus avec les « territoires vécus » par les habitants.

Pour remédier à ce handicap – sans remettre en cause l'esprit de la Décentralisation – la loi a cherché à définir une nouvelle politique d'aménagement du territoire visant à structurer des territoires coïncidant le mieux possible avec les espaces de vie quotidienne des habitants. La promulgation de la loi « Joxe<sup>3</sup> » en 1992 et celle de la loi « Chevènement<sup>4</sup> » en 1999 ont suscité un vaste mouvement de constitutions de Communautés de Communes sur des territoires qui se rapprochent le plus des bassins de vie<sup>5</sup>. Les grandes villes se sont structurées en Communautés Urbaines ou en Communautés d'Agglomération, en regroupant

---

<sup>1</sup> DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

<sup>2</sup> Au sens INSEE du terme, une « aire urbaine » correspond à un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (agglomération concentrant plus de 5 000 emplois sur son territoire) et sa couronne périphérique. Celle-ci regroupe l'ensemble des communes et des unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente travaille dans le pôle urbain.

<sup>3</sup> Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite loi « ATR » ou loi « Joxe ».

<sup>4</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement ».

<sup>5</sup> Au sens INSEE du terme, le « bassin de vie » est défini comme le plus petit territoire sur lequel s'organise l'essentiel de la vie de ses habitants avec l'accès aux services et à l'emploi.

surtout les communes de leur agglomération et de leur proche périphérie. La promulgation de la loi « Pasqua<sup>6</sup> » en 1995, confortée par la loi « Voynet » en 1999, a complété cette nouvelle approche de l'aménagement du territoire en instituant une nouvelle forme de territoire – le Pays<sup>7</sup> – dont le contour s'apparente beaucoup à celui du bassin d'emploi. La loi « Urbanisme et Habitat<sup>8</sup> » de 2003 a réaffirmé l'existence des Pays, après une période de débat parlementaire qui a conduit à restreindre son rôle par rapport à la loi « Voynet ».

Le Pays est défini dans la loi « Urbanisme et Habitat » de 2003 comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi. Le texte de loi<sup>9</sup> précise que « le Pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres » et qu'il « constitue le cadre d'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une Charte de Développement du Pays ». En termes de périmètre, la loi ne dit rien sur la taille, ni sur le contour du Pays, mais la référence aux bassins de vie ou d'emploi montre qu'il doit structurer un espace démographique et économique délimitant le mieux possible les espaces de vie de ses habitants. Ainsi défini, le Pays apparaît comme l'espace le plus « pertinent » du développement local, d'autant qu'il vise à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux autour d'un projet global de développement destiné à construire l'avenir du territoire.

L'initiative de la constitution d'un Pays est prise par les élus des communes et des EPCI<sup>10</sup> à fiscalité propre concernés. Une grande liberté est laissée aux élus pour structurer les Pays comme ils le souhaitent. Les Pays peuvent s'affranchir des limites administratives (régions, départements, arrondissements, etc.) afin de constituer des espaces cohérents et opérationnels, mais comme l'indique la loi, ils doivent respecter les périmètres des EPCI. Depuis la loi « Urbanisme et Habitat », les communes et les EPCI engagés dans un projet de Pays décident librement de leur forme d'organisation. Trois possibilités sont offertes, l'Association, le Syndicat Mixte, et la fédération d'EPCI et de communes isolées. La loi relative au développement des territoires ruraux de 2005<sup>11</sup> prévoit également la possibilité de créer un Groupement d'Intérêt Public (GIP) d'Aménagement et de Développement des Territoires<sup>12</sup> en tant que structure porteuse d'un Pays.

Le Pays se construit ainsi autour d'un projet qui définit des priorités sur un espace déterminé. Dans la nouvelle philosophie de l'aménagement du territoire, le

---

<sup>6</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Pasqua ».

<sup>7</sup> L'origine des Pays remonte au « Pagus » de la Gaule romaine. Repris aux géographes, le vocable de « Pays » est apparu pour la première fois dans les années 60 pour désigner ce qu'il représente aujourd'hui, en termes d'aménagement du territoire. A cette époque, certaines régions – plus spécialement dans l'Ouest de la France – s'organisent en réaction à l'industrialisation privilégiant les grandes villes. On parle par exemple des « Pays bretons ». Dans les années 70 et 80, la DATAR reprend l'idée de Pays pour protéger les zones rurales, mais il faut attendre les années 90 pour que les Pays soient dotés d'un cadre législatif.

<sup>8</sup> Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003.

<sup>9</sup> Article 95 de la loi « Urbanisme et Habitat », reprenant l'article 22 de la loi « Pasqua » de 1995.

<sup>10</sup> EPCI : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

<sup>11</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005.

<sup>12</sup> Cette formule se substitue au GIP de Développement Local instauré par la loi « Voynet ».

projet fait le territoire, et non l'inverse. Celui-ci définit une stratégie à moyen terme intégrant les grands enjeux démographiques, économiques, sociaux, culturels, environnementaux, etc. du territoire, et prévoit les mesures qui permettront de les mettre en œuvre. Il est élaboré par les collectivités qui ont pris l'initiative de la démarche, en lien avec les acteurs de la société civile réunis au sein d'un Conseil de Développement. La Charte de Pays conduit à la signature de contrats de territoire avec l'Etat, la Région et, dans certains cas, le Département pour mieux coordonner les actions publiques sur un même territoire. Le projet de territoire se décline de manière opérationnelle sous la forme d'un programme d'actions déterminant les grands projets à entreprendre dans les années à venir.

### Qu'est-ce qu'un Pays<sup>13</sup> ?

Le Pays est un échelon de **coopération** entre collectivités locales. C'est également une instance de **concertation** qui permet aux acteurs locaux du monde économique, associatif, syndical, culturel, etc. d'élaborer ensemble un projet commun de développement durable pour leur territoire. La notion de Pays a été juridiquement consacrée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. La loi « Pasqua » entendait mobiliser l'ensemble des acteurs d'un même territoire constituant une communauté d'intérêts économiques et sociaux, autour d'un projet commun de développement. La loi du 25 juin 1999, dite loi « Voynet », est venue compléter et préciser ce texte, suscitant un vaste mouvement de constitution de Pays.

#### La démarche de Pays repose sur deux principes :

- 1) L'élaboration et l'adoption par les collectivités locales d'un projet de territoire, **la Charte de Pays**. Cette Charte définit à l'horizon de dix ans les orientations du développement du territoire et les moyens de sa mise en œuvre. Elle sert de base pour contractualiser avec l'Etat et la Région dans le cadre des CPER<sup>14</sup>.
- 2) La contribution des acteurs de la société civile, représentés au sein du **Conseil de Développement**. Sa vocation est de participer à l'élaboration de la Charte et au suivi de sa mise en œuvre.

Le Pays apparaît finalement comme un territoire de projets fédérant des collectivités territoriales et des acteurs locaux autour d'une Charte. Il s'agit donc d'un regroupement de communes et d'intercommunalités sans pouvoir administratif, ni compétence particulière. Le Pays n'est en aucun cas une collectivité territoriale. Il est avant tout un espace d'idées et de réflexions destiné à faire émerger des projets structurants à l'échelle du territoire. Les opérations sont considérées comme « structurantes » à partir du moment où leur mise en œuvre permet d'apporter une réponse pertinente aux besoins des habitants et des acteurs socio-économiques, à une échelle permettant de dépasser l'échelon des EPCI souvent réduit à celui des cantons. Une action structurante peut se traduire par la réalisation d'un grand équipement pertinent à l'échelle du « bassin de vie » ou du « bassin d'emploi », ou par un ensemble d'opérations coordonnées répondant à un enjeu réel pour le territoire. Le Pays n'a pas vocation à faire, mais à susciter la réalisation de projets dont les EPCI assureront principalement la maîtrise d'ouvrage. Le Pays ne doit pas

<sup>13</sup> D'après la définition donnée par le Pays de Coutances sur son site Internet.

<sup>14</sup> CPER : Contrat de Plan Etat Région, commué en Contrat de Projets Etat-Région pour la période 2007-2013.

se substituer aux EPCI qui eux seuls ont pour mission de mener et de porter les projets du territoire.

Le Pays peut être considéré comme un outil de coopération, de concertation et de mutualisation, mais aussi d'animation économique et d'ingénierie, au service surtout des espaces à dominante rurale. Il constitue un véritable lieu d'échanges et de rencontres entre les élus et les socioprofessionnels du territoire. Le Pays permet de mutualiser des moyens et de renforcer l'ingénierie des territoires, en particulier en milieu rural où les communes et les EPCI souffrent de carences en la matière. Il joue un rôle de levier pour mobiliser des financements et répondre aux appels à projets émanant de l'Etat, de l'Europe, de la Région, du Département, etc. Le Pays est la cible privilégiée des politiques contractuelles – en particulier celle des Régions qui s'appuient surtout sur ces territoires pour mener leur politique d'aménagement du territoire – et devrait être, dans l'esprit de la loi, le « territoire de référence » sur lequel convergent toutes les politiques publiques (par la signature notamment d'un contrat unique). Le Pays doit assurer ce rôle d'interface financier (« terroir caisse »), mais il doit être surtout l'outil stratégique de coordination des actions des EPCI, sur un espace délimitant l'espace de vie réel des habitants. Cette stratégie – concrétisée au travers de la Charte – constitue le pacte fondateur du Pays rassemblant acteurs publics et acteurs privés autour d'un projet commun partagé.

En coordonnant les actions à l'échelle du territoire, le Pays contribue à assurer un meilleur équilibre entre les espaces urbains, périurbains et ruraux, grâce notamment à son mode de financement qui favorise une meilleure solidarité entre la ville et la campagne (contributions exprimées la plupart du temps en euro par habitant). Au final, le Pays apparaît surtout comme une espace de coopération supra-communautaire qui permet de mieux coordonner l'action des EPCI, de concrétiser un grand nombre de projets et de mener une politique de solidarité entre EPCI, en l'inscrivant dans un projet global de développement mobilisant l'ensemble des acteurs du territoire. Ses missions, sa souplesse et son coût relativement peu élevé au regard des retombées qu'il génère ne permet pas de considérer le Pays comme une strate administrative appartenant au millefeuille territorial français.

La promulgation des lois « Pasqua » et « Voynet » a suscité un essor important et rapide des Pays sur l'ensemble du territoire. Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la France comptait 371 Pays, concernant la moitié de la population française et les 4/5 de la superficie totale. La progression a été particulièrement marquée dans les années 2004 et 2005 pour pouvoir contractualiser avec l'Etat et la Région dans le cadre du CPER 2000-2006, puis le rythme de création s'est fortement ralenti depuis.

### **I.1.2. Panorama des Pays en Basse-Normandie**

La Basse-Normandie compte aujourd'hui 13 Pays, couvrant la totalité du territoire régional. La situation est très hétérogène d'un Pays à l'autre, en raison de la grande latitude laissée aux élus pour s'organiser. En termes de population, la taille varie de 29 000 habitants pour le Pays d'Ouche à 332 000 habitants pour le Pays de Caen centré sur la capitale régionale. Les Pays s'inscrivent tous dans le périmètre des Départements, excepté le Pays d'Alençon qui a su franchir les frontières régionales pour structurer l'espace démographique et économique d'Alençon à cheval sur deux Départements, l'Orne et la Sarthe.

## Carte Les Pays et l'Intercommunalité

## **Tableau Les Pays et les Agglomérations en Basse-Normandie**

En termes de fonctionnement, les équipes techniques des Pays varient de 1 chargée de mission pour le Pays du Sud Calvados à 10 personnes pour le Pays du Bocage. Cette forte disparité dépend de la taille du Pays, mais aussi de l'ambition et du rôle qu'entendent donner les élus à ce territoire. Les moyens financiers octroyés aux Pays par les EPCI sont par conséquent très disparates, variant de 0,20 euro à 2,29 euro par habitant. Les Pays bas-normands se sont tous dotés d'une structure juridique, en adoptant pour plus de la moitié d'entre eux une forme associative. Les autres Pays ont opté pour une structuration soit en Groupement d'Intérêt Public (GIP) – le Pays d'Alençon et celui du Bocage dans l'Orne – soit en Syndicat Mixte, une formule particulièrement prisée dans la Manche en raison notamment de l'implication du Conseil général dans ce type de structure<sup>15</sup>. La Basse-Normandie ne compte aucune fédération d'EPCI.

### Qu'est-ce qu'un SCOT ?

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), issu de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU) du 13 décembre 2000, est l'outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une « planification » stratégique intercommunale dans une perspective de développement durable. Son périmètre inclut l'ensemble des EPCI constituant le territoire, prend en compte les déplacements domicile-travail et les déplacements pour accéder aux équipements, aux commerces et aux services.

Le SCOT vise à mettre en cohérence les politiques publiques dans le domaine de l'habitat, de l'environnement, de l'économie, des implantations commerciales, des déplacements, etc. Il doit répondre aux besoins des habitants actuels dans une perspective de développement durable. L'élaboration du SCOT donne lieu à une concertation obligatoire<sup>16</sup> visant à construire une vision commune du territoire. Celle-ci consiste à établir un débat préalable au projet définitif (état des lieux partagé).

Le SCOT se compose de 3 documents :

- un rapport de présentation ;
- un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ;
- un Document d'Orientations Générales (DOG).

Ces documents fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, déterminent les grands équilibres entre espaces urbains, à urbaniser, naturels, agricoles ou forestiers, et déterminent les espaces et sites à protéger. Le DOG donne des prescriptions avec lesquelles les PLU doivent être compatibles.

<sup>15</sup> Dans le cadre de sa politique économique et en partenariat avec les EPCI du département, le Conseil Général de la Manche a mis en place des Syndicats Mixtes de Développement dont l'objectif est de mutualiser les dépenses pour réaliser des équipements structurants et assurer un développement équilibré de leur territoire. Certains Syndicats Mixtes portent également le SCOT et/ou la structure Pays, sur un même territoire.

<sup>16</sup> Article L.300-2 du code de l'urbanisme. En rendant obligatoire la concertation dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, la loi SRU a souhaité rendre plus claires et plus démocratiques les politiques d'urbanisme. Elle s'appuie sur le principe de « démocratie et décentralisation ».

## **Carte Les schémas de cohérence territoriale**

Malgré les synergies existantes, deux structures seulement portent conjointement un Pays et un SCOT<sup>17</sup> sur un territoire commun, en l'occurrence le Pays de Caen et celui de Coutances organisés tous les deux en Syndicats Mixtes. Les trois départements bas-normands ont en fait chacun leurs propres spécificités : la Manche a engagé des démarches SCOT sur des territoires coïncidant – à quelques exceptions près – avec le périmètre des Pays (un SCOT par Pays, les structures porteuses étant toutefois distinctes dans 3 Pays sur 4). Excepté Caen où le SCOT et le Pays ne font qu'un, les Pays du Calvados sont tous structurés en plusieurs SCOT (2 SCOT dans le Pays d'Auge et celui du Sud Calvados, 3 SCOT dans le Pays du Bessin au Virois). L'Orne ne compte pour le moment aucun projet de SCOT, excepté à Alençon sur le périmètre de l'Agglomération (et non du Pays). Les Pays ornais réfléchissent cependant à l'opportunité d'engager une telle démarche à l'échelle de leur territoire.

### **LEADER 2007-2013**

#### **Un programme européen en faveur du développement rural**

L'initiative communautaire LEADER – acronyme de Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale – soutient des projets de développement rural lancés au niveau local afin de revitaliser les zones rurales et de créer des emplois. LEADER est issu de la politique européenne de développement des territoires ruraux qui vise à accompagner les mutations de l'espace rural dans ses diverses composantes : sociale, économique, environnementale. La mise en œuvre de cette politique est financée par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), pour la période 2007-2013. Elle fait suite à LEADER I (1991-1994), LEADER II (1994-1999) et LEADER+ (2000-2006).

Dans sa politique de développement rural, la Commission européenne a défini 4 axes pour le FEADER :

- amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers (axe 1) ;
- gestion de l'espace et amélioration de l'environnement et de l'espace rural (axe 2) ;
- qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale (axe 3) ;
- LEADER (axe 4, dit « méthodologique »).

LEADER est donc intégré comme un axe à part entière de la politique de développement rural. Initié sur des territoires de projets, LEADER vise à mettre en œuvre les mesures prévues dans les 3 axes précédents. L'un des enjeux de LEADER est de parvenir à mobiliser l'ensemble des acteurs du monde rural autour d'un projet commun visant à faire des espaces ruraux des pôles équilibrés d'activité et de vie. Les territoires ruraux bénéficiaires du programme LEADER se constituent en Groupes d'Action Locale – les GAL – regroupant un ensemble de partenaires publics (élus des Collectivités locales, représentants d'autres établissements publics, etc.) et d'acteurs privés (entreprises et leurs structures représentatives, chambres consulaires, coopératives, associations, etc.). Ces derniers doivent être majoritaires au sein du Comité de Programmation qui constitue l'instance décisionnelle du GAL.

L'originalité de la démarche LEADER est de donner aux territoires la possibilité de choisir eux-mêmes les actions à soutenir en fonction de leur stratégie. Les projets sont sélectionnés de manière participative dans le cadre du Comité de Programmation, sur la base de critères de sélection fixés localement. La dotation financière globale allouée à chacun des GAL peut financer jusqu'à 55 % du coût éligible de chaque projet, le complément devant être assuré par des financements nationaux d'origine publique (Etat, Région, Département, EPCI, etc.).

<sup>17</sup> SCOT : Schéma de COhérence Territoriale.

## Carte Les territoires leader

Région rurale<sup>18</sup> par excellence, la Basse-Normandie est directement concernée par le programme européen LEADER visant à accompagner les mutations de l'espace rural dans ses différentes composantes. Pour la période 2007-2013, 12 Pays bas-normands sur 13 ont répondu à l'appel à projets LEADER – le Pays de Caen n'a pas déposé de dossier de candidature en raison de son caractère urbain – en structurant leur stratégie de développement autour d'une priorité ciblée de manière transversale, c'est-à-dire associant des acteurs de sphères différentes (agriculture, environnement, tourisme, artisanat, commerce, etc.), et liée aux autres priorités du territoire. Au final, 11 Pays<sup>19</sup> ont été retenus pour gérer pendant 6 ans une enveloppe globale FEADER (crédits européens) permettant de soutenir des projets locaux s'inscrivant dans leur stratégie. La plupart des Pays bas-normands sont aujourd'hui constitués en GAL pour mettre en œuvre le programme LEADER sur leur territoire, en associant les acteurs socioprofessionnels locaux à la démarche. Le périmètre des GAL coïncide en général avec celui des Pays qui les portent, à l'exception du GAL du Cotentin qui exclut la Communauté Urbaine de Cherbourg et celui du « Grand Perche » qui regroupe les 2 Pays du Perche situés respectivement dans l'Orne et l'Eure-et-Loir.

### **I.1.3. Les socioprofessionnels à l'origine souvent des Pays**

Historiquement, la loi « Pasqua » a impulsé une vraie dynamique de constitution de Pays en Basse-Normandie, mais certains territoires avaient été initiés bien avant la promulgation de cette loi. L'initiative la plus ancienne remonte à l'année 1967 lorsque le territoire du Perche s'est doté d'un Syndicat Intercommunal à vocation touristique. Destinée à développer les cantons du sud de l'actuel territoire du Pays du Bocage, la création de l'ADECO en 1984 était également inédite à l'époque. D'autres territoires se sont également constitués par la suite, sous la forme en général d'Associations de Développement Rural, pour mettre en œuvre un projet local de développement en faveur du monde agricole et rural. Ces territoires ont été très souvent initiés par des socioprofessionnels, en général par le biais des chambres consulaires, et se sont ensuite structurés en Pays en élargissant leur périmètre pour délimiter un véritable espace démographique et économique. Cette implication des acteurs locaux dans la constitution de territoires de développement à une échelle pertinente montre l'intérêt qu'accordent les forces vives des territoires à ce type de démarche. Les initiatives les plus anciennes se situent surtout dans l'Orne et dans la Manche, sur des territoires à dominante rurale et/ou centrés sur des villes moyennes ou de petite taille.

Les socioprofessionnels ont parfois joué un rôle actif dans la constitution des Pays dans la mouvance des lois « Pasqua » et « Voynet », en particulier dans le Cotentin pour faire face aux difficultés liées à la fin des grands chantiers ou – aux dires du territoire – dans le Pays du Bessin au Virois pour structurer un territoire résultant d'une fusion de trois Pays en phase de préfiguration. Cette implication de la société civile dans le développement territorial et l'appui important qu'elle peut apporter aux élus dans la réussite des projets locaux justifie la création des Conseils

---

<sup>18</sup> Avec plus d'un tiers de sa population vivant en milieu rural, la Basse-Normandie est considérée en 2006 comme la 4<sup>ème</sup> région rurale française après le Limousin, la Corse et le Poitou-Charentes.

<sup>19</sup> La candidature du Pays du Sud Calvados n'a pas été retenue. Au final, toute la Basse-Normandie est constituée en GAL, excepté la partie centrale du Calvados incluant le Pays de Caen et celui du Sud Calvados.

de Développement dans le cadre de la loi « Voynet ». Adossés aux Pays, ces structures participatives instituées par la loi ont pour vocation à associer acteurs publics et privés autour d'un projet commun de développement durable visant à construire collectivement l'avenir du territoire.

#### **I.1.4. Des Agglomérations pour structurer et développer les espaces urbains**

Au même titre que les Pays, les projets et contrats d'Agglomération sont institués par la loi « Voynet »<sup>20</sup>. Celle-ci définit l'Agglomération comme un espace de coopération intercommunale, à l'échelle le plus souvent de l'aire urbaine définie par l'INSEE. Les projets et contrats d'Agglomération concernent des aires urbaines d'au moins 50 000 habitants, dont une commune au moins compte plus de 15 000 habitants. Peuvent constituer un projet d'Agglomération les communes et les EPCI souhaitant s'y associer, mais contrairement aux Pays, les Agglomérations définies au sens de la loi « Voynet » doivent se structurer en une collectivité locale dotée de compétences déléguées par leurs communes membres pour pouvoir contractualiser avec l'Etat et la Région (EPCI doté de la taxe professionnelle unique). Elles prennent en général la forme juridique d'une Communauté Urbaine ou d'une Communauté d'Agglomération.

D'après le texte de loi, le projet d'Agglomération détermine « les orientations que se fixe l'Agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transports et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources ». Ce projet politique commun vise à mettre en débat et expliciter des options d'aménagement et de développement durable à moyen terme, à une échelle où les enjeux se posent et doivent être résolus. Les choix à opérer concernent le développement économique et la résorption des inégalités spatiales au sein de l'agglomération. L'existence d'un tel projet conditionne la signature d'un contrat d'Agglomération qui doit être considéré comme un document dynamique susceptible d'être revu et enrichi, dans les limites des compétences dévolues à la collectivité porteuse. Le contrat d'Agglomération constitue le document financier et de programmation de la mise en œuvre du projet d'Agglomération.

La Basse-Normandie compte 5 Agglomérations avec lesquelles l'Etat et la Région vont contractualiser dans le cadre des conventions territoriales pour la période 2007-2013 : la Communauté d'Agglomération Caen la mer, la Communauté Urbaine de Cherbourg, la Communauté Urbaine d'Alençon, la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers et la Communauté de Communes de l'agglomération saint-loise. Cette dernière réfléchit actuellement à étendre son périmètre de façon à se structurer en Communauté d'Agglomération.

---

<sup>20</sup> Article 26 de la loi « Voynet ».

## Carte Les territoires de projets

## I.2. CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

### I.2.1. Les Conseils de Développement de Pays

Les Conseils de Développement ont été institués par la loi « Voynet » pour favoriser l'implication de la société civile dans le développement local. Le texte est très flou sur la composition et le fonctionnement de cette instance participative, pour laisser aux territoires une grande liberté dans leur choix d'organisation. La création du Conseil de Développement est obligatoire pour les Pays qui souhaitent pouvoir contractualiser avec l'Etat et la Région pour mettre en œuvre leur projet de territoire. Concernant sa composition, la loi se contente d'indiquer qu'il doit être composé de « représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ». Le texte ne dit rien sur le mode de désignation et sur la représentativité des membres en son sein. Le décret du 19 septembre 2000 relatif au Pays est plus explicite sur ce sujet en précisant qu'il appartient aux élus de définir une liste de personnes appelées à composer le Conseil de Développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives. La loi « Voynet » indique que « le Conseil de Développement s'organise librement » et le décret du 19 septembre 2000 que « celui-ci élit son Président parmi ses membres ».

**Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du  
Territoire (LOADDT) n° 99-533 du 25 juin 1999, dite loi « Voynet »**

« Un Conseil de Développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le Conseil de Développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la Charte de Pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays. Le Conseil de Développement 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 » (extrait<sup>21</sup> de l'article 25).

Au moment des débats concernant la loi « Voynet », une partie des Parlementaires était plutôt hostile aux Conseils de Développement en objectant que les élus n'avaient pas attendu la création de ce type d'instance pour associer la société civile à leurs réflexions. La loi est donc restée très floue pour faire accepter ce concept de Conseil de Développement par l'ensemble des Députés et Sénateurs. Leur existence a été compromise en 2003 au moment des discussions autour de la loi « Urbanisme et Habitat », mais ils ont été finalement sauvés in extrémis. Le texte s'y référant a été en revanche fortement réduit, pour renforcer la libre organisation des territoires.

<sup>21</sup> Certaines parties des phrases originales ont été supprimées de façon à simplifier la compréhension des textes mentionnés.

**Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux Pays**

« Les communes et les groupements de communes soumettent une liste de personnes appelées à composer le Conseil de Développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. A défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements, les communes et groupements de communes créent, par délibérations concordantes, le Conseil de Développement. Celui-ci élit son Président parmi ses membres. Les moyens de son fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés » (extrait de l'article 3).

« En association avec le Conseil de Développement, les communes et leurs groupements élaborent la Charte de Pays » (extrait de l'article 4).

« Les Pays dont la Charte a été approuvée se dotent d'un Conseil de Développement » (extrait de l'article 11).

La loi « Voynet » était assez explicite concernant les missions à confier au Conseil de Développement. Il devait être « associé à l'élaboration de la Charte de Pays » et « à l'évaluation de la portée » des actions engagées pour la mise en œuvre du projet de développement du Pays. Le Conseil de Développement pouvait être également « consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays ». La loi « Urbanisme et Habitat » a restreint le champ de ses missions. Dans le texte, « le Conseil de Développement est associé à l'élaboration de la Charte de développement et à son suivi ». L'esprit de la loi reste globalement le même, bien que l'évaluation ait été retranchée des missions du Conseil de Développement afin d'éviter, sans doute, que la société civile ne vienne porter un regard trop critique sur les actions menées par les acteurs publics. Le terme « associé » mentionné dans la loi suppose une implication active du Conseil de Développement qui va bien au-delà d'une simple consultation, mais l'interprétation exacte de ce terme relève de la seule responsabilité des élus.

**Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et Habitat »**

« Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un Conseil de Développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du Pays. Le Conseil de Développement est associé à l'élaboration de la Charte de développement du Pays et à son suivi » (extrait de l'article 22).

**I.2.2. Les Conseils de Développement des Agglomérations**

Comme pour les Pays, les fondements juridiques des Conseils de Développement des Agglomérations sont définis par la loi « Voynet ». L'esprit de la loi n'est pas tout à fait le même, cependant. Le texte est tout aussi flou concernant la composition et le fonctionnement, mais les missions sont un peu plus restreintes. Ainsi, le Conseil de Développement doit être « consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération » et peut être « consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci ». Contrairement aux Pays, la loi ne dit pas qu'il doit être « associé » à l'élaboration du

projet de territoire. Les Conseils de Développement des Agglomérations sont donc clairement identifiés comme des instances consultatives qui ont surtout pour mission de donner un avis formel sur le contrat d'agglomération, mais aussi sur toute question relative à la mise en œuvre du projet (dans les limites toutefois des compétences de la structure intercommunale à laquelle ils sont adossés).

**Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) n° 99-533 du 25 juin 1999, dite loi « Voynet »**

« Un Conseil de Développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements. Le Conseil de Développement s'organise librement. Il 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 » (extrait<sup>22</sup> de l'article 26).

En Basse-Normandie, 2 Agglomérations sur 5 – la Communauté d'Agglomération Caen la mer et la Communauté Urbaine de Cherbourg – se sont dotés d'un Conseil de Développement pour se mettre avant tout en conformité avec la loi « Voynet », en vue de passer un contrat d'agglomération avec l'Etat et la Région. La constitution d'un Conseil de Développement est en effet obligatoire pour pouvoir contractualiser. Les autres EPCI n'ont pas souhaité constituer de Conseil de Développement pour mieux coordonner les projets à l'échelle du Pays.

**Décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'Agglomération**

« La décision d'élaborer un projet d'Agglomération est prise par délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale et des communes. Ces délibérations ou, à défaut, d'autres adoptées dans les mêmes formes créent le Conseil de Développement ; elles en arrêtent la composition initiale en prenant en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire urbaine, et règlent les modalités de désignation de ses membres. Le Conseil de Développement est consulté au cours de l'élaboration du projet d'Agglomération. Le projet définitif lui est soumis pour avis. Le Conseil peut être saisi de toute question relative à la mise en œuvre du projet » (extrait de l'article 1).

### **I.2.3. Les instructions données par la DATAR et le Ministère de l'intérieur**

Les textes étant très flous sur l'organisation et les missions précises des Conseils de Développement, la DATAR a publié en juin 2004 un « guide des Pays » donnant des indications précises sur les Conseils de Développement<sup>23</sup>. Le Ministère de l'intérieur a de son côté actualisé fin 2006 son « guide pratique de l'intercommunalité » qui permet de percevoir la vision de l'Etat concernant l'exercice de ces instances participatives. Les éléments ci-dessous détaillent les recommandations formulées dans les deux documents concernant les Conseils de

<sup>22</sup> Certaines parties des phrases originales ont été supprimées de façon à simplifier la compréhension des textes mentionnés.

<sup>23</sup> Cet ouvrage a été réalisé collectivement par la DATAR en partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France, Entreprises Territoires et Développement (ETD), Mairieconseils / Caisse des Dépôts et Consignations.

Développement des Pays, transposables dans certains cas à ceux des Agglomérations.

### **I.2.3.1. Composition du Conseil de Développement**

Conçu comme un lieu de débat et comme un facteur de cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, le Conseil de Développement doit s'appuyer sur les initiatives et la participation des acteurs locaux. Il est appelé à devenir un organe permanent de la vie locale. Son enjeu est de contribuer à la conduite d'une politique territoriale, sans pour autant tomber dans le travers d'une institutionnalisation, en participant au renouveau de la démocratie locale et de la mobilisation citoyenne.

La loi « Urbanisme et Habitat » de 2003 précise que le Conseil de Développement comprend notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Les membres du Conseil de Développement doivent correspondre aux différentes familles d'acteurs présentes et bien identifiées de chaque territoire. Il est souhaitable de rechercher un équilibre entre les groupes représentés, en choisissant de préférence des acteurs très impliqués dans la vie locale, en veillant à associer l'ensemble du territoire. La présence d'élus locaux peut être intéressante, à condition toutefois qu'ils ne soient pas majoritaires pour ne pas instrumentaliser le Conseil de Développement. Sa composition est susceptible d'évoluer dans le temps, en tenant compte des différentes phases de maturation de la structure.

Dans son fonctionnement, le Conseil de Développement peut être amené à travailler en groupes thématiques lui permettant de s'ouvrir à d'autres acteurs, ou pour affiner les grandes orientations stratégiques identifiées en séance plénière. La constitution de Conseils de Développement locaux, en lien avec le Conseil de Développement du Pays, peut être une manière de favoriser la mobilisation des acteurs sur des bassins périphériques ou difficiles.

### **I.2.3.2. Missions du Conseil de Développement**

La loi prévoit l'association du Conseil de Développement à l'élaboration de la Charte de développement et à son suivi, mais il peut être appelé à exercer d'autres missions. Qu'il dispose d'une fonction d'interpellation ou de préparation à la décision publique, le Conseil de Développement doit être en mesure, dans son format le plus resserré :

- d'organiser la concertation des acteurs du territoire ;
- de participer à la réalisation du diagnostic ;
- d'être capable de stimuler le territoire ;
- de mobiliser et proposer des projets ;
- de participer à l'évaluation des actions.

Le Conseil de Développement est partie prenante de la politique territoriale. Au final, ses objets peuvent concerner :

- l'élaboration de la Charte ;
- la conduite de réflexion par saisine ou auto-saisine ;

- la participation au repérage de projets ;
- l'instruction des dossiers ;
- l'avis sur les projets, voire la priorisation des choix ;
- l'évaluation des actions ;
- l'information sur le Pays ;
- la formation et la sensibilisation aux projets de territoire ;
- l'observation des changements ;
- l'expression des besoins et des aspirations des populations.

Le champ des missions étant potentiellement large, le degré d'implication du Conseil de Développement doit être le fruit d'une entente et d'une négociation avec les élus du Pays. Le Conseil de Développement n'est pas une structure de mise en œuvre, ni un organe officiel de décision. Il ne peut pas être l'organe de contractualisation du Pays, la responsabilité du Pays devant être assumée par les élus du territoire. Par la recherche d'un consensus entre les élus et les forces vives du territoire, il peut être cependant proche d'un système de cogestion et amener le territoire à fonctionner sur des bases différentes.

### **I.2.3.3. Les liens avec l'organe Pays<sup>24</sup>**

Les textes législatifs et réglementaires laissent aux acteurs locaux le soin d'organiser librement le Conseil de Développement. Pour bien fonctionner et apporter une réelle plus-value au territoire, le Conseil de Développement doit coordonner ses travaux et bien définir son rôle en formalisant ses relations avec l'organe du Pays. Il peut ainsi se doter d'un règlement intérieur ou de statuts précisant l'ensemble des dispositions qui le régissent, ou encore établir une convention avec la structure porteuse du Pays pour bien définir les modalités de coopération.

Les modes de collaboration peuvent s'appuyer sur les instances qui réunissent à la fois des représentants de l'organe du Pays et des membres du Conseil de Développement :

- présence d'élus du Pays, en tant que membres, ou à titre consultatif, dans les organes du Conseil de Développement (et inversement) ;
- participation d'élus du Pays aux Commissions ou groupes de travail du Conseil de Développement (et inversement) ;
- animation en coresponsabilité de Commissions Mixtes associant à la fois des élus et des membres du Conseil de Développement ;
- création d'un organe paritaire composé de membres désignés par le Conseil de Développement et par le Pays, pour avis préalable obligatoire avant décision par les instances décisionnelles du Pays.

---

<sup>24</sup> Par organe, on entend les responsables élus du Pays, qu'ils soient ou non regroupés en une structure unique.

Il appartient enfin aux deux instances de négocier les travaux de saisine ou d'autosaisine du Conseil de Développement, et de définir les modalités :

- d'examen des projets ;
- de diffusion des travaux ;
- de présentation des travaux devant les responsables du Pays ;
- de rendus et de prise en compte des avis du Conseil de Développement auprès de l'organe du Pays ;
- et, le cas échéant, de pilotage et d'évaluation de projets et d'actions.

#### **I.2.3.4. Fonctionnement et moyens du Conseil de Développement**

Bien qu'il n'ait pas l'obligation de se constituer en « personnalité morale » avec ses propres statuts, un Conseil de Développement pourrait utilement, après sa création, se doter d'un règlement intérieur précisant les modalités de son fonctionnement. Les dispositions du règlement intérieur pourraient s'organiser en :

- objectifs, missions et rôles ;
- composition, désignation, répartition et renouvellement des membres ;
- organisation et fonctionnement des organes dont il se dote ;
- articulation avec l'organe de gestion du Pays ;
- mode de mobilisation des acteurs locaux et de la population ;
- moyens de fonctionnement ;
- nature et type de productions à assurer ;
- communication et information sur ses travaux ;
- actions de formation ou de sensibilisation ;
- modalités de modification du règlement intérieur.

Pour bien assurer les missions et les travaux qui lui sont confiés, le Conseil de Développement a besoin de moyens pour son propre fonctionnement. La structure porteuse du Pays pourvoit en général à ses besoins, mais les collectivités et d'autres personnes morales impliquées dans la démarche (chambres consulaires, agence d'urbanisme, etc.) peuvent également apporter des moyens. Une certaine autonomie financière contribue en général au bon fonctionnement de la structure sur le long terme. Les moyens humains et financiers pourraient être déterminés par un système de conventionnement. Si le Conseil de Développement souhaite disposer de moyens propres, avec un budget et une comptabilité autonomes, il peut se structurer en association loi 1901, une formule souple qui peut contribuer à faire reconnaître cette instance participative sur l'ensemble du territoire. Le Conseil de Développement peut dans ces conditions être employeur direct du personnel permanent dont il se dotera et disposer de ses propres locaux, de son secrétariat et de sa propre logistique.



## II. SUCCES ET LIMITES

La promulgation des lois « Pasqua » et « Voynet » a généré un engouement pour les Pays et – par voie de conséquence – pour les Conseils de Développement, mais la dynamique tend aujourd'hui à s'essouffler du fait notamment des incertitudes pesant sur l'avenir des Pays. L'association des socioprofessionnels à la vie locale n'est pas un fait nouveau et remonte bien avant la promulgation des lois d'aménagement du territoire. Les acteurs locaux, en particulier les chambres consulaires, ont ainsi 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. Ces territoires avaient en général une bonne culture du dialogue au départ.

En instituant les Conseils de Développement, la loi « Voynet » a cherché à officialiser la mobilisation des acteurs socioéconomiques sur les territoires de façon à constituer des espaces de réflexion et de proposition au service des élus et du développement territorial. Cette initiative visait également à satisfaire les attentes des acteurs de la société civile désireux de s'investir plus activement dans la vie locale. La constitution des Pays a permis d'insuffler une dynamique de démocratie participative qui s'est incarnée dans les Conseils de Développement. Ces instances occupent pleinement le terrain aujourd'hui, mais de façon très variable selon les territoires. La tendance actuelle est plutôt à la démobilité des acteurs, pour des raisons liées surtout aux conditions d'exercices des Conseils de Développement et au regard que leur portent les élus.

### II.1. LES REALITES DE TERRAIN AU REGARD DU CADRE REGLEMENTAIRE

Une enquête<sup>25</sup> réalisée par l'Association Pour la Fondation des Pays (APFP) en 2007 estime que la proportion des Conseils de Développement qui fonctionnent peu ou prou se situe entre la moitié et les deux-tiers des structures interrogées. Ces instances ont donc globalement montré leur efficacité, mais ce bilan reste cependant mitigé en raison des imperfections et des dysfonctionnements observés depuis la création des Conseils de Développement. **Une analyse des points forts et des points faibles permet de mieux comprendre pourquoi ces instances n'ont pas pleinement réussi à occuper la place que la loi leur avait conférée.**

#### II.1.1. Composition des Conseils de Développement

La composition et la taille des Conseils de Développement sont très variables selon les territoires. Une étude réalisée par Entreprises Territoires et Développement (ETD<sup>26</sup>) en 2005 estime qu'au niveau national, la moitié des Conseils de Développement des Pays compte moins de 65 membres. La taille de ces instances est globalement plus importante dans les Agglomérations puisque la moitié d'entre-

<sup>25</sup> « Conseils de Développement des Pays : modalités de travail et implication des entreprises » – APFP – Décembre 2007.

<sup>26</sup> « Conseils de Développement, enjeux et perspectives » – ETD – Septembre 2005.

elles compte plus de 110 personnes. La désignation initiale des membres a été faite la plupart du temps par les élus en concertation avec les acteurs du territoire (dans les trois quarts des cas d'après l'enquête), même si dans beaucoup d'endroits, les élus ont choisi eux-mêmes les membres constituant le Conseil de Développement. Cette cooptation des élus a cependant évolué au fil du temps et aujourd'hui beaucoup d'instances ont fixé leurs propres règles de renouvellement et d'élargissement de leur composition.

Les Conseils de Développement comprennent en général une large variété d'acteurs locaux. Les membres interviennent dans l'ensemble en tant que représentants d'organismes ou de structures présents sur le territoire. Certaines sphères de la société civile sont bien représentées au sein de ces instances, particulièrement les associations, les consulaires, les organismes socioprofessionnels, les syndicats, les entreprises (au-delà des consulaires) et les organismes publics ou parapublics. Un nombre plus limité de Conseils de Développement intègrent des élus, des habitants, des représentants de l'Etat, de la Région ou du Département. Cette disparité montre la difficulté de constituer des instances vraiment représentatives des forces vives du territoire. Les jeunes, les femmes et les publics peu organisés, tels que les habitants en situation de précarité ou les « intermittents » propriétaires de résidences secondaires, sont en général peu présents au sein des Conseils de Développement. Ces derniers ne sont pas toujours bien placés pour relayer leurs attentes auprès des élus, d'où l'importance de disposer d'autres lieux d'écoute sur les territoires.

La loi ne dit rien sur la présence des élus au sein des Conseils de Développement. En 2005, au niveau national, les trois-quarts de ces instances comprenaient des élus dans les Pays, dans une proportion généralement inférieure à 25 % du nombre total de membres. Bien qu'étant minoritaire, la présence d'élus assure un premier niveau d'articulation avec la structure porteuse du Pays et permet un débat direct entre les élus et les socioprofessionnels sur toutes les questions concernant le développement du territoire. Les élus s'investissent cependant peu au sein de ces instances du fait de leur faible disponibilité, mais aussi pour ne pas être « juge et partie » et parce qu'ils ont fini par être rassurés au fil du temps en constatant que le Conseil de Développement ne constituait pas véritablement un organe de « contre-pouvoir ». Contrairement aux Pays, la présence d'élus dans les Conseils de Développement des Agglomérations est beaucoup plus rare (2 sur 5).

Dans la détermination de la composition des Conseils de Développement, les élus s'appuient souvent sur les réseaux classiques de socioprofessionnels avec qui ils ont l'habitude de travailler. En termes de participation, les acteurs du monde économique sont de moins en moins assidus, en particulier les entreprises et les consulaires, pour des questions à la fois de disponibilité et d'influence réellement exercée sur le choix des élus. Les associations s'investissent au contraire fortement et constituent le noyau dur de nombreux Conseils de Développement. La démarche de certains membres est avant tout « corporatiste » pour servir les intérêts de la structure qu'ils représentent (« lobbying ») et altère par conséquent le bon fonctionnement de cette instance. Les membres n'ont donc pas toujours une culture participative lors des séances de travail et tendent à reproduire les mêmes schémas qu'à l'extérieur. Les Conseils de Développement ont suscité cependant un décroisement des acteurs qui n'avaient pas souvent l'habitude de travailler

ensemble et montré qu'un « travail en commun » était possible et pouvait être garant d'un intérêt collectif.

Certains Conseils de Développement ont mis en place des méthodes démocratiques pour sélectionner leurs membres, en lançant par exemple des appels à candidature et en organisant des élections parmi les organismes et structures volontaires. Cette formule a été mise en œuvre le plus souvent pour choisir les représentants dans la sphère des associations. D'autres territoires ont cherché à constituer des instances vraiment représentatives en croisant des divers critères, notamment géographiques de façon à garantir une bonne représentativité territoriale des acteurs (en particulier par EPCI). **La représentativité des Conseils de Développement est un enjeu fort pour demain, car ces instances ont pour mission de recueillir la parole de « tous » et de la relayer auprès des élus sur les territoires.**

### II.1.2. Rôle, missions et travaux des Conseils de Développement

Rappelons que les Conseils de Développement sont des instances « consultatives » au service des territoires qui les ont constitués. Leur mission principale vise à émettre des avis et à formuler des propositions aux élus concernant les projets stratégiques des Pays et des Agglomérations. Les missions confiées à ces instances sont très inégales d'un territoire à l'autre, selon leur degré de maturité et le rôle que les élus leur ont donné. D'une manière générale, la création des Conseils de Développement a impulsé un vrai dialogue entre les acteurs qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, ces instances s'installant progressivement dans la « démocratie participative ».

Il existe une différence forte entre les Conseils de Développement d'Agglomération et ceux des Pays. Les premiers s'apparentent plutôt à des CESR locaux et travaillent souvent de façon autonome vis à vis de l'Agglomération, en définissant eux-mêmes les thèmes de travail sur lesquels s'investir. D'après l'enquête réalisée par ETD en 2005, les Conseils de Développement d'Agglomération se sont peu investis dans la construction du projet de territoire, la définition du contrat et du programme d'actions (la participation à l'élaboration du projet d'Agglomération n'a été intense que dans un quart des territoires seulement). Le rôle principal de ces Conseils de Développement concerne surtout la réflexion prospective, la production d'expertises et d'avis sur des thèmes particuliers.

Les Conseils de Développement des Pays travaillent plus étroitement avec les élus du territoire et constituent en général des instances d'écoute et de prise en compte des besoins, des attentes et des préconisations de la société civile. Ces instances se sont fortement investies dans l'élaboration de la Charte, mais elles se sont ensuite moins impliquées dans la définition du contrat et du programme d'actions. En 2005, les deux-tiers des Pays considéraient que le Conseil de Développement avait eu un impact « important » au stade de la Charte, mais un quart seulement dans la phase du contrat. Dans les territoires disposant d'une faible ingénierie – en particulier en milieu rural – le Conseil de Développement est apparu comme un bon vecteur d'ingénierie bénévole. Les élus de certains Pays ont pu ainsi bénéficier d'une bonne expertise pour préparer et réaliser leur projet de territoire. La formule des Conseils de Développement semble mieux adaptée aux territoires ruraux qu'aux espaces urbains, car les grandes Métropoles disposent en général

d'une bonne ingénierie. Elles ont par ailleurs l'habitude de solliciter les socioprofessionnels en recourant à d'autres vecteurs que les Conseils de Développement.

### **Les missions des Conseils de Développement**

L'ouvrage « Conseils de Développement, modes d'emploi<sup>27</sup> », paru en avril 2009, inventorie les différentes missions observées en France dans les différents Pays. L'étude du CESR de Basse-Normandie a permis de compléter la liste :

- Participer à l'élaboration du projet de territoire :
  - . Diagnostic
  - . Orientations stratégiques
- Contribuer à la définition des projets et des actions participant à la mise en œuvre du projet :
  - . Proposition de projets d'actions
  - . Participation à l'élaboration d'une action, d'un projet ou d'un programme d'actions
  - . Avis sur une action, un projet ou un programme d'actions
  - . Participer à la négociation des contrats
- Suivi et évaluation du projet de territoire
- Autres missions :
  - . Réponse aux « appels à projets »
  - . Fonction de « capteurs » de terrain (conjoncture, etc.)
  - . Prospective
  - . Observation territoriale
  - . Implication dans d'autres démarches territoriales (Leader, SCOT, etc.)
  - . Information et sensibilisation des habitants sur les projets de territoire
  - . Médiation / Animation territoriale en lien avec les habitants et les acteurs locaux
  - . Formation
  - . Promotion du territoire (« Marketing territorial »)

Après la phase d'élaboration de la Charte, de nombreux Conseils de Développement sont entrés dans une période de flottement qui s'est traduite par une certaine démobilitation et des incertitudes quant à leurs missions. Beaucoup d'instances ont alors réagi en diversifiant leurs missions et en explorant de nouveaux sujets. En termes de mission, les Conseils de Développement des Pays ont plutôt évolué vers l'élaboration de projets concrets opérationnels, en se positionnant sur des fonctions de repérage et d'accompagnement de projets. La préparation des conventions territoriales et la candidature LEADER pour la période 2007-2013 ont suscité un nouvel élan. Certains Conseils de Développement sont aujourd'hui panachés avec les programmes LEADER en s'investissant dans les GAL, au sein des Comités de Programmation. D'autres instances vont au-delà de leurs missions élémentaires de concertation et d'échanges d'idées définies par la loi. L'implication citoyenne peut les conduire à s'investir dans l'animation territoriale, la médiatisation à l'égard des habitants, la communication, la promotion du territoire, la réalisation d'enquêtes de terrains pour affiner le diagnostic de territoire, la prospective,

<sup>27</sup> Ouvrage rédigé par Philippe LANGEVIN (ARDL PACA), en association avec l'ADELS, l'UNADEL, l'Association Géants et le Carrefour des Pays Lorrains – Avril 2009.

l'évaluation, etc. Malgré cette diversification des actions, certains Conseils de Développement éprouvent aujourd'hui des difficultés à remplir leurs missions de base, et peinent par conséquent à faire reconnaître l'intérêt d'une telle instance sur leur territoire.

La faiblesse des moyens humains et financiers poussent les acteurs à s'interroger sur les missions prioritaires à retenir. Deux orientations majeures se dessinent, l'une conduisant les Conseils de Développement à s'impliquer fortement dans la mise en œuvre de tout ou partie du projet, l'autre plaçant ces instances dans une posture de réflexions prospectives et d'agitateurs d'idées. Ces instances cherchent également à assurer une fonction de relais auprès de la population, en intégrant des habitants en leur sein – en 2005, près de la moitié des Conseils de Développement avaient ouvert leur instance à des citoyens ne représentant aucun organisme – ou en s'associant à d'autres instances participatives du territoire (conseils de quartier, comités d'usagers, concertation dans le cadre des SCOT ou d'Agendas 21, etc.). L'enquête ETD montre cependant que les relations entre les Conseils de Développement et ces démarches sont très ponctuelles.

Les différences entre les Agglomérations et les Pays se retrouvent également à propos des thèmes de travail. Les sujets traités dans les Agglomérations concernent surtout l'environnement, la planification spatiale, la question des transports et des déplacements, de l'habitat et du logement. Les thèmes abordés dans les Pays visent plutôt l'environnement, le tourisme et le patrimoine, les services à la population, les TIC, la culture, l'emploi, la formation, etc. La palette est donc très large et englobe les différentes facettes du territoire. Toutefois, les Conseils de Développement abordent globalement peu le champ du développement économique et des entreprises. **Les Conseils de Développement pèsent surtout lorsqu'ils s'investissent sur des sujets où les élus ne sont pas spontanément présents. Leur reconnaissance passe également par la qualité de leur expertise collective et leur capacité à mieux appréhender les phénomènes à l'œuvre sur les territoires.**

### II.1.3. Organisation et fonctionnement des Conseils de Développement

Structures jeunes, les Conseils de Développement ne sont pas toujours stabilisés dans leur organisation ou leur fonctionnement. Or, les Conseils de Développement qui fonctionnent le mieux sont en général ceux où les règles sont clairement définies. Au niveau national, le statut de ces instances reste le plus souvent informel. D'après l'enquête ETD réalisée en 2005, 20 % seulement des Conseils de Développement étaient structurés en Association dans les Pays (aucun dans les Agglomérations). La plupart des Conseils de Développement se sont dotés en revanche d'un règlement intérieur – 60 % en 2005 – afin de cadrer les conditions d'exercice de la structure. La majorité d'entre eux dispose d'une capacité d'auto saisine – près de 90 % d'après ETD – qui leur permet de traiter les sujets qu'ils estiment importants, avec toutefois l'accord des élus dans plus d'un tiers des territoires en 2005.

L'influence du Conseil de Développement tient à la qualité de ses travaux, mais aussi à la nature et à l'intensité des relations qu'il entretient avec les élus et l'organe de gestion du territoire. L'enquête ETD montre que les élus sont assez peu présents dans les débats qui se déroulent au sein de ces instances. L'articulation avec la

structure de gestion du territoire prend d'autres formes dont les modalités sont parfois définies dans le règlement intérieur ou dans une convention spécifique. En 2005, la passerelle était assurée directement par les Présidents dans la moitié des territoires. Sinon, le dialogue avec les élus s'effectue soit lors de réunions communes au sein des instances décisionnelles – dans un cas sur trois selon ETD – soit lors de Commissions Mixtes Paritaires – dans un cas sur dix. En 2005, ces relations étaient jugées insuffisantes dans 38 % des territoires, aussi bien dans les Pays que dans les Agglomérations. La moitié des Conseils de Développement envisageaient par conséquent d'augmenter la fréquence des rencontres et une proportion moindre d'accroître le nombre de membres impliqués dans ces relations (30 % dans les Pays et 42 % dans les Agglomérations).

Depuis l'enquête de 2005, l'organisation des Conseils de Développement se précise progressivement. Certains se sont structurés en Association et sont devenus ainsi plus autonomes, de façon parfois délibérée pour ne pas dépendre totalement des élus. D'autres Conseils de Développement se sont « institutionnalisés » au fur et à mesure de leur activité. Le règlement intérieur des Conseils de Développement est dans l'ensemble plus précis qu'au départ et leur fonctionnement devient globalement plus « démocratique » (fonctionnement par délégation à leur bureau ou à leur conseil d'administration). Ces améliorations consolident l'existence et le fonctionnement de ces structures, mais les Conseils de Développement sont fragilisés dans beaucoup de territoires faute de contrats clairs avec les élus. **L'un des grands enjeux pour demain est donc de créer une vraie courroie de transmission entre les travaux du Conseil de Développement et leur prise en compte par les élus.**

Comme le montre l'enquête ETD, le succès des Conseils de Développement dépend également de l'attelage existant entre le Président de la structure et l'équipe technique du territoire. Dans la majorité des cas, l'animation de ces instances est assurée par le Directeur et les chargés de mission de la structure porteuse, et rarement par les membres du Conseil de Développement eux-mêmes (Président, Vice-présidents, rapporteurs, etc.). Les deux-tiers des Conseils de Développement de Pays bénéficiaient tout au plus d'une personne à mi-temps pour assurer l'animation et la logistique de la structure, et plus de la moitié ne disposaient d'aucun budget. La situation est un peu plus favorable dans les Agglomérations, car ces territoires sont dans l'ensemble mieux dotés en ingénierie (les deux-tiers des instances disposaient de moyens financiers et pouvaient compter sur un temps plein en 2005). Le budget alloué aux Conseils de Développement s'élève en moyenne – au niveau national – à 15 000 euros pour les Pays et à 30 000 euros pour les Agglomérations.

Les moyens humains et financiers dédiés aux Conseils de Développement sont dans l'ensemble insuffisants pour assurer une bonne animation et un bon fonctionnement de ces structures. Les budgets sont souvent trop limités pour mobiliser des experts, commander des études ou organiser des voyages d'études, et les membres des Conseils de Développement – bénévoles – sont rarement indemnisés de leurs frais. Les Pays ont en général consacré les moyens nécessaires pour réaliser la Charte, mais ils les ont ensuite réduits car ils avaient moins besoin des Conseils de Développement pour préparer le contrat et le programme d'actions. Les territoires ont rarement recruté des chargés de mission pour s'occuper pleinement des Conseils de Développement. L'équipe technique doit donc assurer l'animation et la logistique de cette instance, tout en menant de front les autres travaux du territoire. Elle n'a pas toujours le temps de s'investir et rechigne même

parfois à le faire en raison de la charge de travail qui tend à s'accroître au fil des années. Les Conseils de Développement souffrent donc d'un déficit d'animation qui contribue à la démobilisation de ses membres. Les élus comprennent cependant que les Conseils de Développement ont besoin de moyens pour bien fonctionner et sont aujourd'hui moins réservés sur leur budget. Beaucoup de territoires disposent désormais d'un chargé de mission pour assurer l'animation de cette instance et pas seulement pour gérer les tâches administratives. L'appui des Régions est déterminant à cet égard.

Les conditions d'exercice de la pratique participative peuvent être une « entrave » au bon fonctionnement des Conseils de Développement. Les membres évoquent ainsi le manque de temps, d'informations et de connaissances pour garantir l'élaboration de propositions crédibles, et l'équipe technique n'est pas toujours bien formée pour animer ce type d'instances. En outre, certains animateurs se substituent effectivement au Président du Conseil de Développement. Lors des séances de travail, un noyau dur de personnes domine en général les débats, laissant peu de place à l'expression des autres membres. Conséquence, un tiers seulement des Conseils de Développement de Pays considéraient, en 2005, que l'équilibre dans les prises de paroles était « satisfaisant » lors des débats. Le fonctionnement semble plus participatif dans les Agglomérations, en raison sans doute des moyens d'animation affectés aux Conseils de Développement (animateur professionnel dédié pleinement à la structure). L'équilibre dans les prises de parole était par conséquent garanti dans les deux-tiers de ces instances en 2005.

Le fonctionnement des Conseils de Développement repose souvent sur le travail de Commissions, généralement thématiques et ouvertes à d'autres personnes que les membres. Sur la base d'auditions ou d'informations transmises par les chargés de mission du territoire, ces Commissions élaborent analyses, propositions et avis qui sont ensuite synthétisés et validés en Assemblée Plénière. Les Conseils se heurtent cependant à un problème d'absentéisme ou de faible assiduité. En 2005, près d'un quart d'entre eux – au niveau national – considéraient l'absentéisme comme l'une des principales difficultés auxquelles ils étaient confrontés. La moitié des Conseils de Développement ont réagi en renouvelant les membres peu présents et – comme évoqué précédemment – en faisant évoluer leur composition. Le manque de moyens et – surtout – l'imprécision des rôles constituent les deux autres difficultés majeures que rencontrent ces instances. La plupart des Conseils de Développement disposent aujourd'hui d'une marge de manœuvre pour modifier leur composition et faire évoluer leurs règles de fonctionnement. Près de la moitié des territoires pouvaient le faire sans réserve en 2005, ou alors avec l'accord de l'organe de gestion pour plus d'un tiers d'entre eux.

En 2005, l'information concernant les activités des Conseils de Développement était assurée par les membres eux-mêmes, directement auprès de leurs organismes et de leurs secteurs d'origine, dans plus de moitié des territoires. La création d'un espace spécifique Conseil de Développement sur le site Internet du territoire et l'organisation de réunions publiques à l'échelle du territoire constituent les deux autres vecteurs privilégiés pour informer les habitants et les acteurs locaux (pour près de 40 % des Conseils de Développement en 2005). Certaines publications du territoire proposent également des articles sur les activités de cette instance (dans environ un tiers des territoires en 2005). Les Conseils de Développement disposant

de leur propre revue ou d'un site Internet spécifique sont en revanche peu nombreux (1 sur 7 seulement en 2005).

En conclusion, que ce soit dans les Pays ou dans les Agglomérations, les Conseils de Développement ont permis d'associer un grand nombre d'acteurs d'horizons très divers. Bien que de création relativement récente, ces instances sont devenues de réels espaces de dialogue entre des personnes qui n'ont pas l'habitude de débattre ensemble. Les Conseils de Développement ont su démontrer leur légitimité et acquis une plus grande autonomie, en particulier pour faire évoluer leur composition et leurs modalités de fonctionnement. Les Conseils de Développement restent cependant des structures fragiles disposant en général de faibles moyens humains et financiers. Leurs travaux sont insuffisamment pris en compte par les élus du territoire, générant souvent une démobilisation des membres après les phases de mise en œuvre des projets de territoire. Beaucoup de Conseils de Développement ont donc cherché à rebondir en diversifiant leurs activités et en trouvant de nouvelles missions. Certaines instances continuent de s'interroger sur leur utilité, mais la plupart des Conseils de Développement renouvellent leurs membres et améliorent leur fonctionnement, de façon à constituer de véritables lieux de débats et de propositions au service des territoires.

## **II.2. REGARDS CROISES DES ELUS ET DES SOCIOPROFES- SIONNELS SUR LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT**

Dans de nombreux cas, la création des Conseils de Développement a répondu à l'obligation législative inscrite dans la loi « Voynet ». Les réactions des élus face à cette nouvelle instance qui leur était imposée vont de l'absence de volonté d'appropriation du rôle qu'elle pouvait jouer sur leur territoire, à la méfiance, voire à la défiance. Certains ont craint que les Conseils de Développement constituent une contrainte supplémentaire, d'autres qu'ils deviennent des instances de contrepouvoir. Ces réticences montrent la difficulté d'associer la société civile à la décision publique et à la vie locale dans notre Pays où la « culture jacobine » reste très vivace.

Les élus sont dans l'ensemble plutôt réservés sur le rôle actif que pourraient jouer les Conseils de Développement. Ils redoutent sans doute l'émergence de propositions trop ambitieuses, qui ne correspondent pas à leurs priorités, ou qu'ils jugent ne pas pouvoir financer, avec l'inconvénient de devoir s'en expliquer devant leurs électeurs... Ces réserves ont conduit à diverses attitudes : limitation de l'imbrication et du rôle des Conseil de Développement dans les structures Pays et Agglomérations, sélection directe de leurs membres, marginalisation. En revanche, d'autres élus ont vu dans les Conseils de Développement une opportunité pour créer un véritable lieu d'expression et de propositions susceptibles d'éclairer leurs choix et d'orienter leurs actions.

Les élus étant souvent d'anciens actifs ou exerçant parallèlement un métier, ils sont amenés à s'exprimer en tant que socioprofessionnels sur les projets du territoire et ne voient pas par conséquent l'intérêt d'associer la société civile à leurs réflexions. Ils sont en effet capables d'apprécier la pertinence et de faire émerger eux-mêmes les projets. Cette entrave est en général renforcée lorsque les élus siégeant dans les instances décisionnelles du Pays ou de l'Agglomération sont également membres du

Conseil de Développement, car ils sont alors « juges et partie » et se croient parfois légitimes pour parler au nom des autres membres.

### **Evaluation des contrats de Pays 2000-2006 par la DIACT<sup>28</sup>**

L'obligation de créer des Conseils de Développement dans les Pays et les Agglomérations constitue l'une des innovations majeures de la loi « Voynet ». En 2006, la DATAR (devenue DIACT en 2006) a fait réaliser deux études sur l'évaluation des démarches contractuelles au sein de ces territoires de projet, dont certains passages font référence au rôle et à l'exercice des Conseils de Développement (en particulier dans le chapitre consacré à la Gouvernance).

Au regard de cette évaluation, il apparaît que la valeur ajoutée des contrats de Pays réside essentiellement dans le développement du dialogue interne entre les élus et la société civile, et externe entre les partenaires financiers. Le rôle assigné aux Conseils de Développement dans cette démarche contractuelle permet de porter une appréciation sur l'attention portée à ce principe. Dans 58 % des Pays, les contrats prévoient l'association de ces instances selon des modalités et degrés divers au comité de pilotage local chargé de la programmation et de la préparation des avenants éventuels. Dans la grande majorité des cas, les représentants du Conseil de Développement siègent avec voix consultative, la décision finale restant aux élus. Dans les autres contrats, les représentants des instances du Pays siègent au comité de pilotage, ce qui n'exclut pas a priori l'association du Conseil de Développement au pilotage. Les contrats ont été cosignés par le Président du Conseil de Développement dans les régions Bourgogne, Lorraine et Midi-Pyrénées et dans 2 Pays – Pyrénées-Méditerranée et Val-de-Lorraine – le Conseil de Développement a même été la structure porteuse du Pays.

Certains Conseils de Développement éprouvent cependant des difficultés de fonctionnement qui peuvent tenir à plusieurs raisons principales :

- les élus y voient une concurrence possible en termes de décision et craignent de ne pas pouvoir le maîtriser ;
- l'animation du Conseil de Développement est jugée par les élus difficile, chronophage et coûteuse ;
- les règles de fonctionnement du Conseil de Développement sont très rarement formalisées par écrit ;
- il existe des rencontres fréquentes avec les organismes consulaires qui rendent inutiles, pour les élus, la tenue de réunions avec le Conseil de Développement ;
- certains Conseils de Développement ont été instrumentalisés par les dirigeants du Pays pour qu'ils portent leur parole ;
- d'autres sont devenus des forums pour tous les opposants aux dirigeants du Pays.

Dans la grande majorité des cas, les Conseils de Développement connaissent une phase de relative somnolence. Après une intense activité pendant la phase de préparation des Chartes et des contrats, le Conseil de Développement ne se réunit plus. Il ne joue pas de rôle actif, à de rares exceptions, dans la préparation et l'instruction des dossiers. Seul son Président est parfois associé – si le contrat le prévoit – aux comités de pilotage. L'étude souligne toutefois que la situation devrait évoluer dans les Pays qui vont se livrer effectivement à un exercice d'évaluation, car la plupart prévoit de faire jouer aux Conseils de Développement un rôle actif dans cette phase.

S'agissant des socioprofessionnels – fortement mobilisés lors de l'élaboration de la Charte – ils risquent de se décourager face au manque de reconnaissance de

<sup>28</sup> DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires.

leurs travaux par les élus et en raison du sentiment qu'ils ne servent à rien. De plus, l'inertie inévitable des décisions et la pesanteur du fonctionnement des territoires sont un obstacle à la mobilisation des socioprofessionnels habitués dans leur travail à une plus forte réactivité. Le manque de disponibilité des acteurs socioéconomiques altère également le fonctionnement des Conseils de Développement, certains d'entre eux étant souvent sollicités par ailleurs pour participer à des groupes de travail ou à d'autres instances comme les Comités de Programmation. Le cycle d'investissement des bénévoles tend par conséquent à fléchir au fil du temps, d'où la nécessité de renouveler régulièrement les membres afin d'éviter une certaine « sclérose », avec le risque « induit » de nuire à la continuité et à la cohérence des travaux engagés sur le long terme. Le manque de vision prospective du territoire constitue un autre obstacle, dans la mesure où les élus ont des logiques de temps liées surtout à la durée de leur mandat ou des contrats en cours, alors que les acteurs socioéconomiques ont une vision stratégique beaucoup plus lointaine (moyen et long-terme). Enfin, en prenant la main sur les Pays, les élus ont parfois évincé les acteurs locaux des prises de décision auxquelles ils les associaient antérieurement, ce qui a pu engendrer des frustrations sur certains territoires. **Au final, la prise en compte insuffisante des réflexions des socioprofessionnels dans les décisions finales reste la raison majeure de leur démobilisation.**

L'investissement des socioprofessionnels dans les Conseils de Développement au service de l'intérêt général et de l'action publique peut être considéré en revanche comme un **acte politique** – dans le bon sens du terme – dans la mesure où ce choix amène parfois certains d'entre eux à se présenter aux élections pour passer de la réflexion à la décision et à l'action. On peut considérer de ce fait que les Conseils de Développement jouent un **rôle démocratique** dans la mesure où ils constituent une pépinière d'élus potentiels. Cette dimension renforce la synergie qui devrait exister entre la **démocratie participative** et la **démocratie représentative**.

### III. LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT BAS-NORMANDS

#### III.1. PANORAMA D'ENSEMBLE

Le panorama d'ensemble des Conseils de Développement bas-normands est le fruit d'une enquête réalisée auprès des Directeurs des Pays<sup>29</sup> et des Présidents des Conseils de Développement fin 2008. Conçu au format Excel, un questionnaire a été envoyé par courriel à chacun des territoires, puis a été exploité et analysé par le CESR de Basse-Normandie. Deux types de questionnaires ont été réalisés, l'un pour les Conseils de Développement de Pays, l'autre pour celui des Agglomérations. Le CESR s'est ensuite déplacé pour interroger les Présidents et les animateurs des différents Conseils de Développement. Chaque territoire fait ainsi l'objet d'une fiche spécifique concernant l'activité de son Conseil de Développement.

##### III.1.1. Une grande diversité de Conseils de Développement

La grande latitude laissée aux élus pour organiser leurs Conseils de Développement a généré une forte diversité d'organisation, de fonctionnement et d'activité de ce type d'instances en Basse-Normandie. Malgré les similitudes observées, chaque territoire s'est doté d'un Conseil de Développement spécifique, d'où une grande diversité des situations observées au sein de la région.

Tous les territoires se sont dotés d'un Conseil de Développement, excepté le Pays Saint-Lois qui préfère solliciter les socioprofessionnels en fonction de ses besoins. Il existe ainsi 14 Conseils de Développement en Basse-Normandie, 12 adossés à un Pays et 2 une Agglomération (Caen et Cherbourg). Tous sont structurés de manière informelle – excepté le Conseil de Développement du Pays de Coutances qui s'est constitué en Association – et aucun ne dispose de moyens humains et financiers spécifiques. Ils dépendent donc tous du territoire auquel ils sont adossés, la moitié d'entre eux considérant que les moyens alloués au Conseil de Développement sont insuffisants pour garantir un bon fonctionnement de la structure. 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 euros – versée aux Pays par la Région pour l'animation de ces instances.

Créé en 1998, le Conseil de Développement du Pays d'Alençon est le plus ancien de la région. Les deux grandes vagues de créations remontent à 2001 (4 créations) et à 2003 (3 créations). Le Conseil de Développement du Pays Sud Calvados est le plus récent de la région. Il a été créé en effet en 2006, un an après celui du Pays de Caen après les tergiversations politiques ayant affecté les deux territoires. Le Conseil de Développement du Pays d'Auge s'est aussi constitué en 2005, mais l'implication des socioprofessionnels dans le territoire remontait bien avant (lorsque le territoire s'était érigé en « Pays-test » après la promulgation de la loi « Pasqua »).

<sup>29</sup> Ou des chargés de mission « Pays » en charge de l'animation des Conseils de Développement.

## **Tableau Les Conseils de Développement bas-normands**

### **Soutien financier de la Région Basse-Normandie aux Conseils de Développement des Pays**

La Région Basse-Normandie a signé le 8 mars 2007 – avec chacun des 13 Pays – une convention de préfiguration du futur contrat de Pays et de soutien à l'ingénierie territoriale, visant notamment à formaliser son soutien aux compétences d'ingénierie de la structure porteuse du projet de territoire. Ce volet « ingénierie » porte sur la période 2007-2013.

Le montant de la dotation annuelle d'ingénierie « aménagement du territoire » apportée au Pays pour l'animation du Conseil de Développement et la réalisation d'études à sa demande, est calculée sur la base des dépenses effectuées l'année n-1, dans la limite de **5 000 euros par an**.

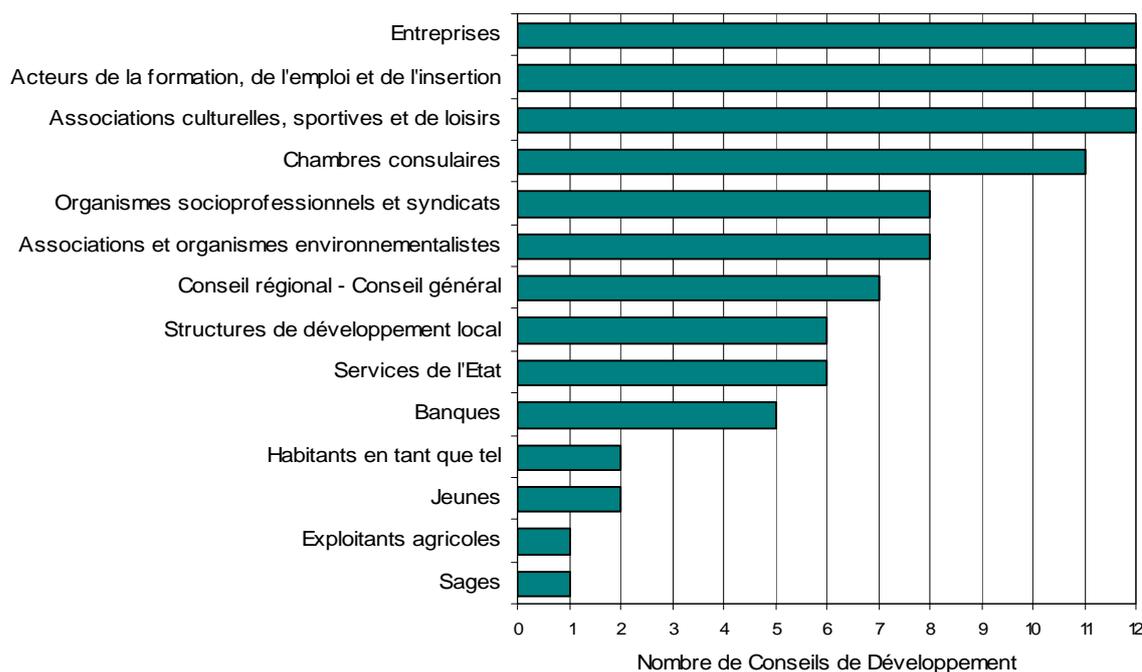
Les dépenses prises en compte sont les suivantes :

- frais d'études à l'initiative du Conseil de Développement ;
- formation pour les membres ;
- participation à des séminaires, à des colloques ;
- voyages d'études, frais de déplacements ;
- organisation de réunions (locaux, restauration, intervenants).

Les Conseils de Développement ont tous un Président, exceptés le Pays d'Ouche qui s'appuie sur les rapporteurs des Commissions pour le représenter, le Pays de Caen et la Communauté d'Agglomération Caen la mer dont les Présidents n'ont pas encore été désignés à ce jour. La moitié des Présidents sont élus par leurs pairs, l'autre moitié étant plutôt désignée par les élus eux-mêmes. Au total – sur les 11 Présidents existants en Basse-Normandie – 7 sont des socioprofessionnels, 3 sont des élus du territoire et 1 assure cette fonction à la fois en tant que Député et socioprofessionnel, le souhait de ce dernier Président étant de céder prochainement la place à un socioprofessionnel. La moitié des Conseils de Développement dispose également de Vice-présidents, entre 2 et 6 selon les territoires.

Le nombre de membres varie de 15 personnes pour le Pays du Perche Ornais à 204 personnes pour le Pays de la Baie-du-Mont-Saint-Michel, la moitié des Conseils de Développement ayant moins de 50 membres en leur sein. Ces structures totalisent 830 personnes dans la région, mais le nombre de membres associés aux travaux et aux réflexions des territoires est bien plus important, car les élus préfèrent parfois les solliciter directement, en dehors des Conseils de Développement. Le vivier dépasse assurément le millier de socioprofessionnels en Basse-Normandie. Les acteurs les plus présents au sein des Conseils de Développement concernent les acteurs de la formation, de l'emploi et de l'insertion, les chambres consulaires, les entreprises, et les associations culturelles, sportives et de loisirs. Les habitants et les jeunes en tant que tels sont très peu représentés, excepté dans le Pays du Bocage et surtout le Pays d'Ouche où les jeunes constituent une priorité. Les Conseils de Développement sont des instances à dominante masculine, les femmes n'étant a priori majoritaires que dans le Pays d'Argentan – Pays d'Auge Ornais (PAPAO). Les élus sont globalement assez peu présents (à peine une centaine d'élus), 4 Pays seulement disposant d'un collège d'élus au sein de leur Conseil de Développement.

### TYPES D'ACTEURS PRESENTS DANS LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT



Note de lecture du graphique : Les Chambres consulaires sont présentes dans 11 Conseils de Développement bas-normands. Les exploitants agricoles sont en général représentés par la Chambre d'Agriculture, c'est pourquoi ils ne sont présents à titre individuel que dans un seul Conseil de Développement.

Au total, la moitié des Conseils de Développement sont structurés en collèges. La liste et l'intitulé des collèges varient beaucoup d'une instance à l'autre. Tous les territoires concernés disposent d'un collège « Associations », celui du Pays d'Auge incluant également les groupements professionnels. Les acteurs économiques sont globalement bien identifiés, mais ils sont parfois dissociés en plusieurs collèges (socioprofessionnels, chambres consulaires, syndicats etc.). Certains Pays ont intégré parfois des acteurs publics ou des personnes qualifiées, mais de façon plus ponctuelle. Les modes de désignation sont très variables d'un territoire à l'autre, les élus influant en général fortement sur le choix. Les élus ont désigné eux-mêmes les membres dans 5 cas sur 14, et en concertation avec les acteurs des territoires dans 4 autres cas. Les acteurs n'ont donc choisi eux-mêmes leurs membres que dans 5 Conseils de Développement seulement, les élus ayant en général défini la configuration et la composition de la structure préalablement.

#### III.1.2. Fonctionnement des Conseils de Développement

Le Pays de Coutances étant la seule instance à être structurée en Association, les autres Conseils de Développement ont tous un fonctionnement informel. Afin de bien définir les modalités de fonctionnement, 2 instances seulement disposent de statuts, 4 se sont dotées d'un règlement intérieur et 3 ont en projet d'en réaliser un, d'après l'enquête réalisée fin 2008. Les liens avec les instances décisionnelles du Pays ne sont guère mieux définis : 3 Conseils de Développement sur 12 disposent d'une Charte ou d'une convention définissant la nature des échanges avec la structure porteuse et 2 ont en projet ou sont en train d'en élaborer une. Les modalités de fonctionnement des Conseils de Développement sont donc globalement assez mal calibrées dans la région, à l'exception des Pays de

Coutances et de la Baie du Mont-Saint-Michel qui semblent mieux structurés de ce point de vue.

Les Conseils de Développement fonctionnent dans l'ensemble en Commissions (ou en groupes de travail) pérennes (9 sur 14). Les thèmes sont en général assez proches, les intitulés variant cependant d'un territoire et d'une Commission à l'autre. Les thèmes mentionnés le plus fréquemment concernent surtout l'économie, l'emploi et la formation, l'agriculture, l'industrie, le commerce, l'artisanat, les services, le tourisme, la culture, le logement, les infrastructures, l'environnement, etc. Les Commissions sont pour la plupart sectorielles et rarement transversales, et se réunissent en général de façon irrégulière – en moyenne 1 à 6 fois par an – selon les thèmes, l'actualité et leur dynamisme. Tous les Conseils de Développement se réunissent en Assemblée Plénière, au moins une fois par an. La moitié des Conseils de Développement des Pays disposent d'un bureau ou d'un groupe restreint se chargeant d'animer et de prendre les décisions concernant cette instance (en lien avec la structure porteuse).

Les liens avec les instances décisionnelles varient beaucoup d'un territoire à l'autre en fonction du statut de la structure porteuse et de la volonté des élus d'associer les socioprofessionnels aux décisions locales. Il est plus facile juridiquement d'intégrer des acteurs socio-économiques lorsque le Pays est structuré en GIP ou en Association, car les Syndicats Mixtes de Pays et les EPCI d'Agglomérations sont avant tout des structures d'élus (excepté dans le cas des Syndicats Mixtes ouverts, mais la participation des socioprofessionnels se limite aux représentants des établissements publics et des chambres consulaires associés). D'une manière générale, le Président du Conseil de Développement assure l'interface entre cette instance et les élus de la structure porteuse (en tant qu' élu ou en tant que socioprofessionnel représentant le Conseil de Développement). Les Présidents de Commissions et les Vice-présidents – lorsqu'ils existent – sont parfois membres du bureau et du Conseil d'Administration. Les membres du Conseil de Développement présents dans les instances décisionnelles ne participent en général qu'à titre « consultatif », sans disposer – par conséquent – du droit de vote. Les élus présents dans les Conseils de Développement, en particulier lorsqu'il existe un collègue d'élus, assurent également la courroie de transmission entre cette instance et la structure porteuse du territoire.

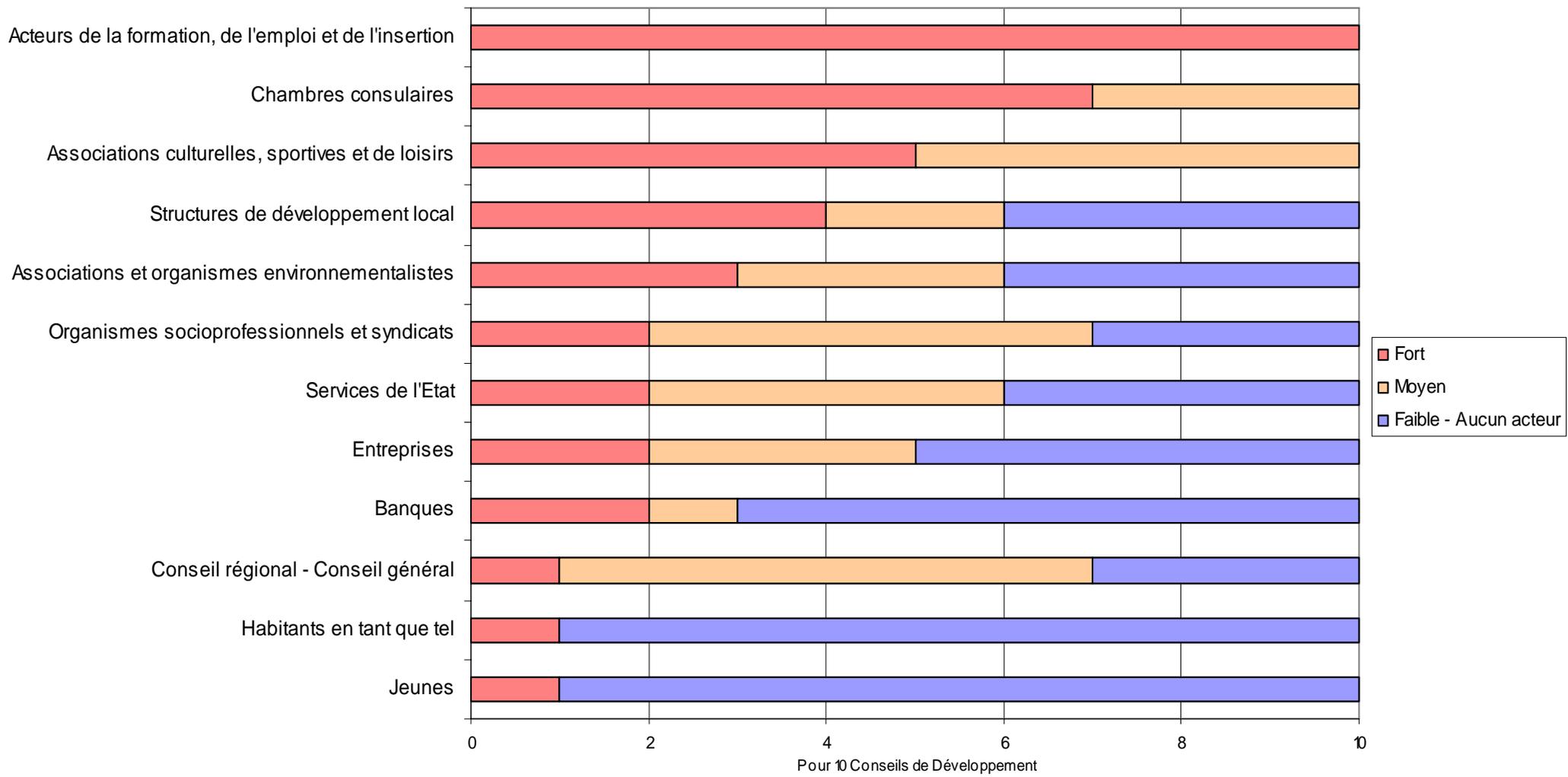
Globalement, les acteurs les plus investis dans les Conseils de Développement sont également ceux qui sont les plus représentés au sein de ces instances, à savoir les acteurs de la formation, de l'emploi et de l'insertion (forte participation sur tous les territoires), les chambres consulaires (très impliquées dans 7 territoires sur 10) et les associations culturelles, sportives et de loisirs (très actives dans la moitié des Pays). Les entreprises participent modérément en raison de leur faible disponibilité, ainsi que les élus régionaux et les conseillers généraux qui s'impliquent peu dans ce type d'instance territoriale. Les structures de développement territorial sont au contraire assez investies dans ces instances lorsqu'elles en font partie, en raison sans doute des synergies existantes entre leur activité et celle du Conseil de Développement. L'équilibre dans les prises de paroles des différents acteurs est jugé satisfaisant pour 8 territoires sur 10.

**Tableau Intitulé des collèges et commissions  
(3 pages consécutives)**





### NIVEAU DE PARTICIPATION DES ACTEURS

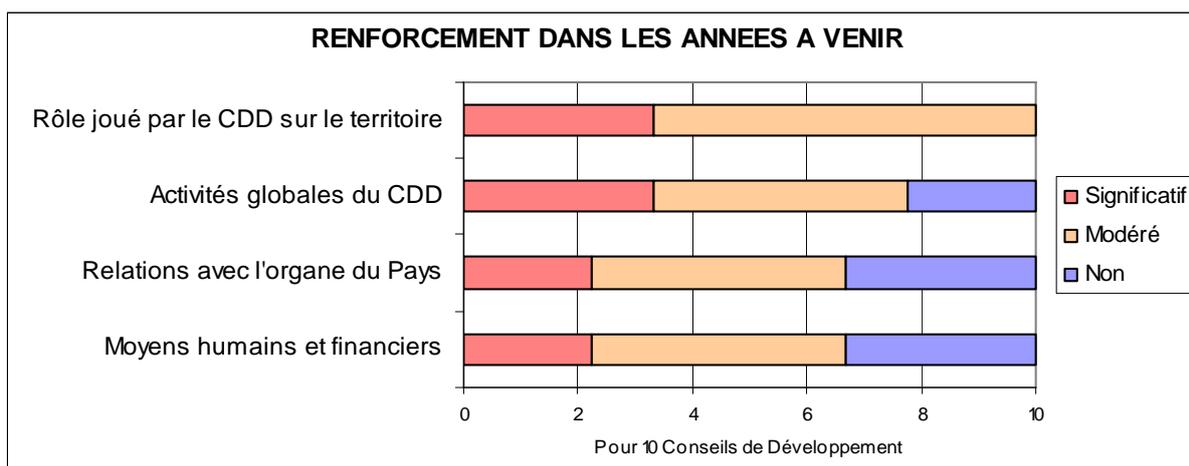


### **Note de lecture concernant l'ensemble des graphiques :**

*Les graphiques sont **gradués de 1 à 10** pour faciliter la compréhension des résultats de l'enquête (pour ne pas les exprimer en %, en raison du faible nombre de Conseils de Développement en Basse-Normandie).*

Les Conseils de Développement sont régulièrement (3 sur 10) ou occasionnellement (4 sur 10) saisis par les instances décisionnelles pour certains thèmes. Ils disposent dans leur majorité d'une capacité d'auto-saisine (7 sur 10). La moitié des territoires font appel au Conseil de Développement comme services instructeurs pour certains dossiers, régulièrement (3 sur 10) ou occasionnellement (2 sur 10). Les principales difficultés rencontrées par les Conseils de Développement concernent l'absentéisme, le manque de reconnaissance des partenaires, la méconnaissance du rôle de cette instance par les membres eux-mêmes et dans une moindre mesure l'imprécision des rôles et l'essoufflement après l'élaboration des différents projets de territoire. Le rôle du Conseil de Développement et la mobilisation des acteurs sont donc déterminants pour pérenniser l'activité de ce type d'instances sur les territoires. En revanche, les réticences des élus et la politisation de l'organe ne semblent pas constituer un obstacle majeur pour le bon fonctionnement des Conseils de Développement en Basse-Normandie.

Dans les années futures, les besoins exprimés concernent surtout l'ingénierie pour mener les travaux et la formation des membres du Conseil de Développement et – dans une moindre mesure – le renforcement des missions obligatoires et les échanges avec d'autres instances de ce type. Une politique de soutien à leur égard paraît donc nécessaire pour satisfaire ces besoins. La question des moyens ne semblent pas constituer en revanche une priorité majeure pour les Conseils de Développement. Conséquence, ces instances souhaitent surtout renforcer leur rôle sur le territoire et développer leurs activités globales dans les années à venir.



Aux dires des territoires, l'activité des Conseils de Développement se maintient et tend à se stabiliser. La dynamique s'essouffle, voire régresse en revanche dans 1/3 des territoires, en particulier dans les Agglomérations de Caen ou Cherbourg où ces instances sont actuellement au point mort. Conséquence, 4 Pays envisageaient – fin 2008 – de refondre la composition, l'organisation et le mode de fonctionnement de leur Conseil de Développement, en particulier les Pays de Caen et du Cotentin

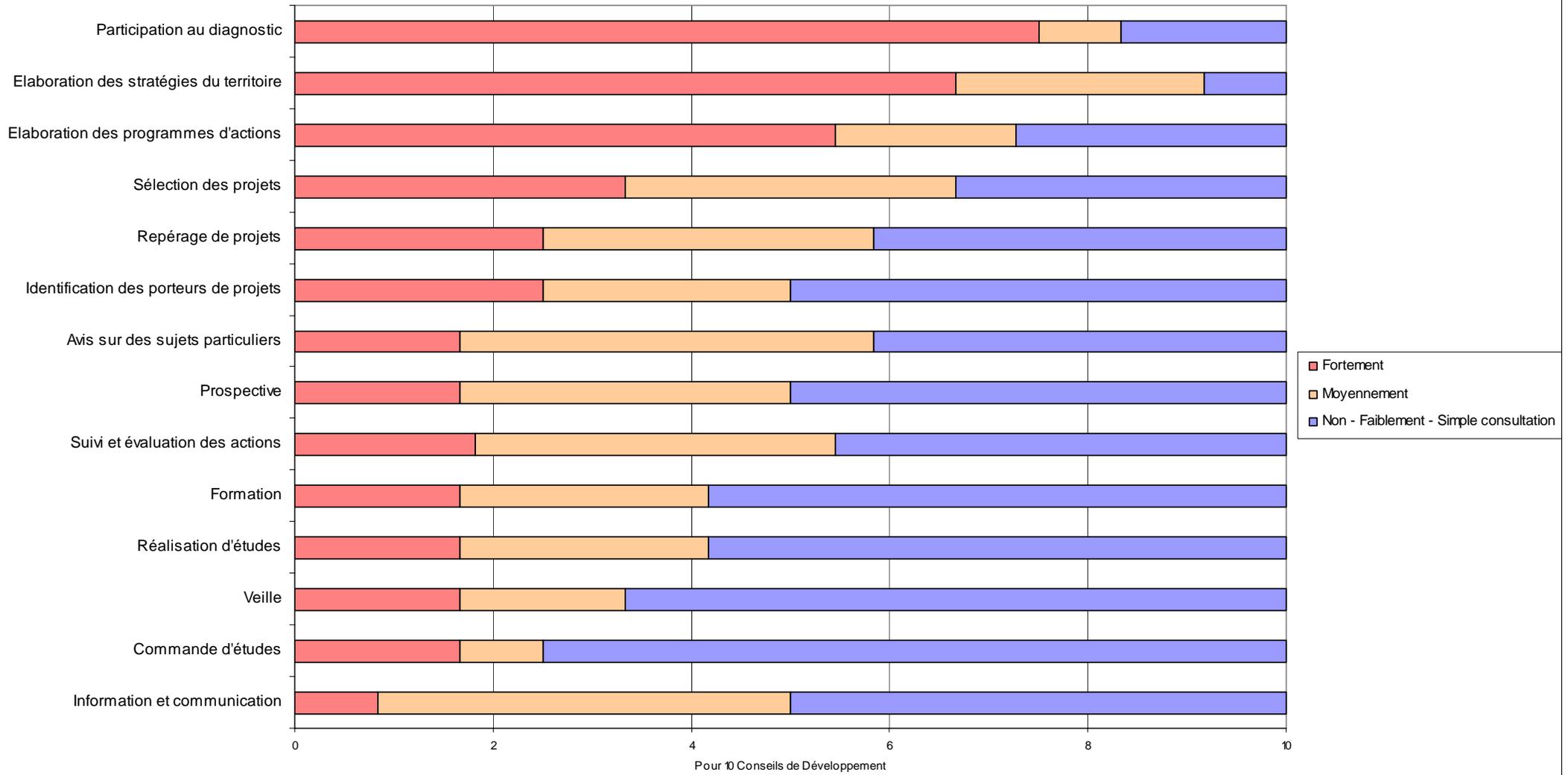
qui projettent de fusionner leur instance avec celle de l'Agglomération pour ne constituer qu'un seul et unique Conseil de Développement. Les Pays du Perche ornais et d'Alençon ont refondu chacun leur Conseil de Développement début 2009, de façon à les rendre plus opérationnels sur leur territoire.

### **III.1.3. Activités et impact global des Conseils de Développement**

Les Conseils de Développement ont été créés dans un premier temps pour participer à la réalisation de la Charte du Pays, d'où une forte implication de ces instances au moment de son élaboration. Ils se sont également fortement investis dans LEADER, au moment de la mise en œuvre du programme 2000-2006 et – plus récemment – pour l'élaboration du dossier de candidature 2007-2013. C'est d'ailleurs ce projet qui a suscité la plus forte mobilisation de ces instances participatives depuis leur création, générant la création de 11 GAL en Basse-Normandie. L'implication a été très forte également pour le diagnostic et la stratégie territoriale lors des conventions territoriales 2007-2013 (2 Pays sur 3), mais les Conseils de Développement ont été en revanche moins sollicités pour l'élaboration du programme d'actions (1 sur 3). D'une manière générale, ces instances ont peu participé à la préparation et à la mise en œuvre du contrat de Pays pour la période 2000-2006, mais ont été un peu plus associés au suivi et à l'évaluation du contrat (fortement pour 4 Pays sur 10). D'ici 2013, la quasi-totalité des Pays ont prévu d'associer les Conseils de Développement au suivi et à l'évaluation des conventions territoriales et – pour ceux qui sont concernés – à la mise en œuvre du programme LEADER. Les interactions sont en effet très fortes entre ces instances et les Comités de Programmation, ces derniers ayant fortement contribué à la structuration et à l'évolution du fonctionnement des Conseils de Développement lors du précédent programme européen « LEADER+ ».

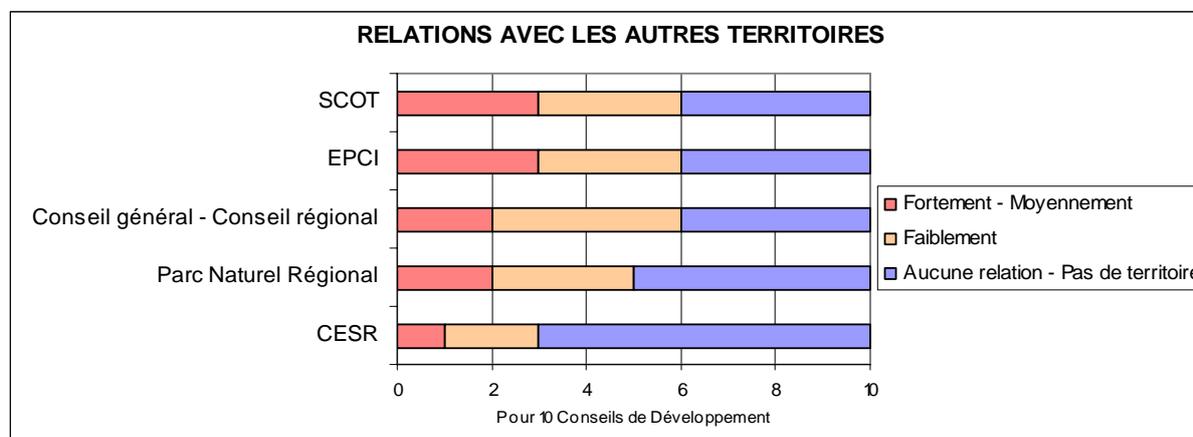
En termes de travaux, les Conseils de Développement sont surtout sollicités pour participer au diagnostic et à l'élaboration des stratégies du territoire (forte implication pour 7 Pays sur 10), et un peu moins à l'élaboration des programmes d'actions. Leur rôle reste limité pour tout ce qui concerne la sélection, le repérage et l'identification des projets (environ 3 Pays sur 10). Leur implication est plutôt modérée pour tous les autres types de travaux tels que la prospective, le suivi et l'évaluation des actions, la formation, la veille ou encore la réalisation et la commande d'études (implication forte pour 2 Pays sur 10). Les Conseils de Développement sont donc des « instances de réflexion » sollicitées surtout à l'occasion des grands projets de territoires, plutôt « en amont » du processus. Les sujets les plus fréquemment abordés par les Conseils de Développement concernent surtout les services à la population, le tourisme et le patrimoine, l'environnement, la création et la reprise d'entreprises, l'emploi et l'insertion. A l'inverse, des sujets tels que l'étalement urbain et les choix d'urbanisation, l'accueil de nouveaux habitants ou – dans une moindre mesure – l'habitat et le logement, les entreprises et le tissu productif, semblent moins mobiliser ces instances.

### DEGRE D'IMPLICATION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT SELON LA NATURE DES TRAVAUX



Les Conseils de Développement souhaitent renforcer l'ensemble de leurs activités, en particulier dans la sphère de la prospective, le suivi et l'évaluation des actions (9 Pays sur 10). Dans les années à venir, ils entendent jouer un rôle actif en continuant à s'investir dans le diagnostic et l'élaboration des stratégies du territoire (8 sur 10), mais aussi en diversifiant leurs activités dans le domaine de la formation, l'information et la communication, l'élaboration des programmes d'actions ou la commande d'études (7 / 10). Globalement, ces instances organisent et dispensent peu de formations pour leurs membres ou pour les acteurs du territoire (3 sur 10). Les Conseils de Développement cherchent donc à être plus opérationnels, sans pour autant remettre en cause leurs activités plus traditionnelles. L'investissement dans la prospective, le suivi et l'évaluation des actions, est sans doute une opportunité pour rebondir – sans s'essouffler – après la mise en œuvre des conventions territoriales et de LEADER pour la période 2007-2013.

Les relations des Conseils de Développement avec les autres territoires sont dans l'ensemble assez limitées. L'association aux travaux du SCOT – lorsqu'il existe – et à ceux des EPCI est jugée « forte » ou « moyenne » dans 3 Pays seulement sur 10. Les liens sont encore plus faibles avec la Région, les Départements et le CESR avec qui les Conseils de Développement échangent et travaillent très peu. La plupart de ces instances n'ont aucune relation avec le CESR et connaissent peu ses études. De leur côté, les Conseils de Développement comptent peu de représentants du CESR parmi leurs membres – 5 Pays<sup>30</sup> seulement sur 13 dans la région – à deux exceptions notables près : le Président du CESR est également Président d'un Pays – le PAPA<sup>31</sup> – et la Présidente du Conseil de Développement du Pays d'Auge est membre de longue date du CESR.

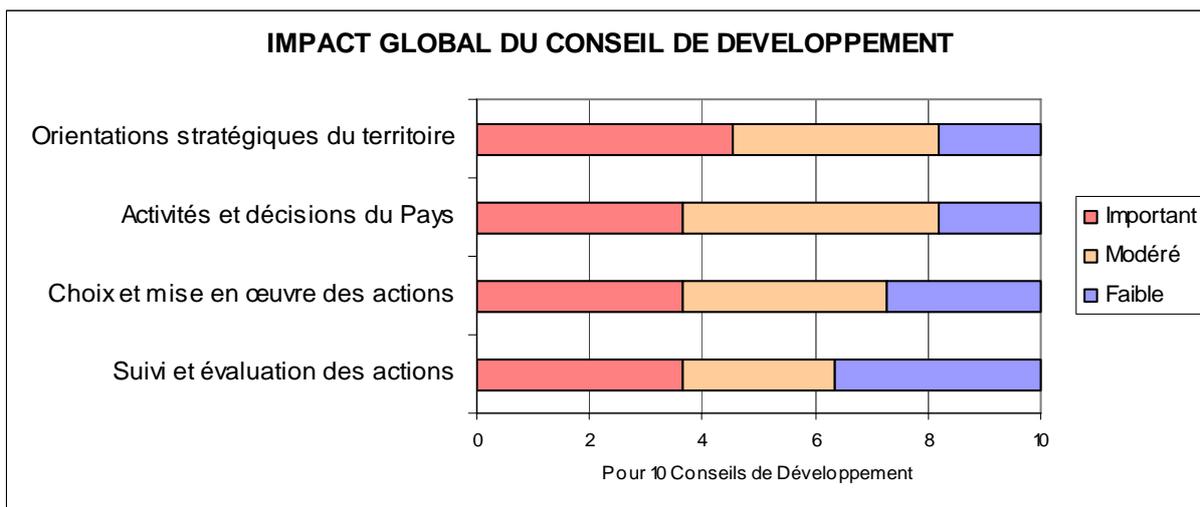


**Au final, quelle « valeur ajoutée » ont apporté les Conseils de Développement aux territoires depuis leur création ?** Aux dires des territoires, l'impact a été « fort » pour près de la moitié des Pays concernant les orientations stratégiques du territoire. La proportion est un peu moindre pour les activités et les décisions du Pays, le choix et la mise en œuvre des actions, le suivi et l'évaluation des actions (près de 4 Pays sur 10). **Le rôle des Conseils de Développement est**

<sup>30</sup> Le Pays d'Auge (1 membre), le Pays du Bocage (1 membre), le Pays du Cotentin (1 membre), le PAPA<sup>31</sup> (1 membre) et le Pays de Caen (5 membres), mais ce dernier ne fonctionne pas pour le moment.

<sup>31</sup> Il a été par ailleurs le 1<sup>er</sup> Président du Conseil de Développement du PAPA<sup>31</sup>.

**donc significatif, sans pour autant être déterminant** puisque un tiers des Pays considère l'impact global de ces instances comme « moyen » et même « faible » pour un quart d'entre eux. Ils influent surtout sur la stratégie et l'activité globale du Pays, mais un peu moins sur le choix, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions qui sont plus du ressort des élus car ce sont eux qui décident. Certains Conseils de Développement jouent cependant un rôle majeur dans certains territoires, comme par exemple dans le Pays d'Auge où il constitue le bras armé du Pays pour initier, instruire et arbitrer les projets.



### L'expérience des CESR concernant les Conseils de Développement au niveau national<sup>32</sup>

Les CESR, davantage encore que les Régions, se sont intéressés aux démarches conduites par les Conseils de Développement. Le **CESR de Basse-Normandie** n'est donc pas le seul CESR à avoir réalisé une étude sur ce sujet. Les expériences restent toutefois limitées, en dépit du rôle qu'ils pourraient exercer à l'échelle régionale. Les CESR ci-dessous ont pris cependant quelques initiatives notables en faveur des Conseils de Développement :

- Le **CESR de Haute-Normandie** a adopté en novembre 2006 un avis et un rapport sur « la démocratie locale participative en Haute-Normandie » qui a produit un état des lieux des modes de fonctionnement et des perspectives des Conseils de Développement et des Conseils de Quartier dans la région.
- Le **CESR d'Aquitaine**, en insistant sur la démarche participative, a organisé en 2005 un forum sur les Pays et les Agglomérations et soutient la création d'une association regroupant les Conseils de Développement d'Aquitaine sous la forme d'un Comité de Coordination des Conseils de Développement aquitains.
- Le **CESR de Midi-Pyrénées**, très impliqué dans la démarche des Pays, a organisé en 2004 un forum de la démocratie participative et invité le Conseil régional à accompagner les Conseils de Développement de la région.
- Le **CESR du Nord Pas-de-Calais** a conduit une étude en 2003 avec le soutien de l'État et du Conseil régional sur « les Conseils de Développement en région Nord Pas-de-Calais » qui s'attache à démontrer la plus value apportée par les Conseils aux projets de territoire.
- Le **CESR de Bourgogne** a adopté un avis et une communication en 2002 « Mise en place des conseils de développement en Bourgogne : replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale ».
- Le **CESR de Poitou-Charente** a adopté deux avis : « Conseils de Développement : Etat des lieux » en juin 2002 » et « Conseils de Développement : Repère pour l'avenir » en 2003.
- Le **CESR de la région Centre** a adopté un rapport sur « les Conseils de Développement en région Centre » en 2003, qui propose à la Région de tenir des Assises Régionales des Territoires et d'accompagner les Conseils de Développement.

<sup>32</sup> Inventaire figurant dans l'ouvrage « Conseils de Développement, Modes d'emploi » publié en avril 2009 (ADELS – UNADEL – Association Géants – Carrefour des Pays Lorrains – ARDL PACA).

### **III.2. PAYS D'AUGE**

Pays d'Auge Expansion (PAE)  
CCI du Pays d'Auge  
Carrefour de l'Espérance  
BP 87195  
14107 LISIEUX CEDEX  
Tél : 02.31.14.10.88  
Mail : pae@pays-auge.fr  
Site Internet : www.pays-auge.fr

Coprésidents du Pays : Nicole AMELINE, Ambroise DUPONT, Claude LETEURTRE

Directeur du Pays : Yves JACOB

Président du Conseil de Développement : Fabienne FERÉY

#### **LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT**

**Un Conseil de Développement très orienté sur le développement économique.**

**Une Présidente du Conseil de Développement très investie dans la structure et les activités du Pays.**

**Le Conseil de Développement est le « bras armé » du Pays pour initier, instruire et arbitrer les projets.**

#### **Réalisations « phare »**

- **Emergence et constitution de 2 Pôles d'Excellence Rurale :**
    - . « Métiers d'art et Patrimoine en Pays d'Auge »
    - . « Lait, viande et pomme : le Pays d'Auge par excellence »
  - **Candidature LEADER « Maîtrise de l'énergie en Pays d'Auge »**
  - **Mise en place d'un Agenda 21**
-

## Carte Pays d'Auge

## Un Pays à vocation économique

Le Pays d'Auge existait bien avant la loi « Voynet » en tant qu'entité géographique et historique. Pays d'Auge Expansion a été créé en 1995 à l'initiative des Parlementaires du territoire, en tant que Pays-test, suite à la promulgation de la loi « Pasqua ». Les acteurs socioprofessionnels se sont fortement impliqués dans la démarche, en particulier la CCI, la Chambre d'Agriculture et le Comité Interprofessionnel Pour la Promotion du Pays d'Auge (CIPPA) qui assurait alors la fonction de Comité d'Expansion pour l'ensemble du territoire. Structuré en association loi 1901, le Pays est co-présidé par les 3 Parlementaires du territoire – Ambroise DUPONT (Sénateur), Nicole AMELINE (Députée) et Claude LETEURTRE<sup>33</sup> (Député) actuellement – et a été constaté par arrêté préfectoral en 1997. A la demande du Sous-préfet de Lisieux, les statuts du Pays ont été modifiés en 2005 pour créer officiellement le Conseil de Développement qui n'existait pas alors juridiquement. En tant que membre de la Chambre d'Agriculture et Présidente du CIPPA, Fabienne FERREY<sup>34</sup> a alors été élue Présidente du Conseil de Développement<sup>35</sup>, fonction qu'elle assure toujours aujourd'hui.

La vocation de PAE est avant tout « économique ». La Chambre d'Agriculture et la CCI du Pays d'Auge sont très impliquées dans l'activité de la structure. Le périmètre du Pays coïncide avec celui de la CCI qui héberge PAE. Les réunions du Conseil de Développement se déroulent la plupart du temps à Lisieux, au siège de la CCI qui met des salles à sa disposition. L'équipe technique de PAE compte 7 personnes, dont 2 permanents, Yves JACOB assurant la Direction. Sur le plan territorial, le Pays comprend 12 Communautés de Communes et 2 SCOT (Nord et Sud Pays d'Auge). Les EPCI du territoire cotisent chacune 1 euro par habitant pour financer la structure.

## Une structure très intégrée au sein du Pays

Les instances décisionnelles du Pays comprennent un bureau, un Conseil d'Administration et une Assemblée Générale. Le bureau comprend 10 membres, à savoir les 3 co-présidents du Pays, 4 représentants des EPCI, la Présidente du Conseil de Développement et 2 représentants de la CCI et de la Chambre d'Agriculture. Ces dernières sont elles-mêmes membres du Conseil de Développement. Le Conseil d'Administration comprend lui 23 membres, les 3 co-présidents du Pays, 1 représentant du Conseil général et du Conseil régional, 12 représentants des EPCI du territoire, la Présidente du Conseil de Développement et 5 autres représentants de la « société civile<sup>36</sup> », tous membres du Conseil de Développement. L'Assemblée Générale regroupe une centaine de socioprofessionnels et d'élus du territoire, en particulier ceux siégeant au Conseil

<sup>33</sup> Claude LETEURTRE est lui-même Président du Conseil de Développement du Pays Sud-Calvados depuis 2006.

<sup>34</sup> Professionnellement, Fabienne FERREY est agricultrice dans le Pays d'Auge. Entrée à l'âge de 32 ans au CESR de Basse-Normandie, elle a été par deux fois Présidente de Commission. Elle siège toujours dans cette Assemblée régionale. Cet investissement personnel a conforté son expérience du travail en commun avec des partenaires socioprofessionnels d'horizons très différents.

<sup>35</sup> Fabienne FERREY, seule candidate au poste de Présidente, a été élue à l'unanimité par le Conseil de Développement du Pays d'Auge du 18 mars 2005.

<sup>36</sup> Consulaires, entreprises et associations

d'Administration du Pays, et l'ensemble des membres du Conseil de Développement. Ce dernier est donc fortement associé aux décisions du Pays, surtout sa Présidente qui s'investit beaucoup au sein de la structure. Le sous-préfet de Lisieux ne souhaitait pas au départ la présence du Président du Conseil de Développement au sein du bureau, mais l'Assemblée Générale l'a imposée, à la demande d'un élu, pour avoir un lien fort entre les deux instances.

La composition du Conseil de Développement a été validée en Assemblée Générale de PAE, le mode de désignation se faisant par 3 collèges : Consulaires et Entreprises (12 membres), Associations et Groupements professionnels (13 membres) et élus politiques (7 membres), soit un total de 32 membres. Chaque collège a sélectionné ses propres membres. Les Chambres consulaires ont désigné leurs 6 représentants<sup>37</sup>, ainsi que les 6 entreprises appartenant au même collège. PAE a défini la liste des Associations et des Groupements Professionnels devant participer au Conseil de Développement, mais les structures ont choisi elles-mêmes leurs membres en se concertant. Le collège des élus regroupe les 3 co-présidents du Pays, 2 représentants des EPCI et 1 représentant pour chacun des 2 SCOT du Pays d'Auge. Les élus du territoire se sont également réunis pour choisir leurs représentants. Excepté les 3 co-présidents du Pays, les autres élus du Conseil de Développement ne font pas partie du bureau de PAE, ce qui confère une certaine autonomie du Conseil de Développement vis-à-vis des instances décisionnelles du Pays. Les membres du Conseil de Développement s'investissent en général au nom de leur structure, sans mener pour autant d'action de « lobbying ».

La composition du Conseil de Développement n'a pas changé depuis sa création en 2005 – excepté les représentants des élus suite aux élections municipales de 2008 – une stabilité qui semble satisfaire les membres participants. La taille du Conseil de Développement pourrait être étoffée<sup>38</sup>, mais le Conseil de Développement s'oriente plutôt vers une formule visant à étendre le travail en Commissions à d'autres personnes qualifiées extérieures au Conseil de Développement (en limitant toutefois le nombre d'invités pour garantir un bon déroulement des séances de travail). Le Conseil de Développement comprend 2 Commissions – « Economie » et « Formation – Emploi » – une structuration qui conforte la vocation économique du Pays. Les Associations membres du Conseil de Développement représentent surtout les acteurs de l'insertion et de la formation, cette dernière problématique étant très prégnante sur le territoire.

### Une instance technique qui réfléchit et instruit les dossiers

Le Conseil de Développement est l'instance technique qui réfléchit et instruit les dossiers (partie opérationnelle), PAE étant la partie politique qui engage les crédits. Il ne se contente pas de définir les grandes orientations stratégiques du territoire, il réfléchit également aux actions à mettre en place et trouve les financements nécessaires. Cette dernière fonction est surtout liée à la personnalité de sa Présidente, Fabienne FERREY, qui travaille en parfaite synergie avec l'équipe technique du Pays. Ce passage de la réflexion à l'action est motivant pour les membres du Conseil de Développement et apporte de la cohérence aux projets des EPCI sur l'ensemble du territoire.

<sup>37</sup> 2 par Chambre (CCI, Chambre de Métiers et Chambre d'Agriculture).

<sup>38</sup> En renforçant notamment les représentants du monde économique.

Chaque Commission élit son propre rapporteur<sup>39</sup>. Les 2 rapporteurs participent à l'animation des Commissions, aux côtés de l'équipe technique du Pays. Ils se réunissent en moyenne tous les 2 mois avec Fabienne FERREY, la Présidente du Conseil de Développement, et Yves JACOB, le Directeur du Pays, pour réfléchir ensemble sur les activités et l'évolution de la structure. Cette rencontre informelle fait office de bureau du Conseil de Développement. Le rythme de travail des Commissions varie selon les sujets. Elles se réunissent en général en fonction des « appels à projets » et des urgences du Pays. Le Conseil de Développement a ainsi contribué à la constitution des 2 Pôles d'Excellence Rurale du territoire (« Métiers d'art et Patrimoine en Pays d'Auge », « Lait, viande et pomme : le Pays d'Auge par excellence »). Il s'est également investi dans la préparation des conventions territoriales dans le cadre du Contrat de Projets Etat-Région 2007-2013, avant même de disposer de la boîte à outil de l'Etat et de la Région.

### Le Conseil de Développement porte la démarche Agenda 21

Le Conseil de Développement est actuellement mobilisé pour actualiser la Charte du Pays dans le cadre de l'Agenda 21 qui vient d'être initié sur le territoire. Une réunion de lancement a été organisée, à l'initiative du Conseil de Développement, pour présenter les objectifs, la méthode et le calendrier de la démarche devant 130 acteurs du Pays d'Auge. Le Conseil de Développement se réunit rarement en Assemblée Plénière, mais cette réunion, qui s'est tenue à Lisieux le 8 décembre 2008, a été l'occasion de rassembler l'ensemble des membres du Conseil de Développement en présence des autres acteurs du développement économique augeron (élus, responsables des Chambres consulaires, d'entreprises, du secteur associatif, etc.). Le Conseil de Développement va être très impliqué dans cette démarche d'Agenda 21. Il a ainsi élaboré le cahier des charges de l'appel d'offres que le Pays a lancé pour recruter le prestataire de cet Agenda 21 et 2 membres du Conseil de Développement se sont investis directement pour rechercher les entreprises. Le Conseil d'Administration du Pays a entériné le choix du prestataire, sur proposition du Conseil de Développement. Habituellement, ce dernier ne recourt pas à des prestataires extérieurs pour réaliser des études ou alimenter ses réflexions, mais l'expérience récente de l'Agenda 21 pourrait changer les pratiques (réalisation d'études structurantes pour le territoire). Le prestataire s'appuiera sur les travaux déjà réalisés pour mener l'Agenda 21, en particulier les PADD<sup>40</sup> des 2 SCOT du territoire.

Le Conseil de Développement entretient peu de liens avec le GAL, mais il a été en revanche très moteur dans la détermination des orientations. D'une manière générale, l'implication du Conseil de Développement est forte pour ce qui est du diagnostic, des orientations stratégiques et du choix des projets. Il est également associé à l'évaluation des actions par le biais de l'implication de la Présidente du Conseil de Développement au sein des instances décisionnelles du Pays, mais les élus se contentent de faire, en général, une simple relecture des actions entreprises (analyse des succès et des échecs). Le Conseil de Développement n'a pas été

---

<sup>39</sup> Le rapporteur de la Commission « Economie » est un représentant de la CCI et celui de la Commission « Formation – Emploi » de la Mission Locale.

<sup>40</sup> PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable.

associé aux 2 démarches SCOT<sup>41</sup> engagées sur le territoire. Fabienne FEREY est conviée aux différentes réunions en tant que représentante de la Chambre d'Agriculture, mais pas en tant que Présidente du Conseil de Développement. L'existence de 2 SCOT ne facilite pas la coordination des actions de développement économique à l'échelle du territoire du Pays d'Auge. Ce dernier étant très tourné vers l'estuaire de la Seine, le Conseil de Développement a participé à 2 reprises à une réunion organisée à l'initiative du Havre pour échanger sur le fonctionnement et les travaux des Conseils de Développement des Pays Caux-Vallée de Seine, Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire, des Hautes Falaises et Risle-Estuaire en Haute-Normandie, de la Communauté d'Agglomération Caen la mer et du Pays d'Auge en Basse-Normandie (la dernière réunion remonte au début de l'année 2008, à Caen).

### Un outil d'aide à la décision pour les élus

La forte imbrication du Conseil de Développement au sein du Pays est liée pour beaucoup à la qualité des relations entre la Présidente du Conseil de Développement et l'équipe technique du Pays, mais aussi à la confiance qu'accordent les 3 co-présidents à cette instance. Beaucoup de courriers sont ainsi cosignés entre le Pays et le Conseil de Développement. Les travaux confiés au Conseil de Développement se décident au Conseil d'Administration du Pays. La présence de la Présidente du Conseil de Développement en son sein permet de bien comprendre les objectifs, les tenants et les aboutissants des différents sujets. Le Conseil de Développement valide alors les propositions, par un jeu d'allers-retours entre le Pays et Fabienne FEREY qui assure l'interface entre les deux instances. Une fois la mission fixée, le Conseil de Développement assure le support technique pour commencer à traiter le sujet et définir les objectifs. La Présidente du Conseil de Développement assure ensuite le relais avec l'équipe technique du Pays pour coordonner les travaux<sup>42</sup>, ce qui évite de perdre du temps pour engager les projets. Le dynamisme du Conseil de Développement repose beaucoup sur celui de sa Présidente – c'est elle, par exemple, qui a accompagné Yves JACOB à la Région pour négocier les conventions territoriales – mais les membres du Conseil de Développement s'investissent globalement bien dans la structure (environ 80 % des membres).

En termes de mission, le Conseil de Développement joue à la fois un rôle d'instruction et d'arbitrage des dossiers pour le compte des élus du territoire. Il permet de présélectionner les projets, ce qui facilite la décision (en particulier pour déterminer les plans d'actions dans le cadre des conventions territoriales). En tant que « tête de réseaux », le Conseil de Développement favorise le travail en commun et la compréhension mutuelle des différents acteurs du territoire. Il améliore les échanges entre les acteurs, car les gens ne s'ouvrent pas suffisamment sur l'extérieur. Il constitue ainsi un « vivier » d'acteurs socioprofessionnels que le Pays peut mobiliser en fonction de ses besoins pour préparer et mener à bien ses projets. Il peut jouer une fonction d'animation territoriale en allant à la rencontre des habitants sur le terrain, dans le cadre d'une démarche telle que l'Agenda 21, ou en

---

<sup>41</sup> La démarche du SCOT du Nord Pays d'Auge est terminée (mise en conformité des PLU avec le SCOT, alors que celle du Sud Pays d'Auge n'en est qu'à l'élaboration du PADD).

<sup>42</sup> Fabienne FEREY peut être amenée à saisir directement l'équipe technique du Pays lorsqu'elle perçoit des sujets structurants pour le Pays lors du bureau ou du Conseil d'Administration auxquels assistent également les chargés de mission de PAE.

interconnectant les acteurs avec les projets du Pays (rôle de médiation territoriale). Du fait de son caractère apolitique, le Conseil de Développement a ainsi permis de bien articuler les projets du Pays, dans le cadre des conventions territoriales, avec ceux de « Tourisme en Pays d'Auge », une structure indépendante de PAE qui avait suscité une opposition de la part de certains élus au moment de sa création.

Les moyens humains et financiers alloués au Conseil de Développement sont jugés suffisants pour l'animer et le faire vivre (mise à disposition du personnel du Pays et budget garanti par les divers financements dont bénéficie le territoire). A ce jour, le Conseil de Développement reste cependant insuffisamment connu sur le territoire, car il communique peu sur ses activités (faute de temps, notamment). Une formation des membres du Conseil de Développement sur certains thèmes en lien avec l'aménagement et le développement du territoire serait par ailleurs utile pour améliorer la qualité des travaux et des réflexions du Conseil de Développement. Une formation sur le développement durable sera ainsi dispensée dans le cadre de l'Agenda 21, par le prestataire lui-même (sans occulter la dimension développement économique).

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le Pays d'Auge est une entité géographique et historique qui existait bien avant la création de PAE au sens des lois « Pasqua » et « Voynet ». Cette identité augeronne avait permis de tisser des réseaux d'acteurs dont le travail en commun contribue aujourd'hui au dynamisme du territoire. La disparition éventuelle des Pays ne devrait donc pas casser cette dynamique, mais d'un point de vue formel, la structure n'aurait plus les moyens de financer ses activités (en tous cas au-delà de 2013, en fin de période de contractualisation<sup>43</sup>). Comment, dans ce contexte d'incertitude, faire perdurer la structure ? L'une des voies possibles consisterait à constituer un Syndicat Mixte qui engloberait, à terme, les 2 SCOT du territoire, mais les réflexions ne font pour le moment que commencer. L'antagonisme est toutefois fort entre les 2 SCOT, ce qui ne facilite pas la cohésion du territoire. Le Pays pourrait également s'ouvrir vers l'estuaire de la Seine, à l'instar des CCI qui cherchent à se rapprocher pour constituer une CCI interrégionale de l'estuaire. La démarche du Grenelle de l'Estuaire<sup>44</sup> initiée par Antoine RUFFENACHT, Maire et Président de la Communauté d'Agglomération du Havre, va également dans ce sens. Le Conseil de Développement devrait être maintenu, quel que soit le scénario, car les élus et les acteurs socioprofessionnels ont l'habitude de réfléchir ensemble sur des projets communs.

---

<sup>43</sup> Les conventions territoriales et LEADER couvrent la période 2007-2013.

<sup>44</sup> Cf. <http://www.grenelle-estuaire.fr/>, "Faire de notre estuaire un modèle de développement durable". La démarche implique à ce jour 5 Pays, les Pays des Hautes Falaises, Caux-Vallée de Seine, Havre-Pointe de Caux-Estuaire, Risle-Estuaire et Pays d'Auge.

### III.3. PAYS DE CAEN

Syndicat Mixte Caen-Métropole  
39 rue Desmoueux  
14000 CAEN  
Tél : 02.31.86.39.00  
Mail : [contact@caen-metropole.fr](mailto:contact@caen-metropole.fr)  
Site Internet : <http://www.caen-metropole.fr>

Président du Pays : Philippe DURON

Directeur Général des Services : Alain RABEC

Président du Conseil de Développement : aucun pour le moment

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Un Syndicat Mixte portant à la fois le Pays et le SCOT.**

**Un Conseil de Développement créé uniquement pour valider la Charte de Pays.**

#### Réalisations « phare »

**Le Conseil de Développement est une structure relativement jeune qui s'est mobilisée surtout sur le diagnostic et la stratégie du territoire. Il n'a donc pas pu initier de projets vraiment opérationnels pour le moment.**

#### Pays de Caen, une histoire mouvementée

Portée par le Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Agglomération Caennaise<sup>45</sup> (SIAUAC), l'Association pour la Constitution du Pays de Caen a été créée en 2000 pour initier la dynamique du Pays de Caen sur un périmètre – proposé par les membres de l'association – englobant 174 communes. Avec l'arrivée du Préfet IDRAC, une nouvelle approche des Pays est engagée, induisant une extension du projet de périmètre du Pays de Caen vers le sud du Calvados (qui avait également initié un processus de constitution de Pays<sup>46</sup>). Cela s'est traduit en 2002 par la constitution d'une nouvelle structure – l'Association de Préfiguration du Pays de Caen – et à la dissolution de la précédente. Dotée d'un outil d'ingénierie, la nouvelle association s'est alors engagée dans la réalisation d'une Charte, en s'appuyant sur un Conseil de Développement informel dont les membres ont été proposés par les 5 Commissions<sup>47</sup> constituées à cet effet. Les membres de ce premier Conseil de Développement ont donc été « auto-désignés » pour donner un simple avis formel.

<sup>45</sup> 50 communes à l'origine.

<sup>46</sup> Le Pays de Condé, de la Suisse Normande et de la Druance.

<sup>47</sup> 3 / 4 représentants proposés par Commission.

# Carte Pays de Caen

L'avis défavorable de la Communauté d'Agglomération de Caen la mer sur le projet de Charte de développement a conduit au blocage de la démarche.

La situation s'est débloquée en 2005 lorsque le Préfet SCHOTT a proposé de revenir au format initial, en constituant un Pays structurant le sud du Calvados et en resserrant davantage le Pays de Caen sur son aire urbaine. Conçu à l'origine pour la planification urbaine, le SIAUAC – transformé en Syndicat Mixte sous l'appellation Caen-Métropole en 2004 – est devenu la structure porteuse du Pays de Caen en 2006. Le Syndicat Mixte Caen-Métropole a lancé en 2004 l'élaboration du SCOT qui devra se substituer au Schéma Directeur de l'agglomération caennaise. Le Pays est donc porté par une structure à laquelle est adossé un SCOT, une convergence qui doit permettre d'élaborer un véritable projet de territoire à l'échelle du bassin de vie de Caen. Caen-Métropole compte aujourd'hui une Communauté d'Agglomération, 9 Communautés de Communes et 10 communes hors communauté, soit au total 143 communes. L'équipe administrative du Syndicat Mixte se compose de 6 personnes, dont 1 Directeur et 3 chargés de mission. La contribution des EPCI et des communes adhérentes est de 1 euro par habitant, calculée pour 2/3 au prorata de la population et pour 1/3 au prorata du potentiel fiscal.

#### Un Syndicat Mixte « fermé » constitué exclusivement d'élus.

Le Syndicat Mixte Caen-Métropole comprend un organe délibérant, le Comité Syndical comportant 100 membres représentant les EPCI et les communes hors Communautés. Il se réunit 3 à 4 fois par an pour assurer la gestion du Syndicat et délibérer sur les dossiers qui sont de sa compétence (SCOT, Pays, urbanisme commercial, etc.). S'agissant d'un Syndicat Mixte fermé, les instances décisionnelles de Caen-Métropole ne comprennent que des élus<sup>48</sup>. Chaque EPCI est représenté par 2 délégués, plus un délégué par tranche de 5 000 habitants, même incomplète. Les communes non adhérentes à un EPCI sont également représentées par un délégué par tranche de 5 000 habitants, même incomplète. La Communauté d'Agglomération Caen la mer compte actuellement 48 délégués sur les 100 membres du Comité Syndical.

Le Bureau est composé de 31 membres, tous élus du Comité Syndical (dont le Président et les 5 Vice-présidents). Il a délégation pour assurer les affaires courantes et pour suivre les dossiers sur lesquels il a reçu une délégation. Dans les statuts, la Communauté d'Agglomération Caen la mer compte un nombre de délégués égal au nombre total de représentants des autres Collectivités, plus un (16 membres aujourd'hui).

Les délégués de Caen-Métropole travaillent en Commissions thématiques préparant les choix, les avis et les positions du Syndicat Mixte sur les dossiers qui lui sont soumis. Il existe actuellement 5 Commissions. La Commission « Conduite du SCOT » constitue le Comité de Pilotage permanent de l'élaboration du SCOT. La Commission « Pays », composée de 25 délégués représentant les différentes

---

<sup>48</sup> Les instances décisionnelles des Syndicats Mixtes « ouverts » comportent des socioprofessionnels, en général des représentants des Chambres Consulaires qui s'investissent, en tant qu'établissements publics, dans les structures.

Collectivités du territoire, s'occupe plus spécifiquement de la politique « Pays » au sein de Caen-Métropole, les décisions finales incombant au Bureau et au Comité Syndical. Parallèlement aux travaux des Commissions, des groupes de travail associant des élus et, au-delà même du Conseil de Développement, des acteurs du territoire sont mis en place pour traiter des dossiers importants ou spécifiques tels que les services la population ou le bilan Carbone. Les procédures administratives excluant souvent la société civile des circuits de discussion<sup>49</sup>, Caen-Métropole a saisi l'opportunité de l'élaboration de la Charte pour constituer un Conseil de Développement.

### Un Conseil de Développement créé dans l'urgence pour valider la Charte de Pays

Le Conseil de Développement a été installé dans l'urgence en 2005 afin d'être saisi – conformément à la loi – sur le projet de Charte de Pays élaboré par le Syndicat Mixte Caen-Métropole. Dans sa configuration, il comprend 48 membres répartis en 4 collèges appartenant à différents milieux : « économiques » (17 membres), « syndicaux » (5 membres), « associatifs et culturels » (16 membres), « de l'université, de la recherche et de la santé » (7 membres). Le Conseil de Développement compte également 2 personnalités chargées de jouer le rôle de Sages et 1 représentant du Pays Sud Calvados en raison des synergies existantes entre les deux territoires. Le choix des membres s'est fait afin que la société civile soit représentée dans son ensemble.

Le Conseil de Développement s'est réuni une 1<sup>ère</sup> fois le 16 septembre 2005 pour donner un avis formel sur la Charte et le périmètre de l'actuel Pays de Caen. Il a été ensuite consulté sur l'élaboration de la Charte de développement du Pays et sur la convention territoriale cadre du Pays, les membres étant appelés à se prononcer sur des documents quasi-finalisés. Le Conseil de Développement a été associé aux études portant sur le bilan carbone et les services à la population, en particulier au sein des groupes de travail thématiques mis en place dans le cadre de cette dernière étude. Certains membres ont aussi participé aux ateliers thématiques organisés dans le cadre de la phase « état des lieux » de l'élaboration SCOT, entre décembre 2006 et juin 2007.

### Vers un nouveau Conseil de Développement

L'animation et la logistique du Conseil de Développement sont assurées par l'équipe technique du Pays. Il ne dispose pas de règlement intérieur. Il n'y a pas eu non plus d'élection de Président dans la mesure où le Syndicat devait prendre la compétence « Pays » au 1<sup>er</sup> janvier 2007, mais aussi en raison du renouvellement municipal prévu en 2008. Au cours du dernier semestre 2007, un groupe de travail associant des membres du Syndicat et du Conseil de Développement a cependant été mis en place afin de travailler à l'élaboration d'un futur règlement intérieur du Conseil de Développement.

Les statuts de Caen-Métropole, approuvés en décembre 2006, précisent que le Syndicat Mixte a compétence pour la constitution, la composition, le fonctionnement et l'animation du Conseil de Développement. Suite au renouvellement du Comité

---

<sup>49</sup> En particulier les SDAU.

Syndical de juin 2008, une réflexion est par conséquent en cours, au sein du Syndicat Mixte, afin de redynamiser le Conseil de Développement, mais les modalités précises ne sont pas encore arrêtées. Une évolution envisagée pourrait consister à fusionner le Conseil de Développement du Pays de Caen avec celui de la Communauté d'Agglomération de Caen la mer, une éventualité évoquée par Philippe DURON<sup>50</sup> afin de constituer un outil de dialogue ville / campagne au sein du territoire. Cette idée pourrait être précisée au printemps 2009, en concertation avec Caen-Métropole et Caen la mer. Une articulation pertinente avec les élus doit être mise en place afin que la société civile puisse s'exprimer. Le Conseil de Développement doit être sollicité pour faire émerger des projets opérationnels (actions thématiques sur des opérations données) et jouer un rôle de « capteur » en dressant un état régulier du territoire pour tirer le signal d'alarme et faire réagir les élus (fonction de veille). Il doit également être en capacité de se projeter à 10-15 ans pour anticiper les évolutions possibles du territoire (prospective).

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le Pays étant porté par un Syndicat Mixte auquel est adossé un SCOT, le périmètre du territoire ne devrait pas être modifié, excepté si le Paysage intercommunal était amené à évoluer. Il constitue un outil de Gouvernance dont la légitimité ne devrait pas être remise en cause. Dans ces conditions, le Conseil de Développement pourrait trouver sa place, même en cas de suppression juridique de ce type d'instance (puisque les Conseils de Développement sont légalement rattachés aux Pays). Le Pays n'est pas seulement une interface pour capter des financements (esprit de guichet), il constitue également un lieu de dialogue et de concertation travaillant à l'élaboration d'un projet commun d'aménagement et de développement du territoire, dans une dynamique de développement durable. Le Conseil de Développement peut par conséquent constituer un vivier de socioprofessionnels sur lequel les élus pourront s'appuyer pour monter leurs projets.

---

<sup>50</sup> Réunion du Bureau de Caen-Métropole, le 12 septembre 2008 / Entretien avec le CESR sur les perspectives du Conseil de Développement du Pays de Caen et celui de Caen la mer, le 22 janvier 2009.

### III.4. COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CAEN LA MER

Communauté d'Agglomération de Caen la mer  
21 place de la République  
14050 CAEN CEDEX  
Tél : 02.31.39.40.00  
Mail : caenlamer@agglo-caen.fr  
Site Internet : <http://www.caenlamer.fr>

Président d'Agglomération : Philippe DURON

Directeur Général des Services : Gérard FOURQUET

Président du Conseil de Développement : aucun pour le moment

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Un Conseil de Développement créé uniquement pour valider le projet d'Agglomération.**

**Une instance donnant un simple avis sur des documents et des projets finalisés.**

**Un rattachement administratif qui a beaucoup changé au sein de la Communauté d'Agglomération.**

**Une fusion annoncée du Conseil de Développement de Caen la mer avec celui du Pays de Caen.**

#### Réalisations « phare »

**Le Conseil de Développement a été créé avant tout pour donner un avis sur le projet d'Agglomération de Caen la mer. Les membres se prononcent également sur l'opportunité que présentent certains projets concernant l'Agglomération, mais il n'a pas vocation à faire émerger des projets ou mener des travaux pour le compte des élus.**

---

Les genèses de la Communauté d'Agglomération Caen la mer remontent à la création du district du Grand Caen, constitué en 1990, qui regroupait alors 18 communes adhérentes. La structure s'est commuée en Communauté d'Agglomération du Grand Caen en 2002, puis s'est rebaptisée Caen la mer suite à l'extension de son périmètre en 2003 (10 nouvelles communes adhérentes). La Communauté d'Agglomération compte 29 communes aujourd'hui, la commune de Sannerville ayant adhéré à la structure en 2004.

### Un Conseil de Développement créé avant tout pour valider le projet d'agglomération

En 2003, Caen la mer s'est lancée dans l'élaboration de son projet d'agglomération, afin de passer avec l'Etat et la Région un contrat d'agglomération. Conformément à la loi « Voynet », Caen la mer a dû constituer un Conseil de Développement à cette occasion, de façon à pouvoir lui soumettre le projet pour avis (obligatoire pour pouvoir contractualiser). L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 « relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 » de la loi « Voynet », précise que le Conseil Communautaire doit arrêter la composition du Conseil de Développement en prenant en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes, et arrêter les modalités de désignation des membres. Après avis du Bureau Communautaire, le Conseil Communautaire a désigné 23 personnes qualifiées représentant les différentes sphères socioprofessionnelles lors de sa séance du 23 mai 2003.

Dans la délibération du Conseil Communautaire instituant le Conseil de Développement, il est précisé que « le Conseil de Développement est une instance de débat et de proposition. Il n'a pas pour mission de se substituer aux propres missions des élus de Caen la mer. Le Conseil de Développement donne des avis, le Bureau et le Conseil Communautaire décident ». Ses missions sont clairement définies : il « doit être consulté pour avis sur le projet d'agglomération » et « peut être consulté sur toute question relative à la mise en œuvre du projet ainsi que sur toute autre question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement ».

### Une structure informelle peu sollicitée au sein de Caen la mer

En pratique, le Conseil de Développement a juste donné un avis formel sur le projet<sup>51</sup> et le contrat d'agglomération. Il s'est également prononcé sur les conventions territoriales pour la période 2007-2013. D'une manière générale, le Conseil de Développement se réunit en Assemblée Plénière une fois par an – une douzaine de participants en moyenne – et fait part de ses remarques sur les documents qui lui sont présentés. Les membres se prononcent également sur l'opportunité que présentent certains projets pour l'Agglomération (Agenda 21, Projet Métropolitain Caen – Rouen – Le Havre, sports équestres mondiaux, grands projets de Caen la mer, etc.). Le Conseil de Développement n'a pas été sollicité pour faire émerger des projets ou mener des travaux spécifiques pour le compte des élus (prospective, etc.).

Le Conseil de Développement est présidé par le Président de Caen la mer. Les réunions se déroulent en présence des « administratifs » qui s'occupent du Conseil de Développement au sein de Caen la mer et de quelques intervenants qui viennent éclairer les débats. Au départ, le Conseil de Développement était rattaché au Secrétariat de l'Assemblée, puis a été transféré au « Développement économique », pour finalement être confié à la « Communication » en raison de la fonction « d'écoute » qu'exerce le Conseil de Développement sur le territoire et qui est nécessaire à intégrer dans la construction du discours institutionnel par la Direction de la Communication. Ces transferts successifs illustrent l'intégration difficile de cette instance au sein de Caen la mer. L'animation et la logistique du Conseil de

---

<sup>51</sup> Le projet d'agglomération a été élaboré par la Commission « Prospective » de Caen la mer, en concertation avec les autres Commissions.

Développement ne mobilisent que 5 % du temps d'une mission à temps complet, et pas de budget spécifique. Toutefois – pour 2009 – une proposition de budget a été arrêtée pour un montant de 4 500 euros.

Depuis sa création, le Conseil de Développement n'a donc pas été totalement structuré. Son statut et son règlement intérieur n'ont pas été définis. Ce rôle limité n'est pas un choix délibéré des élus. Au départ, Caen la mer souhaitait réellement associer la société civile, mais les modalités de fonctionnement du Conseil de Développement n'ont pas été clairement déterminées. En interne, la disponibilité limitée des élus et des administratifs, et la forte ingénierie dont dispose Caen la mer pour mener ses projets, ont freiné l'activité du Conseil de Développement. Luc DUNCOMBE, alors Président de Caen la mer, a toutefois affirmé en 2006 son souhait que le Conseil de Développement puisse occuper une place privilégiée dans le circuit de prise de décision de Caen la mer, dans un esprit de coproduction, les domaines d'expertise des membres pouvant devenir des thèmes d'intervention du conseil.

Pour l'avenir, le Conseil Communautaire du 20 mars 2009 a décidé du principe de la constitution d'un Conseil de Développement commun avec Caen-Métropole. La réflexion est en cours sur le fonctionnement de ce futur Conseil de Développement.

#### Les Conseils de Développement de l'estuaire de la Seine se rencontrent pour partager leurs expériences

La proposition se nourrit de l'expérience d'autres Conseils de Développement, en particulier ceux de l'estuaire de la Seine réunis à l'initiative du Havre à 2 reprises, le 3 octobre 2007 et le 24 janvier 2008. L'objectif de ces rencontres est de comprendre les modes de fonctionnement de chaque Conseil de Développement, apprendre à mieux se connaître, identifier des problématiques communes, développer des réflexions partagées et promouvoir des propositions cohérentes en synergie à l'échelle de l'estuaire de la Seine. Les Conseils de Développement invités concernent en Haute-Normandie les Pays Caux-Vallée de Seine, Le Havre-Pointe de Caux-Estuaire, des Hautes Falaises et Risle-Estuaire, et en Basse-Normandie le Pays d'Auge et Caen la mer. L'initiative du Havre montre tout l'intérêt d'une telle démarche visant à permettre aux Conseils de Développement de mieux se connaître (partage d'expériences) et d'initier des réflexions et des actions communes.

Le partage d'expérience montre une grande diversité dans l'organisation et le fonctionnement des différents Conseils de Développement. Celui du Havre s'est fortement inspiré de celui de Nantes. Il fonctionne sans élu et constitue surtout une « boîte à idées » pour les élus (peu de publications, contrairement au Conseil de Développement nantais, mais plutôt la rédaction de courtes notes). Il comprend 100 membres, le Conseil de Développement du Havre ayant cherché à constituer une instance la plus représentative possible de la population et de la société civile (répartition par âge, catégorie sociale et milieux professionnels). Tous les membres sont bénévoles et se font rembourser leurs frais de déplacement. Le Conseil de Développement du Havre fonctionne autour de grands thèmes, pouvant occasionner plus de 100 réunions annuelles. Il peut être à l'initiative des travaux de réflexion ou bien être saisi par les élus pour mener un travail, en veillant à ne pas aller sur le terrain « politicien ». Si un membre le souhaite, il peut créer un groupe de travail spécifique autour d'un sujet particulier. Si l'avis du Conseil de Développement du

Havre contenu dans une courte note est jugé recevable, des réunions de travail se mettent alors en place avec les élus et les services concernés.

L'expérience du Havre est intéressante, car les Conseils de Développement du Pays et de l'Agglomération ont fusionné pour ne former qu'une seule instance, une orientation que devrait prendre le Pays de Caen et la Communauté d'Agglomération Caen la mer dans les mois à venir (pour mieux coordonner les actions entre la ville-centre et les espaces périurbains, et éviter ainsi des concurrences territoriales préjudiciables pour l'ensemble de la Capitale régionale).

### III.5. PAYS DU BESSIN AU VIROIS

Pays du Bessin au Virois  
ZAE route de Caen  
14400 BAYEUX  
Tél : 02.31.21.06.10  
Mail : [contact@bessin-virois.fr](mailto:contact@bessin-virois.fr)  
Site Internet : <http://www.bessin-virois.fr>

Bureaux du Pays à Vire (équipe « LEADER »)  
La Papillonnière  
14500 Vire  
Tél : 02.31.67.57.01

Président du Pays : Yves RONDEL

Directeur du Pays : Vincent LOPEZ

Président du Conseil de Développement : Louis HEURTEAUX

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Le Conseil de Développement à l'origine de la création du Pays.**

**Le Président du Conseil de Développement assure l'interface avec les instances décisionnelles du Pays.**

**Une instance de réflexion visant surtout à définir les orientations stratégiques du territoire.**

**Les élus constituent plutôt des groupes opérationnels pour piloter leurs projets.**

#### Réalisations « phare »

- **Diagnostic sur les services à la population**
- **Mise en place du réseau des correspondants de la création**
- **Soutien pour la candidature au programme ATEnEE<sup>52</sup>**

---

<sup>52</sup> ATEnEE : Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique. Le contrat ATEnEE s'adresse aux nouvelles intercommunalités (agglomérations, Pays et Parcs Naturels Régionaux) qui s'engagent dans un projet de territoire. Il permet à ces acteurs locaux d'intégrer dans leur politique territoriale les enjeux environnementaux, d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Programme signé pour trois ans entre les partenaires locaux et l'ADEME, il peut constituer le volet environnemental d'un Agenda 21 Local ou en être tout simplement le précurseur.

## Carte Pays du Bessin au Virois

## Le Conseil de Développement impulse la création du Pays

La promulgation de la loi « Pasqua » a suscité en 1998 l'émergence de 3 Pays dans l'ouest du Calvados, le Pays du Bessin, le Pays du Pré-Bocage et le Pays du Bocage Virois. Jugeant la taille de ces 3 territoires insuffisante, le Préfet IDRAC a demandé en 2001 de suspendre les démarches de Préfiguration et de réfléchir à l'opportunité de créer un seul et unique Pays – le Pays Ouest Calvados – en fusionnant les 3 entités territoriales. Un Comité de Pilotage, associant 3 élus et 3 socioprofessionnels appartenant à chacun des 3 sous-bassins, s'est alors constitué pour mener à bien cette opération. Les genèses de l'actuel Conseil de Développement remontent à cette période lorsqu'un « groupe opérationnel » a été créé, à l'initiative du Comité de Pilotage, pour initier le processus. Cette instance informelle, sans véritable enjeu politique, s'est commuée officiellement en Conseil de Développement en 2002 et a contribué au vaste débat démocratique qui s'est engagé sur l'ensemble du territoire autour de la question du Pays.

Les élus se sont ensuite saisis politiquement du sujet, en votant la fusion des 3 sous-bassins, le Bessin ayant joué le rôle de « chef de file » du projet. L'association du Pays du Bessin et du Bocage a été créée en 2003, puis a changé de nom en 2004 suite à un concours organisé par voie de presse pour devenir le Pays du Bessin au Virois. Le Conseil de Développement est donc à l'origine de la création du Pays comportant au total 13 Communautés de Communes et 1 commune indépendante. En 2008, la Communauté de Communes Intercom Balleroy – Le Molay-Littry a demandé à rejoindre le territoire. D'un point de vue pratique, l'équipe technique du Pays compte 4,5 personnes<sup>53</sup>, dont 4 chargés de mission. Vincent LOPEZ assure la coordination de la structure. Les EPCI du territoire cotisent 0,20 euro par habitant, cette contribution devant être prochainement renforcée pour financer l'animation du GAL-LEADER pour la période 2007-2013.

Le Pays du Bessin au Virois est administré, en tant qu'association, par un Conseil d'Administration élu pour 3 ans. Les dernières élections ont eu lieu le 5 février 2009. Dans un souci d'équilibre des territoires, le Conseil d'Administration regroupe les 13 Présidents des Communautés de Communes, les 12 conseillers généraux élus au sein des cantons du Pays, 2 conseillers régionaux, 3 Parlementaires, la Présidente du Groupe d'Action Locale et le Président du Conseil de Développement, soit une trentaine de membres en comptant les doublons<sup>54</sup>. Il se réunit environ 1 fois par trimestre pour prendre les décisions courantes du Pays. Le Président du Conseil de Développement est le seul représentant du Conseil de Développement au sein de cette instance décisionnelle. L'Assemblée Générale « ordinaire » de l'association se réunit en moyenne 1 fois par an<sup>55</sup> pour adopter le budget, dresser un bilan des actions réalisées, arrêter le programme de travail de l'année suivante, etc. Cette Assemblée Générale publique<sup>56</sup> rassemble tous les membres actifs de l'association, en particulier 6 représentants<sup>57</sup> du Conseil de Développement ayant voix délibérative. Le Président du Conseil de Développement

<sup>53</sup> En Equivalent Temps Plein.

<sup>54</sup> Conseillers généraux également Présidents de Communautés de Communes.

<sup>55</sup> Davantage en cas de modification des statuts de l'association.

<sup>56</sup> La Presse et des « personnes invitées » sont conviées à participer à chacune des AG.

<sup>57</sup> Les 6 représentants sont proposés par le Conseil de Développement, le choix étant validé formellement par le CA du Pays.

constitue la véritable courroie de transmission entre le Conseil de Développement et l'instance décisionnelle et est reconnu, à ce titre, comme la véritable interface entre les élus et les membres de cette instance participative.

### L'absentéisme conduit à réduire la taille du Conseil de Développement

Dans sa configuration d'origine, le 1<sup>er</sup> Conseil de Développement comportait au total 57 membres répartis en 4 collèges : Elus, Socioprofessionnels, Associations et Acteurs qualifiés. Le collège des élus comportait 9 membres représentant les 3 sous-bassins (3 x 3). La composition des autres collèges était plus complexe. La répartition devait tenir compte de la sphère d'activité des membres répartie en 6 domaines, en veillant à respecter une bonne représentativité territoriale par sous-bassin (et non par EPCI) :

- Economie ;
- Tourisme ;
- Solidarité – Proximité ;
- Culture – Patrimoine ;
- Environnement – Cadre de vie ;
- Education – Sport – Loisirs.

En 2002, à la création du Conseil de Développement, les « Socioprofessionnels » disposaient de 21 membres, les « Associations » de 20 et les « Acteurs qualifiés » de 7. La désignation s'est faite de manière empirique, en puisant dans les groupes de travail de Préfiguration des 3 précédents Pays qui avaient été constitués pour l'élaboration des différentes Chartes de territoire. La constitution d'un collège d'élus répondait surtout à la volonté des élus du territoire de s'associer aux travaux des socioprofessionnels, tout en gardant un regard sur les activités du Conseil de Développement.

Le fort absentéisme observé au sein du Conseil de Développement a conduit à réduire le nombre de membres, en sollicitant directement les anciens membres, en général par courrier, pour savoir s'ils souhaitaient poursuivre leur engagement. Le Conseil de Développement compte aujourd'hui 42 membres, dont 13 élus, 9 personnes qualifiées, 8 socioprofessionnels et 12 représentants d'associations.

Les membres se retrouvent en Assemblée Plénière – 2 rencontres par an en moyenne – et travaillent en Commissions :

- Développement économique ;
- Services à la population ;
- Environnement ;
- Tourisme – Culture – Sports – Loisirs ;
- Structuration du territoire.

Les Commissions se réunissent environ 2 à 3 fois par an, excepté celle concernant la structuration du territoire qui ne fonctionne pas vraiment<sup>58</sup>. Chaque Commission désigne un « rapporteur » sur la base du volontariat, l'ensemble des

---

<sup>58</sup> Cette Commission fait doublon avec les 3 SCOT du territoire, d'où un sentiment d'inutilité de la part des membres du Conseil de Développement qui s'investissent en son sein.

rapporteurs constituant avec le Président du Conseil de Développement élu par ses pairs le bureau du Conseil de Développement. L'actuel bureau a été renouvelé en même temps que le Pays, en octobre 2006, Louis HEURTEAUX<sup>59</sup> ayant été reconduit dans ses fonctions de Président à cette occasion. Cet ancien salarié de la Chambre d'Agriculture, spécialisé dans le « développement rural », s'est présenté lors des dernières élections municipales en 2008, où il a été élu pour la première fois. Cette fonction « élective » n'a pas vraiment changé son rôle et sa perception au sein de l'instance décisionnelle du Pays, mais elle conforte l'idée que Les Conseils de Développement constituent souvent un « vivier d'élus pour demain ». Les travaux du Conseil de Développement sont souvent élargis à d'autres acteurs du territoire invités à cette occasion, de façon à redynamiser le Conseil de Développement et élargir la structure à d'autres personnes (à des fins notamment de renouvellement de l'équipe). Les techniciens des 3 SCOT et du Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin, comportant une partie commune avec le Pays, sont systématiquement invités pour coordonner les réflexions et les actions des différents territoires.

Le Conseil de Développement dispose d'un règlement intérieur définissant son rôle et les modalités de fonctionnement de la structure. Le mandat de ses membres est aussi de 3 ans, les missions du Conseil de Développement étant définies de la manière suivante :

- participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Charte du territoire et du programme d'actions du Pays ;
- assurer son évaluation ;
- animer le territoire et piloter la réflexion sur son évolution.

D'un point de vue pratique, les techniciens du Pays assurent l'animation et la logistique du Conseil de Développement, en lien avec le Président et les rapporteurs des Commissions de cette instance. Le dynamisme de la structure repose beaucoup sur les chargés de mission du Pays dont la disponibilité n'est pas toujours garantie en raison de leur charge de travail (autres missions à assumer que le Conseil de Développement). Le Pays assure directement le financement du Conseil de Développement. Les 5 000 euros versés par la Région pour aider à l'animation de la structure sont utiles pour la formation des membres du Conseil de Développement – en particulier pour tout ce qui concerne l'aménagement et le développement du territoire, dont la complexité des dispositifs ne favorise pas l'implication des socioprofessionnels au sein des Conseils de Développement – et l'organisation de voyages d'études, à l'instar de ce qui a été fait en 2007 (déplacement de 3 jours en Allemagne et en Lorraine). Ces déplacements sont utiles sur un plan pédagogique et renforcent la cohésion des membres au sein du Conseil de Développement. D'une manière générale, les moyens consacrés au Conseil de Développement sont jugés « insuffisants » par le Pays lui-même.

### Une instance de réflexion sur les orientations stratégiques du territoire

Le Conseil de Développement donne des avis sur demande, dispose d'une capacité d'auto-saisine pour toute question touchant à l'aménagement et au développement du territoire, et est consulté de manière régulière sur l'ensemble de

---

<sup>59</sup> Louis HEURTEAUX est un ancien membre du CESR.

la mise en œuvre du programme d'actions. Dans les faits, le Conseil de Développement a joué un rôle majeur dans l'émergence du Pays du Bessin au Virois, mais les élus ont ensuite pris le relais. Le Conseil de Développement s'est fortement investi dans le diagnostic et l'élaboration de la Charte dès la constitution du Pays. Son avis est parfois sollicité pour enrichir et arbitrer les projets que les élus leur soumettent. Les propositions émanent en général des élus eux-mêmes. Du coup, le Conseil de Développement n'est pas vraiment perçu comme une instance de préconisation directe, mais plutôt comme un espace de réflexion visant à définir les orientations stratégiques du territoire à long-terme. Le Conseil de Développement s'est ainsi fortement investi dans le diagnostic et la détermination de la stratégie territoriale dans le cadre des conventions territoriales pour la période 2007-2013, mais il a été en revanche assez peu associé à la détermination du programme d'actions, en raison notamment du calendrier trop serré. Il a pu néanmoins procéder à des arbitrages, politique par politique, ce qui a contribué à éliminer certains projets. De part la réflexion qu'il a pu apporter, le Conseil de Développement a participé à la candidature du Pays au contrat ATEnEE.

Le Conseil de Développement a joué un rôle important dans la candidature de LEADER<sup>60</sup> pour la période 2007-2013. C'est lui par exemple qui a déterminé la composition du Comité de Programmation, dont une partie de ses membres fait partie en tant qu'acteurs privés (en non en tant que membres du Conseil de Développement). Il a été saisi une fois par le Pays pour réfléchir sur la question du tourisme dans le Bessin et son avis a été récemment sollicité pour se prononcer sur l'adhésion de la Communauté de Communes Intercom Balleroy – Le Molay-Littry au Pays du Bessin au Virois. D'une manière générale, le Pays considère que les travaux du Conseil de Développement ont eu un impact « important » sur les orientations stratégiques du territoire, le suivi et l'évaluation des actions, mais aussi sur l'activité et les décisions du Pays.

#### Les élus s'appuient plutôt sur des groupes opérationnels pour piloter leurs projets

Le Conseil de Développement semble pourtant souffrir d'un manque de lisibilité et de reconnaissance de la part des élus du territoire, lié en grande partie à une méconnaissance de ses activités. Les travaux du Conseil de Développement font pourtant l'objet de comptes rendus, mais ceux-ci ne sont pas diffusés aux élus. L'impact global du Conseil de Développement sur les choix et la mise en œuvre des actions est jugé comme « modéré » par le Pays, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les élus ont parfois du mal à dissocier le Conseil de Développement de l'entité Pays. Ils ont également l'habitude de travailler avec les socioprofessionnels en s'appuyant sur leurs propres réseaux, sans solliciter par conséquent le Conseil de Développement. Ils préfèrent en général constituer des groupes opérationnels pour piloter leurs projets (gestion des déchets, centre aquatique, etc.), en sollicitant les socioprofessionnels en fonction de leurs compétences. Les membres du Conseil de Développement sont également invités à ces Comités de Pilotage selon les sujets traités, mais ils ne sont pas les seuls acteurs socioéconomiques du territoire à être conviés.

---

<sup>60</sup> Le territoire comptait deux GAL LEADER+ pour la période 2000-2006, « Bessin LEADER+ » et « Bocage Développement ».

Les EPCI du territoire disposent en outre d'une capacité d'ingénierie<sup>61</sup> sur laquelle le Pays peut s'appuyer directement pour définir, sélectionner et mettre en œuvre ses projets, d'où une faible interpellation du Conseil de Développement pour élaborer le programme d'actions du Pays.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Six ans après la création du Pays du Bessin au Virois, ses retombées sont importantes sur tout le territoire. Interface financière et facilitateur de projets, le Pays a favorisé le travail en commun et la mise en réseau des différents acteurs, grâce notamment à l'existence et l'activité du Conseil de Développement. Malgré cela, le Pays reste une structure fragile insuffisamment reconnue auprès des élus. Le Conseil d'Administration du Pays a décidé de constituer un groupe de travail pour étudier les solutions de rapprochement avec les SCOT.

Le Conseil de Développement entretient actuellement très peu de liens avec les SCOT. La remise en cause des Pays, auxquels sont adossés les Conseils de Développement, risque de compromettre l'existence du Conseil de Développement s'il ne constitue pas une priorité pour les élus. En tant que territoire de projet, le Pays est le bon échelon pour adosser un Conseil de Développement, mais en aucun cas les EPCI dont la taille est trop petite. Une sensibilisation des élus sur la plus value que peut apporter cette instance participative dans les choix d'actions publiques est donc indispensable pour pérenniser son action sur l'ensemble du territoire. L'intérêt est d'autant plus fort que les acteurs les plus assidus, qui s'investissent dans le Conseil de Développement, ont le sentiment d'être vraiment utiles pour le développement du territoire.

---

<sup>61</sup> Directeurs et chargés de mission des EPCI principalement.

### III.6. PAYS SUD CALVADOS

Association Pays Sud Calvados  
9 avenue du Général de Gaulle  
14700 FALAISE  
Tél : 02.31.90.99.67  
Mail : pays.sud.calvados@gmail.com

Coprésidents : Pascal ALLIZARD, Paul CHANDELIER, Jean-Marie GASNIER

Directrice : Valérie ROBERT

Président du Conseil de Développement : Claude LETEURTRE

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Un Conseil de Développement créé avant tout pour caler aux obligations légales.**

**Les EPCI du territoire désignent les membres.**

**Une courroie de transmission avec les instances décisionnelles du Pays bien conçue.**

**Une fonction consultative donnant des avis formels.**

#### Réalisations « phare »

**Le Conseil de Développement est une structure jeune qui s'est mobilisée sur le diagnostic, la stratégie du territoire et la validation du programme d'actions. Il n'a donc pas pu initier de projets vraiment opérationnels pour le moment.**

#### Une histoire mouvementée qui a cassé la dynamique du Pays

Le Pays du Sud Calvados a été créé en 2006 et officiellement reconnu en février 2007. Son origine remonte à la fin des années quatre-vingt-dix lorsqu'un premier Pays, celui de Condé, de la Suisse Normande et de la Druance, avait été constitué dans la mouvance de la loi « Pasqua » et de la loi « Voynet ». A l'époque, l'objectif de ce Pays visait à défendre l'hôpital de Falaise (un établissement hospitalier par Pays) et à constituer un axe routier structurant entre Condé-sur-Noireau et Falaise. Le territoire présentait une certaine cohérence en raison des points communs existant entre les trois principaux pôles (Falaise, Condé-sur-Noireau et Thury-Harcourt) et permettait de reconstituer une partie de l'ancien arrondissement de Falaise. La constitution de ce premier Pays avait initié une vraie dynamique à laquelle s'était attelé un premier Conseil de Développement<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> L'actuel Pays n'a malheureusement pas gardé trace de l'organisation et des travaux de l'époque.

## Carte Pays Sud Calvados

Le Pays comptant moins de 50 000 habitants, le Préfet IDRAC avait incité les élus du territoire à rejoindre le Pays de Caen en cours de constitution, provoquant la dissolution du précédent Pays et cassant par la même occasion la dynamique engagée. Les querelles politiques internes au Pays de Caen ont conduit à resserrer le périmètre du territoire, d'où l'émergence d'un nouveau Pays associant la Communauté de Communes du Pays de Falaise, celle du Pays de Condé et de la Druance, et la Communauté de Communes de la Suisse Normande dans le sud du Calvados. Fortement impulsé par l'Etat et la Région, le Pays du Sud Calvados a surtout eu pour vocation de capter des fonds pour mener à bien la réalisation de projets restés en « stand-by » du fait des tergiversations autour du Pays de Caen. La création de l'association portant la structure Pays s'est faite « à la hussarde », en respectant la forme pour tenir compte des obligations légales. Le Conseil de Développement a été constitué en 2006 en même temps que le Pays, son Président, Claude LETEUTRE<sup>63</sup>, ayant été nommé à cette occasion.

### Une simple fonction consultative

Le Conseil de Développement comprend 31 membres désignés par chacune des Communautés de Communes (choix des élus). Le nombre tient compte du poids démographique de chaque EPCI. Les membres sont issus de la société civile, mais beaucoup sont également des élus du territoire (surtout du côté de Condé-sur-Noireau et de Thury-Harcourt), de façon à favoriser une véritable confrontation au sein du Conseil de Développement. Ce dernier ne comprend ni bureau, ni collège. Les membres sont en revanche répartis en 3 Commissions de 9 membres, présidées chacune par un Président de Commission (lui-même élu du territoire) :

- « Services à la population et culture » ;
- « Développement économique, tourisme et infrastructures liées » ;
- « Environnement et Développement Durable ».

Chaque Commission comprend donc 11 personnes : 9 membres, le Président de Commission et le Président du Conseil de Développement, membre de droit de chaque Commission. Les Commissions ne se réunissent pratiquement pas : la dernière rencontre remonte au début de l'année 2008 pour examiner le projet LEADER sur lequel le territoire souhaitait candidater (validation formelle du projet, qui au final n'a pas été retenu). Le Conseil de Développement s'est en fait réuni fin 2006 pour entériner sa création et donner son avis sur le projet de Charte de Pays réalisée entre septembre et décembre 2006. Une autre Assemblée Plénière s'est tenue fin 2007 pour valider le projet de stratégie du territoire dans le cadre du volet territorial du CPER 2007-2013 (convention territoriale « cadre ») et fin 2008 pour valider les projets structurants inscrits dans la convention de programmation. La stratégie du territoire a permis de donner du sens à des projets en « stand by » portés par les EPCI. Le Conseil de Développement n'a fourni à chaque fois qu'un avis formel, cette instance n'ayant qu'une fonction consultative. Les Commissions réunies à l'occasion de la préparation de la candidature LEADER ont cependant contribué à enrichir les fiches « actions » proposées, malgré la faible mobilisation de ses membres (5-6 personnes présentes à chaque séance). En termes de fonctionnement, le Conseil de Développement ne s'est pas doté d'un règlement

---

<sup>63</sup> Claude LETEUTRE est à la fois Président du Conseil de Développement du Pays Sud Calvados et Co-président du Pays d'Auge.

intérieur. Au final, cette instance semble avoir un impact limité sur l'activité et les décisions du Pays. Lors de l'Assemblée Plénière de 2007, certains membres du Conseil de Développement ont cependant manifesté leur souhait de d'investir davantage dans cette instance.

### Une imbrication formelle du Conseil de Développement au sein du Pays

En termes d'organisation, la courroie de transmission entre le Conseil de Développement et l'instance décisionnelle du Pays est bien conçue. Dix membres du Conseil de Développement font en effet partie de l'Assemblée Générale du Pays, le Président et les Présidents de Commissions sont membres de droit du bureau et du Conseil d'Administration du Pays. Cependant, cette forte imbrication ne suffit pas à donner du corps au rôle et à l'activité du Conseil de Développement pour le moment. L'animation et la logistique du Conseil de Développement sont assurées par Valérie ROBERT, la chargée de mission du Pays qui a pris ses fonctions fin 2007 (temps partagé avec les activités du Pays). Les ressources de la Région – 5 000 euros pour l'animation du Conseil de Développement – suffisent, mais ne sont pas consommées faute de projet et d'activité... Le Conseil de Développement pourrait être prochainement sollicité plus activement pour l'émergence d'un Pôle d'Excellence Rurale, pour pouvoir répondre au 2<sup>ème</sup> appel à projets que va lancer l'Etat.

L'actuel Président ayant peu de temps pour s'investir dans le Conseil de Développement, il envisage de renoncer à sa Présidence, en la confiant à un socioprofessionnel. D'après lui, un Conseil de Développement doit être présidé par une personne de la société civile, plutôt que par un élu, afin d'éviter les calculs politiques. Le Conseil de Développement du Pays d'Auge lui semble être la formule la mieux aboutie. Pour Claude LETEURTRE, la constitution des Conseils de Développement est le véritable apport original des Pays. En tant que chirurgien orthopédiste en hôpital public, il est convaincu de l'intérêt d'associer la société civile pour initier, enrichir et faire avancer les projets sur un territoire. L'échelon idéal du Conseil de Développement reste indéniablement le Pays et en aucun cas les EPCI car les gens se connaissent de trop. Le Conseil de Développement doit en effet réussir à faire sortir les acteurs des réseaux « classiques », de façon à susciter le débat et générer des propositions. L'existence d'un Conseil de Développement peut y contribuer, en suscitant des actions transversales en lien avec les problématiques du Pays.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Concernant l'avenir spécifique du Pays, les perspectives sont assez incertaines. Les 3 EPCI du territoire fonctionnent en effet très bien, et n'ont pas vraiment besoin de l'ingénierie du Pays (qui se limite à 1 seule chargée de mission) pour pouvoir mener leurs travaux. Les seuls sujets vraiment transversaux concernent le tourisme et l'environnement, qui justifierait dans ce dernier cas la mise en œuvre d'un Agenda 21 sur l'ensemble du territoire (plus pertinent qu'à l'échelle des EPCI). Le Pays est donc perçu comme une structure utile, mais pas forcément nécessaire. Il comprend par ailleurs deux SCOT, celui du Pays de Falaise et le SCOT Suisse Normande et Druance couvrant les deux autres Communautés de Communes, dont les démarches en cours sont au point mort pour le moment. La structuration du territoire ne fait actuellement l'objet d'aucun débat. L'avenir du Conseil de Développement repose donc sur celui du Pays et des Pays en général.

### III.7. PAYS DE COUTANCES

Pays de Coutances  
7 rue Eléonore Daubrée  
50200 COUTANCES  
Tél : 02.33.76.79.65  
Mail : [contact@paysdecoutances.fr](mailto:contact@paysdecoutances.fr)  
Site Internet : <http://www.paysdecoutances.fr>

Président du Pays : Yves MICHEL

Directrice du Pays : Linda BENOIT

Président du Conseil de Développement : Guy NICOLLE

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Un Syndicat Mixte portant à la fois le Pays et le SCOT.**

**Un organe de réflexion visant à arbitrer et valider les projets du Pays.**

**Un outil surtout au service de la Commission « Pays » du Syndicat Mixte.**

**Un collège d'élus représentant l'ensemble des EPCI du territoire.**

**Un Conseil de Développement très impliqué dans le Comité de Programmation LEADER pour la période 2007-2013.**

#### Réalisations « phare »

**Le Conseil de Développement s'est très investi dans la candidature LEADER et dans la préparation des conventions territoriales pour la période 2007-2013.**

#### Une organisation institutionnelle complexe

L'origine du Pays de Coutances remonte à la création de l'Association de Développement du Pays de Coutances (ADPC) créée en 1994 à l'initiative des Chambres consulaires, suite à un diagnostic réalisé l'année précédente à l'échelle du bassin économique. L'ADPC structure alors son activité autour de Commissions de travail composées d'élus, de socioprofessionnels et d'associations de façon à définir les axes de développement du territoire. Elle devient Groupe d'Action Locale en 1998 pour piloter le programme LEADER II et s'engage, entre 2001 et 2004, dans la réalisation d'une Charte de territoire pour une durée de 10 ans. En 2004, le Syndicat Mixte de Coutances est créé auquel adhère le Département de la Manche et les 9 Communautés de Communes du territoire pour mutualiser les dépenses destinées à la réalisation d'équipements structurants, en particulier les parcs d'activités supra-communautaires. Le Syndicat Mixte devient alors la structure porteuse du Pays, l'ADPC hébergeant le Conseil de Développement pour associer les socioprofessionnels à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre de la Charte. La création officielle du Conseil de Développement remonte donc à l'année 2004, même s'il existait précédemment de manière plus informelle.

## Carte Pays de Coutances

Linda BENOIT est l'actuelle Directrice du Pays de Coutances. L'équipe technique comprend 4,5 personnes en Equivalent Temps Plein, la contribution financière des EPCI s'élevant en moyenne à 2 euros par habitant (le mode de calcul précis dépend du potentiel fiscal et de la DGF de chacune des Communautés de Communes du territoire).

D'un point de vue pratique, le Syndicat Mixte comprend 54 délégués – 48 représentants des Communautés de Communes et 6 conseillers généraux – qui se réunissent en moyenne une fois par trimestre au sein du Comité Syndical. Un bureau comprenant 20 membres, dont le Président et les 10 Vice-présidents, prépare les actions et décisions prises ensuite en Comité Syndical. Les différents délégués se retrouvent pour travailler en Commission de 15 à 20 membres. Le Syndicat Mixte comprend 4 Commissions, dont 3 recoupant ses compétences : les « Affaires économiques », le « Pays » et le « SCOT », ce dernier couvrant le même territoire que le Pays. Le Syndicat Mixte constitue l'organe d'application du Pays de Coutances et le Conseil de Développement, porté par l'ADPC, l'organe de réflexion du territoire. En pratique, le Conseil de Développement est surtout un outil au service de la Commission « Pays » que préside Guy NICOLLE<sup>64</sup>, lui-même Président du Conseil de Développement. La transformation du Pays de Coutances en Syndicat Mixte, tout en maintenant l'ADPC pour héberger le Conseil de Développement, crée une certaine confusion et ne facilite guère l'appropriation des travaux du Conseil de Développement sur l'ensemble du territoire etc. La structuration du Conseil de Développement en association est toutefois une formule efficace pour associer les socioprofessionnels à la démarche Pays, car le Syndicat Mixte ne peut comporter que des élus.

### Une forte imbrication des élus

Sur son site Internet, le Pays de Coutances se définit comme un échelon de coopération entre collectivités locales et une instance de concertation permettant aux différents acteurs locaux (responsables économiques, associatifs, syndicaux, culturels, etc.) d'élaborer ensemble un projet de développement durable pour leur territoire (la Charte). Le Conseil de Développement assure la seconde fonction.

Le Conseil de Développement, hébergé par l'ADPC, comprend 64 membres appartenant à parité égale à 4 collèges (16 membres par collège) :

- Associations ;
- Chambres consulaires ;
- Socioprofessionnels ;
- Elus.

Le collège d'élus est composé d'un représentant par Communauté de Communes, de 4 conseillers généraux, du Député, d'un élu du Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin et d'un conseiller régional, de façon à garantir une bonne représentativité des EPCI et des différentes sphères d'élus au sein de l'instance. Les élus sont quasiment tous délégués du Syndicat Mixte, afin d'assurer une bonne transmission entre le Conseil de Développement et les instances décisionnelles du Pays. Guy NICOLLE assure également la passerelle entre les

---

<sup>64</sup> Agent d'Assurance, Guy NICOLLE est Maire de Gavray et conseiller général du canton de Gavray.

deux instances en tant que Président du Conseil de Développement, Président de la Commission « Pays » et Vice-président du Syndicat Mixte. La présence de délégués représentant tous les Communautés de Communes du territoire constitue un atout aux yeux du Pays, car ce sont eux qui font fonctionner le Syndicat Mixte, qui mènent et qui financent les projets.

Les « Socioprofessionnels » regroupent les grands acteurs économiques du Pays<sup>65</sup>, autres que les « Chambres consulaires » disposant de leur propre collège en raison du rôle majeur qu'elles ont toujours joué dans le développement et la structuration du territoire. Le collège « Associations » se limite aux associations les plus importantes que l'ADPC avait déjà identifiées avant la création du Syndicat Mixte. Les structures ont désigné en général leurs propres représentants, après avoir été sollicitées par le Pays<sup>66</sup>. Le renouvellement des délégués et des instances dirigeantes au sein du Syndicat Mixte ont entraîné une recomposition du collège des élus suite aux élections municipales de 2008. Les acteurs de la société civile ont été sollicités à cette occasion pour renouveler leurs propres représentants, mais la plupart ont préféré maintenir les personnes déjà présentes au sein du Conseil de Développement.

### Un Conseil de Développement au service surtout du Syndicat Mixte

Les principales missions dévolues au Conseil de Développement sont triples :

- élaborer la Charte de Développement ;
- suivre l'application de la Charte (choix des actions, évaluation, etc.) ;
- participer et valider les candidatures aux appels à projets, en particulier LEADER.

En termes de fonctionnement, les membres du Conseil de Développement se réunissent tous ensemble, en moyenne 3 fois par an. Le Conseil de Développement ne fonctionne ni en Commission, ni en groupe de travail, car le Syndicat Mixte est lui-même structuré en Commissions. Le Syndicat Mixte assure un « va et vient » avec le Conseil de Développement, en sollicitant son avis sur les projets qui ont germé dans l'esprit des élus. Le Conseil de Développement est surtout un organe de réflexion visant à arbitrer et valider les projets du Syndicat Mixte. Sa vocation n'est donc pas de proposer et de faire émerger des projets, mais plutôt de les amender et les enrichir pour les rendre plus opérationnels. Les désaccords entre le Syndicat Mixte et le Conseil de Développement sont plutôt rares. Le Conseil de Développement a été sollicité dans le cadre des conventions territoriales et de LEADER pour la période 2007-2013. Dans le Comité de Programmation LEADER sélectionnant les projets, la composition du collège des « socioprofessionnels » a été définie à partir de celle du Conseil de Développement, en l'adaptant toutefois de façon à créer une instance la plus opérationnelle possible. La Commission « Pays » du Syndicat Mixte constitue le collège des « élus » au sein du Comité de Programmation. L'existence du Conseil de Développement a clairement favorisé la candidature au programme LEADER, car le vivier d'acteurs privés existait déjà. Les socioprofessionnels ont également contribué au succès d'autres démarches telles que le SCOT ou la Gestion Intégrée des Zones Côtières le long du littoral du Pays de Coutances, mais le Conseil de Développement n'a pas été mobilisé en tant que tel.

---

<sup>65</sup> Incluant les syndicats.

<sup>66</sup> La plupart du temps par courrier.

D'une manière générale, le Conseil de Développement est systématiquement mobilisé sur les grands Projets de territoire (Charte, Contrats, LEADER, etc.), d'où un impact « important » sur les activités et les décisions du Pays. L'influence est en revanche plus « modérée » concernant la définition des orientations stratégiques, le choix, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions, car le Conseil de Développement n'a pas véritablement force de proposition. Il souffre par ailleurs d'un fort absentéisme<sup>67</sup>, de la part surtout des socioprofessionnels qui sont souvent peu disponibles et investis dans d'autres instances. La taille trop élevée du Conseil de Développement – 64 membres<sup>68</sup> – limite également la capacité d'expression de chacun des membres et contribue sans doute à la démobilisation de certains d'entre eux. Le travail des Commissions du Syndicat Mixte, en particulier la Commission « Pays », cantonne le Conseil de Développement au rôle qu'il lui est actuellement dévolu. Le Syndicat Mixte assure ainsi certaines fonctions – en particulier l'évaluation ou la prospective – dont le Conseil de Développement pourrait se saisir, en complémentarité avec le Syndicat Mixte. Le Conseil de Développement est moins investi sur les travaux menés par les autres Commissions, notamment le SCOT auquel le Conseil de Développement n'a pas vraiment été associé<sup>69</sup>. Il s'est davantage impliqué dans la réflexion concernant la Charte du PNR des Marais du Cotentin et du Bessin qui couvre une bonne partie du Coutançais (actions concertées), mais comme pour le Contrat de Projets Etat-Région, la coordination des projets se fait surtout entre administratifs.

Guy NICOLLE, le Président du Conseil de Développement, assure l'animation du Conseil de Développement avec l'équipe technique du Pays qui gère également la logistique (en particulier Linda BENOÎT, la Directrice, et Carine FOUCHARD, l'animatrice LEADER). Le Pays finance l'activité du Conseil de Développement sur son budget propre. Il bénéficie aussi de la subvention de la Région d'un montant de 5 000 euros, versée pour l'animation du Conseil de Développement à hauteur des « dépenses réelles » (voyages d'études, etc.). Le Pays juge « suffisants » les moyens humains et financiers affectés au Conseil de Développement. Les travaux du Conseil de Développement font l'objet de comptes rendus « mis en ligne » sur le site Internet du Pays qui sert également d'outil de communication pour informer les différents membres (vecteur efficace). D'un point de vue pratique, les réunions du Conseil de Développement sont publiques (sans faire toutefois de publicité) et la presse est conviée à chaque rencontre.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Initié par les socioprofessionnels, en particulier les chambres consulaires, le Pays de Coutances existait avant même la constitution des EPCI et la création « officielle » des Pays. Cette volonté de travailler ensemble devrait perdurer dans les années à venir, même en cas de disparition des Pays car le Syndicat Mixte apporte

---

<sup>67</sup> Le nombre moyen de participants à chaque réunion s'élève à 40 personnes parmi les 64 membres que compte le Conseil de Développement.

<sup>68</sup> Le nombre de membres est le fruit d'un compromis pour garantir une bonne représentativité des différents acteurs.

<sup>69</sup> Certaines personnes publiques ont été associées à la démarche SCOT (services de l'Etat, associations environnementales etc.). Les membres du Conseil de Développement ont juste participé à une réunion publique de présentation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

une vraie « valeur ajoutée » au développement du territoire. Son rôle est aujourd'hui reconnu sur l'ensemble du Coutançais. La double compétence Pays / SCOT, sur un territoire commun, crée par ailleurs une synergie qui ne peut que renforcer l'action et la pérennité du territoire. La structuration des Pays en Syndicat Mixte, auquel est adossé un SCOT, est une spécificité de la Manche qui constitue un atout pour les territoires en cas de disparition officielle des Pays (la dynamique devrait rester la même).

Le Pays de Coutances pourrait néanmoins se rapprocher à terme du Saint-Lois pour ne constituer qu'un seul Pays structurant le Centre-Manche, mais les nouvelles équipes d'élus, suite aux dernières élections municipales, n'ont manifesté pour le moment aucune volonté allant dans ce sens. La pérennité du Conseil de Développement est plus incertaine en raison de la complexité institutionnelle générée par l'existence conjointe du Syndicat Mixte et de l'ADPC incluant chacun le « Pays de Coutances » dans leur intitulé. Une simplification visant à inclure le périmètre du Conseil de Développement au sein du Syndicat Mixte apporterait une meilleure visibilité et favoriserait l'action conjointe des élus et de la société civile sur un même territoire, au sein d'une même structure (meilleure cohérence). Le souhait de l'actuel Président du Syndicat Mixte, Yves MICHEL<sup>70</sup>, est précisément de clarifier les rôles de chacun, pour plus de transparence et d'efficacité.

---

<sup>70</sup> Maire de Tourville-sur-Sienne et Président de la Communauté de Communes du Canton de Saint-Malo-de-la-Lande.

### **III.8. PAYS DE LA BAIE DU MONT SAINT-MICHEL**

Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel  
1 rue du Général RUEL  
BP 320  
50300 AVRANCHES  
Tél : 02.33.79.40.30  
Mail : [contact@pays-baie-mont-saint-michel.fr](mailto:contact@pays-baie-mont-saint-michel.fr)  
Site Internet : <http://www.pays-baie-mont-saint-michel.fr>

Président du Pays : Jean BIZET

Directrice du Pays : Sylvie NOCQUET

Président du Conseil de Développement : Jean-Yves VETELE

#### **LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT**

**Une instance « participative » très intégrée au sein du Pays.**

**Une force de proposition et un rôle de médiation auprès des élus.**

**Les membres du Conseil de Développement sont proposés par les EPCI.**

**Chaque Commission du Conseil de Développement élit son propre Bureau.**

**Les réunions se déroulent sur tout le territoire.**

#### **Réalisations « phare »**

- **Organisation de formations dans le domaine du tourisme pour satisfaire les besoins exprimés par les professionnels du secteur**
  - **Mise en place de la « chasse au trésor », en s'appuyant sur le réseau des Offices du Tourisme – « Tourisme au Pays de la Baie » – à l'échelle du Pays**
  - **Emergence de 2 Pôles d'Excellence Rurale et obtention d'une 2<sup>ème</sup> Zone Numérique Multiservices suite à l'appel à projets de la Région**
-

## Carte Pays Baie du Mont St Michel

Le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel a été officiellement créé en juin 2001 suite à la fusion de deux entités, l'Association « Sée & Sélune » qui regroupait l'Avranchin, le Granvillais et le Sourdin (région de Villedieu-les-Poêles), et le « Pays du Mortainais » qui réunissait les Communautés de Communes du Mortainais. Ce dernier a été créé en 1996 à l'initiative de la Chambre d'Agriculture et de la Chambre des Métiers, pour réfléchir sur l'avenir des sièges d'exploitations agricoles et des commerces sur le territoire du Mortainais. La fusion des deux territoires en 2001 a été impulsée par le Préfet IDRAC qui estimait insuffisante la taille du Pays du Mortainais, mais aussi pour saisir l'opportunité de bénéficier d'un programme européen LEADER à l'échelle de ce nouveau territoire. Le Conseil de Développement a été créé en 2001, en même temps que le Pays.

Le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel est structuré en association fédérant 17 communautés de communes, une commune-canton (Isigny-le-Buat) et une commune isolée (Sainte-Cécile). Ces dernières cotisent en moyenne 2,29 euro par habitant, ce qui permet au territoire de se doter d'une équipe technique performante en termes d'ingénierie. Sylvie NOQUET est l'actuelle Directrice. Le Pays comprend 9 salariés assurant un suivi de tous les dossiers du Pays (SCOT, GAL, SAGE, Plateforme d'Initiative Locale, etc.), de façon à créer une synergie et englober toutes les facettes du territoire.

### Les EPCI désignent des délégués communautaires au sein du Conseil de Développement

Les EPCI du territoire – et la commune-canton d'Isigny-le-Buat du fait de son statut particulier – désignent chacun 10 représentants pour siéger au sein du Conseil de Développement, dont 8 membres issus de la société civile – socioprofessionnels (entreprises et organismes à finalité économique etc.), acteurs du monde associatif et personnes qualifiées – et 2 élus (non Conseillers généraux, ni Présidents d'EPCI). Les personnes pressenties sont choisies en fonction de leurs compétences et/ou de leur investissement personnel sur le territoire. Le Pays sollicite également des personnes ressources qui participent régulièrement aux différents débats. Le Conseil de Développement comprend au total 204 membres, dont 37 élus proposés spontanément par les EPCI eux-mêmes. Cette forme de « cooptation » garantit une bonne représentativité territoriale et conduit au final, malgré le mode de sélection empirique, à une bonne représentativité des différentes sphères de la société civile. Les délégués communautaires ne font pas de lobbying territorial visant à privilégier le développement de l'EPCI qui les a désignés. Le Conseil de Développement s'est profondément renouvelé suite aux dernières élections municipales<sup>71</sup>, le mandat des membres du Conseil de Développement étant de six ans d'une élection municipale à l'autre.

Le Conseil de Développement se répartit en quatre commissions comprenant chacune 30 à 35 membres actifs<sup>72</sup> :

- Economie / Agriculture / Emploi et Formation ;
- Tourisme ;
- Environnement / Aménagement de l'Espace ;

<sup>71</sup> Environ la moitié des membres.

<sup>72</sup> 130 membres environ (sur les 204) s'investissent activement dans le Conseil de Développement.

- Cadre de Vie / Solidarité / Sanitaire et Social.

Chaque commission élit son bureau de 4 membres (1 Président, 2 Vice-présidents et 1 secrétaire). La réunion des 4 bureaux des commissions forme le bureau du Conseil de Développement qui élit parmi les 16 membres le Président, les 2 Vice-présidents et le secrétaire du Conseil de Développement. Jean-Yves VETELE, chef d'entreprise, a succédé à Jean-Pierre HOUTTEVILLE. Le bureau du Conseil de Développement comprend 9 socioprofessionnels et 3 élus. Il se réunit en moyenne une fois par mois et les commissions en moyenne tous les deux mois. Les commissions sont éclatées en groupes de travail thématiques présidés chacun par un membre du bureau de la commission ou une personne « ressource » identifiée. En termes d'organisation, les 4 membres de chacun des bureaux des commissions du Conseil de Développement siègent au Conseil d'Administration du Pays. Le Président du Conseil de Développement siège à la fois au Conseil d'Administration et au bureau du Pays. L'organisation et le fonctionnement actuels du Conseil de Développement sont analogues à ceux du précédent Conseil de Développement : le renouvellement des équipes a donné un nouveau souffle à la structure et apporté une certaine rigueur notamment dans la gestion des rencontres. Le Conseil de Développement devra néanmoins conforter son rythme et la teneur de son travail dans les années à venir, avant notamment de solliciter la presse pour communiquer sur ses travaux.

#### Une structure parfaitement intégrée au Pays

L'animation et la logistique sont assurées par l'équipe technique du Pays qui joue un rôle central dans le bon fonctionnement du Conseil de Développement. Les chargés de mission sont mis à la disposition du Conseil de Développement pour assurer le secrétariat, organiser et animer les séances de travail. L'équipe technique partage donc son temps entre le Pays et le Conseil de Développement, ce qui constitue un atout pour le dynamisme et le bon fonctionnement du Conseil de Développement (qualité de l'ingénierie apportée par les chargés de mission), mais aussi un handicap (disponibilité parfois limitée des chargés de mission « déjà lourdement chargés »). L'équipe technique assure – en duo avec le Président de la commission concernée – l'animation des différentes commissions. Les réunions de travail font l'objet systématiquement d'un compte rendu, mais leur rédaction prend parfois du temps en raison de la charge de travail des chargés de mission du Pays. Le souhait de Jean-Yves VETELE serait de pouvoir les diffuser deux jours après la réunion.

L'équipe technique est aujourd'hui reconnue, auprès des élus, pour sa capacité d'expertise sur les sujets structurants pour l'avenir du territoire et des EPCI qui le composent. Les chargés de mission du Pays apportent également une ingénierie au Conseil de Développement, pour notamment définir des critères objectifs d'appréciation des dossiers proposés dans le cadre des conventions territoriales : les projets ont été répartis par thème entre les différentes commissions qui ont travaillé chacune à partir d'une grille d'évaluation commune élaborée par l'équipe Pays. Jean-Yves VENTELE considère malgré tout les moyens humains au service du Conseil de Développement comme insuffisants pour faire vivre durablement le Conseil de Développement et faire en sorte qu'il continue de jouer un rôle majeur sur le territoire.

Le rôle, les missions, l'organisation et le fonctionnement du Conseil de Développement sont bien définis dans les statuts de l'association, ce qui facilite l'appropriation de la structure auprès des élus et favorise la bonne réalisation des travaux. Le Conseil de Développement ne dispose pas de règlement intérieur, mais le rôle et les règles de fonctionnement ont été clairement définis dans les statuts du Pays.

### Des réalisations concrètes légitimant l'action du Conseil de Développement

Les missions du Conseil de Développement sont doubles :

- 1) sélectionner et arbitrer les projets avant leur validation en Conseil d'Administration ;
- 2) assurer une fonction de veille et de dynamique de réseau sur des sujets demandant un investissement personnel de la part des membres du Conseil de Développement qui joueront ensuite le rôle de « relais » sur le territoire.

Les projets proposés par les commissions sont validés par le bureau du Conseil de Développement qui tient compte en général des avis et de l'arbitrage de chacune d'elles. Le Conseil d'Administration du Pays entérine ensuite le choix définitif. Ce mode de fonctionnement confère au Conseil de Développement un rôle majeur, puisque c'est lui qui examine en amont les projets (sélection des projets structurants pour l'ensemble du territoire). Le Pays considère par conséquent l'impact des travaux du Conseil de Développement comme « important » sur l'activité et les décisions du Pays, les orientations stratégiques du territoire, le choix, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions, le Conseil de Développement s'étant investi « fortement » dans la plupart des dossiers structurants du Pays. Le calendrier « serré » fixé par l'Etat et la Région pour préparer les conventions territoriales a cependant imposé un rythme soutenu de rencontres des membres du Conseil de Développement, qui risque d'entraîner un épuisement rapide lorsque les projets seront définitivement entérinés. Cette fonction d'arbitrage du Conseil de Développement a permis « de faire passer aux élus que le meilleur projet est celui du voisin » lorsque ses retombées sont plus importantes pour l'ensemble du territoire.

Le Conseil de Développement joue un rôle de médiation auprès des élus en « déstressant » le débat sur certains sujets sensibles tels que le traitement des ordures ménagères (le Conseil de Développement donnera un avis circonstancié sur le projet d'enfouissement technique, en suscitant le débat sur la nécessité de mettre en place un dispositif de prétraitement sur l'ensemble du territoire<sup>73</sup>). Il favorise ainsi le débat pour surmonter les crispations (rôle pédagogique), contribue à casser les représentations, et permet de débloquer des situations difficiles (rôle de températeur). Le Conseil de Développement suscite par ailleurs l'émergence de projets structurants, en s'appuyant notamment sur la connaissance du terrain et les réseaux des membres du Conseil de Développement. Il a amené les acteurs du tourisme et de l'agriculture à mieux travailler ensemble dans le domaine de l'agritourisme, et s'est investi depuis 6 ans dans l'organisation de formations dans le domaine du tourisme pour satisfaire les besoins exprimés par les professionnels du secteur (en allant même jusqu'à trouver les financements auprès du CLIC<sup>74</sup> etc.). Le Conseil de Développement contribue, de par son activité, à faire sortir les

<sup>73</sup> Acceptation sociale du projet.

<sup>74</sup> Comité de Liaison InterConsulaire de Basse-Normandie – <http://www.clic-tourisme-normandie.fr/>.

socioprofessionnels de leur réseau afin d'élaborer des projets communs, et est amené à faire du « forcing » auprès des élus pour faire entériner les différents projets initiés par le Conseil de Développement. Parmi les autres réalisations, le Conseil de Développement a contribué à la mise en place, depuis 4 ans, de la « chasse au trésor » au niveau du Pays en s'appuyant sur la structure associative « Tourisme au Pays de la Baie<sup>75</sup> » qui regroupe l'ensemble des Offices du Tourisme du Territoire, mais aussi à l'émergence d'une équipe locale d'action dans le domaine de l'emploi et de la formation, ou encore d'un pôle culturel en partenariat avec l'association « Musique Expérience » à Ducey. L'eau pourrait être un autre sujet fédérateur permettant de regrouper et faire adhérer les gens : après la Sélune, le Pays s'essaie en effet, depuis plusieurs années, à faire émerger le SAGE de la Sée. Le Pays et le Conseil de Développement ont favorisé l'émergence des deux Pôles d'Excellence Rurale (autour des métiers d'Art à Villedieu-les-Poêles et des fibres optiques à Mortain) et l'obtention d'une 2<sup>ème</sup> Zone Numérique Multiservices suite à l'appel à projets de la Région. Le Conseil de Développement doit toutefois garder son indépendance vis-à-vis de l'instance décisionnelle du Pays pour préserver sa force de proposition.

Le Conseil de Développement est associé indirectement au GAL couvrant le territoire du Pays. Les Présidents de commissions du Conseil de Développement ou leur représentant – désigné par chacune des commissions – siègent au titre du programme FEADER LEADER<sup>76</sup>. Le Conseil de Développement étant composé de socioprofessionnels représentant les différentes sphères d'activités sur l'ensemble du territoire, cette instance pourrait jouer une fonction de « capteur conjoncturel » permettant d'alerter les élus sur les événements et les mutations en cours qui risquent d'impacter sur le territoire (fonction de veille). Cette fonction est déjà perçue par les consulaires qui s'appuient parfois sur les travaux du Conseil de Développement pour orienter leurs actions.

### L'acceptation et la reconnaissance du Conseil de Développement

La création des Pays a généré par le biais des Conseils de Développement une certaine forme de démocratie participative dont les élus se sont progressivement appropriés. Les travaux sont présentés chaque année en Assemblée Générale devant plus d'une centaine d'élus, l'occasion pour eux de découvrir l'activité et le fonctionnement de cette instance, et de s'exprimer sur la teneur de certains dossiers. Le Conseil de Développement doit aller au devant des élus pour faire connaître ses activités et montrer ainsi toute la valeur ajoutée qu'il peut apporter à l'ensemble du territoire. L'organisation et le mode de sélection de ses membres constituent pour cela un atout : les délégués communautaires ont en effet un rôle de relais à assurer auprès des élus des EPCI (porte-paroles du Conseil de Développement sur l'ensemble du territoire). En termes d'organisation, les commissions et les groupes de travail s'efforcent de tourner sur le territoire afin d'aller au devant des élus des différents EPCI, ces derniers étant systématiquement conviés à participer aux séances de travail. Cette pédagogie de l'appropriation est nécessaire du fait de l'incertitude pesant sur l'avenir des Pays : les élus devront en effet se positionner sur le rôle du Conseil de Développement afin de statuer sur son maintien ou non.

---

<sup>75</sup> Emanation partielle du Conseil de Développement.

<sup>76</sup> La formule était la même lors du programme Leader+.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le Pays fait actuellement l'objet d'une démarche visant à structurer le territoire en Syndicat Mixte, mais le projet en cours de discussion se heurte aujourd'hui au refus d'adhérer de la communauté de communes de Brécey<sup>77</sup>. Un Syndicat Mixte existe actuellement pour gérer le SCOT sur le même territoire que le Pays. Les Présidents du Pays et du SCOT se sont exprimés en faveur d'un rapprochement entre les deux structures. Le Conseil de Développement préconise également cette évolution qui lui permettrait d'être adossé à une structure pérenne, mais il s'interroge néanmoins sur la solution juridique qu'il conviendrait d'apporter pour que le Conseil de Développement puisse occuper une place aussi importante qu'aujourd'hui au sein du Syndicat Mixte. Cette incertitude statutaire est une source d'inquiétude pour l'avenir du Conseil de Développement. Le Président et les Vice-présidents de cette instance pourront-ils par exemple siéger au Conseil Syndical, en conservant un droit de vote ? Le Conseil de Développement redoute donc que la transformation du Pays en Syndicat Mixte n'altère la reconnaissance de cette instance auprès des élus. Les engagements réciproques et les modalités du partenariat entre le Pays et le Conseil de Développement seront de toute façon précisés dans le futur règlement intérieur du Syndicat Mixte.

Le Pays dispose aujourd'hui d'une équipe technique assurant une ingénierie « de qualité » pour l'ensemble du territoire. Une disparition des Pays risquerait de casser cet outil dont l'intérêt est avant tout de mutualiser des ressources de façon à répondre aux « appels à projets » dont le recours tend à se généraliser aujourd'hui (Europe, Etat, Région, Département, etc.). Les grandes communautés sont les seules à pouvoir se payer l'ingénierie nécessaire pour répondre à ces appels à projets, d'où l'intérêt pour les territoires ruraux de se doter d'une équipe formée pour cela (capacité d'expertise et d'instruction des dossiers). La pérennisation d'une structure « supra-communautaire » est donc indispensable pour pouvoir continuer de capter les fonds nécessaires pour financer les projets des EPCI. Une remise en cause des Pays demanderait un vrai travail de persuasion auprès des élus pour les convaincre de continuer à financer cette structure, en leur montrant les économies d'échelle que le Pays a permis de réaliser. Le passage d'une logique de guichet à celle de projet justifie l'existence d'une structure couvrant un vaste territoire de façon à bénéficier d'une « masse critique » suffisante. A titre indicatif, le Pays a permis de capter 5,4 millions d'euros dans le cadre du Contrat de Projets Etat-Région et de LEADER, une somme dont les EPCI n'auraient pas bénéficié en l'absence de structure transversale.

---

<sup>77</sup> Le Syndicat Mixte, englobant le SCOT, devrait voir le jour en juin 2009, après délibération du Département de la Manche.

### III.9. PAYS DU COTENTIN

Pays du Cotentin  
2 rue des Vindits  
50130 CHERBOURG-OCTEVILLE CEDEX  
Tél : 02.33.53.57.12  
Mail : [contact@cotentin.org](mailto:contact@cotentin.org)  
Site Internet : <http://www.paysducotentin.fr>

Président du Pays : Michel CANOVILLE

Directeur du Pays : Jean-Jacques BEAURUEL

Président du Conseil de Développement : Jean-Pierre DUPONT

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Le Conseil de Développement a initié la création du Pays.**

**Un appel à candidature a été fait auprès des Associations qui ont désigné leurs membres.**

**Le Président du Conseil de Développement assure la courroie de transmission avec le Pays.**

**Le Conseil de Développement s'est restructuré en 2007 en réduisant le nombre de membres.**

#### Réalisations « phare »

**Le Conseil de Développement s'est surtout investi dans les projets de territoire (Charte de Pays, candidature LEADER pour la période 2007-2013). En tant que force de réflexions et de propositions, il s'est notamment investi dans le Pôle d'Excellence Rurale SILEBAN à Barfleur.**

#### Le Conseil de Développement initie la création du Pays du Cotentin

Le Conseil de Développement du Pays du Cotentin a vu le jour avant même la création du Pays, dans un contexte économique difficile (fin des Grands Chantiers de Flamanville et de la Hague, DCN, etc.). Une des solutions préconisées à la fin des années quatre-vingt-dix pour faire face à ces difficultés était de créer un Pays, le portage passant préalablement par la constitution d'un Conseil de Développement. Ce dernier a été imaginé par la cellule de coordination, une instance de concertation associant les principaux élus du Cotentin, les chambres consulaires, des représentants syndicaux et des personnes qualifiées, créée à l'initiative du député Bernard CAZENEUVE et du sous-préfet de Cherbourg. L'un des objectifs sous-jacents était aussi de mutualiser les ressources financières versées par la COGEMA pour en faire profiter l'ensemble du Cotentin, et amener ainsi l'ensemble des élus et des acteurs du territoire à mieux travailler ensemble.

## Carte Pays du Cotentin

Le format proposé par la cellule de coordination prévoyait un Conseil de Développement comprenant quatre collèges – élus, socioéconomiques, associations et personnes qualifiées – comportant chacun le même nombre de membres. La taille du Conseil de Développement a été fixée à 196 membres de façon à permettre à 49 élus de siéger en son sein, effectif calculé de façon à garantir une représentation de tous les EPCI et un parfait équilibre ville / campagne sur l'ensemble du territoire. Les membres du collège « socioéconomique » représentaient les employeurs et les partenaires sociaux.

La désignation des membres du collège « associatif » s'est faite par un appel à candidature auprès des 1 500 associations existantes sur le territoire (par voie de presse, via « Ouest France » et la « Presse de la Manche »). Les associations ayant fait acte de candidature ont été ensuite invitées à participer à une journée<sup>78</sup> de façon à élire les 50 représentants au sein du Conseil de Développement. Les associations ont été sériées en 10 familles sur la base de la classification du « Conseil National de la Vie Associative ». Le dernier collège, celui des personnes qualifiées, regroupe toutes les personnes qui ne peuvent être représentées par ailleurs, à savoir les Directeurs d'hôpitaux, les services publics et parapublics (SNCF, la Poste, etc.), le Directeur de la M.E.F., des écrivains publics, etc. La cellule de coordination a désigné elle-même les personnes qualifiées, ces dernières ayant eu souvent du mal à s'impliquer en raison, surtout, de leur faible disponibilité.

Le Conseil de Développement a été institué en mai 2001. Le Conseil de Développement a commencé à se réunir en septembre 2001 sur les grandes thématiques de la Charte (identifiées par le diagnostic). Le Président du Conseil de Développement a été élu à l'occasion d'une Assemblée Plénière, l'appel à candidature ayant été fait par voie de presse pour sensibiliser la population. Jean-Pierre DUPONT<sup>79</sup>, qui représentait l'Office du Tourisme de la Hague au sein du collège associatif, a été élu au suffrage direct. Le Conseil de Développement s'est alors investi sur la Charte, le diagnostic et la question du périmètre du Pays. Jean-Pierre DUPONT a pris parallèlement son bâton de pèlerin pour mobiliser les élus des différentes communes et intercommunalités du territoire. Le périmètre du Pays correspond grosso modo à celui du bassin d'emploi de Cherbourg. Au moment de la création du Conseil de Développement, Jean-Pierre DUPONT assurait aussi la Présidence du Comité de Bassin d'Emploi qui existe toujours mais ne fonctionne pas faute de moyens.

Le projet initial était de structurer le Pays en Groupement d'Intérêt Public de Développement Local, mais ce type de structure a été abrogé par la loi « Urbanisme et Habitat » de 2003. Le GIP ne pouvant pas se faire, le Syndicat Mixte du Cotentin déjà existant a modifié ses statuts et élargi en 2004 son périmètre pour prendre la compétence Pays. Durant cette période, le Conseil de Développement s'est investi sur la Charte et la préparation du contrat de Pays qui a été signé en mai 2005.

---

<sup>78</sup> La journée s'est tenue le 25 mai 2001.

<sup>79</sup> Jean-Pierre DUPONT est un ancien professeur de géographie.

### Redynamiser le Conseil de Développement en redéfinissant son format et ses missions

Dans son fonctionnement, le Conseil de Développement comprenait une Commission Permanente de 40 membres et un bureau de 10 membres (assimilable au Conseil d'Administration). Les groupes de travail étaient présidés par des membres de la Commission Permanente sollicités pour l'occasion. Le Conseil de Développement était au début une « structure informelle », mais il s'est constitué en association pour pouvoir porter financièrement une étude sur le tourisme. Les statuts de cette association se sont très vite avérés bloquants pour le bon fonctionnement du Conseil de Développement, pour des questions de quorums rarement atteints en raison de la démobilisation des membres de la structure. Le Conseil de Développement est aujourd'hui adossé et fait partie intégrante du Syndicat Mixte. L'équipe administrative du Syndicat Mixte assure l'animation du Pays et celle du Conseil de Développement. Elle comprend 3,3 personnes en Equivalent Temps Plein, dont 2 chargés de mission (une chargée de mission « Pays » et une chargée de mission « LEADER »). Jean-Jacques BEAUREL, le Directeur du Syndicat Mixte, consacre 30 % de son temps pour la gestion directe du Pays.

Compte-tenu de la lourdeur du Conseil de Développement et pour faire face à la démobilisation de ses membres, le bureau du Conseil de Développement, en accord avec les élus du Syndicat Mixte, a souhaité réduire la voilure du Conseil de Développement en ramenant sa taille à 64 membres<sup>80</sup>. Chaque membre du Conseil de Développement a été sollicité par courrier début 2006 pour connaître ceux qui souhaitaient continuer de s'investir dans le Conseil de Développement. Les membres n'ont donc pas été renouvelés à cette occasion, de façon à pouvoir s'appuyer sur des personnes qui avaient déjà travaillé sur le contrat de Pays. La commission permanente a été alors supprimée, le Conseil de Développement restant une structure informelle<sup>81</sup>. Malgré cette réforme, la mobilisation est restée modeste (50 % des effectifs), excepté lors de la dernière Assemblée Plénière consacrée aux conventions territoriales qui a suscité un réel intérêt. La faiblesse des moyens pour animer les différentes composantes du Pays et le peu d'intérêt porté par les élus au Conseil de Développement freinent l'activité de cette instance. Au final, le Conseil de Développement a initié le Pays, mais son activité s'est ensuite essouffée.

### Un Président très impliqué au sein du Pays

Le nouveau Conseil de Développement reconfiguré s'est investi sur plusieurs sujets :

- suivi du contrat de Pays ;
- avis sur le Pôle d'Excellence Rurale SILEBAN de Barfleur (serres / maraîchage) ;
- préparation de la nouvelle convention territoriale ;
- programme LEADER ;
- programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL).

L'implication s'est faite par groupe de travail et au sein de l'association Cotentin Réseau Rural qui s'est mise en place avec des acteurs du monde rural (et pas

<sup>80</sup> Chiffre fixé à 64 car 16 associations avaient alors répondu à la sollicitation.

<sup>81</sup> L'association existe toujours, car elle ne peut être dissoute à cause du quorum !

seulement agricoles). Ces travaux ont contribué à l'émergence de LEADER et certains membres de l'association Cotentin Réseau Rural font partie du Conseil de Développement. L'un des rôles du Conseil de Développement est de faciliter l'information auprès des élus, de façon à orienter leurs réflexions et leurs actions en faveur du Cotentin. Jean-Pierre DUPONT fait partie du comité de programmation LEADER avec d'autres membres du Conseil de Développement, mais ces derniers ne siègent pas au nom du Conseil de Développement (au titre de leur structure). Jean-Pierre DUPONT joue le rôle d'ambassadeur du Conseil de Développement sur l'ensemble du Cotentin : il représente le Conseil de Développement au sein du SCOT<sup>82</sup> (groupe « experts), il est invité au Conseil d'Administration du Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin au titre du Pays du Cotentin (et pas en tant que Président du Conseil de Développement<sup>83</sup>). Les liens avec les instances décisionnelles du Pays reposent beaucoup sur les relations qu'entretient le Président du Conseil de Développement avec celui du Pays. La reconnaissance et la légitimité du Conseil de Développement sur le territoire reposent donc beaucoup sur l'engagement personnel de son Président.

Dans ses statuts, le Pays est organisé autour de 3 instances représentant l'ensemble des acteurs du territoire : le Conseil de Développement qui propose, le Comité Syndical qui décide et le Syndicat Mixte du Cotentin qui porte. Ce dernier compte 2 instances décisionnelles, le Bureau comprenant 11 délégués, et le Comité syndical composé de 30 délégués tous élus (représentants des EPCI et conseillers généraux, le Département de la Manche étant présent au sein du Syndicat Mixte). Regroupant l'ensemble des Présidents des EPCI du Cotentin – 13 Communautés de Communes et la Communauté Urbaine de Cherbourg – la Commission Pays assure le lien entre le Pays et le Conseil de Développement. Ce dernier n'est donc pas officiellement représenté au sein du Syndicat Mixte. Jean-Pierre DUPONT assiste au Comité syndical en tant que simple citoyen, car il n'est plus élu.

Le SCOT est aujourd'hui porté par un syndicat mixte spécifique. Le Conseil de Développement a émis un avis pour qu'il n'y ait qu'une seule structure et un seul SCOT sur le même territoire que le Pays, mais comme la Communauté de Communes de Montebourg refuse d'adhérer au SCOT, il a fallu constituer une structure spécifique pour le porter<sup>84</sup> (excepté cet EPCI, le SCOT couvre le même territoire que celui du Pays). Il existe également un 3<sup>ème</sup> syndicat mixte, Cotentin Traitement, spécialisé dans le traitement des ordures ménagères, avec qui le Conseil de Développement ne travaille quasiment pas (simple avis donné sur les orientations à donner en matière de traitement des ordures ménagères dans le Cotentin).

Aux dires du Pays, le Conseil de Développement s'est fortement impliqué dans la réalisation de la Charte, l'élaboration du dossier de candidature LEADER et la préparation des conventions territoriales pour 2007-2013. Le Conseil de Développement est plutôt associé au diagnostic et à l'élaboration de la stratégie territoriale, mais peu à sa traduction opérationnelle sous forme de programme d'actions. L'impact global des travaux du Conseil de Développement sur l'activité et les décisions du Pays, les orientations stratégiques du territoire, le choix, la mise en

---

<sup>82</sup> Jean-Pierre DUPONT relaie les positions du Conseil de Développement auprès du SCOT.

<sup>83</sup> Le Président du Pays est invité au Conseil d'Administration du Parc Naturel Régional, mais Jean-Pierre DUPONT l'a représenté jusqu'à présent.

<sup>84</sup> Le Syndicat Mixte qui porte le Pays étant un Syndicat Mixte « ouvert », il ne pouvait pas porter le SCOT à cette époque. La loi LME du 4 août 2008 offre désormais cette possibilité.

œuvre, le suivi et l'évaluation des actions est donc jugée faible et se traduit par un essoufflement des activités du Conseil de Développement. Celui-ci génère une démobilisation de ses membres.

### Une nouvelle refonte du Conseil de Développement attendue en 2009

L'objectif actuel est de redynamiser le Conseil de Développement à l'échelle du Pays. Il existe une commission Pays au sein du syndicat mixte qui réfléchit, avec le bureau du Conseil de Développement, pour faire évoluer la structure. Cette dernière souhaiterait pouvoir s'autosaisir d'un certain nombre de sujets pour devenir une sorte de CESR local, mais l'absence de moyens empêche pour le moment cette évolution (animation, gestion des courriers, etc.). Les élus souhaitent plutôt recadrer le travail du Conseil de Développement sur des thèmes relatifs à la stratégie du Pays.

La commission Pays – qui comprend pratiquement un représentant de chaque EPCI – réfléchit sur la manière de restructurer le Conseil de Développement dès 2009 (nouvelles missions, renouvellement de ses membres, etc.). Plusieurs propositions sont actuellement en débat, en particulier :

- définir une « feuille de route » annuelle pour guider les thèmes de travail du Conseil de Développement (sujets de réflexion intéressant les élus) ;
- rembourser les frais de déplacement des membres, le Président étant le seul à pouvoir en bénéficier actuellement.

Bernard CAZENEUVE préconise également la fusion du Conseil de Développement du Pays du Cotentin avec celui de la CUC, ce dernier n'ayant fonctionné que pour donner un avis formel sur le contrat d'Agglomération. Autre proposition, la création d'une « Conférence des Territoires » qui associerait le Président du Syndicat Mixte du Cotentin, celui du SCOT, le Président de la CUC, celui du Conseil de Développement, un représentant du Département de la Manche et de la Région Basse-Normandie. Cette instance, dont la mission est de définir les grandes orientations politiques du Cotentin, aurait la capacité de saisir le Conseil de Développement sur un certain nombre de sujets spécifiques, et contribuerait ainsi à pérenniser l'activité du Conseil de Développement sur le territoire.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le Syndicat Mixte du Cotentin étant au départ un syndicat d'investissement, les EPCI travaillent ensemble sur des sujets qui ne concernent pas spécifiquement le Pays. Ses statuts ont toutefois évolué pour porter des études, la démarche LEADER et les compétences du Syndicat Mixte. Si l'Etat remet en cause les Pays, le rôle donné au Pays du Cotentin va beaucoup dépendre, dans les années à venir, de la volonté locale et du rôle que la Région va leur confier en matière de contractualisation. La pérennisation des Pays exige en effet un soutien extérieur. D'après Jean-Pierre DUPONT, la bonne organisation territoriale est l'articulation Région / Pays / EPCI dans la forme actuelle. Le Pays constitue en tant que tel une fédération d'EPCI qui ont déjà l'habitude de réfléchir ensemble à l'élaboration de projets en commun (parfois de manière bilatérale).

L'existence d'un Conseil de Développement paraît souhaitable pour aider le Cotentin à s'affranchir de la dépendance du territoire vis-à-vis des dépenses de l'Etat (sous-marins, nucléaire, etc.), en réfléchissant à la façon de valoriser les nombreux atouts dont bénéficie le territoire (outil de réflexion et de préconisation). Les structures de réflexion sont nombreuses, mais le Conseil de Développement apparaît aux yeux de certains élus comme l'instance la mieux adaptée pour fédérer les réflexions et unir les forces du territoire.

### III.10. COMMUNAUTE URBAINE DE CHERBOURG

Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC)  
10 place Napoléon  
BP 808  
50108 CHERBOURG-OCTEVILLE CEDEX  
Tel : 02.33.08.26.00  
Mail : [contact@cuc-cherbourg.fr](mailto:contact@cuc-cherbourg.fr)  
Site Internet : <http://www.cuc-cherbourg.fr>

Président de la Communauté Urbaine de Cherbourg : Bernard CAZENEUVE

Directeur Général des Services : Pierre DUCLOS

Président du Conseil de Développement : Bernard CAZENEUVE, en tant que  
Président de la CUC

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Une longue pratique de la concertation au sein de la CUC.**

**Un Conseil de Développement créé d'abord pour préparer le Contrat d'Agglomération.**

**Des groupes de travail pilotés par les Vice-présidents de la CUC.**

**Un Conseil de Développement qui pourrait fusionner avec celui du Pays du Cotentin.**

#### Réalisations « phare »

**Avant même la création du Conseil de Développement, la concertation entre les élus, les acteurs économiques et universitaires a conduit à favoriser la création de l'antenne universitaire de Cherbourg, puis a suscité une démarche technopolitaine. Une concertation analogue dans le domaine économique et social a conduit à la création, dans les années quatre-vingt-dix, de la Maison de l'Emploi et de la Formation et de la mise en place d'un PLIE<sup>85</sup>.**

---

#### Un Conseil de Développement créé pour préparer le contrat d'Agglomération de la CUC

Le Conseil de Développement de la CUC a été créé en 2002 pour préparer le contrat d'Agglomération. Conformément à la loi « Voynet », les Agglomérations doivent en effet constituer un Conseil de Développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs afin de les consulter sur le projet d'Agglomération. Contrairement aux Pays où les Conseils de Développement

---

<sup>85</sup> PLIE : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi.

doivent être associés à l'élaboration de la Charte, les Conseils de Développement d'Agglomération n'ont qu'un rôle consultatif. La création de cette instance répond à la volonté de se mettre en conformité avec la loi, mais aussi de disposer d'un espace de concertation et d'une force de propositions associant les grands acteurs du territoire de la CUC. Le Conseil de Développement comprend au total 77 personnes représentant 61 structures d'horizons très variés (consulaires, clubs d'entreprises, grandes entreprises, syndicats professionnels et salariés, bailleurs sociaux, Maison de l'Emploi et de la Formation (M.E.F.), services publics tels que la Poste, la CAF, la SNCF ou la Banque de France, élus, etc.). Les associations culturelles, sportives et de loisirs ne sont pas représentées au sein du Conseil de Développement, car leur domaine d'action n'entre pas dans le champ des compétences de la CUC.

Bernard CAUVIN, Président de la CUC jusqu'en 2008 et actuel Maire d'Equedreville-Hainneville, assure la Présidence du Conseil de Développement. Le choix a été décidé en amont de la création du Conseil de Développement. D'un point de vue pratique, le Conseil de Développement est une structure informelle dont les membres ont été désignés par les élus de la CUC (par délibération du conseil communautaire en date du 28 novembre 2002), sans préciser la durée de leur mandat.

Il n'existe pas de collège (« représentativité globale »), mais les membres ont été répartis en 4 groupes de travail thématiques englobant les différentes facettes du contrat d'Agglomération :

- Politique environnementale et réseaux ;
- Développement et attractivité du territoire ;
- Fonctionnement urbain et organisation de l'espace ;
- Renouvellement et développement social urbain.

#### Les élus de la CUC pilotent le Conseil de Développement

Pendant la préparation du contrat d'Agglomération, chaque groupe de travail était piloté par le Vice-président de la CUC ayant en charge les dossiers concernés. L'ensemble des membres du bureau de la CUC étant présents au sein du Conseil de Développement. Les réflexions menées par le Conseil de Développement ont conduit à une centaine de propositions à dix ans (« avant-projet »), dont certaines ont été retenues dans le contrat d'Agglomération<sup>86</sup>. L'implication du Conseil de Développement a été forte, en particulier celle des consulaires, des acteurs de la formation, de l'emploi et de l'insertion, des structures de développement local et des services de l'Etat en son sein. Le Conseil de Développement a surtout fonctionné en 2003, mais son activité a quasiment cessé depuis l'approbation du contrat d'Agglomération début 2004. La CUC pilote directement le Conseil de Développement en fixant sa composition, en assurant son animation et son fonctionnement (le Conseil de Développement ne dispose donc d'aucune ressource propre).

Indépendamment du Conseil de Développement, la CUC pratique la concertation de longue date. Le Cotentin a même été novateur dans le domaine, en

---

<sup>86</sup> La réalisation du contrat d'Agglomération s'est faite en trois étapes : le projet d'Agglomération, le contrat en tant que tel et sa déclinaison sous la forme de fiche « actions » dans les domaines de compétences de la CUC.

témoigne la variété des concertations organisées à l'occasion des CPER<sup>87</sup>, du PLH ou des CUCS, dans la sphère de l'environnement et des transports (comités consultatifs), ou encore avec les bailleurs sociaux, etc. Les concertations menées dans le cadre du développement social ont conduit par exemple à la création de la M.E.F. qui joue aujourd'hui un rôle majeur dans le développement du territoire. Le Conseil de Développement est donc un vecteur de concertation parallèle, d'où sans doute sa mise en « stand-by » après l'élaboration du contrat.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le Cotentin est une presqu'île qui lui confère un fort sentiment identitaire. La disparition éventuelle des Pays n'empêchera pas le projet de territoire d'exister, d'autant que le Pays est structuré en Syndicat Mixte, à condition toutefois qu'il fusionne avec celui du SCOT dont le territoire coïncide avec le Pays<sup>88</sup>. Cette convergence Pays / SCOT sur un espace cohérent – le territoire correspond au véritable bassin de vie du Cotentin<sup>89</sup> – devrait conduire les élus du territoire à pérenniser cet outil de développement local que constitue le Syndicat Mixte. Elle conduirait également à adosser un Conseil de Développement à la structure SCOT dont la gouvernance actuelle associe peu la société civile. Le Syndicat Mixte et par voie de conséquence le Conseil de Développement devraient donc poursuivre leur activité dans les années à venir.

La convergence d'intérêt entre la CUC et le Pays, les synergies ville – campagne à l'échelle du territoire, et la complémentarité entre le contrat de Pays et le contrat d'Agglomération poussent les deux Conseils de Développement à fusionner pour ne constituer qu'un seul Conseil de Développement de Pays. Cette orientation, envisagée actuellement par les élus du territoire, est d'autant plus justifiée que les mêmes acteurs sont souvent présents dans les deux Conseils de Développement (même communauté de destin). Le Conseil de Développement de la CUC devrait donc disparaître officiellement et fusionner avec le Conseil de Développement du Pays.

---

<sup>87</sup> Contribution en matière d'enseignement supérieur dans le cadre du plan Université 2000, par exemple.

<sup>88</sup> A l'exception de la Communauté de Communes de Montebourg qui ne souhaite pas pour le moment intégrer le SCOT.

<sup>89</sup> « Territoire vécu ».

### III.11. PAYS SAINT-LOIS

Association de Promotion du Pays Saint-Lois  
709, promenade des Ports  
50000 SAINT-LO  
Tél : 02.33.72.56.72  
Mail : c.thinon@pays-saint-lois.com (Directrice)  
Site Internet : <http://www.pays-saint-lois.com>

Président du Pays : Gilles QUINQUENEL

Directrice du Pays : Claudine THINON

Président du Conseil de Développement : pas de Conseil de Développement

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Une organisation territoriale complexe, mais un territoire reconnu localement.**

**Pas de Conseil de Développement.**

**Une sollicitation directe des acteurs socioprofessionnels, au gré des besoins du territoire.**

#### Réalisations « phare »

**Les socioprofessionnels du Pays Saint-Lois ont initié une action intitulée « se concerter pour mieux gérer et bien organiser l'espace rural » destinée à bien appréhender le rôle du foncier dans la production agricole et à accompagner la transmission et la reprise d'exploitations par de jeunes agriculteurs.**

---

Créée à l'initiative de la Chambre d'Agriculture de la Manche<sup>90</sup>, l'Association de Promotion du Pays Saint-Lois (APPSL) est née en 1993, avant même la promulgation de la loi « Pasqua ». Cette appellation de Pays était donc novatrice à l'époque. Le Pays s'est structuré à l'échelle du bassin d'emploi de Saint-Lô. Il compte 8 Communautés de Communes et 1 commune indépendante<sup>91</sup>, chacune cotisant 0,45 euro par habitant. La cotisation passera à 0,75 euro en 2009, pour renforcer les moyens financiers de l'APPSL. L'équipe technique du Pays comprend 4 personnes – 3 chargés de mission et 1 assistante – en particulier Claudine THINON qui anime la structure en tant que chargée de mission « Pays ».

<sup>90</sup> La Chambre de Métiers de la Manche et la CCI centre et sud Manche ont été aussi très impliquées dans la démarche.

<sup>91</sup> La commune de Domjean, en l'occurrence.

## Carte Pays Saint Lois

### Une structuration territoriale complexe

Dans les statuts, les membres de l'APPSL se réunissent une fois par an en Assemblée Générale pour décider du fonctionnement de l'association et de ses orientations. Le Conseil d'Administration, composé de 25 membres, se réunit autant que de besoin pour mettre en œuvre les décisions prises par l'Assemblée Générale. Les membres du Conseil d'Administration se répartissent en 5 collèges : Parlementaires et Conseillers régionaux (4 membres), Conseillers généraux (4 membres), EPCI et syndicats mixtes (12 représentants), Associations (aucun membre pour le moment) et Compagnies Consulaires (6 membres). Ces dernières – Chambre d'Agriculture et Chambre des Métiers, la CCI n'étant pas représentée<sup>92</sup> – sont les seuls acteurs socioéconomiques présents au sein des instances décisionnelles du Pays<sup>93</sup>. Les membres ont une durée de mandat de 3 ans, le dernier renouvellement ayant eu lieu après les élections municipales de 2008.

L'organisation territoriale du Saint-Lois est en réalité assez complexe, puisque l'APPSL n'est pas la seule structure à agir sur le même espace. Créé en 1998 dans le cadre du programme européen LEADER II, le Syndicat Mixte du Val de Vire (SMVV) s'occupe ainsi du développement touristique et de la gestion de l'eau, en centrant son activité sur la Vire qui constitue la « colonne vertébrale » du territoire<sup>94</sup>. Le SMVV s'étendait au départ jusqu'à la baie des Veys dans le Calvados (estuaire de la Vire), mais il s'est ensuite recentré sur le territoire du Pays Saint-Lois. Le Syndicat pour le Développement du Saint-Lois (SDSL) a été créé en 2003 pour s'occuper plus spécifiquement du développement économique – en particulier l'aménagement, la promotion et la commercialisation des parcs d'activités d'intérêt de Pays (3 parcs en cours d'aménagement actuellement) – et du SCOT qui couvre le même territoire que le Pays. Les activités de l'APPSL sont plus tournées vers l'animation de programmes de développement dédiés aux jeunes<sup>95</sup> du Saint-Lois, l'élaboration et la mise en œuvre des « conventions territoriales » et du programme européen LEADER pour la période 2007-2013. Le Pays Saint-Lois veille ainsi à la cohérence et à la coordination des programmes d'actions, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée essentiellement par les EPCI du territoire. L'APPSL porte donc le projet de Pays. Cette organisation complexe crée une certaine opacité et génère une dispersion des moyens sur le territoire (humains et financiers).

L'équilibre territorial, s'appuyant en particulier sur l'existence de « pôles d'accueil » concentrant les services à la population, est l'un des axes forts de la stratégie du Pays Saint-Lois. La mise en œuvre du SCOT va conforter ces orientations, en rendant notamment opposable cette notion de pôle d'accueil. Le SCOT est un document d'urbanisme adapté aux espaces urbains et périurbains, mais le périmètre a été élargi à l'ensemble du Pays, de façon à englober les différentes facettes du territoire. Le Pays est l'espace le plus pertinent pour mobiliser

---

<sup>92</sup> La CCI centre et sud Manche ne s'investit plus dans les Pays pour des raisons essentiellement financières.

<sup>93</sup> Le Conseil d'Administration comporte un 5<sup>ème</sup> collège, celui des associations, mais les sièges sont vacants.

<sup>94</sup> Le chemin de halage le long de la Vire a joué un rôle fédérateur dans la structuration du territoire.

<sup>95</sup> Le thème des « jeunes » a été un autre vecteur fédérateur pour la reconnaissance et la structuration du Pays Saint-Lois, car Saint-Lô et l'ensemble du territoire souffrent d'une carence démographique sur ce plan là. Les actions mises en œuvre visent ainsi à contrer la concurrence qu'exercent les agglomérations plus urbanisées telles que Caen ou Rennes auprès des jeunes.

les acteurs, coordonner les actions et mutualiser les services à l'échelle du territoire, dans un souci d'équilibre ville / campagne. Le bon fonctionnement du Pays au sein du Saint-Lois est lié pour beaucoup à la bonne entente qui règne entre les élus urbains et ruraux, quelle que soit leur couleur politique (état d'esprit préexistant).

### Une association pragmatique de la société civile

La valeur ajoutée de la loi « Voynet » a été de permettre aux élus d'un même territoire de travailler ensemble de manière plus transversale, en associant plus largement la société civile (les actions étaient préalablement plus « sectorielles »). La Charte du Pays a été l'élément déclencheur qui a permis de fédérer les différents acteurs autour d'un projet de territoire commun. Le Pays Saint-Lois a su créer un lien « fort » avec la société civile, sans institutionnaliser la démarche par le biais d'un Conseil de Développement. La constitution d'une telle instance risque en effet de sédimer les réflexions et n'est pas forcément adaptée pour prendre en considération la diversité des acteurs de la société civile. Plusieurs Conseils de Développement seraient pratiquement nécessaires pour intégrer les différentes facettes des acteurs socioprofessionnels. L'APPSL a préféré recourir à une méthode souple, en marge de la loi, visant à associer les socioprofessionnels en fonction des besoins du territoire (« vivier » d'acteurs). Les personnes sont sollicitées directement, sans appel à candidature (choix au « feeling »). D'après Gilles QUINQUENEL, le Président du Pays, cette forme de démocratie participative spontanée est mieux adaptée qu'un Conseil de Développement pour favoriser la créativité et le bouillonnement d'idées.

D'un point de vue pratique, la participation de la société civile au sein du Pays Saint-Lois se structure librement selon des formes diverses (pas de statut défini). L'APPSL organise ainsi des Conseils d'Administration élargis<sup>96</sup> à toutes personnes du territoire susceptibles, de par leurs compétences, d'éclairer les élus sur leurs travaux (démographie médicale, etc.). Le Pays Saint-Lois organise également des Commissions de Travail impliquant des acteurs socioéconomiques à des fins d'études, de concertation, d'expertise, etc. Le Comité de Programmation du GAL LEADER pour la période 2007-2013 comprend par ailleurs une cinquantaine de personnes (avec les suppléants<sup>97</sup>), dont plus de la moitié est issue de la société civile (en particulier des jeunes, public prioritaire du Pays).

Le choix de ne pas avoir de Conseil de Développement est aussi une question de moyens. L'équipe technique du Pays n'aurait pas le temps, en effet, d'animer une telle instance et préfère par conséquent réorganiser la concertation à chaque projet. L'association de la société civile nécessite également des moyens financiers, une marge de manœuvre dont ne dispose pas forcément le Pays à ce jour. La pérennité de la méthode, qui repose beaucoup sur la personnalité du Président du Pays, mériterait peut-être de mieux structurer l'exercice de la démocratie participative. En tant que Président du Pays Saint-Lois, mais aussi Président du Syndicat Mixte « Manche Numérique », Gilles QUINQUENEL est par ailleurs convaincu des potentialités qu'offre Internet pour impliquer davantage la population et les acteurs d'un territoire. Il est ainsi à l'origine du concept de « démocratie interactive » qui

---

<sup>96</sup> Les socioprofessionnels s'expriment en général au moment de la partie informative des débats, ce qui garantit un même niveau d'information pour tous les participants.

<sup>97</sup> Les suppléants sont systématiquement invités aux réunions.

consiste à recueillir les avis et les suggestions des Internautes pour éclairer les politiques publiques. Le pôle « Qualité de services – Développement Numérique » expérimente cette formule novatrice au sein de Manche Numérique.

### Une expérience LEADER structurante pour le territoire

Les socioprofessionnels sont très impliqués dans la gestion du programme européen LEADER. Ils interviennent à la fois dans le Comité Technique, qui pilote techniquement la démarche, et dans le Comité de Programmation, qui décide de l'attribution des aides financières. Ces instances étant assises sur des dépenses publiques, elles sont pourtant peu configurées pour des acteurs privés. Le caractère opérationnel de LEADER et le fait que les socioprofessionnels impliqués soient acteurs des décisions expliquent le succès du dispositif de coopération entre élus et la société civile. Les acteurs privés présents au sein du Comité Technique interviennent en tant que personnes « à qualité » aux côtés des techniciens des Collectivités. Les socioprofessionnels membres du Comité de Programmation sont choisis par collègue et sont régulièrement renouvelés de façon à trouver de nouveaux partenaires (d'où un fort « turn-over »). L'efficacité du dispositif repose beaucoup sur le choix des acteurs privés (sollicités en fonction de leurs compétences), et sur le renouvellement des membres afin d'éviter de contourner les réseaux d'influence classiques.

Une évaluation a été faite auprès des élus et des acteurs privés sur la manière dont ils perçoivent le déroulement de la démarche LEADER et le fonctionnement du Comité de Programmation au sein du Pays Saint-Lois. Tous sont globalement satisfaits, car chacun a la conviction d'avoir participé à un véritable débat et contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme complexe. Les décisions ont été prises en votant à bulletin secret, les acteurs privés étant majoritaires au sein du Comité de Programmation. La confrontation des élus à l'avis des socioprofessionnels a été plutôt appréciée, même si certains élus peuvent percevoir ce mode de fonctionnement comme une remise en cause de leur légitimité (contre-pouvoir). La formule LEADER ne semble pas en revanche transposable pour structurer les Conseils de Développement, car ces derniers sont avant tout des espaces de réflexion destinés à formuler des avis et faire émerger des projets. Or, les Comités de Programmation sont avant tout des instances décisionnelles destinées à gérer des projets opérationnels.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

L'organisation territoriale complexe peut inciter les élus à fusionner à terme l'APPSL, le Syndicat pour le Développement du Saint-Lois et le Syndicat Mixte du Val de Vire, pour ne former qu'une seule entité à laquelle serait adossé le SCOT. Cette fusion des 3 structures apporterait davantage de cohérence et permettrait de mutualiser les moyens. Une récente étude a été menée récemment pour explorer ce scénario, mais les conclusions ont conduit à renoncer à cette idée en raison des faibles économies d'échelle qu'occasionnerait un tel projet. Une autre piste possible consisterait à ne constituer qu'une seule Communauté de Communes à l'échelle du Pays<sup>98</sup>. Une recomposition du panorama intercommunal en fusionnant les EPCI du sud, du centre et du nord du territoire paraît plus vraisemblable. Une négociation est

---

<sup>98</sup> Suggestion formulée par Gilles QUINQUENEL.

en cours entre les Communautés de Communes de l'Agglomération Saint-Loise, du canton de Torigni-sur-Vire et de Marigny afin de constituer une Communauté d'Agglomération de plus de 50 000 habitants au cœur du territoire (« Agglo 21<sup>99</sup> »). Ce projet, visant à constituer une agglomération forte et à structurer l'axe central est / ouest du territoire, permettrait en outre à Saint-Lô de bénéficier d'une forte dotation de la part de l'Etat. Les tentatives de rapprochement n'ont pas pour le moment abouti, mais si le projet venait à terme à se concrétiser, il pourrait remettre en cause l'existence même du Pays qui constitue avant tout un outil au service des espaces ruraux (solidarité et équilibre ville / campagne). Porté vers la mer, le Pays Saint-Lois pourrait également se rapprocher du Coutançais pour ne former, à terme, qu'un seul et unique Pays structurant le Centre de la Manche.

Dans ce contexte, les modalités d'association de la société civile à la réflexion et à la décision locale dépendront de la recomposition territoriale qui s'opérera. L'absence de structuration actuelle laisse par conséquent ouverte la possibilité d'une mise en place d'un Conseil de Développement dans le cadre des nouvelles recompositions territoriales (Syndicats Mixtes, EPCI élargis, etc.).

---

<sup>99</sup> « Agglo 21 » est un projet de technopôle de 200 ha, en bordure de RN 174, considéré comme le projet de développement majeur du SCOT.

### **III.12. PAYS D'ALENÇON**

Pays d'Alençon  
Centre Administratif  
21 rue de la Mairie  
61170 LE MELE SUR SARTHE  
Tél : 02.33.81.20.55  
Mail : pays-dalencon@wanadoo.fr  
Site Internet : <http://www.paysdalencon.fr>

Président du Pays : Régis CHEVALLIER

Directrice du Pays : Mélanie LE JOSNE

Président du Conseil de Développement : Joaquim PUEYO

#### **LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT**

**Une forte imbrication entre élus et socioprofessionnels, suscitant la création du Pays.**

**Un fonctionnement en Commissions thématiques, ouvertes à d'autres acteurs extérieurs.**

**Une instance pleinement intégrée au Pays, favorisant surtout la mise en réseau des acteurs.**

**Une refonte en cours pour rendre le Conseil de Développement plus opérationnel au sein du Pays.**

**Un Conseil de Développement unique et commun au Pays et à la Communauté Urbaine d'Alençon.**

#### **Réalisations « phare »**

- « Le timbré de culture ».
  - L'opération collective agricole, comprenant :
    - . L'aménagement Paysager des sièges d'exploitation agricole ;
    - . La rénovation du bâti ancien en vue d'une réutilisation agricole ;
    - . La remise en état des herbages pour les jeunes agriculteurs.
-

## Carte Pays d'Alençon

La naissance du Pays d'Alençon remonte à l'année 1998, date de la création de l'Association de Développement du Pays d'Alençon. L'ADPA ne regroupait à l'origine que des communes ornaïses, mais le territoire s'est étendu au département de la Sarthe en 2000. Le Pays s'est ensuite structuré en GIP Développement Local (GIPDL) en 2001, puis en GIP Aménagement du Territoire (GIPAT) en 2005 après la promulgation de la loi « Urbanisme et Habitat » qui abrogeait les GIPDL. Le territoire regroupe aujourd'hui 9 Communautés de Communes et la Communauté Urbaine d'Alençon, 80 % du Pays se situant dans l'Orne. Le Pays d'Alençon est né, dès le départ, de la volonté conjointe des élus et des socioprofessionnels, en particulier celle des agriculteurs. Les Chambres Consulaires font partie des « membres fondateurs » du Pays au même titre que les EPCI. Ils en sont également administrateurs, de même que les conseillers généraux élus sur les cantons du Pays d'Alençon<sup>100</sup>. La société civile est également associée par le biais du Conseil de Développement. L'imbrication entre élus et socioprofessionnels est donc forte, et se traduit traditionnellement par une nomination croisée des Présidents respectifs du Pays et du Conseil de Développement. Régis CHEVALLIER – Président de la Chambre d'Agriculture de l'Orne – est aujourd'hui Président du Pays, et Joaquim PUEYO – Maire d'Alençon et Président de la Communauté Urbaine d'Alençon – celui du Conseil de Développement. Le Pays se définit ainsi comme un espace de partenariat et de concertation entre les élus et les forces vives du territoire.

### Un outil au service des élus du Pays

Le fonctionnement actuel du Conseil de Développement du Pays d'Alençon remonte à la création du Pays, en 1998, date à laquelle les Commissions de travail thématiques du Conseil de Développement, réunissant de façon informelle élus et socioprofessionnels, ont élaboré la première Charte de territoire pour la période 2000-2006. Dans sa conception, le Conseil de Développement comprend un organe transversal associant acteurs publics et privés dans le respect d'un équilibre spatial (rural / urbain), territorial (Orne / Sarthe / EPCI) et sectoriel<sup>101</sup>. Cet organe s'appuie sur les travaux de 10 Commissions de travail thématiques<sup>102</sup>, dont la mission est d'alimenter les réflexions, afin de proposer des actions au Conseil d'Administration du GIPAT. Les administrateurs du Pays désignent eux-mêmes les membres des différentes Commissions, en choisissant des représentants parmi les élus et les forces vives du territoire (socioprofessionnels, associations, etc.). Outre les représentants des milieux associatifs, culturels, économiques, sociaux, etc., les Commissions du Conseil de Développement comprennent également des délégués des EPCI membres du Pays. Les Commissions font preuve d'une grande souplesse dans leur mode de fonctionnement : leur composition varie en effet d'une réunion à l'autre selon l'ordre du jour, afin d'inviter des structures et des acteurs compétents du territoire à participer aux débats et aux réflexions. Le nombre de participants varie ainsi de 10 à 30 personnes, selon les « personnes qualifiées » conviées. Les Commissions se réunissent en moyenne 1 à 5 fois par an, selon les Commissions et les sujets abordés.

---

<sup>100</sup> La Région est également représentée au sein du GIP (1 élu régional).

<sup>101</sup> Représentants des différents champs d'intervention dans le domaine du développement local.

<sup>102</sup> Agriculture, Culture, Economie, Emploi-Formation, Habitat, Patrimoine, Services, Vie Associative, Comité Local d'Engagement Orne Initiatives et Commission Sarthoise pour réfléchir plus spécifiquement sur les questions intéressant la partie sarthoise du territoire.

Le Conseil de Développement ne s'est pas doté d'un règlement intérieur<sup>103</sup>, mais son rôle et son mode de fonctionnement sont précisés dans les statuts du GIP. Le Conseil de Développement manque cependant de formalisation, les règles du jeu étant insuffisantes. Le Pays entretient des liens avec le Parc Naturel Régional Normandie-Maine. Une convention de partenariat régit les relations et les bonnes pratiques entre les deux territoires sur la base de complémentarités réciproques. Le PNR est représenté au sein du Conseil de Développement et projette la création d'un « Conseil des habitants » qui s'appuierait sur le Conseil de Développement, mais les modalités précises restent à définir.

Le Conseil de Développement est une instance pleinement intégrée à la structure Pays. C'est un outil au service des élus offrant une expertise dont le territoire ne peut se passer. Son autonomie reste toutefois limitée pour susciter une vraie force de proposition. Le Président du Conseil de Développement et les Présidents des différentes Commissions sont ainsi nommés – sur proposition du Conseil d'Administration – par l'Assemblée Générale du Pays (cooptation<sup>104</sup>). Ils sont cependant membres du Conseil d'Administration et associés au bureau du GIP, de façon à garantir des liens avec l'instance décisionnelle du Pays. Les membres du Conseil de Développement sont par ailleurs invités à l'Assemblée Générale du Pays, ce qui favorise là aussi la bonne articulation entre le Pays et le Conseil de Développement. Ce dernier est occasionnellement saisi par le Pays et dispose d'une capacité d'auto-saisine à des fins de réflexions et/ou de proposition. Le Président du Pays assiste « de droit » aux réunions de l'organe transversal et des différentes Commissions de travail du Conseil de Développement.

L'équipe Pays assure directement l'animation et la logistique du Conseil de Développement et des 10 Commissions. La charge est cependant très lourde pour les 4 personnes de l'équipe, d'où la question de renforcer les moyens pour gérer efficacement le Conseil de Développement. Sur le plan financier, le Pays bénéficie pour s'occuper du Conseil de Développement d'un budget de 5 000 euros sur 3 ans versé par la Région Pays de la Loire et de 5 000 euros par an de la part de la Région Basse-Normandie. Cette dernière demande désormais des justificatifs de dépenses. Le Pays d'Alençon devrait l'utiliser en 2009 en organisant une formation et/ou un voyage d'étude.

Le Pays n'est pas très favorable à la mise en œuvre d'une politique régionale en faveur des Conseils de Développement, car ce soutien pourrait conduire à une autonomisation de ces instances vis-à-vis des Pays<sup>105</sup>. La Région pourrait par contre participer aux travaux des Pays en recueillant l'avis des Conseils de Développement avant de bâtir ses propres politiques (fonction d'écoute, en amont des réflexions). Le Conseil de Développement du Pays d'Alençon a ainsi fait l'objet d'une concertation locale, avec deux autres Pays sarthois, pour l'élaboration de l'Agenda 21 de la Région Pays de la Loire.

---

<sup>103</sup> Le GIP dispose d'un règlement, dans lequel est intégré le Conseil de Développement.

<sup>104</sup> Le nouveau Président du Conseil de Développement – Joaquim PUEYO – et les nouveaux de Présidents de Commissions ont été élus lors de la dernière Assemblée Générale du Pays d'Alençon réunie le 20 juin 2008.

<sup>105</sup> « Les doter de moyens, c'est risquer de les autonomiser ! ».

### Un essoufflement qui devrait conduire à une refonte complète du Conseil de Développement en 2009

Les missions actuelles du Conseil de Développement du Pays d'Alençon sont les suivantes :

- participer à l'élaboration et à la révision de la Charte de territoire du Pays ainsi qu'à la préparation du programme d'actions ;
- s'associer au suivi et à l'évaluation du programme d'actions, notamment dans le cadre des procédures contractuelles avec les différents partenaires institutionnels ;
- contribuer à mettre en réseau et à accompagner les acteurs socio-économiques et associatifs et du territoire autour des projets du Pays ;
- participer, avec les élus et les acteurs concernés, aux réflexions préparant l'élaboration de projets de développement partagés dans l'esprit du développement durable ;
- s'interroger sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays, ou pour toute autre affaire soumise par les représentants du Pays.

Le Conseil de Développement est défini comme une instance consultative et de propositions. L'opportunité de la Charte a suscité un fort engouement, mais la dynamique s'est fortement ralentie par la suite. Le Conseil de Développement s'est surtout investi dans les réflexions concernant le diagnostic et la stratégie territoriale, mais très peu dans la détermination et la mise en œuvre des programmes d'actions, en raison notamment des calendriers très serrés imposés par l'Etat et la Région. Le choix des actions nécessite en outre un arbitrage politique qui rend difficile l'association du Conseil de Développement. L'implication du Conseil de Développement dans les démarches LEADER est également considérée comme « moyenne » par le Pays, les Commissions ne s'étant pas mobilisées pour la préparation du programme 2007-2013, à l'inverse du Comité de Programmation LEADER 2000-2006. Il existe cependant une réelle symbiose entre le Conseil de Développement et LEADER, car beaucoup de membres de ce Comité de Programmation font aussi partie du Conseil de Développement du Pays.

Cet essoufflement a entraîné une démobilisation des membres du Conseil de Développement, se traduisant notamment par un fort absentéisme. L'impact global du Conseil de Développement sur les activités et les décisions du Pays reste donc globalement « modéré ». Le Conseil de Développement a contribué à certaines actions concrètes telles que le « passeport culturel » pour les jeunes âgés de 11 à 25 ans, mais son gros apport reste la mise en réseau des acteurs sur le territoire. La Commission « Agriculture » est la seule Commission du Conseil de Développement qui ne s'est pas essoufflée après la mobilisation autour du diagnostic et de la stratégie territoriale. C'est elle en effet qui gère directement les dossiers entrant dans le cadre opérationnel des contrats (repérage, montage et validation des dossiers). Elle bénéficie d'une délégation de gestion des crédits qui lui permet s'assumer avec succès cette responsabilité. Les nouvelles conventions territoriales ne permettent malheureusement plus de négocier des enveloppes qui auraient pu être octroyées aux différentes Commissions, car l'Etat et la Région ne souhaitent plus confier la gestion de crédits aux Pays. Les financements sont désormais accordés par projet (plus d'enveloppe sectorielle). Les GAL sont, de ce point de vue, exemplaires : ils constituent à la fois de vraies instances de réflexion et de mobilisation des acteurs,

car ils sont responsables de la gestion de crédits publics. Ce mode de gouvernance favorise par conséquent l'alliance entre élus et socioprofessionnels impliqués conjointement dans la mise en œuvre opérationnelle d'actions (responsabilisation par le biais de l'enveloppe).

Le renouvellement des équipes suite aux élections municipales de 2008 va induire un changement profond dans la composition et le fonctionnement du Conseil de Développement : une réflexion est en cours aujourd'hui pour repenser son fonctionnement, sa composition et ses missions. L'objectif est de refondre ses activités pour les associer au caractère opérationnel du Pays, de façon à travailler plus « en phase » avec la structure et les EPCI. Initiées en septembre 2008 par les nouveaux Présidents de Commissions, les réflexions devraient aboutir à des propositions et à une évolution du Conseil de Développement à la **fin du premier semestre 2009**. Le découpage thématique n'étant plus adapté à la réalité du Pays, le nombre de Commissions devrait diminuer et leur intitulé évoluer vers des thématiques plus transversales. En termes d'organisation, l'ensemble des membres du Conseil de Développement devrait se retrouver une fois par an à l'occasion d'une Assemblée Générale. Les Commissions se réuniraient en moyenne une fois par trimestre.

#### **Le nouveau schéma organisationnel du Conseil de Développement**

Réunies au cours des mois de mars et avril 2009, les Commissions ont étudié la proposition d'un nouveau schéma organisationnel du Conseil de Développement. L'Assemblée Générale du Pays d'Alençon – réunie le 23 avril 2009 – a finalement adopté une nouvelle organisation du Conseil de Développement du Pays d'Alençon.

Dans sa nouvelle configuration, cette instance comprendra désormais 5 Commissions, dont l'orientation – à une exception près – est très transversale :

1. Développement des économies locales.
2. Solidarités territoriales.
3. Développement de la vie locale.
4. Aménagement durable.
5. Sarthoise.

Cette dernière a en charge spécifiquement la gestion des dispositifs contractuels sarthois. Le Conseil de Développement comprend également 4 groupes de travail, rattachés chacun à la Commission adéquate :

- 1.1. Agriculture.
- 1.2. Entreprises.
- 1.3. CLE<sup>106</sup>.
- 3.1. Vie associative.

Le Président du Conseil de Développement, les Présidents des Commissions, le Président du Pays d'Alençon et le Président de l'Office du Tourisme du Pays d'Alençon – ce dernier en tant que personne qualifiée de droit – forment le Bureau du Conseil de Développement.

<sup>106</sup> CLE : Comités Locaux d'Engagement, qui examinent les dossiers de prêts d'honneur Orne Initiatives.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

La Communauté Urbaine d'Alençon participe pleinement et activement aux travaux du Conseil de Développement, qui constitue l'organe de réflexion unique à l'agglomération et au Pays, et contribue ainsi efficacement, par ce biais, au dialogue Ville / Campagne. La Communauté Urbaine d'Alençon n'a donc pas le projet de se doter d'un Conseil de Développement. Un périmètre de SCOT a été validé à l'échelle de la Communauté Urbaine d'Alençon. La convergence Pays / SCOT au sein d'une même structure n'est donc pas à l'ordre du jour. Le Pays est le seul territoire bas-normand à dépasser les frontières régionales, englobant la majeure partie du bassin de vie d'Alençon. Ce territoire est certes cohérent, mais la coordination des actions est globalement difficile du fait de ce chevauchement territorial, en particulier entre les deux Régions limitrophes (outils différents<sup>107</sup>). Cette interrégionalité est à la fois source de richesse et de complication, qui risque à terme de fragiliser la structure si les élus ne s'approprient pas l'entité « Pays » (et par voie de conséquence le Conseil de Développement). Le Conseil de Développement du Pays d'Alençon a contribué à l'ouverture du territoire vers la Sarthe, mais les interrogations récentes sur la pertinence de la création d'un Conseil de Développement pour la seule partie sarthoise du Pays montrent toute la fragilité de l'édifice...

---

<sup>107</sup> Il aurait sans doute fallu un outil commun pour coordonner l'action de l'Etat et des deux Régions Basse-Normandie et Pays de la Loire dans le cadre du CPER 2007-2013.

### **III.13. PAYS D'ARGENTAN – PAYS D'AUGE ORNAIS (PAPAO)**

Pays d'Argentan – Pays d'Auge Ornaïs (PAPAO)

Maison des Entreprises et des Territoires

12 route de Sées

BP 38

61202 ARGENTAN CEDEX

Tél : 02.33.36.85.83

Mail : papao@papao.fr

Site Internet : <http://www.papao.fr>

Président du Pays : Maurice DROULIN

Directeur du Pays : Christian DOMER

Président du Conseil de Développement : Philippe GUILLAIS

#### **LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT**

**Un Conseil de Développement créé à l'origine pour mettre le Pays en conformité avec la loi.**

**Un organe de réflexion et de proposition initiant les projets.**

**Une forte synergie entre le Conseil de Développement et l'équipe technique du Pays.**

#### **Réalisations « phare »**

- **Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)**
- **Opération Collective de Modernisation (OCM) du commerce, de l'artisanat et des entreprises de services**
- **Portage de repas à domicile**

---

Les genèses du Pays remontent à 1997, année où le territoire du Pays d'Argentan – Pays d'Auge Ornaïs a été reconnu comme périmètre d'étude par arrêté préfectoral. L'association portant le Pays a été créée en 1998. Quatre commissions ont été alors mises en place en vue de réaliser la future Charte du territoire, avec l'appui d'un prestataire extérieur. Le projet de Charte a été validé par le bureau et l'Assemblée Générale du PAPAO à la fin de l'année 2003. Le Conseil de Développement a été créé en 2001 pour mettre le Pays en conformité avec la loi, mais la structure s'est très vite mobilisée pour décliner le projet de Charte en programme d'actions. Cette forte implication et les retombées du travail des socioprofessionnels au sein du Conseil de Développement a montré l'intérêt d'une telle instance pour les élus.

## Carte Pays d'Argentan

Le PAPA0 a été officiellement reconnu par le Préfet en 2004. Les statuts de l'association ont été modifiés, pour mieux représenter les différentes composantes du Pays. La Charte a été approuvée par le Conseil de Développement et l'Assemblée Générale du Pays en 2003. Le PAPA0 comprend 9 Communautés de Communes et 1 commune indépendante, la Genevaie, qui cotisent chacune 1,10 euro par habitant. L'équipe technique du Pays, qui anime la structure et le Conseil de Développement, comporte 4 personnes dont 1 Directeur, Christian DOMER, et 2 chargés de mission.

### Un Conseil de Développement peu intégré dans les instances décisionnelles du Pays

Dans ses statuts, l'association est administrée par un Conseil d'Administration comprenant 48 personnes représentant les EPCI<sup>108</sup> du territoire (1 représentant par tranche de 1 800 habitants), le Conseil général (9 conseillers généraux élus dans chacun des cantons du territoire), le Conseil régional (1 représentant) et les Chambres consulaires (1 représentant par Chambre). Le PAPA0 étant partagé entre 2 CCI – Argentan-Flers et Alençon – les CCI comptent 2 représentants. Le Conseil d'Administration fait office d'Assemblée Générale. Tous les 3 ans, le Conseil d'Administration nomme un bureau composé de 14 personnes. Membre du bureau, Maurice DROULIN a été élu Président du PAPA0<sup>109</sup> par le Conseil d'Administration. Le Président du Conseil de Développement est le seul représentant du Conseil de Développement au sein des instances décisionnelles du Pays. Il est tenu informé des travaux du PAPA0 et est invité aux réunions de l'association, avec voix consultative. Il ne dispose donc pas du droit de vote, mais peut s'exprimer librement.

Le Conseil de Développement est une structure informelle sans statut juridique, ni règlement intérieur, dont les liens avec le Pays n'ont pas été explicitement définis. Maurice DROULIN – l'actuel Président du Pays – a été élu Président du Conseil de Développement en 2001 au moment de sa création. Jean TIRARD lui a succédé en 2006, mais le nouveau Président du Conseil de Développement est décédé 2 mois après sa prise de fonction. Dirigeant d'entreprise retraité, Jean-Pierre LATRON a pris la suite, mais en tant qu' élu du territoire<sup>110</sup>, il a souhaité laisser sa place de Président à un socioprofessionnel sans mandat électoral, de façon à préserver l'indépendance du Conseil de Développement vis-à-vis des instances décisionnelles du Pays. Son successeur – Philippe GUILLAIS – a été élu le 22 avril 2009 lors de l'Assemblée annuelle du Conseil de Développement. Ancien opticien, Président du Tribunal de Commerce jusqu'à sa fermeture en décembre 2008, membre élu de la CCI de Flers-Argentan, membre du Conseil des Prud'hommes etc., Philippe GUILLAIS est très investi – en tant que socioprofessionnel – sur le territoire du PAPA0.

Dans sa configuration actuelle, le Conseil de Développement compte au total 125 membres, tous acteurs socioéconomiques du territoire. C'est une structure très ouverte qui ne compte pas de collègue. Les élus ont proposé au départ des socioprofessionnels représentant les différentes facettes du territoire, puis ils les ont réunis afin d'associer la société civile au débat public. Le Conseil de Développement

---

<sup>108</sup> La commune indépendante compte également 1 représentant. Le nombre de représentants des EPCI varie de 2 à 12, selon la taille de la structure intercommunale.

<sup>109</sup> Maurice DROULIN est également Président du CESR de Basse-Normandie.

<sup>110</sup> Jean-Pierre LATRON est Maire et Président de la Communauté de Communes d'Ecouché.

se renouvelle ensuite de lui-même en « cooptant » directement ses membres, d'où un « turn-over » spontané, sans passer par les élus (40 % des membres ont changé en l'espace de 7 ans, particulièrement dans le milieu économique). Le PAPAO semble être le seul Conseil de Développement bas-normand où les femmes sont majoritaires. Il ne comporte pratiquement pas d'élus (moins de 10), pour garantir une liberté de parole. Les seuls élus sont en fait des socioprofessionnels qui se sont présentés aux dernières élections.

### L'équipe technique du Pays assure la courroie de transmission opérationnelle

Le Conseil de Développement est structuré en 7 Commissions :

- Agriculture ;
- Industrie-Artisanat-Commerce ;
- Tourisme ;
- Services ;
- Formation ;
- Environnement ;
- TIC.

Les membres du Conseil de Développement se réunissent en moyenne 1 à 2 fois par an en Assemblée Plénière. Les Commissions élisent chacune leur propre Président qui assure, avec l'équipe technique du Pays, l'animation des différentes sessions. Les Présidents des Commissions ont été renouvelés en 2008.

Jean-Pierre LATRON – lorsqu'il était Président du Conseil de Développement – essayait d'assister aux différentes réunions des Commissions, en fonction de ses disponibilités. L'équipe technique du Pays est systématiquement présente lors des réunions. Outre l'animation, elle assure également la logistique du Conseil de Développement (comptes rendus, travaux sur des projets, etc.). Christian DOMER, le Directeur de PAPAO, assure l'interface entre le Conseil de Développement et les instances décisionnelles du Pays et constitue ainsi la courroie de transmission opérationnelle entre les 2 instances.

Le rythme de travail varie selon les Commissions qui se réunissent en moyenne 1 à 5 fois par an. Leur dynamisme dépend beaucoup des animateurs et des Présidents des Commissions, mais aussi des résultats concrets auxquels aboutissent les travaux. Les professionnels du tourisme ont ainsi un intérêt propre à s'investir dans la Commission « tourisme », d'où son succès. Beaucoup d'associations s'impliquent dans la Commission « Services » et trouvent là un lieu d'expression satisfaisant un vrai besoin. Les Consulaires animent techniquement les Commissions « Agriculture » (Chambre d'Agriculture) et « Industrie – Commerce – Artisanat » (CCI). Le Pays joue un rôle fédérateur en coordonnant l'action des 2 CCI agissant sur le territoire. L'émergence de projets dans la sphère industrielle est difficile en raison des « sinistres » qui ont touché le territoire ces dernières années. Les Communautés de Communes du Pays d'Argentan et du Pays du Camembert, où sont concentrées la plupart des activités industrielles, ont par ailleurs embauché chacune un chargé de mission pour accompagner les restructurations et faire germer de nouveaux projets, et n'ont pas besoin par conséquent de l'ingénierie du Pays. La Commission « Formation » fonctionne globalement bien, mais le sujet est complexe à l'échelle d'un Pays. Les réflexions ont malgré tout conduit à la mise en

place de formations (BTS « Design Produit », etc.<sup>111</sup>). Sujet très transversal, l'environnement<sup>112</sup> est plutôt traité de manière sectorielle au sein des autres Commissions. Celle sur les TIC ne fonctionne plus du tout, car les opérateurs se sont saisis de la question. Le Conseil de Développement pourrait par conséquent réduire à 4 le nombre de Commissions, mais les élus souhaitent maintenir pour le moment les 7 Commissions existantes.

### Une « boîte à idée » initiatrice de projets

La mission du Conseil de Développement est de faire réfléchir les socioprofessionnels afin de faire naître des projets, les élus se chargeant ensuite de les traduire de manière opérationnelle. La décision appartient en effet aux élus, le Conseil de Développement étant avant tout un organe de réflexion et de proposition. Il constitue une « boîte à idées » et relaie les besoins de la population auprès des élus. La plupart des projets naissent du Conseil de Développement. Celui-ci est très impliqué dans les phases d'études (diagnostic et stratégie territoriale), mais peu dans les contrats et les programmes d'actions. Les opérations « transversales » marchent en général le mieux, car elles mobilisent collectivement un grand nombre d'acteurs. Le Conseil de Développement n'a pas été associé à l'élaboration du plan d'actions dans le cadre des conventions territoriales – il a juste été informé des projets – en raison notamment du calendrier très contraint imposé par l'Etat et la Région (difficile de mobiliser les Commissions). Les travaux du Conseil de Développement alimentent le travail quotidien de l'équipe technique du Pays, qui assure ensuite le relais auprès des élus. La faible disponibilité des élus et la charge de travail du Directeur et des chargés de mission du Pays limitent cependant la bonne articulation des travaux entre le Pays et le Conseil de Développement. L'animation du Pays freine ainsi l'activité du Conseil de Développement, faute de moyens humains, mais aussi financiers. Cette question des moyens est le nerf du fonctionnement des Conseils de Développement. Le Pays bénéficie des 5 000 euros versés par la Région pour aider le Pays à animer le Conseil de Développement, mais la somme est jusqu'à présent intégrée directement dans le budget du Pays, car c'est l'équipe technique qui assure l'animation.

Le Conseil de Développement s'est fortement investi dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme européen LEADER. Toutes les Commissions du Conseil de Développement sont représentées au sein du Comité de Programmation du GAL dont la composition a été définie par le Pays (24 membres, dont 15 privés). Certains membres du Conseil de Développement sont investis dans le Pôle d'Excellence Rurale « Excellence de la filière équine en PAPA0 », mais uniquement au titre de la structure qu'ils représentent. Le Conseil de Développement n'entretient pas de lien avec le Parc Naturel Régional Normandie-Maine qui ne concerne que 5 communes sur le territoire du PAPA0. La nouvelle Charte prévoit la constitution d'un SCOT à l'échelle du Pays, mais ce projet se heurte pour le moment aux résistances des communes rurales. Le Conseil de Développement n'est pas associé pour le moment à la réflexion sur le SCOT.

---

<sup>111</sup> Mais aussi des formations paramédicales et dans le domaine du cheval.

<sup>112</sup> Le Président de la Commission « Environnement » a été imposé par les élus, un choix qui ne s'est pas forcément avéré judicieux pour animer une telle Commission.

L'évaluation ne fait pas partie actuellement des missions du Conseil de Développement (la satisfaction des élus et des socioprofessionnels est le seul critère d'évaluation des actions engagées). Le succès des Conseils de Développement dépend beaucoup des moyens dont ils bénéficient. Pour ne pas stériliser leur créativité, ils doivent être autonomes vis-à-vis des Pays, de façon à ce que ces derniers ne soient pas « juges et parties ». Une interface est toutefois indispensable entre le Conseil de Développement et le Pays, afin que les 2 structures puissent se rencontrer.

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le Pays permet d'élaborer des projets territoriaux de grande envergure à l'échelle du bassin de vie. Le PAPA0 est ainsi le seul Pays bas-normand à avoir mené une OPAH<sup>113</sup> sur l'ensemble du territoire. Il a également mis en place un dispositif de portage de repas dont tous les EPCI ont bénéficié. Le Pays permet de capter des fonds (en provenance de l'Europe, de la Région, des Départements, etc.) pour financer des projets, ce qui lui confère une fonction à la fois de « projet » et de « guichet ». Une remise en cause de l'existence des Pays pourrait inciter le PAPA0 à évoluer en se structurant en Syndicat Mixte, une initiative qui n'a pas abouti il y a quelques années.

Aucune réflexion n'est actuellement engagée sur l'avenir du Conseil de Développement, celui du Pays étant au cœur des préoccupations des élus. Le bon niveau de réflexion des Conseils de Développement est celui des Pays, et en aucun cas les EPCI dont la taille est trop petite. L'investissement constant des membres du Conseil de Développement au sein du PAPA0 montre l'intérêt que portent les socioprofessionnels à ce type d'instance territoriale, d'où l'intérêt de poursuivre l'activité de cette structure, en le transférant le cas échéant à une autre entité territoriale si l'existence des Pays était remise en cause (en particulier le SCOT si celui-ci se constitue).

---

<sup>113</sup> Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat.

### III.14. PAYS D'OUCHE

Pays d'Ouche Développement  
41 Grande Rue  
BP 8  
61550 LA FERTE-FRESNEL  
Tél : 02.33.84.87.23  
Mail : info@pays-d-ouche.com  
Site Internet : <http://www.pays-d-ouche.com/>

Président du Pays : Claude DELAHAYE

Directrice du Pays : Emmanuelle DABON

Président de Conseil de Développement :  
Pas de Président, mais 5 Rapporteurs de Commission.

#### **LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT**

**Pas de Président de Conseil de Développement, mais des rapporteurs de Commissions.**

**Un Conseil de Développement très dépendant du Pays, sans droit de vote au sein des instances décisionnelles.**

**Le Pays privilégie la formule des Comités de Pilotage « mixtes » pour mettre en place les projets et les études.**

#### **Réalisations « phare »**

**Le Conseil de Développement n'a initié, ni mené aucune réalisation spécifique.**

#### **Une forte implication des socioprofessionnels à l'origine du territoire**

Le Pays d'Ouche est né de la volonté d'un petit groupe d'acteurs de mettre en œuvre un projet de développement en faveur du monde agricole et rural, qui s'est traduit en 1995 par la création d'une Association de Développement Rural (ADR) et l'engagement d'un programme LEADER II sur un territoire englobant les deux Communautés de Communes du Pays de L'Aigle et du canton de La Ferté-Fresnel. Sous l'impulsion du Préfet de l'Orne, Pays d'Ouche Développement a élargi son périmètre en 1998 en englobant la Communauté de Communes du Pays de la Marche et celle de la Vallée de la Risle. Le Pays a été reconnu officiellement en 2005, les statuts de l'association structurant le Pays ayant été modifiés à cette occasion. Le Conseil de Développement a été institué en 2004 pour mettre le Pays en conformité avec la loi « Voynet » et officialiser l'implication déjà très forte des acteurs socioprofessionnels à la vie et au développement du territoire, en particulier les Chambres Consulaires et les professionnels du monde agricole qui ont fortement œuvré à la création de Pays d'Ouche Développement au milieu des années quatre-vingt-dix.

# Carte Pays d'Ouche

L'implication des socioprofessionnels a cependant évolué au fil des années. Majoritaires au départ dans les instances décisionnelles du Pays, les acteurs socioéconomiques ont été progressivement relégués à un rôle plutôt consultatif. Dans les nouveaux statuts approuvés en 2006, conformément au texte de loi, les élus<sup>114</sup> ont voix « délibérative », alors que les membres du Conseil de Développement n'ont qu'une voix « consultative » au même titre que les Chambres consulaires, Orne Développement et le Comité Départemental du Tourisme de l'Orne.

A ce jour, l'équipe technique du Pays comprend 4 permanents, dont 1 Directrice – Emmanuelle DABON – et 2 chargés de mission. Les Collectivités du territoire (EPCI et/ou communes) cotisent 1,5 euro par habitant pour financer la structure. Le Pays se définit comme un territoire qui fédère des communes, des EPCI, des associations, des socioprofessionnels, des entreprises, etc. autour d'un projet commun de développement local. C'est un niveau privilégié de partenariat qui facilite la coordination des collectivités locales, de l'Etat et de l'Europe en faveur du territoire du Pays d'Ouche Ornaïs. Dans ce contexte, le Conseil de Développement constitue un « vivier » d'experts « têtes de réseaux » que le Pays sollicite au gré des échéances et des actions engagées. Le Conseil de Développement aide à préparer les projets que les élus montent ensuite à l'échelle du Pays, les EPCI portant les investissements (maîtrise d'ouvrage).

#### Un Conseil de Développement structuré en Commissions, mais fonctionnant surtout en Comités de Pilotage

D'un point de vue pratique, le Conseil de Développement comprend 73 membres issus de 4 collèges – les associations (35 membres), les socioprofessionnels, en particulier les Chambres consulaires et les syndicats (22 membres), les salariés des collectivités (6 membres) et les services de l'Etat (ANPE, DDE, etc., 9 membres) – ainsi qu'une personne qualifiée. Il n'existe pas de collège d'élus. Les élus désignent les organismes et des structures susceptibles de s'investir dans le Conseil de Développement, qui choisissent eux-mêmes leurs propres représentants (en général les Présidents, pour les associations). La composition du Conseil de Développement a peu évolué depuis sa création – les acteurs initiaux sont toujours là – y compris suite aux dernières élections municipales. Le renouvellement partiel du Conseil de Développement se fait au fur et à mesure de l'avancée du Pays. Les habitants ne sont pas représentés en tant que tel au sein du Conseil de Développement : reflet de la « vie sociale », les associations représentent la population et constituent le noyau dur des acteurs du territoire au sein de cette instance.

Les travaux du Conseil de Développement sont structurés en 5 Commissions, chacune d'elles désignant un rapporteur pour les représenter, pour une durée de deux ans, au sein de l'instance décisionnelle du Pays :

- Commerce, artisanat, industrie et services ;
- Agriculture ;

---

<sup>114</sup> Le Député de la circonscription, le représentant du Conseil régional, les conseillers généraux des 4 cantons du territoire, les délégués représentant les quatre Communautés de Communes, les deux délégués de la commune indépendante des Aspres et le délégué de la ville de l'Aigle.

- Communication, tourisme, patrimoine et culture ;
- Environnement, cadre de vie et habitat ;
- Services, équipements, solidarités, activités sportives et de loisirs.

Les Commissions sont d'une manière générale assez peu actives. Elles se réunissent à l'initiative du Pays 1 à 3 fois par an en moyenne selon les sujets, pour notamment susciter l'émergence de projets et assurer un suivi des actions initiées par le Pays ou dans le cadre d'appels à projets. Les propositions donnent lieu en général à la création de Comités de Pilotage associant élus et membres du Conseil de Développement perçus comme experts, afin de suivre la mise en place de projets et d'études. Ce mode de fonctionnement, plus souple et plus opérationnel que les Commissions, favorise la coopération entre les élus et les socioprofessionnels et constitue le « cœur » de la mise en œuvre des projets sur le territoire du Pays d'Ouche.

Pays d'Ouche Développement a adopté en 2006 son nouveau règlement intérieur qui définit sommairement le rôle et les fonctions du Conseil de Développement. Ce dernier peut être ainsi consulté pour toute question relative à la mise en œuvre de la Charte, notamment lors de la préparation du contrat de Pays, et peut lui-même se saisir d'une question relative au développement territorial du Pays d'Ouche. Conformément aux missions dévolues au Conseil de Développement dans le règlement intérieur, les membres du Conseil de Développement se sont fortement impliqués au départ dans la réalisation de la Charte. Beaucoup de réunions ont été organisées à cette occasion, puis le Conseil de Développement a évolué en fonctionnant plutôt par projet, en phase avec les priorités des élus, en recourant de préférence à la formule des Comités de Pilotage. Le Conseil de Développement s'est réuni 2 fois récemment pour actualiser la Charte, mais le travail est resté inachevé. Les rapporteurs ont été également associés aux conventions territoriales dans le cadre du CPER 2007-2013, en se contentant toutefois de donner un avis sur les projets.

#### Un Conseil de Développement sans « vie propre », totalement dépendant du Pays

Les membres du Conseil de Développement participent avec les élus à l'Assemblée Générale de l'association qui se réunit en moyenne une fois par an (200 membres au total). Le Conseil d'Administration du Pays comprend 33 membres élus. Les 5 rapporteurs du Conseil de Développement y participent, mais sans disposer du droit de vote. Le Bureau de l'association, composé de 6 membres élus, ne comprend aucun membre du Conseil de Développement. L'imbrication du Conseil de Développement au sein de la structure Pays reste donc limitée. Les membres du Conseil de Développement présents au sein des instances décisionnelles du Pays bénéficient d'une réelle liberté de parole. En tant que « tête de réseaux », le Conseil de Développement assure une fonction d'écoute du terrain et « d'oreille du territoire » dont les élus peuvent tirer profit pour monter leurs projets à l'échelle du Pays.

En termes de fonctionnement, les membres du Conseil de Développement ne se réunissent jamais en Assemblée Plénière en dehors de l'Assemblée Générale organisée par l'association en présence des élus. Tous les membres du Conseil de Développement se sont toutefois exceptionnellement réunis à l'occasion du nouveau programme LEADER pour la période 2007-2013. Le Conseil de Développement ne

dispose pas de bureau pour piloter ses activités et les rapporteurs des Commissions se réunissent rarement en dehors du Conseil d'Administration du Pays pour échanger et coordonner leurs travaux. Le Conseil de Développement n'a donc pas de vie propre en tant que telle. Une meilleure structuration du Conseil de Développement et des rencontres plus régulières entre rapporteurs renforceraient sans doute les liens entre les différentes Commissions, créeraient une meilleure cohésion au sein du Conseil de Développement, et contribueraient ainsi à légitimer et à asseoir les travaux de cette instance au sein du Pays.

Le Conseil de Développement n'élit pas de Président susceptible de le représenter au sein du Pays ou sur l'ensemble du territoire. Les membres du Conseil de Développement préfèrent désigner des rapporteurs les représentant au sein des différentes Commissions (« leur diversité fait la force du Conseil de Développement »). Cependant, les rapporteurs ne jouent pas un rôle très actif au sein de la structure. L'équipe technique du Pays anime au final les réunions des Commissions et les travaux du Conseil de Développement (rédaction de synthèses, etc.), d'où une faible capacité d'initiative et une forte dépendance du Conseil de Développement à l'égard du Pays. Le Conseil de Développement donne des avis (relation ascendante vis-à-vis des élus et des chargés de mission du Pays), mais n'est pas en capacité de s'organiser « en propre » faute de ressources d'animation. Il ne dispose pas de budget spécifique, hormis les 5 000 euros versés par la Région au Pays pour contribuer à l'animation de cette instance. D'un point de vue pratique, les réunions du Conseil de Développement se déroulent à la Mairie de la Ferté-Fresnel et sur l'ensemble du territoire (dans différentes salles).

Les membres du Conseil de Développement sont investis pour la plupart dans le GAL-LEADER pour la période 2007-2013, le Comité de Programmation comprenant 2-3 de partenaires privés. Le Pays considère que l'impact global du Conseil de Développement a été « fort » sur les orientations stratégiques, en raison de sa forte implication dans le diagnostic et l'élaboration des stratégies du territoire. En revanche, l'influence du Conseil de Développement est considérée plutôt comme « modérée » concernant le choix et la mise en œuvre des actions, et même « faible » pour ce qui est du suivi et de l'évaluation des projets mis en œuvre, car le Conseil de Développement s'est « moyennement » investi sur ces sujets de nature plus « sectorielle ».

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le territoire du Pays d'Ouche s'est structuré en association avant même la création officielle des Pays au sens de la loi « Voynet ». Cette antériorité confère une légitimité au territoire qui devrait perdurer, même en cas de remise en cause des Pays. La Communauté de Communes de L'Aigle pourrait cependant faire évoluer son périmètre en englobant l'ensemble du territoire de l'actuel Pays d'Ouche (fusion des 4 EPCI). Dans ces conditions, l'entité Pays n'aurait plus forcément lieu d'être. La constitution d'un SCOT à l'échelle du territoire du Pays est aussi envisagée, mais la réflexion n'en est qu'à ses balbutiements. La taille limitée du territoire – 29 000 habitants vivant dans 47 communes – et les synergies existantes avec le Département de l'Eure pourraient également conduire à une extension vers les territoires limitrophes. L'ouverture actuelle se limite à l'élaboration de projets communs, sans envisager de fusion pour l'instant. L'hypothèse d'un grand Pays de L'Aigle, englobant un SCOT, paraît donc la plus vraisemblable.

Dans ces conditions, la pérennisation du Conseil de Développement en tant que tel n'est pas du tout garantie, d'autant que les élus du Pays savent très bien mobiliser les socioprofessionnels du territoire dont ils ont besoin au gré de leurs besoins. Le territoire étant de taille assez réduite, la proximité facilite les échanges et la bonne connaissance des réseaux. Dans ces conditions, la constitution d'un grand Pays de L'Aigle ne justifierait pas nécessairement l'existence d'un Conseil de Développement à l'échelle de l'EPCI. Il existe par ailleurs une divergence de vue sur le rôle que devrait jouer le Conseil de Développement sur le territoire : les anciens élus sont plutôt ouverts aux socioprofessionnels qui ont fortement poussé à la création du Pays, mais les nouvelles générations d'élus semblent beaucoup plus réticentes faute d'expérience dans ce domaine, mais aussi parce que ce sont les élus qui décident et financent les projets.

### III.15. PAYS DU BOCAGE

ADECO Pays du Bocage  
15 rue Montgomery  
61700 DOMFRONT  
Tél : 02.33.38.65.60  
Mail : [adeco-paysdubocage@wanadoo.fr](mailto:adeco-paysdubocage@wanadoo.fr)  
Site Internet : <http://www.paysdubocage.fr>

Président du Pays : Sylvia BASSOT

Directeur du Pays : Eric FAUCONNIER

Président du Conseil de Développement : Pierre PETITBON

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**L'activité du Conseil de Développement repose sur le tandem que forment le Président de Pays et celui du Conseil de Développement.**

**Une structure de discussion émettant surtout des avis formels.**

**Le Conseil de Développement est avant tout un vivier de socioprofessionnels sollicités au gré des besoins du Pays.**

#### Réalisations « phare »

**Le Conseil de Développement n'a initié, ni mené aucune réalisation spécifique.**

#### Un Pays structuré par les élus

Le Pays du Bocage regroupe 1 Communauté d'Agglomération – celle de Flers – 11 Communautés de Communes et 3 communes n'appartenant à aucun EPCI. Initialement structuré en association<sup>115</sup>, l'ADECO – Pays du Bocage s'est transformée en Groupement d'Intérêt Public en 2003 lorsque le Pays a été officiellement reconnu. Présidé par Sylvia BASSOT, Députée et conseillère régionale, le GIP comprend 28 membres représentant les Collectivités du territoire, le Conseil général de l'Orne, le Système Productif Local (SPL) de quincaillerie, le SPL Pôle Mécanique Sud Normandie et l'association Bocage Entreprendre. Il dispose d'une équipe de 10 salariés assurant l'animation et la gestion du GIP. Eric FAUCONNIER est l'actuel Directeur. La contribution versée au Pays s'élève à 1 euro par habitant.

<sup>115</sup> Créée en 1984, l'ADECO avait pour objectif de développer les cantons du sud du territoire de l'actuel Pays du Bocage. Cette structure de développement territorial – inédite à l'époque en Basse-Normandie – a été constituée à l'initiative des élus du territoire, sans associer véritablement les socioprofessionnels.

## Carte Pays du Bocage

Le Conseil de Développement a été créé en 2003 concomitamment au GIP, mais il existait déjà de manière informelle au début des années 2000, dans la mouvance de la loi « Voynet », de façon à impliquer la société civile dans la démarche constitutive du Pays. Sylvia BASSOT a alors sollicité Pierre PETITBON, médecin radiologue, pour lui confier la Présidence du Conseil de Développement. L'activité du Conseil de Développement repose sur le tandem Pierre PETITBON et Sylvia BASSOT. Ce sont eux qui ont démarché et choisi les membres du Conseil de Développement (« cooptation »).

### Une dynamique qui s'essouffle

Le Conseil de Développement compte 28 membres, tous socioprofessionnels sur le territoire. La taille du Conseil de Développement est bien calibrée pour garantir une bonne convivialité. Les membres du Conseil de Développement ont été choisis en fonction de leurs professions, sans être rattachés à un collège particulier. Certains membres sont élus, mais ils ne participent pas au Conseil de Développement à ce titre (pas de collège d'élus). Le Conseil de Développement fonctionnait au départ en Commissions, mais il ne travaille plus qu'en Assemblée Plénière. Les membres se réunissent en moyenne 1 à 2 fois par an, selon les thèmes d'actualité<sup>116</sup>. Le Conseil de Développement n'est pas vraiment structuré. Il ne possède pas de statuts, et ne s'est pas doté d'un règlement intérieur. Le GIP ne compte que 4 représentants de la société civile, dont Pierre PETITBON en tant que Président du Conseil de Développement (2 autres membres font également partie du Conseil de Développement). En termes de représentativité, le Pays du Bocage est un des rares territoires à disposer de jeunes au sein de son Conseil de Développement (thème central de « LEADER+ » sur le territoire), mais les jeunes présents s'investissent manifestement peu.

Le Conseil de Développement avait au départ une vocation de mini-CESR local. La préparation et la réalisation de la Charte du Pays ont suscité un fort engouement de la part de ses membres. Leur implication concernant le diagnostic, la détermination des orientations stratégiques et l'élaboration des programmes d'actions est jugée « forte » par le Pays, mais plutôt « modérée » en ce qui concerne le repérage des projets, la prospective, le suivi et l'évaluation des actions. Le Conseil de Développement s'est investi sur des sujets « phare » qui ont conduit à des préconisations et à la mise en œuvre de projets de développement concrets dans le domaine du tourisme, de la culture (« école du goût »), de la formation (école d'ingénieurs dans le domaine du bois et autour de l'automobile), etc. Le Conseil de Développement n'a malheureusement pas gardé son élan initial, les membres se démobilisant au fil des années. Structure de proposition créée à partir de rien, le Conseil de Développement s'est progressivement transformé en une instance de discussion émettant des avis sans grand impact sur l'activité et les décisions du Pays. Le Conseil de Développement occupe une place marginale et constitue surtout un vivier de conseillers ou de référents sollicités occasionnellement par l'équipe du

---

<sup>116</sup> D'après le site internet du Pays du Bocage, la dernière rencontre du Conseil de Développement remonte au 19 décembre 2007 pour découvrir les nouveaux membres de la structure (renouvellement partiel) et débattre du « volet territorial » du CPER 2007-2013, en vue de la signature des conventions territoriales (diagnostic territorial et premières pistes stratégiques).

Pays, en fonction des sujets du moment (tels que les maisons médicales, par exemple).

Les raisons de cette baisse d'activité sont multiples. Très interactif au début, le Conseil de Développement s'est peu renouvelé et a fini par s'institutionnaliser. Les liens entre le Conseil de Développement et le Pays sont très limités pour bien « séparer les rôles ». Les 28 membres du GIP sont ainsi majoritairement composés d'élus, le Conseil de Développement et la société civile ne comprenant que 4 membres. Les thèmes de réflexions sur lesquels le Conseil de Développement pourrait s'investir sont aujourd'hui limités, car la plupart des sujets ont été déjà traités dans le cadre des grands chantiers d'Aménagement du Territoire (charte du Pays, LEADER et conventions territoriales pour la période 2007-2013, etc.). Les membres du Conseil de Développement percevant le rôle limité que joue le Conseil de Développement au sein du Pays, ils finissent à la longue par se démobiliser (d'où un « fort » absentéisme et le sentiment d'un manque de reconnaissance de la part des élus). L'impact des travaux sur l'activité et les décisions du Pays est jugé par conséquent « modéré » par le Pays.

#### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Le Pays du Bocage a été initié il y a bientôt 25 ans. La volonté des élus est donc forte pour faire vivre cette structure dont les actions ont bénéficié à l'ensemble du territoire. Le GIP devrait par conséquent perdurer, même si les Pays étaient remis en cause. Le Directeur du Pays est à la recherche de sujets de réflexion pour remobiliser les membres du Conseil de Développement. Celui-ci est en phase de reconduction, une clarification de son rôle vis-à-vis du Pays étant aujourd'hui en cours de réflexion.

### III.16. PAYS DU PERCHE ORNAIS

Syndicat Intercommunal pour le Développement du Territoire du Perche Ornaïs (SIDTP)

51 rue Faubourg Saint-Eloi

BP 19

61400 MORTAGNE AU PERCHE

Tél : 02.33.85.80.80

Mail : sidtp@wanadoo.fr

Président du Pays : Jean-Claude LENOIR

Directrice du Pays : Julie AUBRY

Président du Conseil de Développement : Guy COURTEMANCHE

#### LES SPECIFICITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

**Un « noyau dur » de 15 membres siégeant au Bureau du Pays, avec voix consultative.**

**Un Conseil de Développement fonctionnant par groupes de travail thématiques.**

**Une instance très opérationnelle pour le Pays.**

#### Réalisations « phare »

- **Expérimentation d'une centrale de covoiturage<sup>117</sup>**
- **Action en faveur de la transmission et de l'installation en agriculture dans le Perche (PIDIL)**

---

<sup>117</sup> Cette expérimentation a été initiée par le groupe de travail « Mobilité » du Pays pour répondre aux problèmes de mobilité des publics en insertion professionnelle et pour faire fonctionner les solidarités. Cette centrale de covoiturage – appelée « Perche Déplacement » – était gérée et animée par le Pays du Perche ornaïs de 2002 à 2007 (création d'un poste à cet effet). En 2007, le Pays a contacté le Conseil général de l'Orne pour élargir l'expérimentation au département. Un site Internet départemental a été créé depuis 2007.

## **Carte Pays Perche Ornais**

La genèse du Pays du Perche remonte à 1967, date de la création du Syndicat Intercommunal pour le Développement du Territoire du Perche ornais à vocation touristique. Parallèlement, dans les années 1990, plusieurs associations œuvraient pour le développement du territoire : les Associations de Développement Rural (ADR) créées à l'initiative de la Chambre d'Agriculture de l'Orne et notamment « Perche Actions », pour mettre en œuvre les financements européens dans le cadre de LEADER II. L'évolution du SIDTP en 2000 a donné naissance au Pays du Perche ornais dont la reconnaissance officielle par l'Etat remonte à l'année 2003. Le Conseil de Développement fut alors constitué en concertation avec les associations. Le Pays du Perche est aujourd'hui structuré en Syndicat Mixte regroupant 8 Communautés de Communes au sein du Comité Syndical. Historiquement, le Perche s'étend sur plusieurs départements et 2 régions, le Pays du Perche ornais fédérant les acteurs de la partie ornaise du territoire. L'existence d'un Parc Naturel Régional et de 2 Pays (Orne et Eure-et-Loir) du Perche nécessite par conséquent une coordination des actions, en particulier dans le domaine touristique et sur le plan agricole. L'équipe technique du Pays du Perche compte 7 personnes au total – dont Julie AUBRY assurant la fonction de Directrice – les Collectivités du territoire cotisant à hauteur de 1,18 euro par habitant.

### Un fonctionnement en groupes de travail

En termes d'organisation, le bureau du SIDTP comprend 25 membres élus. Créé en 2001, le Conseil de Développement du Pays associe, de manière informelle, l'ensemble des partenaires socio-économiques du territoire. Il désigne un collège de 15 membres chargé de représenter le Conseil de Développement auprès du bureau du Syndicat Mixte, à savoir 3 représentants de chaque Chambre Consulaire<sup>118</sup> et 2 pour chacun des secteurs sociaux, culturels et associatifs<sup>119</sup>. Ces personnes constituent le « noyau dur » du Conseil de Développement et participent au bureau à titre consultatif (le bureau se réunit en moyenne tous les deux mois). Le Conseil de Développement est en réalité beaucoup plus large. Il fonctionne en effet sous la forme de groupes de travail thématiques dont la composition et le rythme de rencontres varient selon les problématiques. Il existe 2 groupes de travail réunissant au total une centaine de « personnes ressources » du territoire, l'un sur les services à la population, l'autre concernant le développement économique. Chacun d'eux est découpé en « sous-groupes » :

- Services à la population :
  - o Santé ;
  - o Mobilité ;
  - o Logement.
- Développement économique :
  - o Agriculture ;
  - o Commerce – Artisanat.

Ce mode de fonctionnement en groupes de travail apporte beaucoup de souplesse, mais il ne crée pas d'unité au sein du Conseil de Développement. En effet, jusqu'en 2009, il n'existait pas de passerelle entre les différents groupes de

<sup>118</sup> 3 pour la CCI, 3 pour la Chambre d'Agriculture et 3 pour la Chambre de Métiers.

<sup>119</sup> 2 x 3.

travail, excepté lors des rencontres du Pays en présence des élus. Le Conseil de Développement ne possède pas de bureau et n'organisait pas d'Assemblée Plénière regroupant l'ensemble des membres du Conseil de Développement. En outre, sa composition actuelle n'est pas forcément représentative de toutes les forces vives du territoire. Les néo-ruraux, en particulier les franciliens<sup>120</sup> possédant une résidence secondaire dans le Perche, ne sont pas formellement représentés au sein du Conseil de Développement. Les conflits d'usage<sup>121</sup> sont plutôt du ressort du Parc, mais rien n'interdit un jour de convier, voire d'intégrer les néo-ruraux au sein du Conseil de Développement. C'est l'équipe technique du Pays qui sollicite directement les membres des groupes de travail en ciblant selon les thématiques, sans délibération des élus, ce qui limite leur légitimité au sein de la structure Pays. L'adhésion des membres reste un engagement moral, la plupart des personnes s'investissant au nom de la structure qu'elles représentent (beaucoup de techniciens).

### Une instance peu intégrée au sein du Pays

Les socioprofessionnels, en particulier les Chambres Consulaires, ayant toujours joué un rôle actif dans la structuration et le développement global du territoire du Perche, la constitution du Conseil de Développement a permis d'instituer et de poursuivre cette dynamique. Le Conseil de Développement ne dispose pas cependant de statut, sa structuration reste donc trop informelle. Conséquence, le Conseil de Développement n'a pas très bien fonctionné au départ. Les membres du Conseil de Développement n'ayant qu'une voix « consultative » au sein du bureau, l'influence du Conseil de Développement est d'entrée de jeu limitée au sein du Syndicat Mixte, sans compter que le Conseil de Développement ne comprend pas d'élus en tant que tels (quelques membres sont élus, mais ils ne s'investissent pas à ce titre au sein du Conseil de Développement).

Au départ, le Conseil de Développement n'a pas vraiment réussi à s'organiser, faute notamment d'animation. Dans les anciennes structures, en particulier les ADR, les socioprofessionnels jouaient un rôle bien plus actif, grâce notamment à leur pouvoir de décision qu'ils ont perdu depuis. Malgré ces limites, certains groupes de travail fonctionnent plutôt bien, en particulier celui sur l'agriculture très investi sur la question des installations agricoles. Il se réunit de manière pérenne (1 à 2 fois par an), ainsi que celui sur la mobilité qui a contribué à la création de Perche Déplacement<sup>122</sup>. Les autres groupes de travail ont une activité plus irrégulière, mais d'une manière générale, les travaux des groupes ont conduit à des préconisations dont certaines ont été prises en compte par les élus. L'impact du Conseil de Développement sur le choix et la mise en œuvre des actions est jugé « important » par le Pays, ce qui lui confère une fonction très opérationnelle pour le Pays. Les retombées sont en revanche modérées concernant l'activité et les décisions du Pays, les orientations stratégiques du territoire, le suivi et l'évaluation des actions. Les travaux des groupes de travail font l'objet systématiquement d'un compte rendu diffusé aux membres du groupe et au Comité Syndical pour informer les élus.

---

<sup>120</sup> Le Pays compte ¼ de résidences secondaires sur son territoire.

<sup>121</sup> Les relations entre les agriculteurs et les néo-ruraux tendent toutefois à s'améliorer, ce qui limite d'autant les conflits d'usage sur le territoire.

<sup>122</sup> Plate-forme de mobilité qui regroupe les informations concernant les divers modes de transport sur le territoire du Perche.

### Les clefs de la mobilisation des acteurs

La mobilisation des socioprofessionnels tend à s'essouffler au fil des années, faute de disponibilité et d'intérêt pour une structure – le Conseil de Développement – dont l'impact et la reconnaissance restent limités. L'évolution des mentalités influe également sur l'investissement des acteurs (montée de l'individualisme, attitude de consommateur, perte de l'esprit collectif, etc.). La forte implication des acteurs dans les groupes de travail, à l'occasion notamment de la préparation des conventions territoriales et de LEADER pour la période 2007-2013, est sans doute le signe d'une volonté d'expression de leur part et montre l'intérêt qu'ils portent au développement du territoire. Le fonctionnement en groupe de travail présente l'avantage de mobiliser les acteurs pour une durée déterminée, ce qui favorise l'implication et le renouvellement des personnes (il est plus difficile de s'engager durablement au sein d'une structure pérenne). L'investissement des membres du Conseil de Développement est en outre bénévole. Or, la structuration en Syndicat Mixte ne permet pas d'indemniser leurs frais de déplacement, ce qui à terme peut freiner leur engagement en raison du coût que cela représente pour eux (même si beaucoup se font indemniser par la structure qu'ils représentent). Une prise en charge des frais de déplacement favoriserait peut-être, sans la garantir, la mobilisation des socioprofessionnels au sein du Conseil de Développement.

L'expérience positive de LEADER montre l'efficacité d'une telle formule pour impliquer les acteurs du territoire. Cet outil commun au Perche ornaï et à celui de l'Eure-et-Loir regroupe 65 % de privés et 35 % seulement d'élus. La programmation financière au fur et à mesure des projets est la clef du succès. Le Pays porte également une Opération Collective de Modernisation (OCM) pour soutenir financièrement les artisans et les commerçants du territoire dans leurs projets de modernisation. Une instance associant élus et socioprofessionnels gère directement le dispositif et bénéficie pour cela d'une enveloppe financière. Cette forme d'outil d'animation territoriale est à encourager, car elle favorise une bonne coopération entre élus et socioprofessionnels, mais les nouvelles conventions territoriales ne permettent plus le faire (plus d'enveloppe globale aux Pays).

### Un projet de refonte du Conseil de Développement en 2009

Guy PERRET, exploitant agricole, est le Président du Conseil de Développement depuis sa création en 2001. Il siège au Conseil de Développement en tant que personne ressource. Il s'est présenté aux dernières élections et a été élu conseiller municipal d'une commune du Perche. Il est donc élu du territoire, mais ce n'est pas à ce titre qu'il préside le Conseil de Développement. Ce statut d'élu ne semble pas poser de problème et devrait même lui permettre d'être mieux reconnu dans ses fonctions, un atout pour restructurer le Conseil de Développement au sein du Pays. Guy PERRET a souhaité profiter du renouvellement des instances décisionnelles du Pays, suite aux dernières élections municipales, pour donner un nouveau souffle au Conseil de Développement (en recrutant notamment de nouveaux membres). Un projet a été proposé au Comité Syndical pour validation en février 2009. L'objectif est de structurer le Conseil de Développement de façon à ce que les membres puissent se retrouver en dehors des groupes de travail et des réunions officielles, pour définir par exemple une position commune sur des sujets précis. Il est en effet nécessaire de fédérer les différentes composantes du Conseil de Développement, en créant un fonctionnement plus formel et plus institutionnel.

Une formalisation donnerait plus de corps aux propositions du Conseil de Développement. Un nouveau Président a été élu en février 2009 – Guy COURTEMANCHE – ancien Directeur de la coopérative agricole de Bellême.

L'objectif est de transformer le Conseil de Développement en une véritable cellule de réflexions de socioprofessionnels, au service et en cohérence avec les élus. La présence de membres du Conseil de Développement au sein du bureau est donc indispensable pour assurer la courroie de transmission entre le Pays et le Conseil de Développement. Ce dernier devra s'étoffer et fonctionner de façon plus régulière. Sa mission consistera à définir des actions nouvelles et à solliciter les élus afin qu'elles aboutissent. Le Conseil de Développement doit donc être en capacité de se mobiliser sur des thèmes prioritaires, ce qui nécessite du temps et des ressources pour animer la structure. Dans ce dispositif, la réflexion appartient aux Conseils de Développement, la décision aux élus, la jonction entre les deux étant assurée par l'équipe technique qui doit être en capacité de traduire les propositions du Conseil de Développement en projets d'actions opérationnels. Le Conseil de Développement pourrait également s'impliquer en aval dans le suivi et l'évaluation des actions du Pays, l'Assemblée Générale du Pays étant sans doute le lieu le mieux adapté pour présenter et faire un bilan des projets aboutis. Les groupes de travail pourraient être aussi de bons lieux d'évaluations thématiques, à condition toutefois de construire de véritables indicateurs de terrain.

L'animation et la logistique du Conseil de Développement font partie des missions de l'équipe technique du Pays. Les chargés de mission partagent donc leur temps entre le Pays et le Conseil de Développement. Il ne paraît pas souhaitable de dédier une personne particulière à l'animation de cette instance. En termes de moyens, le Pays dispose de l'enveloppe de 5 000 euros de la Région, mais les modalités pratiques d'octroi de cette subvention ne sont pas très opérationnelles pour financer l'activité du Conseil de Développement. Il est en effet difficile de justifier les dépenses, sachant que le temps consacré à l'animation et au fonctionnement du Conseil de Développement n'est pas pris en compte. L'enveloppe est destinée à financer en particulier des prestations extérieures dont le Conseil de Développement n'a pas véritablement besoin. Le financement des postes de chargés de mission constitue la question centrale, ce qui ne pose pas de problème pour le moment au sein du Pays (financements garantis par l'Etat, la Région et le FEADER).

### Et si les Pays venaient à disparaître ?

Structuré en Syndicat Mixte, le Pays du Perche devrait poursuivre son activité, même si les Pays sont remis en cause, car il est devenu un « outil fédérateur » indispensable sur le territoire. Espace partagé, son avenir dépend cependant de la volonté des élus et des forces vives du territoire. Tout le monde doit donc se sentir impliqué. Or, il existe peu de communication institutionnelle sur le Pays<sup>123</sup>, ce qui ne facilite pas l'appropriation de cette entité auprès des acteurs et de la population (faible notoriété du Pays sur le territoire). A ce jour, il n'existe pas de projet SCOT à l'échelle du territoire. Le PNR intervient aujourd'hui sur l'urbanisme – en priorité les PLU – un sujet dont le Pays ne s'est pas saisi par conséquent. Le Président de

---

<sup>123</sup> Juste une page consacrée au Pays dans « la lettre du Parc », le journal du PNR du Perche. Le Pays ne dispose donc pas de support de communication (pas de revue, ni de site Internet), ce qui ne facilite pas la lisibilité de cette structure.

Conseil de Développement est régulièrement invité au PNR et assure par ce biais là la courroie de transmission entre le Parc et le Conseil de Développement.

### **Nouveau règlement intérieur du Conseil de Développement**

La réorganisation du Conseil de Développement a eu lieu en 2009 suite au renouvellement des instances décisionnelles du Pays. Un « règlement intérieur » spécifiant la composition, le mode de fonctionnement et les missions du Conseil de Développement a été établi à cette occasion.

Pour assurer une représentation permanente du Conseil de Développement aux côtés des élus, 15 membres de cette instance sont invités à participer aux instances de décisions du Pays à titre « consultatif » (réunions de bureau et Comité Syndical). Le collège – constitué en 2001 en concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la création du Pays – a été revu en 2009. Il comprend 9 représentants des chambres consulaires (3 membres par chambre), 3 représentants d'associations et 3 personnes qualifiées désignées par le Pays. Il appartient aux chambres consulaires et aux associations de désigner leurs représentants.

Six « groupes de travail thématiques », comprenant chacun une quinzaine de membres, sont constitués afin d'élargir les participants au Conseil de Développement et travailler sur des sujets précis :

- Agriculture
- Entreprises
- Enfance – Jeunesse
- Mobilité
- Santé
- Logement

Les Vice-présidents du Pays sont associés à ces groupes de travail en fonction des thèmes dont ils ont la charge. Une réunion plénière est prévue au moins une fois par an pour assurer une transversalité entre les groupes de travail. Ces derniers peuvent être élargis à d'autres acteurs si nécessaire. Dans leur format actuel, les groupes de travail regroupent environ 70 acteurs locaux (publics et privés).

Le Président du Conseil de Développement est élu parmi les 15 membres permanents. Cette élection a lieu en réunion plénière. Son rôle est d'assurer la communication entre le Conseil de Développement et les élus du Pays, d'être le « porte-parole » des autres membres et de vérifier la cohérence des actions entre les différents groupes de travail. L'équipe technique du Pays assiste le Président pour animer l'ensemble des groupes de travail du Conseil de Développement. Guy COURTEMANCHE, le nouveau Président, a été élu le 3 février 2009.

Les membres n'ont pas souhaité structuré le Conseil de Développement en Association. Son fonctionnement reste donc « informel ». Il ne dispose pas de moyens propres. Le Conseil de Développement est accompagné dans ses actions par l'équipe technique du Pays. Son rôle est avant tout « consultatif ». Il peut émettre des avis sur les orientations, les fonctions et les projets proposés par les élus. L'avis du Conseil de Développement est obligatoire lors de l'élaboration, puis de l'actualisation de la Charte du territoire. Les élus peuvent solliciter l'avis sur tout autre sujet ou projet.

Les groupes de travail ont vocation à faire émerger des propositions et des projets concrets portés par le Pays ou par un membre du Conseil de Développement. En fonction des actions proposées, le Pays peut être amené à rechercher les financements nécessaires auprès de l'Europe, l'Etat, la Région ou le Département. Les groupes de travail assurent une mise en cohérence des actions de chacun et recherchent une mutualisation à l'échelle du Pays. Ils assurent également une concertation et une mise en commun des points de vue et idées sur des thématiques communes.



## IV. AVENIR DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

Les Conseils de Développement étant adossés aux Pays, leur avenir est étroitement lié aux réformes territoriales en cours. Une disparition officielle des Pays, telle qu'elle est aujourd'hui suggérée, risquerait en effet d'entraîner la dissolution des Conseils de Développement dans la plupart des territoires, excepté dans les Agglomérations qui elles sont structurées en collectivités territoriales. Il importe donc de s'interroger sur les perspectives d'avenir des Pays et, en cas de disparition légale de ces territoires, voir à quel type de structures les Conseils de Développement pourraient être adossés, même sans statut juridique spécifique.

### IV.1. LES PAYS SONT-ILS APPELES A DISPARAITRE ?

L'Etat a initié en 2008 une réflexion visant à simplifier l'organisation administrative et territoriale de la France, en confiant à Edouard BALLADUR le soin de constituer un Comité pour consulter et formuler des propositions concrètes en la matière. Les Parlementaires se sont déjà emparés de la question, en proposant un ensemble de réformes susceptibles de simplifier le « millefeuille » territorial français. Ainsi, la Commission des lois de l'Assemblée Nationale a mené une mission d'information sur « la clarification des compétences des collectivités territoriales », sous la Présidence de Jean-Luc WARSMANN<sup>124</sup>. Adopté à l'unanimité, le rapport a été diffusé en octobre 2008. Plusieurs propositions sont faites, en particulier « achever l'intercommunalité » en 2010 en veillant à leur cohérence spatiale, et « supprimer les Pays » en prévoyant un transfert de leurs activités aux intercommunalités. La disparition des Pays est la « conséquence logique de l'achèvement de la carte l'intercommunale », le bilan des Pays étant « ambigu<sup>125</sup> ». Les Parlementaires de la majorité ont produit également un rapport en janvier 2009 sur la réforme des collectivités locales. Animés par le député UMP Dominique PERBEN et le Sénateur UMP Jean-Patrick COURTOIS, les travaux confortent les propositions précédentes, en indiquant que la pertinence des Pays n'a pas été démontrée et que les Parlementaires souhaitent par conséquent leur disparition<sup>126</sup>. Dans son allocution télévisée du 9 février 2009, Nicolas SARKOZY, Président de la République, s'est également interrogé sur l'existence des Pays, renforçant l'incertitude pesant sur ces territoires de projets.

Le rapport « Warsmann » analyse les forces et les faiblesses des Pays, en dressant un bilan qui paraît pourtant globalement positif en première lecture. Les extraits suivants reprennent les grands arguments conduisant malgré tout à proposer la disparition des Pays<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Mission d'information sur « la clarification des compétences des collectivités territoriales ». Le rapport d'information a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 8 octobre 2008 sous le n° 1153. En Basse-Normandie, le député UMP Philippe GOSSELIN était membre de la mission.

<sup>125</sup> Page 98 du rapport.

<sup>126</sup> Rapport de Synthèse des travaux des Parlementaires de la Majorité sur « la réforme des Collectivités Locales » – Assemblée Nationale / Sénat – Janvier 2009.

<sup>127</sup> Extraits du rapport « Warsmann » – Pages 47, 48, 49, 50, 98 et 99.

« Les Pays trouvent leur origine dans le souhait exprimé depuis longtemps au niveau local d'inscrire l'action publique dans une cohérence territoriale qui faisait défaut aux structures existantes ». Tout au long des évolutions juridiques, « le législateur et les Gouvernements ont cherché à éviter la création d'un nouvel échelon institutionnel aux compétences concurrentes de celles des collectivités territoriales. En principe, les Pays ne sont pas porteurs de compétences, mais chargés d'une mission tenant à impulser la réflexion coordonnée des acteurs locaux ». L'émergence spontanée des Pays et leur multiplication « ont souligné le besoin constant d'une structure souple, permettant la mise en œuvre de projets qui ne se rattachent pas de façon évidente à un niveau d'administration particulier ». « L'élaboration des projets de Pays a permis une étroite association entre acteurs socioprofessionnels et élus locaux en faveur du développement de leurs territoires ». « Les Pays ont amélioré la coordination entre acteurs locaux, en facilitant le dialogue entre l'Etat et les communes sur les priorités d'intervention publique ». « Ces échanges ont permis la définition de stratégies de développement partagé entre les acteurs locaux dans un cadre souple ne doublant pas les instances existantes. Les Pays, en effet, n'ont pas vocation à se substituer aux collectivités locales existantes et à assurer la maîtrise d'ouvrage d'équipements. Les actions à conduire découlant de la Charte adoptée sont mises en œuvre par des maîtres d'ouvrage privés ou publics partenaires du Pays ». Le rapport précise enfin que les Pays « ont eu un effet de levier sur les interventions de l'Etat (les contrats passés ont ouvert des participations complémentaires des Départements et des Régions). Ce constat a été corroboré par l'évaluation commandée par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) » au « Conseil général du génie rural des eaux et des forêts en juin 2006 ».

D'après le rapport « Warsmann », « les Pays ont contribué par conséquent à créer des liens entre territoires qui ont pu se révéler utiles, mais ils ont également évolué vers une institutionnalisation qui risque à terme d'aboutir à la création de fait d'un nouvel échelon administratif ». « Bien que de dimension réduite et ayant comme tâche première la coordination et la mutualisation des moyens humains existant sur le territoire, les équipes d'animation des Pays sont progressivement devenues des embryons d'administration ». Outre cette institutionnalisation progressive des Pays, leur multiplication a plus fondamentalement « compliqué le Paysage administratif français. Ainsi, si le Pays n'est pas préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre, il doit prendre une forme administrative sous la forme » d'un GIP « de développement local, à moins que les communes et groupements de communes concernées ne se constituent en Syndicat Mixte ». « Dans la perspective d'une couverture intercommunale complète du territoire français », « les Pays auront rempli leur rôle et, de ce fait, cessé d'être utiles ». Leur activité doit par conséquent « être reprise par les EPCI compétents sur les territoires concernés ». La suppression des Pays s'inscrit donc dans une stratégie visant à achever l'intercommunalité en France, à moins qu'elle ne soit légitimée par la seule volonté politique de casser le bras armé des Régions sur lequel elles s'appuient pour mener leurs politiques d'aménagement du territoire...

D'autres critiques sont également avancées dans le rapport, en particulier le fait que « la définition de ces Pays » ait « pu générer des conflits locaux, susciter des interrogations sur la pertinence de périmètres, aboutir à des articulations difficiles

avec des agglomérations ou des communautés de communes, être porteuse d'ambitions insuffisamment affirmées dans le champ du développement durable ». La loi « Voynet » rapproche « encore le Pays d'un niveau d'administration plein et entier en le dotant d'un Conseil de Développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ». Cette forme d'association de la société civile que constitue le Conseil de Développement est donc perçue par les Parlementaires comme un vecteur d'institutionnalisation supplémentaire des Pays, et non comme une « valeur ajoutée » potentielle pour le développement des territoires.

### Evaluation des contrats de Pays 2000-2006 par la DIACT

Le Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts a effectué en 2006 une évaluation des contrats de Pays à l'échelle nationale pour la période 2000-2006. L'analyse effectuée permet d'apprécier les forces et les faiblesses des Pays sur l'ensemble du territoire français au travers de la contractualisation. D'une manière générale, le caractère structurant attendu des contrats n'a pas toujours été au rendez-vous.

Pour autant, **la contractualisation a permis** :

- un dialogue de qualité entre les acteurs ;
- un effet bénéfique de contribution à l'organisation intercommunale des territoires ;
- un réel effet « levier » de l'intervention de l'Etat et des Régions sur les territoires ;
- une bonne coordination entre les partenaires facilitant le dialogue avec l'Etat et les Régions pour la détermination des priorités d'intervention.

Au-delà du faible caractère structurant de certaines actions, des **marges de progrès sont en revanche identifiées** :

- améliorer le rapport Urbain / Rural ;
- accroître la dimension développement durable des contrats ;
- mieux marquer les synergies Parcs Naturels Régionaux / Pays ;
- renforcer la relation Charte / Programmation / Opérations ;
- accroître la sélectivité ;
- renforcer l'impact sur la territorialisation des actions de l'Etat et des Régions.

Pierre DARTOUT, le Délégué Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires a lui aussi dressé un bilan très mitigé concernant les Pays lors des 2<sup>èmes</sup> Etats Généraux des Pays qui se sont tenus à Caen les 27 et 28 octobre 2008. La liberté d'action des Pays, liée au fait que leur existence n'est juridiquement pas une nécessité, conduit à une forte hétérogénéité des situations sur le territoire. Leur existence ne facilite pas toujours le dialogue et génère même parfois des crispations entre les élus et les acteurs du territoire. Le périmètre des Pays n'est pas toujours pertinent au regard du bassin économique qu'ils sont sensés délimiter et ne coïncide pas toujours avec celui des SCOT en dépit des complémentarités et des synergies existantes entre les deux territoires. Conséquence, il appartient aux Pays et aux structures nationales qui les mettent en réseau de démontrer leur utilité.

Qu'en est-il en Basse-Normandie ? La liberté d'organisation offerte aux territoires a effectivement généré une forte hétérogénéité des situations au sein de la région (cf. I.1.2. Panorama des Pays en Basse-Normandie). Chaque Pays a ainsi

choisi sa propre organisation, en tenant compte du contexte politique et des réalités locales. D'une manière générale, les territoires englobent assez bien les « bassins de vie », mais les « bassins d'emploi » sont très souvent amputés en raison du respect des frontières départementales. L'articulation entre les différentes structures est parfois difficile, du fait de l'enchevêtrement et de la superposition des territoires tels que les Pays, les SCOT ou les Parcs Naturels Régionaux, mais des rapprochements sont actuellement en cours pour mieux articuler et simplifier cette organisation territoriale complexe. Certains Pays sont perçus par ailleurs comme de nouvelles « baronnies » dont l'objet principal est avant tout d'asseoir la légitimité politique de son Président.

### **Les préconisations du Comité « Balladur » concernant l'avenir des Pays**

Le Comité « Balladur » a remis son rapport au Président de la République le 5 mars 2009. Celui-ci constate tout d'abord que la loi Chevènement de 1999 a favorisé l'éclosion d'EPCI recouvrant la quasi-totalité du territoire, mais dénonce le fait que leur périmètre est parfois peu rationnel, que la diversité statutaire des structures intercommunales – accentuée par l'existence des « Pays » – est source de complexité et de rigidité, et que les économies d'échelle attendues ne se sont pas produites.

Appelé à dresser l'inventaire des structures de l'administration territoriale de la France, le Comité exprime avoir été « frappé » par le morcellement et l'empilement des structures. Aux 36 678 communes entre lesquelles est réparti l'ensemble du territoire national, s'ajoutent un ensemble de structures intercommunales, sans compter, en milieu rural principalement, 371 « Pays ». Ces structures apparaissent comme des regroupements de communes et d'EPCI liés par une communauté d'intérêts en raison de leur appartenance à un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Les Pays sont pourvus d'organes propres qui présentent la particularité de pouvoir faire une place aux milieux socio-économiques. Sans doute la profusion des diverses formes de coopération intercommunale et la souplesse de leur organisation expliquent-elles l'indéniable succès quantitatif rencontré par celle-ci ces dernières années.

Le Comité est d'avis que les « Pays », dont beaucoup ont été des structures de préfiguration de l'intercommunalité et ont joué un rôle utile à cet égard, ne justifient plus le maintien du support juridique particulier que constitue l'article 22 de la loi « Pasqua » modifiée, celui-ci ayant contribué à la superposition des structures en faisant du Pays un échelon privilégié de contractualisation avec l'Etat, la Région et le Département. Le Comité préconise également d'interdire la constitution de nouveaux « Pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

L'avenir des Pays semble donc s'éclaircir, mais quelles seront les conséquences juridiques de l'abrogation de l'article 22 de la loi « Pasqua » sur la légitimité actuelle des Pays et in fine des Conseils de Développement ? Il n'y aurait plus – en tout état de cause – de support juridique pour maintenir l'obligation des Conseil de Développement dans les Pays<sup>128</sup>.

Le Comité « Balladur » préconise parallèlement d'achever le carte de l'intercommunalité et de rationaliser la carte des syndicats de communes avant 2014, ce qui laisse 5 ans aux territoires bas-normands pour rationaliser leur composition et renforcer leur structuration.

<sup>128</sup> « Aménagement infra-départemental, Pays et Intercommunalité : quelles suites après le rapport Balladur ? » Gwénaél DORE – APFP – Mars 2009.

### Les préconisations de la mission BELOT sur la réorganisation territoriale

Claude BELOT est le Président de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Le rapport d'étape – contenant 27 propositions – a été rendu public le 11 mars 2009. Concernant les Pays, l'analyse précise qu'aux 3 niveaux de collectivités – communes, Départements et Régions – sont venus s'ajouter des échelons intermédiaires qui n'ont ni le statut de collectivité territoriale, ni de compétence générale : les groupements intercommunaux et les Pays.

Les Pays sont identifiés comme des territoires de projets permettant à des communes d'organiser leur développement économique commun. Ils favorisent le développement de projets territoriaux d'envergure en coordonnant les intercommunalités. Les Pays ont habitué les collectivités locales à coopérer au sein de structures au périmètre adapté à leur bassin de vie et ne constituent pas une nouvelle strate dans le « millefeuille » territorial français, dans la mesure où ils servent de cadre à un projet de territoire commun à un certain nombre de communes et d'intercommunalités qui décident librement d'adhérer à ce projet.

Pour autant, de nombreuses critiques se font entendre aujourd'hui sur l'articulation des Pays avec les structures intercommunales. Leur existence peut ainsi constituer une source de complexité supplémentaire dans l'architecture locale. Le rôle des Pays est très contrasté d'une région à l'autre. Les Pays remplissent une fonction très stratégique en Bretagne ou en Alsace, mais leur utilité semble beaucoup moins évidente dans d'autres régions. La raison d'être de certains Pays est plus la perception de financements de la part de la Région et de l'Union Européenne que la mise en œuvre d'un réel projet commun de développement.

Les pouvoirs publics se trouvent finalement face à une alternative : supprimer les Pays et les intégrer dans les intercommunalités, ou alors maintenir le dispositif des Pays sur la base du volontariat. La mission privilégie cette seconde solution, en préconisant la suppression des dispositions législatives réglementant l'existence des Pays, sans porter atteinte à la liberté de coopérer des communes et des intercommunalités dans le périmètre des Pays existants (préconisation n° 7). Un système intercommunal complété et rationalisé apparaît ainsi comme l'outil le plus adapté à l'administration locale au niveau du bassin de vie, dans le respect de la diversité des territoires et des identités communales.

Dans ces conditions, quelle est la véritable « valeur ajoutée » apportée par les Pays en Basse-Normandie ? Les Directeurs des Pays et les Présidents des Conseils de Développement ont pu s'exprimer sur ce sujet. L'antériorité de certains territoires, initiés avant même la promulgation des lois « Pasqua » et « Voynet » par des élus et des acteurs socioprofessionnels, montrent l'importance de structurer des territoires à une échelle dépassant la maille des EPCI. A l'usage, les Pays s'avèrent être des « outils fédérateurs » dont les retombées sont importantes sur tout le territoire. Ils ont permis aux territoires de bâtir une vraie stratégie de développement durable à moyen terme. Ils permettent de capter des fonds pour financer des projets de « grande envergure » à l'échelle des bassins de vie, et favorisent le travail en commun et la mise en réseau des acteurs. Ils permettent de mutualiser des moyens et renforcent l'ingénierie des territoires, de façon notamment à répondre aux « appels à projets » dont le recours tend à se généraliser aujourd'hui. Les Pays ont favorisé l'émergence des EPCI, le rapprochement ville / campagne sur les territoires, l'émergence et la mise en œuvre des Pôles d'Excellence Rurale. Ils constituent le territoire privilégié de dialogue entre l'Etat, la Région et les Départements. Aux dires des personnes interrogées, les Pays sont des structures dont les acteurs locaux ne peuvent plus se passer. Leur disparition constituerait donc un « immense gâchis ». Les Pays sont surtout des outils de développement adaptés aux espaces ruraux. Dans une région

comme la Basse-Normandie, leur suppression renforcerait le déséquilibre entre la ville et la campagne, car le développement des territoires reposerait alors sur les EPCI dont la « masse critique » et l'ingénierie sont globalement limitées dans les espaces ruraux.

**Les Pays ont donc prouvé leur utilité, mais leur avenir n'est pas garanti pour autant.** Ils souffrent en effet d'un déficit d'image et de communication qui ne facilite pas leur reconnaissance aux yeux des élus et des habitants. Certains Pays n'englobent pas suffisamment le contour des bassins de vie et des bassins d'emploi. Le bon fonctionnement d'un Pays dépend certes de la cohérence globale de son territoire, mais aussi du degré d'implication des EPCI à son égard. La perception de l'utilité des Pays est liée à la capacité des élus qui le pilotent à animer la mise en œuvre du projet de territoire en mobilisant l'ensemble des acteurs et à la communication qu'ils effectuent auprès des élus et des habitants. Si le Pays n'est pas perçu comme un outil au service des intercommunalités dont les actions bénéficient à l'ensemble de la population et des acteurs économiques, son avenir risque fort d'être compromis au moment où son existence est remise en cause. **Le rôle des élus est par conséquent déterminant pour pérenniser les Pays dans la région.**

## **IV.2. DES PERSPECTIVES ENVISAGEABLES POUR L'ENTITE « PAYS »**

L'antériorité de certains territoires et la dynamique initiée par la promulgation des lois « Pasqua » et « Voynet » – sous l'impulsion souvent du Préfet IDRAC – ont conduit à l'émergence et à la constitution de Pays dont le maillage couvre l'ensemble de la Basse-Normandie. 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. Cette volonté de travailler ensemble devrait perdurer dans les années à venir. Les Pays devraient donc continuer d'exister, même en cas de suppression officielle, mais ils n'en demeurent pas moins des structures jeunes et fragiles. Leur avenir dépend certes de la volonté des élus, mais aussi du maintien de la politique de soutien de la Région à leur égard. Au-delà de 2013, l'Union Européenne et l'Etat devraient en effet fortement réduire leur soutien aux territoires.

Dans ces conditions, l'Etat ne poursuivra pas forcément sa politique de contractualisation par le biais des Contrats de Projets Etat Région. La Région aura donc un rôle déterminant pour faire perdurer ce type de structure au travers de la mise en œuvre de ses politiques territoriales. Si les Pays sont amenés à disparaître officiellement, la Région Basse-Normandie pourrait s'inspirer des dispositifs mis en œuvre par d'autres Régions sur des bases proches des Pays, en particulier Rhône-Alpes avec ses Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA).

**Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA)**<sup>129</sup>

Depuis 1993, la Région Rhône-Alpes a mis en place un dispositif d'aide au développement des territoires sur des thèmes précis tels que l'économie, le tourisme, l'agriculture, la culture etc. Elaborés et signés entre la Région et les territoires qui le souhaitent, ils permettent d'inciter et d'accompagner les acteurs d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de territoire sur 10 ans, incluant un programme d'actions concret à 5 ans.

Les modalités de cette intervention reposent sur trois principes clés :

- travailler ensemble sur les grands thèmes de la vie quotidienne ;
- s'attacher aux spécificités du territoire ;
- innover et expérimenter.

Les CDRA concernent les collectivités locales, les structures intercommunales, les syndicats mixtes et les GIP. Ils bénéficient d'une aide à l'ingénierie – animation et études – en phase préparatoire et d'une enveloppe financière globale allouée à chaque CDRA, d'un montant se situant entre 50 et 100 euros par habitant pour 5 ans. Une bonification développement durable peut être également accordée à hauteur de 10% maximum de l'enveloppe financière globale du CDRA et allouée projet par projet.

Regroupée au sein d'un **Conseil Local de Développement**, la société civile est associée à toutes les grandes étapes de la vie du CDRA. Rhône-Alpes compte actuellement 45 CDRA.

Officiellement, les Pays devraient normalement être maintenus jusqu'en 2013 pour clôturer les programmes européens et les conventions territoriales engagés sur la période 2007-2013<sup>130</sup>. D'ici là, les territoires doivent réfléchir à la structuration et au rôle qu'ils entendent jouer par la suite, de façon à poursuivre et pérenniser leurs actions. Les réflexions engagées autour des réformes territoriales doivent être l'occasion pour les territoires de revoir leurs périmètres, de façon à mieux englober les espaces de vie quotidienne des habitants. Les EPCI pourraient se recomposer en fusionnant et/ou en élargissant leurs périmètres de façon à épouser les contours des bassins de vie. Les Pays pourraient pour leur part se structurer davantage sur les bassins d'emploi et les bassins de vie, en franchissant le cas échéant les frontières départementales pour mieux circonscrire l'espace économique. La rationalisation des périmètres géographiques des EPCI pour renforcer la coopération intercommunale risque de se heurter à une forte résistance de la part des élus et il paraît peu probable d'imaginer que les Pays dans leur contour actuel puissent se structurer en un seul EPCI couvrant l'ensemble du territoire. Dans ce contexte, malgré un redéploiement vraisemblable des EPCI sur l'ensemble des territoires, les Pays seront toujours utiles pour fédérer et coordonner l'action des EPCI à une échelle mieux adaptée à l'espace de vie des habitants. Les Pays doivent donc évoluer vers une sorte de fédération d'EPCI destinée à mutualiser des moyens, réaliser des économies d'échelle et capter des fonds pour le compte des EPCI du territoire, tout en conservant une vocation stratégique (Pays stratégie).

<sup>129</sup> <http://www.rhonealpes.fr/>

<sup>130</sup> En Basse-Normandie, les Pays bénéficient aussi d'un soutien à l'ingénierie territoriale par le biais d'une convention spécifique signée par la Région pour la période 2007-2013. Les Conseils généraux soutiennent également les Pays, selon des modalités différentes d'un Département à l'autre.

# Carte Pays / Bassins de vie

## Carte Pays / Bassins d'emploi

La forme juridique des Pays est également un facteur essentiel pour pérenniser ces territoires dans les années à venir. En Basse-Normandie, plus de la moitié des Pays ont choisi de se structurer en association. Cette formule est souple, mais aussi très fragile car les territoires dépendent des cotisations émanant de leurs membres. La structuration en Syndicat Mixte peut apporter une certaine stabilité financière<sup>131</sup> et offre la possibilité au territoire d'assurer une maîtrise d'ouvrage directe de certains projets (ce qu'un Pays structuré en association ne peut pas faire). Ainsi structuré, le Pays peut se saisir de compétences supra-communautaires que les EPCI ne sont pas en capacité de porter eux-mêmes.

### Conséquences d'une suppression des Pays<sup>132</sup>

En supprimant les Pays, que supprime-t-on ?

- une reconnaissance législative.
- une appellation officielle, mais non déposée.
- l'obligation d'une Charte de Pays.
- **l'obligation du Conseil de Développement.**

En revanche, que ne supprime-t-on pas ?

- les structures de portage : association, Syndicat Mixte, GIP Aménagement du Territoire.
- les politiques de contractualisation territoriales des Régions, des Départements, de l'Europe.
- le droit aux EPCI de se regrouper.
- **l'initiative de la société civile de s'organiser.**
- la possibilité de se donner et mettre en œuvre un projet de territoire.
- les dynamiques de territoires portées par les élus et les acteurs motivés.

La recomposition des Pays et des EPCI doit aller de paire avec une simplification de l'organisation territoriale dont la complexité ne facilite pas la coordination des actions entre acteurs publics et privés sur les territoires. Un rapprochement entre les Pays et les SCOT permettrait de concentrer les forces et garantirait une meilleure efficacité territoriale en raison des similitudes et des synergies existantes entre les 2 entités. La formule la plus rationnelle semble être la constitution de Syndicats Mixtes sur un même territoire, portant à la fois le Pays et le SCOT – ce que permet la Loi de Modernisation Economique du 4 août 2008<sup>133</sup> – même si les périmètres ne sont pas tout à fait les mêmes. Cette convergence Pays / SCOT permettrait de constituer de véritables espaces de coopération entre EPCI et favoriserait ainsi l'harmonisation de leurs actions sur l'ensemble du territoire. Elle favoriserait l'élaboration d'une stratégie de développement durable plus cohérente en couplant la Charte du Pays et le PADD du SCOT et permettrait de doter le territoire d'une équipe technique permanente au service du Pays et des EPCI (ingénierie commune). Un ajustement conjoint du périmètre des Pays et des SCOT favoriserait

<sup>131</sup> Le financement d'un Syndicat Mixte repose sur une contribution pérenne des collectivités locales qui le composent, mais – dans le cas des Pays – les sommes versées ne couvrent souvent qu'une « infime » partie des dépenses. Les contrats constituent en général la principale source de financement.

<sup>132</sup> « Les Pays dans tous leurs états » – Yves GORGEU – Caisse des Dépôts – Mairieconseils.

<sup>133</sup> Article L122-4-1 du code de l'urbanisme modifié par la loi LME du 4 août 2008.

par ailleurs une meilleure cohérence des politiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de transports, de déplacements, ainsi que d'environnement à l'échelle locale.

### **Une stratégie de rapprochement Pays / SCOT « gagnant – gagnant »**<sup>134</sup>

La constitution de Syndicats Mixtes couplant à la fois le Pays et le SCOT présente un intérêt commun pour les deux entités. Pour chaque territoire, ce rapprochement permet :

#### Pour les Pays :

- de mieux s'approprier les questions du développement durable (mieux prises en compte dans les PADD que dans les Chartes) ;
- de favoriser une expression spatiale du projet de territoire, indispensable pour une vraie vision prospective à 10-15 ans du territoire (aménagement et planification) ;
- d'initier une vraie culture de l'arbitrage entre élus de façon à favoriser la mise en cohérence des projets entre EPCI sur l'ensemble du territoire (d'autant que les EPCI vont de plus en plus intégrer l'urbanisme dans leurs compétences) ;
- de bénéficier d'un vrai portage politique par le biais du Syndicat Mixte à double compétence ;
- d'intégrer une assise juridique au projet de territoire (DOG) – donc de lui donner une dimension plus importante – en raison de la valeur prescriptive du SCOT ;
- de favoriser une meilleure complémentarité ville-campagne, en confortant le Pays avec l'urbain par le biais du SCOT ;

#### Pour les SCOT :

- d'offrir un nouveau mode de gouvernance territoriale opérationnelle ;
- d'associer les Conseils de Développement aux SCOT ;
- de créer une structure SCOT / Pays garante du projet de territoire et gestionnaire du contrat ;
- de sortir le SCOT de sa dimension trop technique, en mettant davantage l'urbanisme entre les mains des élus et des socioprofessionnels ;
- d'enrichir le PADD du SCOT et les PLU des EPCI, en intégrant des problématiques présentes dans la Charte qui ne sont pas prises en compte dans ces documents d'urbanisme (social, culture, environnement, patrimoine etc.).
- de renforcer l'ingénierie d'urbanisme opérationnel en mobilisant des moyens financiers par le biais de la contractualisation.

Ce rapprochement contribuerait en outre à pérenniser les Pays, car les SCOT ne seront pas remis en cause dans les années à venir. Ainsi constitués, les Pays auront par ailleurs intérêt à se lancer dans l'élaboration d'un Agenda 21, car le Grenelle de l'Environnement indique que l'Etat pourra utiliser les Agendas 21 locaux comme outil de contractualisation avec les collectivités territoriales<sup>135</sup>, une manière de suppléer à une disparition possible des CPER au delà de 2013 (de son « volet territorial », en tout cas). Même si la loi ne leur impose pas, les territoires de l'Orne ont sans doute intérêt à se lancer dans une démarche de SCOT – malgré la lourdeur

<sup>134</sup> Intervention de Yves GORGEU, de « Mairieconseils », lors des 2<sup>èmes</sup> Etats Généraux des Pays à Caen les 27 et 28 octobre 2008.

<sup>135</sup> Article 44 de la loi sur le « Grenelle de l'environnement ».

de la procédure<sup>136</sup> – de façon à se doter d'un véritable projet planifié de territoire à l'horizon de 10-15 ans.

D'un point de vue juridique, la loi de Modernisation Economique du 4 août 2008 offre la possibilité à tous les Syndicats Mixtes, en particulier les Pays lorsqu'ils ont opté pour cette forme juridique – « fermé » et « ouvert » – de prendre la compétence « SCOT » si leur territoire d'intervention recouvre tout ou partie d'un SCOT. Les Pays peuvent alors choisir à leur convenance la formule qui leur semble la mieux adaptée, un Syndicat Mixte « fermé » s'ils souhaitent limiter la structure à des communes et des EPCI, ou « ouvert » s'ils préfèrent l'ouvrir à des socioprofessionnels, en particulier les chambres consulaires qui s'investissent en général activement dans la vie des Pays.

La remise en cause des Pays risque de compromettre l'existence des Conseils de Développement s'ils ne constituent pas une priorité pour les élus. Les acteurs socioéconomiques auront également leur « mot à dire » s'ils souhaitent faire entendre leur voix sur les territoires. En tant que territoire de projet, le Pays semble être l'échelon géographique le mieux adapté pour adosser un Conseil de Développement. Dans une région comme la Basse-Normandie<sup>137</sup>, la taille des EPCI est dans l'ensemble trop petite pour justifier la création d'une instance de ce type à l'échelle intercommunale<sup>138</sup>. Un Conseil de Développement ne présente vraiment de l'intérêt que dans les territoires de grande taille, car il permet d'élargir le cercle classique des socioprofessionnels susceptibles d'être mobilisés sur des projets (fonction de tête de réseaux). Dans les Pays centrés sur une grande ville, il paraît souhaitable de ne constituer qu'un seul Conseil de Développement en l'adossant au Pays pour susciter une meilleure synergie entre la ville, les espaces périurbains et la campagne. C'est l'orientation que semblent prendre les Agglomérations de Caen et de Cherbourg, puisqu'elles envisagent de fusionner leurs Conseils de Développement avec ceux des Pays en 2009. L'intérêt d'associer les socioprofessionnels à la préparation et à la mise en œuvre des actions des territoires peut aussi conduire les Parcs Naturels Régionaux à se doter d'un Conseil de Développement, à condition toutefois que leurs activités puissent se coordonner avec celles des Pays qui chevauchent ces territoires.

L'adossement des Conseils de Développement aux Syndicats Mixtes portant à la fois le Pays et le SCOT permettrait par conséquent de faire perdurer ce type d'instance. Cette solution présenterait en outre l'avantage de pouvoir impliquer les socioprofessionnels à l'élaboration du SCOT, en associant notamment le Conseil de Développement à la phase de concertation. Dans ces conditions, ces instances devraient continuer à exister – même en cas de remise en cause des Pays – mais il conviendrait peut-être de changer leur nom, car la dénomination « Conseil de Développement » n'est pas vraiment très explicite aux yeux des élus, des forces vives et des habitants du territoire.

En conclusion, la solution à la fois offensive et défensive la mieux adaptée pour pérenniser l'existence et la poursuite de l'activité des Conseils de Développement consiste à adosser ces instances à des Syndicats Mixtes couplant Pays et SCOT sur

---

<sup>136</sup> La procédure de constitution d'un SCOT prend en moyenne 3 à 5 ans.

<sup>137</sup> La Basse-Normandie étant constellée de bourgs et de petites villes, la moitié des Pays de la région compte plus de 10 EPCI sur leur territoire, contre 5 EPCI au niveau national.

<sup>138</sup> « Les gens se connaissent trop ».

des territoires communs. Cette solution pose toutefois une difficulté juridique liée au fait que les modalités d'association des socioprofessionnels au sein des Syndicats Mixtes ne sont pas pleinement définies. Les Conseils de Développement auraient donc intérêt à se structurer en « associations indépendantes » qui assureraient la représentation de la société civile auprès des Syndicats Mixtes. La remise à plat de l'organisation territoriale conduira peut-être à une réponse juridique claire sur la manière d'associer, voire d'intégrer, les socioprofessionnels dans le fonctionnement et les instances décisionnelles des Syndicats Mixtes.

### **IV.3. LES CONDITIONS DE REUSSITE DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT**

La grande latitude laissée aux élus pour constituer leurs Conseils de Développement conduit à une forte hétérogénéité des situations sur le territoire. Certaines instances sont dans une phase d'interrogation et éprouvent des difficultés de fonctionnement, d'autres ont affirmé leur place auprès des Pays et des Agglomérations et font preuve d'une constante innovation. Cette dichotomie suscite de la part de certains élus une forme de scepticisme quant à l'efficacité de ce type d'instance, d'où une remise en cause possible de leur existence au moment où l'organisation territoriale de la France est mise en débat. Or, le bon fonctionnement des Conseils de Développement dépend beaucoup de la volonté des élus, puisque ce sont eux qui définissent le rôle et octroient les moyens à ces instances. Les dysfonctionnements ne semblent pas liés à la nature de cette forme d'association des acteurs locaux à l'action publique, mais plutôt à la place que les élus acceptent de leur donner. Les Conseils de Développement sont une chance pour les territoires, à condition de savoir la saisir et d'apporter des ajustements utiles pour accroître leur efficacité. Les personnes interrogées dans le cadre de cette étude et les expériences observées dans d'autres régions permettent d'identifier les vecteurs de réussite des Conseils de Développement. Sans imposer un modèle unique transposable à tous les territoires, voilà un ensemble d'éléments dont la mise en œuvre – partielle ou totale – peut favoriser une mobilisation durable des acteurs, et contribuer à mieux structurer et améliorer le fonctionnement de ces instances participatives. Les Pays de Caen et du Cotentin prévoyant la constitution d'un Conseil de Développement commun au Pays et à l'Agglomération afin de renforcer les synergies entre la ville et la campagne, les conditions de réussites concernent les Conseils de Développement des Pays.

#### **IV.3.1. Composition des Conseils de Développement**

Les Conseils de Développement sont des instances représentatives des forces vives du territoire. Leur composition doit donc refléter la diversité de la population et des activités présentes sur le territoire. Pour les constituer, les élus ont en général défini les critères de sélection et sollicité les personnes susceptibles de s'investir dans la structure, en puisant de préférence dans les réseaux classiques d'acteurs avec lesquels ils ont l'habitude de travailler. Les Conseils de Développement se limitent en général aux grands acteurs du territoire appartenant aux différents milieux économiques, sociaux, culturels et environnementaux, et accordent peu de place aux habitants et aux catégories d'acteurs peu représentées. Ils doivent par conséquent chercher à faire évoluer leur composition de façon à constituer une instance la plus

représentative possible, ce qui suppose la détermination de critères précis et un renouvellement régulier de ses membres pour dynamiser la structure (en maintenant un « noyau dur » de personnes afin de conserver la mémoire des travaux du Conseil de Développement et faire en sorte que ce dernier puisse jouer un rôle de « longue-vue » à distance garant de la mise en œuvre de la stratégie territoriale).

Dans sa composition, le Conseil de Développement doit être large en envergure pour être le plus représentatif possible, mais suffisamment resserré pour garantir un bon fonctionnement de la structure. Aux dires des personnes interrogées, le nombre de membres ne devrait pas excéder 100 personnes, la taille optimale se situant entre 60 et 70 personnes. Pour la bonne efficacité, il convient d'encourager la structuration des différentes forces par collège ou par grands champs d'activité, en veillant notamment à ce que les grands acteurs régionaux puissent être représentés territorialement. Le Conseil de Développement ne doit pas se contenter de regrouper des représentants des grands acteurs du Pays, mais il doit également comporter des personnes intervenant à titre individuel ou représentant des minorités du territoire. Les acteurs doivent être choisis à la fois dans les réseaux classiques des élus et dans d'autres sphères pour élargir le champ de vision et impliquer de nouvelles personnes dans l'action locale. Le choix doit plutôt viser les représentants les plus pertinents et les acteurs les plus innovants du territoire, en alliant si possible des experts, des forces sociales et des porteurs de projets pour garantir une pluralité et une diversité des points de vue. Les membres doivent être également choisis en veillant à une bonne représentation territoriale – si possible par EPCI – en intégrant davantage d'habitants – en particulier des jeunes – et en recherchant une meilleure parité hommes-femmes.

### **Les conditions de réussite des Conseils de Développement**

Il appartient au Conseil de Développement de définir ses propres modalités d'évolution et de modification de sa composition, en accord avec la structure porteuse du Pays. Ses membres doivent être régulièrement renouvelés, en remplaçant les membres les moins assidus et en améliorant la représentativité globale de la structure. Les membres doivent être désignés par collège, de façon la plus démocratique possible. Ils doivent s'exprimer à titre personnel et au nom des personnes qu'ils représentent, sans faire de « lobbying » ou servir les intérêts de leur structure ou organisme. La taille du Conseil de Développement ne devrait pas excéder 100 personnes et se situer plutôt entre 60 et 70 membres.

Le Conseil de Développement doit être une instance la plus représentative possible du territoire, en s'appuyant sur des critères de représentativité précis. Sa composition doit veiller à garantir une bonne représentation territoriale, si possible par EPCI, et une meilleure parité hommes-femmes, en associant davantage les habitants, en particulier les jeunes. Il doit allier à la fois les grands acteurs du territoire et des personnes intervenant à titre individuel, en sollicitant des personnes et des acteurs au delà des réseaux d'influence classiques des élus.

La constitution d'un collège minoritaire d'élus représentant les différents EPCI du territoire peut être recommandée de façon à favoriser le débat et susciter une meilleure appropriation des travaux du Conseil de Développement au sein du Pays. Les EPCI devraient pouvoir désigner leurs propres représentants, en choisissant de préférence des élus non investis dans les instances décisionnelles du Pays. Ainsi, le Conseil de Développement pourra émettre librement ses avis, indépendamment de toutes considérations partisans. Les élus du Pays pourront aussi prendre librement

leurs décisions, sans avoir eu à s'engager pendant la phase de consultation. Il paraît souhaitable de solliciter des élus relativement peu engagés sur le territoire, afin qu'ils puissent pleinement s'investir dans la structure. Ces élus assureraient une fonction de relais du Conseil de Développement auprès des EPCI qu'ils représentent.

La désignation des membres du Conseil de Développement devrait se faire de préférence par collège, de façon la plus « démocratique possible ». Dans la sphère associative, une idée consiste à réunir les différentes associations du Pays une même journée, de façon à ce qu'elles puissent élire leurs propres représentants au sein de cette instance. Le recours à l'élection est une formule à encourager, car elle contribue à faire connaître le Conseil de Développement sur tout le territoire et favorise sa légitimité aux yeux des élus et des habitants. Un vote à bulletin secret permettrait de préserver la liberté de choix de chacun. En cas de cooptation de la part des élus, il paraît opportun de laisser les structures et organismes sollicités le soin de choisir eux-mêmes leurs propres représentants.

Il appartient aux Conseils de Développement de définir leurs propres modalités d'évolution et de modification de leur composition, en accord toutefois avec les élus du Pays. Les Conseils de Développement doivent profiter du renouvellement de leurs membres pour améliorer leur représentativité, mais aussi pour remplacer les personnes les moins assidues au sein de la structure, une façon de redynamiser leur activité. Lors des débats, les membres doivent s'exprimer à titre personnel ou au nom des personnes qu'ils représentent, mais en aucun pour faire du « lobbying » ou défendre leurs propres intérêts.

#### **IV.3.2. Rôle, missions et travaux des Conseils de Développement**

Le rôle et les missions des Conseils de Développement doivent être définis avec précision, afin de bien orienter leurs actions sur l'ensemble de leur territoire. La clarification, le renforcement et la valorisation de leurs missions contribuent à asseoir leur légitimité au sein des Pays. Le Conseil de Développement est avant tout une instance participative au service des élus. Son activité doit donc être entièrement consacrée au développement du territoire, en accord avec les élus du Pays auquel il est adossé. Le Conseil de Développement doit structurer et orienter ses activités, en se mobilisant uniquement sur des sujets présentant un réel intérêt pour le territoire. Il doit pouvoir évoluer dans ses missions en diversifiant ses activités, à condition toutefois de bien remplir ses missions de base et d'apporter une vraie valeur ajoutée au Pays. Il ne doit pas engager des actions avec pour seule motivation de justifier son existence ou relancer son activité.

Les missions du Conseil de Développement sont potentiellement nombreuses, mais chaque territoire doit adapter son choix, en cherchant toutefois à concentrer ses actions pour éviter de trop se disperser. Quelles que soient les missions retenues, le Conseil de Développement doit organiser le porter à connaissance de ses travaux auprès des élus, en veillant à garantir son indépendance d'esprit et la qualité de son expertise collective pour préserver sa créativité et favoriser sa reconnaissance. Il est avant tout une instance de réflexion et de propositions, et en aucun cas un organe de cogestion des projets du territoire. Il doit intervenir aux différents stades de la Charte et contribuer ainsi à la détermination du programme d'actions en faisant émerger des projets structurants pour l'ensemble du Pays. La réflexion se nourrissant également de l'action, le Conseil de Développement mériterait d'être associé en aval au suivi et

à l'évaluation des projets mis en œuvre sur le territoire, en particulier ceux dont il est – directement ou indirectement – à l'origine. L'évaluation doit toutefois porter sur l'impact global des projets sur le territoire (vision transversale) – et en aucun cas sur le contenu et les conditions de réalisation de ces projets afin de ne pas juger politiquement l'action des élus – et s'appuyer sur des critères les plus objectifs possibles. Cette association du Conseil de Développement aux différentes étapes du projet de territoire lui confère finalement un statut de Conseil de Développement et de Projets, dénomination qui pourrait être vertueusement retenue pour les qualifier au sein des Pays.

### **Les conditions de réussite des Conseils de Développement**

Le Conseil de Développement doit être une instance non partisane, dont l'indépendance d'esprit et la qualité de l'expertise collective garantissent une excellence des travaux appréciée et reconnue sur l'ensemble du territoire. Ses missions sont potentiellement larges, à condition toutefois de remplir ses missions de base et de s'engager – en accord et synergie avec la structure porteuse du Pays – dans des actions présentant une réelle valeur ajoutée pour le territoire. Le Conseil de Développement doit adapter son choix aux réalités du territoire, en concentrant ses actions pour éviter de se disperser, et organiser le porter à connaissance de ses travaux auprès des élus, quelles que soient ses missions.

Missions de base : « Conseil de Développement et de Projets ».

- Participer à l'élaboration du projet de territoire (diagnostic et stratégie).
- 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.

Missions complémentaires

- S'impliquer dans des démarches « Agenda 21 ».
- Expérimenter des méthodes de « prospective territoriale ».
- Réaliser une veille territoriale continue et exercer une fonction de capteur de terrain pour percevoir les transformations du territoire et réagir aux aléas conjoncturels.
- Encourager toutes formes de participation citoyenne et favoriser une meilleure cohérence des projets en s'investissant dans les différentes instances participatives du territoire (SCOT, etc.).

Le Conseil de Développement n'est pas un organe de cogestion des projets du territoire. L'instruction et la gestion de projets ne font donc pas partie de ses missions, leur mise en œuvre opérationnelle relevant des activités du Pays.

Le Conseil de Développement doit être également à l'écoute des besoins des habitants et relayer leurs attentes auprès des élus, de façon à ce qu'ils puissent y répondre de manière concrète. Cette fonction d'interface entre les habitants et les élus peut le conduire à engager différentes actions, en particulier :

- animer des débats locaux et des rencontres avec les habitants, en particulier les jeunes lorsqu'ils sont difficiles à atteindre ;
- restituer publiquement les travaux du Conseil de Développement ;
- s'impliquer dans les autres instances participatives du territoire, en particulier dans les conseils de quartier, les comités d'usagers, les GAL, les démarches de concertation initiées dans le cadre des SCOT ou des Agendas 21, etc.

Le Conseil de Développement peut également organiser des réunions locales de sensibilisation et d'information pour susciter un débat public sur des sujets sensibles, à teneur souvent environnementales (centres d'enfouissement, déchetteries, lignes à Très Haute Tension, etc.). Du fait de son caractère non partisan et de la diversité des acteurs réunis en son sein, le Conseil de Développement peut être en effet un bon ambassadeur des élus du territoire en allant au devant des habitants, à condition toutefois de ne pas dédouaner les élus de leurs responsabilités. Il ne doit pas être l'émissaire des élus du Pays qui – eux seuls – décident et doivent rendre compte de leurs choix face aux électeurs (informations en toute transparence).

D'une manière générale – en tant que structure représentative des habitants et des forces vives du territoire – le Conseil de Développement doit veiller à promouvoir et valoriser toutes formes de participation citoyenne, pour être connecté aux réalités du terrain et assurer ainsi une bonne fonction de relais auprès des élus du Pays. Son ancrage dans les différents systèmes de gouvernance locale favorise en général une meilleure cohérence des projets sur l'ensemble du Pays.

L'implication du Conseil de Développement dans les démarches « Agenda 21 » doit être encouragée, car dans sa composition, cette instance associe des acteurs locaux représentant les trois piliers du développement durable, à savoir l'économie, le social et l'environnement, ce qui lui confère une réelle légitimité en la matière. Le Conseil de Développement peut par conséquent s'impliquer dans l'élaboration d'un SCOT – en particulier le PADD – un Agenda 21 ou encore d'un Plan Climat, et peut de ce fait constituer un vecteur majeur de sensibilisation du développement durable et des préceptes du Grenelle de l'Environnement et de l'Insertion sur le territoire.

Le Conseil de Développement gagnerait à s'investir dans des démarches de veille et de prospective, afin de percevoir et d'anticiper les transformations possibles du territoire et d'ajuster les stratégies mises en œuvre par les élus du Pays. Ce type d'instance participative est très bien adapté à la pratique de la prospective territoriale dont la méthode repose sur la constitution de groupes de prospective associant des acteurs appartenant aux différentes sphères du Pays. Le territoire pourrait également s'appuyer sur le Conseil de Développement pour percevoir les mutations en cours et anticiper les difficultés auxquelles le territoire va être prochainement confronté, en particulier sur le plan économique (fermetures d'usines, évolution des technologies, changement de réglementation etc.). Cette fonction de veille territoriale et capteur de terrain permettrait ainsi aux élus de mieux réagir aux aléas conjoncturels et d'orienter leurs actions en fonction des mutations attendues du territoire.

Le Conseil de Développement n'étant pas un organe de cogestion, l'instruction et la gestion de projets ne font pas partie de ses missions. La mise en œuvre opérationnelle de projets relève des activités du Pays, mais elle peut se décliner en marge du Conseil de Développement en constituant par exemple des groupes de travail ou des commissions mixtes associant élus et socioprofessionnels (cf. IV.3.3.). Le Pays gagnerait cependant à associer le Conseil de Développement à l'élaboration des cahiers des charges ou aux réponses à des appels à projets, quand ses réflexions peuvent contribuer à améliorer le diagnostic, à orienter la stratégie ou à identifier les projets, ou alors lorsque les actions envisagées s'inscrivent dans une démarche participative.

### IV.3.3. Organisation et fonctionnement des Conseils de Développement

Les Conseils de Développement qui fonctionnent le mieux sont en général ceux dont les règles sont clairement définies et dont l'activité et les travaux sont reconnus par les élus du territoire. Il importe donc de bien clarifier les règles de fonctionnement et la nature des relations avec la structure porteuse du Pays, de façon à créer une vraie « courroie de transmission » entre les travaux du Conseil de Développement et leur prise en compte par les élus.

Le Conseil de Développement a intérêt à se doter d'un règlement intérieur. Le rôle, la place et les missions du Conseil de Développement devraient être définis dans une Charte ou une convention élaborée conjointement par les membres du Conseil de Développement et les élus du Pays. Les liens et la nature des relations avec la structure porteuse du Pays mériteraient d'être formalisés dans les statuts du Pays. Un contrat d'objectifs ou une feuille de route pourrait également fixer chaque année les missions et les travaux du Conseil de Développement, de façon à bien calibrer et intégrer ses activités au sein du Pays. Le Conseil de Développement étant adossé de manière souvent informelle au territoire, il gagnerait à se structurer en association<sup>139</sup>. Cette forme juridique le rendrait en effet plus visible sur le territoire et lui permettrait de disposer d'un budget attribué, par délégation, par le Pays. Le Conseil de Développement pourrait ainsi individualiser ses dépenses et prendre en charge une partie des frais de déplacement des membres – bénévoles – de la structure, un souhait largement exprimé lors des entretiens menés tout au long de cette étude. Cette autonomie juridique ne doit pas conduire cependant à dissocier le Conseil de Développement du Pays auquel il est rattaché, au risque de créer un contrepouvoir ou d'amoindrir son rôle sur le territoire.

Le Conseil de Développement doit être en capacité de faire évoluer lui-même sa composition, son organisation et les modalités de son fonctionnement, à condition là aussi de travailler en confiance et en transparence avec les élus du territoire. Le Pays doit préserver la liberté d'action du Conseil de Développement pour stimuler sa créativité, tout en veillant à garantir une bonne cohésion entre cette instance et la structure porteuse du Pays. Cette latitude induit que les responsables du Conseil de Développement – en particulier son Président – soient élus par leurs pairs, en choisissant parmi les socioprofessionnels. Les élus du territoire ne doivent donc pas prendre de responsabilités au sein du Conseil de Développement. Ce dernier doit en outre disposer d'une capacité d'auto-saisine – à condition de mélanger saisines et auto-saisines – en veillant à ce que les travaux soient discutés, travaillés et débattus avec les élus. D'une manière générale, le Conseil de Développement ne devrait pas s'autosaisir d'un sujet sans l'avoir préalablement proposé à la structure porteuse du Pays. A l'inverse, celle-ci ne devrait pas solliciter le Conseil de Développement sans l'avoir associé aux débats préliminaires. Cette réciprocité devrait renforcer les liens et favoriser un travail en bonne intelligence.

L'influence du Conseil de Développement se mesure en fonction de la qualité des travaux et des débats qui s'ensuivent avec les décideurs politiques. Il convient donc d'organiser des espaces de dialogue réguliers et des passerelles communes, de façon à nouer et conforter les relations entre le Conseil de Développement et la structure porteuse du Pays.

---

<sup>139</sup> Association loi 1901.

Pour bien prendre en considération et articuler les travaux, des représentants du Conseil de Développement devraient être systématiquement conviés à participer aux décisions du bureau et/ou du Conseil d'Administration du Pays, dans le respect des pouvoirs de chacun (droit de vote ou simple avis consultatif, selon les statuts et la structure juridique du territoire). Dans le cas particulier d'un Syndicat Mixte, il est envisageable de constituer un comité consultatif ouvert aux socioprofessionnels qui interviendrait systématiquement ou ponctuellement « en amont » du processus de décision. Sa composition et son rôle mériteraient d'être définis dans le règlement intérieur du Conseil de Développement. Quelle que soit la formule, le Président du Conseil de Développement ne doit pas être le seul représentant de cette structure au sein des instances décisionnelles du Pays, car il ne doit pas incarner à lui seul le Conseil de Développement auprès des élus. D'autres membres doivent donc être impliqués, en particulier les Vice-présidents, les rapporteurs et/ou les Présidents de Commissions lorsqu'ils existent.

Pour être reconnu et bien s'ancrer sur le territoire, le Conseil de Développement doit bien articuler ses actions et renforcer ses liens avec les EPCI du territoire. Une bonne représentativité des EPCI au sein du collège des élus – lorsqu'il existe – et une rotation des différentes réunions du Conseil de Développement sur l'ensemble du territoire peuvent favoriser l'appropriation des travaux de cette instance auprès des EPCI. Ces derniers devraient pouvoir interpeler le Conseil de Développement sur des sujets particuliers. A l'inverse, les membres du Conseil de Développement doivent bien intégrer les attentes, les compétences et les modes de fonctionnement des EPCI dans leurs réflexions et leurs préconisations. Cette « territorialisation » des travaux est indispensable pour accroître l'efficacité et favoriser la reconnaissance de cette instance au sein du Pays.

Dans son fonctionnement, le Conseil de Développement doit privilégier plutôt le travail en commissions ou en groupes de travail, plutôt qu'en « grand forum » ou en Assemblée Plénière, pour faciliter le débat et l'expression de chacun. Aux dires des personnes interrogées, les groupes ne doivent pas excéder 20 à 30 personnes pour pouvoir fonctionner de manière vraiment participative. Le Conseil de Développement et les élus peuvent décider conjointement de constituer des groupes de travail ou des commissions mixtes associant élus et socioprofessionnels pour partager les points de vue, arbitrer et mettre en œuvre des projets opérationnels. Cette formule doit être privilégiée pour prolonger les travaux du Conseil de Développement. Ce dernier contribuerait ainsi à faire émerger des projets, que les élus se chargeraient ensuite de concrétiser – après arbitrage – en constituant des groupes de travail et des commissions mixtes. Les socioprofessionnels doivent être choisis en fonction de leurs compétences et de leurs domaines d'activités, en sollicitant de préférence les membres du Conseil de Développement à l'origine des projets retenus. Les groupes de travail et les commissions mixtes doivent être également ouverts à d'autres socioprofessionnels du territoire, de façon à mobiliser les compétences nécessaires. Dans les territoires constitués en GAL, la mise en œuvre des projets opérationnels peut se faire au sein du Comité de Programmation – qui associe élus et socioprofessionnels – à condition toutefois d'élargir ses missions au-delà de LEADER.

## Les conditions de réussite des Conseils de Développement

- Structuration du Conseil de Développement
  - . Adopter un « règlement intérieur »
  - . Etablir chaque année une « feuille de route » ou un « contrat d'objectifs »
  - . Définir une « Charte » ou une « convention » avec la structure porteuse du Pays
  - . Formaliser les liens et les relations avec la structure porteuse dans les « statuts » du Pays
  - . Se structurer en « association » loi 1901
- Coopération avec les élus du Pays
  - . Associer des représentants du Conseil de Développement – et pas seulement le Président – aux décisions du « bureau » et/ou du « Conseil d'Administration » du Pays
  - . Elargir les « Conseils d'Administration » du Pays à d'autres socioprofessionnels
  - . Constituer un « comité consultatif » dans les Syndicats Mixtes de Pays
  - . Mener et concrétiser les projets en constituant des « groupes de travail » ou des « commissions mixtes » associant des élus et des socioprofessionnels, ou par le biais du Comité de Programmation – au-delà de LEADER – pour les territoires constitués en GAL
  - . Diffuser systématiquement les travaux du Conseil de Développement aux élus du territoire
- Renforcement des liens avec les EPCI du territoire
  - . Constituer un collège minoritaire d'élus représentant les différents EPCI du territoire
  - . Organiser les réunions du Conseil de Développement – par EPCI – sur tout le territoire
  - . Offrir aux EPCI la possibilité d'interpeler le Conseil de Développement sur des sujets divers
  - . Territorialiser les travaux et les réflexions du Conseil de Développement
- Liberté d'action du Conseil de Développement
  - . Faire élire les responsables du Conseil de Développement par leurs pairs, en choisissant parmi les socioprofessionnels
  - . Donner au Conseil de Développement la capacité de s'autosaisir, en concertation toutefois avec les élus du Pays
- Fonctionnement du Conseil de Développement
  - . Privilégier le travail en « groupes de travail » ou en « commissions »
  - . Attribuer les moyens nécessaires à l'exercice des activités du Conseil de Développement
  - . Confier l'animation du Conseil de Développement à des animateurs professionnels
  - . Impliquer les responsables du Conseil de Développement dans l'animation de la structure
  - . Créer un climat convivial et garantir une rigueur dans la conduite et le rendu des travaux
  - . Rédiger des comptes-rendus et des rapports d'études formalisés
  - . Communiquer sur les travaux et les activités du Conseil de Développement auprès des élus, des habitants et des forces vives du territoire, en privilégiant les supports de diffusion du Pays (Publication, Internet, etc.)

Pour éclairer leurs choix, les élus peuvent aussi solliciter les acteurs du territoire – et pas seulement ceux présents au sein du Conseil de Développement – en les invitant à participer aux Conseils d'Administration du Pays. Cette formule peut

amener des socioprofessionnels à s'impliquer dans le développement du territoire et à rejoindre par la suite le Conseil de Développement. Ce dernier peut également ouvrir ses groupes de travail à d'autres socioprofessionnels, ou alors organiser des restitutions publiques sur le territoire pour faire connaître ses travaux et susciter ainsi un renouvellement de ses membres.

Les Conseils de Développement doivent être animés par des professionnels et non par des administratifs. L'animateur doit bien connaître son territoire, ses réseaux et ses acteurs locaux, et bien maîtriser les techniques d'animation. Il doit assurer la continuité de cette instance, et donc disposer des moyens nécessaires à son action. L'équipe technique du Pays doit animer la structure en impliquant les responsables du Conseil de Développement – en particulier son Président – de façon à assurer un bon attelage entre cette instance et la structure porteuse du Pays.

La dynamique globale du Conseil de Développement et la mobilisation durable des acteurs reposent beaucoup sur la rigueur et la convivialité qui règnent au sein de cette instance. La liberté de parole permettant à chaque membre de s'exprimer sans tabou ni réserve, le travail en bonne intelligence et la bonne ambiance générale sont autant d'éléments favorables. Les membres du Conseil de Développement doivent pouvoir se former et disposer rapidement des informations dont ils ont besoin afin de produire un travail de qualité. L'organisation des réunions et la diffusion des travaux supposent la rédaction d'ordres du jour circonstanciés, de comptes-rendus et de rapports d'études formalisés. Les travaux du Conseil de Développement doivent être systématiquement transmis aux élus siégeant dans les instances décisionnelles du Pays, afin de favoriser leur appropriation. Les activités et les réflexions du Conseil de Développement doivent également faire l'objet d'une communication auprès des élus des EPCI et des habitants, afin qu'ils puissent apprécier son utilité et savoir ce qu'il produit. Sa politique de communication doit être vigoureuse, en utilisant tous les médias possibles (presse, radio, TV, etc.), mais il paraît souhaitable de coupler les informations avec celles du Pays – via notamment sa publication ou son site Internet – pour montrer la synergie existante entre le Pays et le Conseil de Développement.

Afin d'accomplir sa mission de proposition et d'aide à la décision publique, le Conseil de Développement doit pouvoir disposer d'un appui extérieur – émanant en particulier de la Région et du Centre de Ressources des Territoires bas-normands – pour renforcer ses moyens (financiers, humains, ingénierie, informations, etc.). Des échanges réguliers entre Conseils de Développement peuvent également susciter un partage et une capitalisation d'expériences bénéfiques pour le fonctionnement et les activités de ces structures, d'où l'intérêt de bâtir une politique régionale spécifique en leur faveur.

### **Les « clefs du succès » définies par les Conseils de Développement eux-mêmes**

Le CESR de Basse-Normandie a invité les Conseils de Développement des différents Pays à se retrouver le 20 mai 2009 pour échanger sur leurs pratiques et exprimer leur regard sur ce type d'instances. A la demande du CESR, le Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands – créé en 2008 et financé par la Région et le FEADER pour soutenir les stratégies de développement des territoires de projets dans la région – s'est chargé d'organiser cette rencontre en conviant 2 représentants par Conseil de Développement. Les Pays se sont peu mobilisés à cette occasion, puisque 5 structures seulement se sont déplacées à Caen, dans les locaux du CESR. Cette faible participation traduit la difficulté de mobiliser des socioprofessionnels en cours de journée – la réunion s'est déroulée de 14h30 à 17h30 – et révèle peut-être l'intérêt limité que portent les membres des Conseils de Développement eux-mêmes sur leur propre structure. Les équipes techniques des Pays n'ont peut être pas non plus relayé suffisamment l'information – faute de temps ou délibérément – illustrant ainsi la dépendance de ces instances à l'égard de la structure porteuse du Pays.

Malgré cela, les échanges se sont révélés riches et très fructueux, confortant, par la même occasion, l'analyse et les grandes conclusions de l'étude. Les membres ont pu ainsi partager leurs expériences et définir les « clefs du succès » des Conseils de Développement dans une région comme la Basse-Normandie. L'intérêt premier de ce type d'instances est de pouvoir associer la société civile à la décision publique locale, en offrant un lieu d'expression et de débats aux différents acteurs du territoire, en particulier ceux qui n'ont pas la possibilité habituellement d'exprimer leur point de vue. Ils permettent aux socioprofessionnels de mieux se connaître et de travailler ensemble sur des projets communs, la diversité des acteurs et la mixité sociale favorisant la solidarité, le respect et l'ouverture sur les autres. Les Conseils de Développement constituent une force de proposition permettant de faire émerger des projets structurants pour l'ensemble du territoire et contribuent ainsi à faire vivre les Pays. Ils sont au service des élus qui eux seuls décident – « le Conseil de Développement impulse, les élus valident » – et ont tout intérêt à solliciter les socioprofessionnels pour travailler ensemble sur des projets collectifs. Les Conseils de Développement fédèrent ainsi les énergies, créent un sentiment d'appartenance territoriale et forgent une identité commune, en transcendant les clivages et les antagonismes au sein du Pays.

La prise en compte et le bon fonctionnement du Conseil de Développement reposent cependant sur la qualité de ses membres, la personnalité et l'implication de son Président, la qualité des relations avec les élus et les techniciens du Pays. Ces derniers assurent en effet l'interface entre la structure et les élus du Pays, relaient les propositions du Conseil de Développement auprès d'eux, et accélèrent par conséquent la décision. La reconnaissance et l'appropriation des travaux du Conseil de Développement supposent de bonnes relations entre les élus et les acteurs locaux impliqués dans cette instance. La présence d'élus au sein du Conseil de Développement peut susciter un dialogue direct avec les socioprofessionnels et faciliter ainsi la prise en compte de leurs propositions par les instances décisionnelles du Pays. Le choix et la pertinence des membres sont également déterminants pour garantir un investissement durable des personnes impliquées dans le Conseil de Développement. Sa composition doit être la plus représentative possible du territoire, ce qui suppose des Pays de taille suffisante – 150 000 habitants – pour garantir une mixité sociale, et pouvoir trouver les personnalités et les « compétences » nécessaires. Les membres doivent être renouvelés régulièrement de façon apporter du « sang neuf » et pallier au manque de disponibilité de certains membres, en veillant à maintenir une stabilité de la représentation pour assurer une continuité et une mémoire des travaux.

Au final, le dynamisme et l'efficacité des Conseils de Développement est avant tout une question d'hommes... et de femmes, ces dernières étant très sensibles aux aspects concernant le cadre et la qualité de vie sur les territoires.

En termes de missions, le Conseil de Développement doit être avant tout une force de proposition, doit émettre des avis sur les activités du Pays, et assurer le suivi des projets de territoire, en particulier ceux créant une forte cohésion ou ayant un fort impact structurant sur le territoire (CPER, LEADER etc.). Les réflexions du Conseil de Développement doivent concerner tous les aspects de la vie globale du territoire – approche transversale – dans des domaines aussi variés que la santé, l'économie, la petite enfance etc. Il peut s'investir dans des actions concrètes telles que la réalisation de plaquettes d'informations pour les habitants et les acteurs du territoire, s'impliquer dans la rédaction de cahiers des charges pour mener des études, mener des démarches Agenda 21, gérer des comités de pilotage dans le cadre des Pôles d'Excellence Rurale, etc. Le Conseil de Développement peut être mis à « toutes les sauces » par le Pays, d'où l'importance de bien définir des objectifs à court et long-terme, en arrêtant une chronologie des actions pour ne pas se disperser et « être débordé par les idées ». Il mériterait d'être associé aux actions de communication « interne » et « externe » du Pays, et doit avoir un regard sur les territoires limitrophes de façon à bien intégrer l'environnement du Pays dans ses réflexions. Pour une meilleure lisibilité et cohérence territoriale, le Conseil de Développement devrait être associé davantage à l'élaboration et aux réflexions du SCOT, en raison du rôle structurant de ce projet de territoire pour l'ensemble des acteurs du Pays. En termes de fonctionnement, le dynamisme du travail en Commissions et les interactions entre chacune d'elles contribuent à l'efficacité de la structure.

Au final, le rôle et la reconnaissance de ces instances participatives dépendent de la place que les élus entendent leur donner au sein du Pays. Les Conseils de Développement les plus dynamiques sont souvent ceux dont les propositions font « écho » auprès des élus et qui – par voie de conséquence – sont régulièrement sollicités par les élus en amont de la décision. Les socioprofessionnels sont en général attachés à ce type d'instances, car ce sont les seuls lieux où ils peuvent donner leur voix, sans être en position de demandeur face aux élus. Dans les années à venir, les Conseils de Développement seront confrontés à plusieurs défis, en particulier la difficulté à mobiliser des bénévoles et recruter de nouveaux membres. Une indemnisation des frais de déplacement constituerait un progrès pour prendre en charge une partie du coût de leur engagement. Une rencontre régulière des différents Conseils de Développement à l'échelle de la Basse-Normandie permettrait – à l'instar de cette réunion – d'échanger sur des problématiques communes et de se nourrir de l'expérience des autres. Il importe cependant de laisser une latitude d'évolution à chacun des territoires, sans chercher à imposer un « modèle commun » qui ne tiendrait pas forcément compte des réalités et des spécificités de chacun.



## CONCLUSION

Les Conseils de Développement sont des instances participatives associant les forces vives des territoires dont la vocation est d'éclairer les élus dans leurs choix de développement. Adossés aux Pays et aux Agglomérations, ils ont été initiés par la loi « Voynet » en 1999 et confortés par la loi « Urbanisme et Habitat » en 2003 de façon à instituer l'association de la société civile – aux côtés des élus – dans l'élaboration des politiques publiques locales. La promulgation des deux lois a suscité la création de Conseils de Développement sur pratiquement tous les territoires, avec toutefois des fortunes diverses liées à la grande liberté laissée aux élus pour organiser et faire fonctionner ces instances. Certains territoires se sont ainsi contentés de satisfaire aux obligations légales – pour pouvoir notamment 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 des élus du territoire. Le bilan global des Conseils de Développement reste par conséquent mitigé, même si – indéniablement – leur activité et leurs travaux ont apporté une vraie valeur ajoutée au développement et aux orientations stratégiques des Pays et des Agglomérations.

Les Conseils de Développement ont su globalement conquérir leur place sur les territoires, mais ces instances restent aujourd'hui fragiles. Les moyens humains et financiers mis à leur disposition sont souvent limités, et leurs travaux ne sont pas toujours pris en compte par les structures porteuses des Agglomérations et des Pays. L'élaboration des grands projets de territoire – Charte, Leader, conventions territoriales, etc. – suscite en général un fort élan, mais leur traduction opérationnelle sous forme d'actions et de projets – décidés et menés par les élus – peut conduire à un essoufflement de la structure.

Le rôle et l'envergure des Conseils de Développement dépendent en réalité des moyens et de la place que les élus souhaitent leur donner, et de la légitimité de ces instances vis-à-vis des habitants et des acteurs locaux. Or, les incertitudes pesant sur l'avenir des Pays, auxquels sont intimement liés les Conseils de Développement, n'incitent pas les élus à s'investir pour soutenir et renforcer l'activité de ces structures. En outre, les Pays sont souvent perçus comme une couche supplémentaire dans le millefeuille territorial français, et la confusion est souvent forte – à juste titre – entre ces territoires, les Agglomérations, les SCOT, les Parcs Naturels Régionaux ou encore les Bassins d'Emploi. La complexité institutionnelle ne facilite pas, par conséquent, leur appropriation aux yeux des citoyens et des forces vives des territoires. Plus que jamais, l'avenir des Conseils de Développement repose sur la capacité des élus à démontrer l'intérêt des Pays – même en cas de suppression officielle de ce type de territoire – et sur celle des membres à apporter la preuve de l'efficacité et de l'utilité de ces instances participatives pour les élus et les EPCI des territoires.

La véritable valeur ajoutée des Conseils de Développement consiste à offrir un espace de dialogue permettant d'associer des acteurs d'horizons professionnels ou institutionnels très divers. De création plutôt récente, ces instances sont devenues de véritables lieux d'échanges et de débats entre des personnes qui n'ont pas l'habitude de se rencontrer et de travailler ensemble. Leur connaissance du terrain leur permet d'appréhender les phénomènes à l'œuvre sur le territoire et de bien percevoir les

attentes et les besoins des habitants. Dans un monde de plus en plus complexe en constante évolution, les élus peuvent s'appuyer sur ces « vigies » que constituent les Conseils de Développement pour éclairer leur choix et anticiper les mutations qui ne manqueront pas de transformer le territoire. Les élus n'ont pas attendu cependant la création de ces instances pour consulter les socioprofessionnels lorsqu'ils élaborent ou mettent en œuvre leurs projets. Ils ont en effet coutume de les solliciter au gré de leurs besoins, de façon à mobiliser les compétences nécessaires pour bien éclairer leurs choix. La sollicitation est en général ponctuelle – le temps du projet – souple et sectorielle, la recherche de l'efficacité étant la motivation essentielle. Alors pourquoi, dans ces conditions, « institutionnaliser » cette sollicitation de la société civile ?

En milieu rural, le Conseil de Développement est souvent le seul lieu existant 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. Il offre donc un espace de dialogue territorial et un lieu d'exercice de la démocratie participative qui n'existeraient pas spontanément si la loi ne l'impulsait pas. En tant qu'instance représentative des forces vives du territoire associant des acteurs du monde social, économique et environnemental, il constitue un lieu de gouvernance privilégié – aux côtés des élus – pour répondre aux besoins des habitants et bâtir une vraie stratégie de développement durable à l'échelle du territoire. Leur existence permet de fidéliser la relation avec les élus et d'appréhender les projets de façon plus transversale, un atout pour mobiliser les acteurs et appréhender les différentes facettes des projets. Le Conseil de Développement permet ainsi – dans son essence même – de concilier « démocratie représentative » et « démocratie participative », à condition toutefois que les élus le sollicitent et le laissent occuper toute sa place, et que cette instance ne se transforme pas – malgré son caractère apolitique – en un lieu de contrepouvoir pour les élus du territoire.

Pourtant, les élus des Pays et des Agglomérations se saisissent globalement peu de cet outil d'aide à la décision que constituent les Conseils de Développement. Des ajustements techniques peuvent être apportés pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de ces instances, mais ils ne résoudre pas la question centrale du rôle et de la place que les élus entendent leur donner. Aujourd'hui, les territoires qui résistent et s'en sortent le mieux au niveau européen sont ceux qui savent mobiliser les acteurs et qui parviennent à les faire travailler ensemble. De ce point de vue, les Conseils de Développement offrent une opportunité à saisir. Indissociables des Pays et des Agglomérations auxquels ils sont rattachés, la reconnaissance des Conseils de Développement suppose un dialogue plus nourri avec les élus et la formalisation d'un accord clair – avec les élus – précisant les rôles respectifs de cette instance et de la structure porteuse du territoire.

Finalement, les réformes territoriales en cours constituent une opportunité pour les territoires, car elles posent la question de leur utilité et des outils qu'il convient de mettre en œuvre pour bâtir une vraie stratégie de développement durable. Les élus sont aujourd'hui confrontés à un double enjeu : « simplifier » et « participer ». Ils sont en général unanimes pour souhaiter une simplification de l'organisation territoriale et institutionnelle de la France. Les Pays sont aujourd'hui menacés, souvent parce que les élus ignorent la véritable valeur ajoutée par ces territoires. Leur vocation première est avant tout de favoriser des coopérations entre bassins de vie structurés en EPCI à une échelle assez large proche du bassin d'emploi, de façon notamment à garantir une meilleure synergie entre les différents espaces urbains, périurbains et ruraux du

territoire. Les Pays sont des outils adaptés surtout au développement des territoires ruraux, dont beaucoup ont été initiés par les socioprofessionnels eux-mêmes, avant même la promulgation de la loi « Pasqua » en 1995 et de la loi « Voynet » en 1999. Leur antériorité et leur efficacité leur confèrent une réelle légitimité, mais ils n'en demeurent pas moins des structures fragiles, surtout si l'Etat et les Régions étaient amenés à ne plus contractualiser avec eux au-delà de 2013. Dans une région rurale comme la Basse-Normandie, la suppression des Pays risquerait d'accentuer l'écart de développement observé entre la ville et la campagne. Le souci de simplifier tout en améliorant l'efficacité de l'action publique peut inciter à constituer des Syndicats Mixtes portant à la fois le Pays et le SCOT – sur un même territoire – une façon de pérenniser les Pays, même en cas de suppression officielle.

La mobilisation des acteurs pour déterminer et mettre en œuvre les politiques publiques ne fait pas en revanche l'unanimité auprès des élus. Ils existent différentes modalités d'association des socioprofessionnels sur les territoires, mais les élus n'y recourent pas de façon systématique, la concertation et la démocratie participative n'étant pas véritablement ancrées dans les modes de gouvernance publics. Dans ce contexte là, les Conseils de Développement occupent progressivement leur place sur les territoires, mais les élus ne les associent pas franchement – ou alors avec une certaine défiance – à la décision locale. L'avenir des Conseils de Développement étant indissociable de celle des Pays, leur pérennité repose donc sur la seule volonté des élus. En cas de suppression légale des Pays – mais rien n'est joué à ce jour – certains territoires opteront pour une disparition de leur Conseil de Développement, d'autres au contraire affirmeront leur volonté de pérenniser et de renforcer l'activité de cette instance, en lui conférant le format et les moyens nécessaires pour qu'elle puisse remplir pleinement ses missions. Les territoires sont libres de choisir les voies de leur avenir, mais gageons que ceux qui sauront associer la société civile par le biais du Conseil de Développement auront une longueur d'avance.



## SIGLES

**ADELS** : Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale

**ADEME** : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

**ADPC** : Association de Développement du Pays de Coutances

**ADR** : Association de Développement Rural

**ANPE** : Agence Nationale Pour l'Emploi

**APFP** : Association de Promotion et de Fédération des Pays

**APPSL** : Association de Promotion du Pays Saint-Lois

**ATEnEE** : Action Territoriale pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique

**ATR** : Administration Territoriale de la République

**ARDL** Association Régionale pour le Développement Local

**BTS** : Brevet de Technicien Supérieur

**CAF** : Caisse d'Allocations Familiales

**CESR** : Conseil Economique et Social Régional

**CCI** : Chambre de Commerce et d'Industrie

**CDRA** : Contrats de Développement Rhône-Alpes

**CIPPA** : Comité Interprofessionnel Pour la Promotion du Pays d'Auge

**CLE** : Comités Locaux d'Engagement

**CLIC** : Comité de Liaison InterConsulaire de Basse-Normandie

**COGEMA** : Compagnie GEnérale des MAtières nucléaires

**COTEF** : Comités Territoriaux Education Formation

**CPER** : Contrat de Plan Etat Région / Contrat de Projets Etat Région

**CDRTBN** : Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands

**CUC** : Communauté Urbaine de Cherbourg

**CUCS** : Contrat Urbain de Cohésion Sociale

**DATAR** : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

**DCN** : Direction des Constructions Navales

**DDE** : Direction Départementale de l'Équipement

**DIACT** : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires

**DGCL** : Direction Générale des Collectivités Locales

**DGF** : Dotation Globale de Fonctionnement

**DOG** : Document d'Orientations Générales

**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

**ETD** : Entreprises Territoires et Développement

**FEADER** : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

**GAL** : Groupe d'Action Locale

**GIP** : Groupement d'Intérêt Public

**GIPDL** : Groupement d'Intérêt Public Développement Local

**GIPAT** : Groupement d'Intérêt Public Aménagement du Territoire

**GIZC** : Gestion Intégrée des Zones Côtières

**IDELIF** : Initiatives de Développement Local en Ile-de-France

**INSEE** : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

**LEADER** : Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

**LME** : Loi de Modernisation Économique

**LOADT** : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

**LOADDT** : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

**M.E.F.** : Maison de l'Emploi et de la Formation

**OCM** : Opération Collective de Modernisation

**OPAH** : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

**PACA** : Provence-Alpes-Côte d'Azur

**PADD** : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

**PAE** : Pays d'Auge Expansion

**PAPAO** : Pays d'Argentan – Pays d'Auge Ornaïis

**PIDIL** : Programme pour l'Installation des jeunes en agriculture et de Développement des Initiatives Locales

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PLIE** : Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi

**PLU** : Plan Local d'Urbanisme

**PNR** : Parc Naturel Régional

**SAGE** : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

**SCOT** : Schéma de COhérence Territoriale

**SDAU** : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

**SDSL** : Syndicat pour le Développement du Saint-Lois

**SGAR** : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

**SIAUAC** : Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Agglomération Caennaise

**SIDTP** : Syndicat Intercommunal pour le Développement du Territoire du Perche Ornais

**SILEBAN** : Société d'investissement et de développement pour les cultures légumières et horticoles en Basse-Normandie

**SMVV** : Syndicat Mixte du Val de Vire

**SPL** : Système Productif Local

**SRU** : Solidarité et Renouvellement Urbain

**TIC** : Technologies de l'Information et de la Communication

**UNADEL** : Union Nationale des Acteurs et des Structures du Développement Local



## **ANNEXE 1 : VOLET TERRITORIAL DU CPER 2007-2013 EN BASSE-NORMANDIE**

Le volet territorial du contrat de projets est mis en œuvre via :

- des conventions territoriales cosignées par l'Etat et la Région avec les 13 Pays, les 5 Agglomérations et les 3 Parcs Naturels Régionaux sur la période 2008-2013, le volet territorial du contrat de plan 2000-2006 étant prolongé jusqu'au 31/12/2007 ;
- des conventions de soutien à l'ingénierie territoriale signées par la Région pour la période 2007-2013 avec chacun des 13 Pays.

La convention d'application du volet territorial signée le 3 juillet 2007 précise les thématiques prioritaires de l'Etat et de la Région ainsi que les modalités de mobilisation des financements de l'Etat et de la Région et leur répartition entre les territoires. Elle prévoit également que chaque convention territoriale est constituée :

- d'une convention cadre comprenant le bilan du précédent contrat de Pays ou d'Agglomération ou du contrat particulier – en ce qui concerne les Parcs Naturels Régionaux du Perche et des Marais du Cotentin et du Bessin – ainsi qu'un diagnostic territorial actualisé identifiant les principaux enjeux et des orientations stratégiques s'articulant avec les thématiques prioritaires de l'Etat et de la Région ;
- de deux conventions de programmation triennales 2008-2010 et 2011-2013 relatives aux programmes d'action (projets structurants soutenus en investissement).

Les 21 conventions cadres ont été signées dans le courant du premier semestre 2008. La préparation des conventions de programmation s'est engagée à l'issue des élections municipales et de la recomposition des organes délibérants des Pays, agglomérations et Parc Naturels Régionaux et la phase de négociation s'est déroulée fin 2008 – début 2009.

Au deuxième semestre 2008, plusieurs opérations présentant un caractère d'urgence ont été retenues par anticipation et ont bénéficié de subventions de l'Etat et/ou de la Région : l'EHPAD des hauts de Quincampoix à Cherbourg-Octeville, l'ascenseur du Mont Russel à Saint-Lô, la maison des solidarités à Bayeux, le centre nautique de Thury-Harcourt et les halles de Pont d'Ouilly, les salles culturelles de Messei et de Passais, le Cercle de Carrouges, l'aménagement des sièges des PNR du Perche et de Normandie-Maine etc.

L'Etat a en outre subventionné – au titre de l'ingénierie de projet – des études de faisabilité présentées par les Pays alors que la Région a soutenu de son côté l'équivalent de 35 postes d'animateurs de Pays ainsi que quelques études stratégiques, conception de sites internet et stages.

Parallèlement, la conférence des territoires bas-normands du 27 octobre 2008, qui a précédé l'accueil des Etats Généraux des Pays organisés à Caen, s'est conclue par la signature des conventions spécifiques avec les 11 Pays retenus pour bénéficier des 14 millions d'euros du programme LEADER. La Basse-Normandie a ainsi été la première région française à signer la totalité des conventions LEADER. La Région cofinance l'animation et la gestion du programme leader par les 11 Pays – environ 15 postes – dans le cadre de sa dotation « ingénierie territoriale » du volet territorial.

Enfin, l'année 2008 a vu la mise en place opérationnelle du Centre de Ressources des Territoires Bas-Normands porté par le CREAN et financé par le FEADER et la Région dans le cadre de cette même dotation.

En 2009, les 21 conventions de programmation 2008-2010 seront validées et signées et un nombre significatif d'opérations devraient être engagées, permettant d'accroître très sensiblement le taux d'engagement du volet territorial.

**ANNEXE 2 :**  
**« LES PAYS DANS TOUS LEURS ETATS »**  
**Texte extrait d'un diaporama réalisé par Yves GORGEU**  
**(Mairieconseils / Caisse des Dépôts - 2009)**

**Etats de situation pour l'avenir des Pays**

**. Le scénario du resserrement des Pays sur les Communautés :**

Asseoir le Pays sur les EPCI à fiscalité propre (article 52 du projet de loi « Marleix » relatif à la « modernisation de la démocratie locale ») :

Le Pays doit être porté :

- soit par un EPCI à fiscalité propre dont le périmètre recouvre exactement le territoire du Pays ;
- soit par un Syndicat Mixte fermé composé exclusivement d'EPCI à fiscalité propre.

Le Conseil de Développement est maintenu.

**. Le scénario du rapprochement et de l'union Pays et SCOT :**

Référence : article L122-4-1 du code de l'urbanisme modifié par la Loi de Modernisation de l'Economie (LME) du 4 août 2008 : possibilité à un Syndicat Mixte (de Pays) de s'emparer de la compétence d'un SCOT existant si la majorité de ses communes sont dans le périmètre du Pays.

L'APFP a fait une proposition dans ce sens auprès du comité Balladur. Le secrétaire d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire met très largement en avant les territoires de SCOT pour aller dans le sens du développement durable.

**. Le scénario de la « suppression du Pays » :**

Références :

Le rapport Warsmann

« La fusion des EPCI ruraux trop petits afin d'en faire des entités plus solides ».

« L'émergence de ces vastes structures pourrait leur permettre de jouer le même rôle que les Pays avec une force institutionnelle beaucoup plus grande ».

« Une conséquence logique de l'achèvement de la carte intercommunale devrait être la disparition des Pays dont le bilan est ambigu ».

« La mission estime que les Pays auront rempli leur rôle et, de ce fait, cessé d'être utiles ». Le rapport prend position pour la suppression des Pays « dont le statut reste ambigu et qui tendent à donner naissance à un nouvel échelon administratif, alors que l'objectif est d'en diminuer le nombre ». Les compétences et les fonctions des Pays devraient être transférées aux EPCI.

Le rapport Perben et Courtois

« La pertinence des Pays n'a pas été démontrée et les Parlementaires souhaitent sa disparition ».

« La Collectivité contractant avec le couple Département / Région devra être de taille suffisante pour pouvoir s'engager dans des projets d'envergure. Les Pays ne pouvant plus

assumer ce rôle d'interface – puisque leur disparition est annoncée – il sera alors nécessaire de constituer des Communautés de taille suffisante ».

### **Les Pays : une histoire non institutionnelle mouvementée :**

- . La période de la militance (1950 à 1975), avec les mouvements associatifs d'éducation populaire sur des territoires d'appartenance culturelle pour mobiliser les gens et valoriser toutes les ressources locales.
- . La période des politiques contractuelles (depuis 1975), pour encourager les initiatives locales de développement et financer des programmes d'actions pluriannuels.
- . La période de la reconnaissance législative des Pays et leur intégration dans les politiques d'Aménagement du Territoire (depuis 1995 et 1999), pour renforcer les solidarités entre villes et espace rural avec des projets de territoire à 10 ans, la mobilisation de la société civile et un volet territorial dans les Contrats de Plan Etat-Régions.

Les Pays : une culture difficile à concilier avec l'histoire de l'intercommunalité institutionnelle, mais cohabitation oblige...

### **Une vie chaotique par l'absence d'un mode d'organisation stable**

- . La période de la militance : Association.
- . La période des politiques contractuelles : Association, puis de plus en plus SIVOM.
- . La période de la reconnaissance législative des Pays :
  - > Loi LOADT 1995 : pas de structure imposée ;
  - > Loi LOADDT 1999 : Syndicat Mixte, EPCI à fiscalité propre, co-contractualisation, GIPDL ;
  - > Loi Urbanisme et Habitat 2003 : réintroduction de l'Association ;
  - > Loi relative au développement des territoires ruraux : substitution du GIPDL par le GIPAT.

### **Les Pays, fragiles et forts**

- . Fragilités :
  - l'absence d'autonomie financière ;
  - un très faible portage politique et lobbying institutionnel ;
  - l'absence de maîtrise d'ouvrage spécifique ;
  - des fonctions mal reconnues ;
  - l'absence d'une structure spécifique de portage ;
  - l'absence d'une assise juridique de la Charte ;
  - la course aux contrats ;
  - l'étouffement par le poids de l'intercommunalité à fiscalité propre.
- . Forces :
  - échelon non administratif de concertation et de contractualisation ;
  - une « fédération » de Communautés de Communes et d'Agglomérations ;
  - une existence législative pas vitale ;
  - une couverture territoriale de grande ampleur, dont 55 % à dominante urbaine ;
  - l'appui des Régions et de Départements ;
  - la place accordée à la société civile.

### **Le soutien diversifié et ambigu des Régions**

Régression des démarches territoriales globale à l'échelle des Pays.

Emergence des logiques d'appels à projets et de schémas sectoriels portés par des Régions.

Resserrement des interventions sur des priorités stratégiques affichées par les Régions : tendance à utiliser les territoires comme un cadre de contractualisation au service des politiques régionales.

Les Régions continuent néanmoins de s'appuyer sur les territoires de projets que sont les Pays, les PNR et les Agglomérations.

Prééminence du contrat sur le projet.

### **Le repositionnement d'avenir pour les Pays**

#### **Jouer totalement la carte de la coopération avec les Communautés**

Etre voulu et porté statutairement par les Communautés de Communes et les Communautés d'Agglomérations qui composent l'espace du Pays.

Assurer une fonction d'animation de réseau des Communautés.

Etablir des plans de coopération avec les Communautés.

Assurer une fonction de transversalité entre les Communautés sur les domaines qui appellent à se donner une politique d'envergure et cohérente à l'échelle du Pays.

Rapprocher Conseil de Développement et Communautés de Communes pour travailler sur des projets de territoires communautaires en partenariat avec la société civile.

#### **Et remplir 6 grandes fonctions :**

- Un espace de coopération entre EPCI pour mieux se connaître et échanger de façon organisée.
- Un espace de coordination et d'harmonisation des actions et des compétences des Communautés relatives à des thèmes transversaux à l'échelle du Pays.
- Un espace d'appui à des projets de territoires communautaires en partenariat avec la société civile.
- Un espace de co-élaboration et de co-portage d'une stratégie d'ensemble du Pays autour de quelques axes d'intervention structurants.
- Un espace d'initiative citoyenne, de production d'idées, de projets, de liens, de réseau d'acteurs et de prise en charge d'actions, assuré par le Conseil de Développement.
- Un espace de diversification et de cohérence des projets portés à la fois par les acteurs publics et les acteurs privés sur le territoire du Pays.

#### **S'inscrire à fond dans le développement durable**

##### **> Pour renforcer le Conseil de Développement**

Toute démarche et tout projet de développement durable doit s'appuyer sur un fonctionnement :

- participatif soutenu par les élus, fondée sur une participation citoyenne ;

- volontaire, régulièrement renouvelée et structurée aussi bien avec un comité de pilotage, des ateliers ou groupes action, des forums « grand public », des conférences citoyennes, etc.

Elles génèrent des modifications importantes des pratiques de travail pour assurer :

- une transversalité entre domaines d'actions et entre acteurs ;
- des pratiques d'évaluation permettant une recherche d'amélioration continue ;
- des démarches de sensibilisation permanente ;
- de nouvelles formes de communication.

### > Traduire son projet de territoire en Agenda 21

L'Agenda 21 communautaire n'est pas seulement un programme d'action : c'est un projet de territoire, inscrit dans la durée, périodiquement renouvelé et dont la finalité est d'aboutir à des processus de décision permettant d'examiner tous les projets sous l'angle du développement durable.

Il concerne toutes les familles d'acteurs du territoire et il mobilise les habitants.

Il intègre des actions portées par les communes, les Communautés de Communes, des acteurs économiques ou associatifs, ainsi que des initiatives citoyennes. Il se traduit par de nombreux partenariats.

Il est piloté par une instance participative, qui propose des priorités, qui suit l'ensemble des actions, qui évalue et qui mobilise des acteurs et habitants.

Le contenu du plan d'actions est formaté sur la base des finalités du cadre de références, des enjeux majeurs de développement durable du territoire, de ses moyens ainsi que des capacités de pilotage des instances participatives.

### **S'unir au SCOT pour être « gagnant / gagnant »**

#### > Pays gagnant :

- en renforçant considérablement la Charte de Pays par une stratégie spatialisée ;
- en renforçant le projet de Pays sur les nouveaux enjeux et nouvelles orientations affichées par le Grenelle de l'Environnement ;
- en donnant une assise juridique au projet de territoire ;
- en étant organisé durablement sous forme d'un Syndicat Mixte à double compétence Pays et SCOT ;
- en confortant davantage le Pays dans sa relation et complémentarité avec l'urbain ;
- en intégrant une culture d'arbitrage entre élus ;
- utiliser la disposition de la loi de modernisation de l'économie permettant le rapprochement SCOT et Pays.

#### > SCOT gagnant :

- en sortant le SCOT d'une logique trop technique et en mettant davantage l'urbanisme dans la main des élus ;
- en enrichissant le PADD du SCOT et des PLU avec le croisement de la Charte de Pays sur des dimensions de développement non intégrées au SCOT ;
- en faisant plancher le Conseil de Développement sur le SCOT et en l'impliquant dans sa mise en œuvre ;

- en facilitant la mise en œuvre opérationnelle du SCOT au travers du contrat de Pays ;
- en mutualisant l'ingénierie territoriale ;
- en organisant une gouvernance territoriale d'un type nouveau pour porter le devenir d'un territoire.

### **Renforcer la mission d'organisation de la relation « Urbain / rural »**

Etat de situation de la relation « rural / urbain au sein du Pays ou entre le Pays et l'Agglomération proche.

Les enjeux de la relation « rural / urbain », les façons dont ils sont traités ou non, le portage politique, les obstacles et difficultés.

Les opportunités permettant de traiter la relation « rural / urbain » : le diagnostic, un volet de la Charte propre à cette question, des projets concrets, un SCOT, un schéma sectoriel, les contrats, un Agenda 21, l'évaluation etc.

Le mode de gouvernance de la relation « rural / urbain » avec les instances et les temps à y consacrer, les modes de travail, les partenaires impliqués et le rôle du Conseil de Développement.

Les thématiques principales sur lesquelles porte le dialogue « rural / urbain », la façon de les traiter, leurs applications et les retombées attendues.

L'ingénierie qui sous tend le dialogue « rural / urbain », son mode d'organisation et son soutien politique.



## **ANNEXE 3 : MANIFESTE POUR LE RENFORCEMENT DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT**

UNADEL, ADELS, ARDL PACA, Association GEANTS, Carrefour des Pays Lorrains et l'IDELIF – Septembre 2008.

Les Conseils de Développement tout comme les autres démarches de participation sont souvent la cible de critiques qui pointent leur « inefficacité », le fait de réunir essentiellement des contestataires ou bien au contraire les « amis » des élus. Les clichés occultent les réalités et dénigrent trop souvent le sens civique, le goût pour la chose publique, la responsabilité et l'engagement de nos concitoyens. Les « faiblesses » des Conseils de Développement que ciblent leurs détracteurs révèlent plutôt le peu de cas qui leur ait fait, la faiblesse des moyens qu'on leur concède.

Or,

- Les Conseils de Développement sont une chance pour nos territoires ;
- Ils sont aussi une chance pour notre démocratie.

C'est ainsi que :

- En pratique, les Conseils de Développement sont souvent générateurs d'idées, de projets et d'actions innovantes. Leur présence est indispensable au développement des territoires, à la recherche d'un intérêt général sans cesse à réinventer. Ils contribuent au renouvellement des pratiques démocratiques.
- Force est de constater que les Conseils de Développement sont encore récents et que leur fonctionnement n'est pas encore totalement stabilisé. Ils ont justement besoin d'être confortés dans leurs ambitions et leurs actions, condition nécessaire pour tenter de relever le défi démocratique au sein des territoires.
- Quelles sont les orientations qui permettraient une plus forte assise des Conseils de Développement ?

### **1. Améliorer l'assise et mieux formaliser les missions et le rôle du Conseil de Développement :**

- Via des avis obligatoires (charte / projet d'agglomération ; contrat ; programme d'actions)
- Par la reconnaissance du rôle du Conseil de Développement dans l'évaluation a prospective et l'animation territoriale
- Au travers de l'élaboration et de l'adoption par les Conseils de Développement de règles explicitant leur rôle et leur mission et veillant à la qualité des pratiques démocratiques internes

**2. Clarifier et légitimer la position du Conseil de Développement au sein du territoire et avec les partenaires, via :**

- Une présence des Conseils de Développement dans les instances de suivi et de négociation des contrats et des actions (comités de pilotage, etc.), même si elle n'est pas délibérative.
- L'adoption d'un statut (associatif, etc.).
- La valorisation du Conseil de Développement dans la politique de communication du territoire et des projets du territoire auxquels le Conseil de Développement a participé.
- Une plus grande sollicitation des élus envers le Conseil de Développement via les saisines.
- Une formalisation indispensable entre le Conseil de Développement et l'instance politique du territoire sous forme de Charte ou de Conventions prévoyant les modalités d'articulation et de dialogue.
- Une intégration de manière systématique du lien au Conseil de Développement dans les cahiers des charges réalisés pour des prestations d'études relatives au projet de territoire.
- Une meilleure prise en compte des Conseils de Développement dans les politiques sectorielles des conseils régionaux, de l'Etat, des Départements.

**3. Développer une prise en considération et une valorisation de la vie démocratique :**

- En bonifiant financièrement le contrat tenant compte de la qualité de la démarche participative.
- En affirmant de manière explicite la libre organisation des Conseils de Développement et l'élection du président par ses membres.

**4. Amplifier le travail de réseau :**

- En favorisant les liens et le rapprochement entre CESR et Conseils de Développement.
- En reconnaissant la participation active des CD dans les réseaux ruraux régionaux.
- En incitant au travail inter-Conseils de Développement.

**5. Améliorer la reconnaissance des acteurs du Conseil de Développement :**

- En donnant aux Conseils de Développement les moyens nécessaires pour exercer leurs missions.
- En favorisant l'engagement des personnes en favorisant la création d'un statut de conseiller

## **ANNEXE 4 : PROTOCOLE D'ORIENTATION REGION / CONSEILS DE DEVELOPPEMENT EN PROVENCE ALPES COTE D'AZUR (PACA)**

### **Article 1 : Objet du protocole**

La Région Provence Alpes Côte d'Azur, résolument attachée à la pratique de la démocratie participative, soutient les Conseils de Développement formés sur son territoire, que ce soit dans les Agglomérations, les Pays.

Avec 35 territoires de projet, la région Provence Alpes Côte d'Azur fait preuve d'un dynamisme territorial certain. Ce territoire de contrastes entre mer et montagne, avec des écarts de densité importants entre zones urbaines du littoral et territoires ruraux du massif, des différentiels de richesses entre territoires voire au sein d'un même bassin de vie, la coexistence d'économies variées (touristique, industrialo-portuaire, technologique, agricole, pastorale, etc.)... se caractérise par une grande diversité qui participe également de la richesse de notre patrimoine régional. Chaque Conseil de Développement présente dès lors des caractéristiques et des pratiques propres.

Depuis l'élaboration de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, la Région encourage l'initiative citoyenne et privilégie les démarches participatives pour l'émergence des territoires de projet. Au regard de leur expérience et du degré de maturité qu'ils ont acquis, il s'agit aujourd'hui d'encourager les Conseils de Développement à plus d'autonomie et d'expression citoyenne.

En référence à la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, le Conseil de Développement s'organise librement et peut être composé des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du territoire. Il veille à prendre en compte la diversité des groupes représentés. Afin que la structure de gestion du Pays ou de l'Agglomération puisse intégrer l'expression du débat citoyen, il est souhaitable qu'elle s'appuie sur les travaux du Conseil de Développement.

Les engagements partenariaux pris dans le cadre des contrats de territoire sont rappelés :

- la participation du Conseil de Développement aux dispositifs de pilotage et de programmation ;
- la mobilisation régulière du Conseil de Développement et la mise en place d'une concertation ouverte aux différentes étapes de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du contrat ;
- la composition du Conseil de Développement est évolutive et fixée en concertation avec les élus du territoire.

La mobilisation des acteurs locaux dans une démarche participative est un facteur essentiel à l'aboutissement de projets cohérents et partagés de développement local durable car elle contribue à leur appropriation et favorise l'imagination, l'innovation, et l'élaboration de réponses les plus adaptées aux spécificités des territoires, aux aspirations de leurs habitantes et habitants.

C'est pourquoi le Conseil de Développement doit pouvoir répondre à deux fonctions majeures qui sont :

- d'une part de favoriser et d'encourager la participation la plus large et pertinente possible des acteurs locaux et de la population ;
- d'autre part, de participer activement à l'élaboration, l'accompagnement, l'évolution et le suivi du projet de territoire et des actions qui lui sont liées.

Ces deux fonctions concourent à la responsabilisation de toutes et tous dans la vie du territoire.

La Région souhaite que le Conseil de Développement soit une instance de débats et de proposition au service de son territoire et articule, selon des modalités explicites, ses actions et ses réflexions avec les instances techniques et décisionnelles de son territoire de projet. Afin que les Conseils de Développement puissent affirmer leur responsabilité et autonomie, la Région soutient leur initiative de se constituer en entité morale et juridique. Pour les mêmes raisons, la Région souhaite que la structure gestionnaire de l'Agglomération ou du Pays s'engage à soutenir son Conseil de Développement dans un cadre formalisé. Il est recommandé que les autres collectivités s'engagent également.

## **Article 2 : Engagement de la Région**

### **Le partenariat de niveau local**

Au titre du présent protocole, la Région s'engage à :

- conforter et développer les relations existantes avec le Conseil de Développement par l'intermédiaire des élus régionaux référents ainsi que de ses services ;
- saisir le Conseil de Développement en tant que de besoin pour avis sur des programmes et actions qui pourront être conclus sur leur territoire et associer le Conseil de Développement aux travaux d'élaboration et de suivi des programmes ;
- tenir informé le Conseil de Développement des dispositifs contractuels conduits sur son territoire et pour lesquels la Région est partenaire, associer le Conseil de Développement aux instances de participation ou lieux de débats qu'elle met en place tels que les Comités Territoriaux Education Formation (COTEF) ou les comités de ligne ;
- soutenir l'animation des Conseils de Développement par une participation régionale qui pourra être mobilisée et modulée, au cas par cas, conformément au programme de travail proposé par le Conseil de Développement dans le cadre de la Convention définie à l'article 4 du présent protocole.

### **Le partenariat de niveau régional**

La grande hétérogénéité des Conseils de Développement tant dans leur composition, mode de fonctionnement, articulation avec les territoires que dans leur ancrage dans la population et leur contribution au développement d'une démocratie participative active, nécessite une adaptation des dispositions partenariales aux réalités locales ; la mutualisation des expériences doit être élargie à des partenaires de niveau régional tels que le Conseil Economique et Social Régional (CESR).

Les Conseils de Développement de la région ont engagé depuis 2004 des échanges et des mutualisations d'expériences ; la Région prend acte de la création récente du réseau régional des Conseils de Développement des Pays et des Agglomérations.

La Région s'engage à réunir et animer un **comité de concertation**. Ce comité présidé par la Région Provence Alpes Côte d'Azur a pour objectif, par la mutualisation des expériences,

d'identifier et d'encourager les bonnes pratiques, de permettre à la Région de faire évoluer sa politique de soutien aux Conseils de Développement des territoires de projet.

Le comité est composé a minima des représentants de la Région et des Conseils de Développement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il associe, en tant que de besoin, tout partenaire institutionnel ou technique tel que le CESR.

Par ailleurs, et afin de favoriser une meilleure reconnaissance du rôle des Conseils de Développement ainsi qu'une plus grande lisibilité de leurs actions, la Région s'engage à mener des actions d'information et de sensibilisation, notamment au travers de ses propres outils de communication (Ateliers des territoires, site Internet, Extranet des territoires, publications...).

En outre, le renforcement des modes de fonctionnement, de mobilisation et de l'« expertise citoyenne » des Conseils de Développement peut révéler des besoins de formation spécifiques en lien, notamment, avec les projets innovants ou expérimentaux.

Enfin, la Région s'engage à mobiliser toute compétence extérieure nécessaire à la mise en œuvre de sa politique d'appui aux Conseils de Développement.

### **Article 3 : Engagement du Conseil de Développement**

Au titre du présent protocole, le Conseil de Développement s'engage, en relation avec l'ensemble des partenaires locaux, à :

- conforter et développer les relations existantes avec la Région, notamment avec les élus régionaux référents, ainsi que le Service Politiques Territoriales et Contractuelles ;
- participer à l'élaboration, au suivi des programmes contractualisés, formuler un avis sur ces programmes dans le cadre des réunions du comité de pilotage du contrat de territoire ;
- jouer un rôle d'interface et de médiation en mettant en place les conditions du dialogue avec la population et entre la population et les décideurs ;
- mener des actions de sensibilisation, information, formation envers ses propres membres et la population du territoire ;
- encourager l'éducation à la citoyenneté et l'instruction civique ;
- s'attacher, dans un esprit de solidarité, à prendre en compte les situations et points de vue des populations les plus fragilisées.

Enfin, le Conseil de Développement s'engage à participer aux travaux du comité de concertation des Conseils de Développement.

### **Article 4 : Convention d'objectifs**

La Région élaborera chaque année avec chacun des Conseils de Développement signataires du présent protocole une Convention d'objectifs qui précisera les actions programmées en matière d'animation territoriale et de développement de la citoyenneté, voire de formation et qui présentera les plans de financement prévisionnels correspondants.

### **Article 5 : Evolution du protocole**

Le présent protocole sera le cas échéant amené à évoluer, sur la base de travaux d'évaluation.



**ANNEXE 5 :  
QUESTIONNAIRE DE L'ETUDE  
DU CESR DE BASSE-NORMANDIE  
SUR LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT**













