



C
n
C
d
oordination
ationale des
onseils de
éveloppement

GUIDE PRATIQUE DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT 2020



SOMMAIRE

1 **Préambule**

2 **Cadre juridique**

3 **Un conseil de développement : c'est quoi ?**

4 **Un conseil de développement : à quoi ça sert ?**

5 **Un conseil de développement : avec qui ?**

6 **Relations avec l'intercommunalité ou le pôle d'équilibre territorial et rural**

7 **Organisation du conseil de développement**

8 **Annexe : extraits du code général des collectivités territoriales**

PRÉAMBULE

La participation citoyenne représente un enjeu démocratique majeur pour renforcer la cohésion sociale, contribuer à l'amélioration des politiques publiques et enrichir les processus de préparation des décisions. La mise en place d'un dialogue entre élu·es, citoyen·nes et société civile constitue une opportunité pour partager les grands enjeux du territoire et restaurer la confiance mutuelle.

La démocratie participative vise à enrichir l'exercice de la démocratie représentative, sans se substituer à elle. Elle est l'un des piliers d'une démocratie plus vivante et plus proches des habitant·es.

Aux côtés des élu·es et au service des territoires, les conseils de développement sensibilisent les citoyen·nes aux enjeux locaux et mobilisent les acteurs sur la définition des projets et des politiques publiques. En complémentarité et en lien avec d'autres instances ou initiatives de participation citoyenne, les conseils de développement s'engagent pour une démocratie collaborative.

Ce guide propose
d'accompagner la mise en
place et le
renouvellement des
conseils de
développement.

Il apporte des précisions, recommandations et suggestions sur les missions, la mise en place, l'organisation et le fonctionnement des conseils de développement, en fonction de chaque contexte local.

Ces quelques repères issus de l'expérience apportent des clés pour faciliter la mise en œuvre de futurs conseils ou leur renouvellement.

En complément de ce guide, des [fiches thématiques](#) sont disponibles sur notre site internet pour prolonger les réflexions.

CADRE JURIDIQUE

Prévus dès 1999 dans les grandes agglomérations et les pays par la loi Voynet (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 25 juin 1999), les conseils de développement sont inscrits dans le code général des collectivités territoriales, en application des lois :

- MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014 (articles 12, 42, 43 et 79),
- NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 (article 88),
- Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 (article 57),
- Engagement et proximité du 27 décembre 2019 (articles 1 et 80).

Les conseils de développement sont mis en place dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (métropoles, communautés urbaines, d'agglomérations, ou de communes) ainsi que dans les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Un conseil de développement peut également être créé dans d'autres intercommunalités et territoires de projet. Il est possible de créer une instance commune à l'échelle de plusieurs intercommunalités, ou d'un PETR et des agglomérations incluses dans son périmètre.

L'article L5211-10-1 du code général des collectivités territoriales constitue le cadre de référence des conseils de développement : il s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale, aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et à la métropole de Lyon, collectivité territoriale de plein exercice. Des dispositions spécifiques sont prévues pour les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (article L5741-1 du CGCT).

L'article L5211-11-2 s'applique à tous les établissements publics de coopération intercommunale : il prévoit un débat et une délibération sur les modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population aux politiques publiques, après le renouvellement des exécutifs intercommunaux.

UN CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT : C'EST QUOI ?

Le conseil de développement est une instance participative au niveau intercommunal, territorial ou métropolitain.

A ce titre, c'est :

- un lieu de réflexion prospective et transversale, pour alimenter et enrichir les décisions publiques, évaluer les politiques contractuelles,
- un laboratoire d'idées, force de propositions, avec un rôle d'éclaireur et d'alerte,
- un espace de dialogue, d'expression libre et argumentée entre acteurs divers et habitant-es,
- un des animateurs du débat public territorial,
- un maillon de la formation à la citoyenneté,
- un espace d'écoute et/ou de veille pour saisir les évolutions sociétales et les dynamiques citoyennes.

Le conseil de développement intervient en complémentarité avec d'autres instances ou initiatives territoriales (conseils de quartiers, conseils citoyens, budget participatif,...).

Il peut nouer des coopérations au sein de coordinations départementales ou régionales et collaborer avec le conseil économique, social et environnemental régional (CESER).

Un lieu de dialogue et de débats

Le conseil de développement contribue à créer un dialogue entre acteurs divers, société civile, citoyen·nes, sur des questions d'intérêt commun. Les débats s'organisent à l'écart des confrontations partisans et dépassent la défense d'intérêts individuels ou sectoriels.

Les conseils de développement sont attachés à une éthique du débat et de la discussion, respectueuse de l'autre, afin d'éviter des oppositions frontales. La critique doit être constructive et basée sur un avis argumenté.

Une expertise plurielle au service du territoire

Par l'émergence d'une parole collective, le conseil de développement contribue à enrichir la décision politique, au service de l'intérêt général. Porteur d'expertises diversifiées et force de propositions, il s'efforce d'apporter une approche globale aux thématiques traitées, en s'affranchissant des cloisonnements administratifs ou sectoriels, afin de mettre en cohérence les différentes propositions issues d'une réflexion transversale.

UN CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT : À QUOI ÇA SERT ?

Un certain nombre de missions du conseil de développement sont inscrites dans la loi :

- Contribuer à l'élaboration, à la révision, au suivi et à l'évaluation du projet de territoire,
- Émettre un avis sur les documents de prospective et de planification,
- Contribuer à la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable.

Mais plus généralement, il peut être saisi par les élu-es ou s'autosaisir sur toute question intéressant le territoire.

Les avis et contributions du conseil de développement ont vocation à alimenter la réflexion des élu-es préalablement à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

De nombreuses missions complémentaires sont souvent exercées par les conseils de développement telles que :

- Animer le débat public sur le territoire en créant les conditions d'un dialogue apaisé entre acteurs et habitant-es,
- Partager des connaissances et valoriser l'expertise : une aide à la décision,
- Mettre en réseau des acteurs sur le territoire,
- Porter la parole citoyenne et faire émerger les attentes
- Valoriser les initiatives et projets sur le territoire, faciliter leur mise en œuvre et leur pérennisation
- Porter des actions, expérimenter des initiatives collectives,
- Apporter une expertise d'usage,
- Former et se former sur les questions intercommunales

La loi laisse une grande liberté dans la configuration du conseil de développement. Cette souplesse permet de choisir ou d'inventer le profil le plus adapté, sans imposer de modèle type susceptible de limiter la mobilisation et l'implication des membres.



UN CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT : AVEC QUI ?

Les membres du conseil de développement sont bénévoles. Ils s'engagent au service du territoire, en donnant de leur temps.

Une composition adaptable au contexte local

La composition et le nombre de membres varient selon les territoires, en fonction des contextes locaux. Elle est déterminée par délibération du ou des établissements publics ou collectivités concernées et peut être amenée à évoluer dans le temps. Sur le plan juridique, elle n'est pas encadrée et imposée dans le détail. La loi introduit un principe de diversité des membres, en évoquant des milieux variés : «*économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs*», sans mentionner de représentation obligatoire ou de membres de droit. La seule interdiction concerne la participation des élu-es communautaires ou métropolitains du territoire.

Une composition plurielle

La composition du conseil doit respecter la parité femmes-hommes et s'efforcer de refléter au mieux la diversité de la société (nature des acteurs, générations, catégories socio-professionnelles,...). Des citoyen-nes volontaires participent à titre individuel à la vie d'un grand nombre de conseils de développement.

Modalités de désignation des membres

La loi laisse libre le mode de désignation des membres du conseil de développement. Dans la pratique, l'intercommunalité fixe les modalités de désignation et la durée du mandat par délibération, souvent en y associant le conseil de développement ou son bureau. Différents modes de désignation peuvent être combinés :

- appel à candidature,
- tirage au sort,
- parrainage,
- désignation,
- cooptation,
- accueil de membres associés ou invités dans les groupes de travail,
- ...

La loi n'évoque pas les modes de désignation de la présidence. Dans la pratique, elle est souvent nommée par la présidence de l'intercommunalité ou élue par les membres. Une coprésidence peut être mise en place. Les modalités de désignation doivent permettre d'assurer un travail en bonne intelligence entre le conseil de développement et l'intercommunalité.

RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ OU LE PETR

Entretenir une indépendance dialoguante

Le dialogue avec les élu·es et les services de la collectivité est indispensable, il donne du sens et de la visibilité aux travaux du conseil de développement. Parallèlement, la qualité de la valeur ajoutée du conseil de développement suppose que ses réflexions puissent être conduites en toute indépendance.

Une relation directe entre président·es et la nomination d'un élu·e référent·e auprès du conseil de développement facilitent un travail en complémentarité.

Formaliser un cadre de partenariat

Les missions du conseil de développement et les modalités d'échanges entre les membres, les élu·es et les services peuvent être formalisées dans le cadre d'une charte ou d'une convention liant la structure territoriale et le conseil de développement. Ce document formel peut aider à préciser les modalités de consultation du conseil de développement (art. L5211-11-2 du CGCT).

Les échanges peuvent prendre des formes diverses: rencontres annuelles ou régulières avec des groupes d'élus, avec le bureau, avec les services, diffusion des comptes rendus, avis et contributions, invitation à participer à des réunions ou commissions, et à être associé à des travaux de l'institution, ...

Apporter une réponse aux propositions formulées

L'élaboration des saisines et auto-saisines, comme le rendu des contributions et les suites qui leur sont données, sont au cœur du dialogue qui s'instaure avec les élu·es et services.

Au-delà d'un examen du rapport d'activité du conseil de développement en conseil communautaire ou syndical, tel que prévu par la loi, une commission des suites peut être mise en place. Périodiquement, élu·es, services et membres du conseil de développement échangent sur la pertinence et les modalités de mise en œuvre des propositions formulées dans les avis et contributions.

Déterminer des moyens

La qualité des réflexions et contributions du conseil de développement suppose qu'il s'appuie sur une organisation et une animation efficaces et qu'il dispose d'un accompagnement indispensable à la continuité des travaux et à leur bonne diffusion. C'est dans cet esprit que la loi prévoit que "*l'établissement public de coopération intercommunale veille aux conditions du bon exercice de ses missions*".

ORGANISATION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

La loi n'impose pas de statut juridique spécifique aux conseils de développement, certains sont constitués sous forme associative.

Le conseil de développement peut se doter d'un règlement intérieur pour préciser certaines règles internes de fonctionnement.

Durée des mandats

La délibération de création du conseil de développement précise la durée des mandats des membres et les modalités de renouvellement de l'instance. Ce mandat peut être décorrélé du mandat électif. Il est possible de prévoir un renouvellement partiel à mi-mandat pour assurer un passage de témoin entre anciens et nouveaux membres. Il est important d'inscrire dans la délibération le maintien du fonctionnement de l'instance jusqu'à son renouvellement, afin de pouvoir bénéficier de l'expérience et éviter de repartir à zéro à chaque fin de mandat.

Gouvernance

Une présidence ou co-présidence, un bureau ou un comité d'animation, des vice-présidents peuvent être mis en place pour orchestrer les travaux du conseil de développement.



Travaux du conseil de développement

Pour sortir des sentiers battus et éviter les approches uniquement expertes, le conseil de développement peut recourir à des méthodes de travail participatives et créatives et former les membres à leur utilisation. Faire appel à des expertises extérieures permet d'enrichir les propositions. A la rencontre des habitants et des acteurs de terrain, le conseil de développement renforce ses travaux et sa capacité à identifier des signaux faibles.

Organisation interne

Pour guider l'action du conseil de développement, les membres peuvent définir ensemble un projet et des valeurs partagées. La convivialité et les échanges informels entre les membres sont essentiels pour entretenir la dynamique. L'organisation d'un forum ouvert peut permettre à des habitant-es, expert-es ou élu-es communaux de participer ponctuellement aux travaux sur une thématique particulière et d'être informés de l'actualité du conseil de développement.

ANNEXE : EXTRAITS DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

CADRE GÉNÉRAL APPLICABLE AUX INTERCOMMUNALITÉS, PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX ET À LA MÉTROPOLE DE LYON

Article L5211-10-1 Modifié par LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 80

I. Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, un conseil de développement peut être mis en place par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public.

Par délibérations de leurs organes délibérants, des établissements publics contigus peuvent décider de créer et d'organiser un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres. Par délibérations de leurs organes délibérants, une partie ou l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural peuvent confier à ce dernier la mise en place d'un conseil de développement commun, dans les conditions prévues au IV de l'article L. 5741-1 du présent code.

II. La composition du conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes et le nombre des femmes ne soit pas supérieur à un et afin de refléter la population du territoire concerné, telle qu'issue du recensement, dans ses différentes classes d'âge.

Les fonctions de membre du conseil de développement ne sont pas rémunérées.

III. Le conseil de développement s'organise librement. L'établissement public de coopération intercommunale veille aux conditions du bon exercice de ses missions.

IV. Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.

V. Le conseil de développement établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

VI. Le présent article est applicable à la métropole de Lyon.

**Extrait de l'article L5211-11-2 créé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 1
Modifié par Code général des collectivités territoriales - art. L5832-2 (V)**

Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A ou L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :

1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;

2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

ARTICLES SPÉCIFIQUES AUX PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX

Article L5741-1 Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 48

[...]

IV. Un conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle d'équilibre territorial et rural.

Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial. Le rapport annuel d'activité établi par le conseil de développement fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural.

Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par les statuts du pôle d'équilibre territorial et rural.

Article L5741-2 Créé par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 79 (V)

[...]

Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement territorial et approuvé par les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural et, le cas échéant, par les conseils généraux et les conseils régionaux ayant été associés à son élaboration. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un rapport annuel adressé à la conférence des maires, au conseil de développement territorial, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres du pôle et aux conseils généraux et conseils régionaux ayant été associés à son élaboration.

ARTICLES SPÉCIFIQUES AUX MÉTROPOLES DE LILLE, STRASBOURG, AIX-MARSEILLE PROVENCE ET GRAND PARIS

Article L5217-9 Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 88

La métropole européenne de Lille et l'eurométropole de Strasbourg associent les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres aux travaux du conseil de développement de la métropole, selon des modalités déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole.

A Strasbourg, le conseil de développement de l'eurométropole associe les représentants des institutions et organismes européens.

Article L5218-10 Créé par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 42

Un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Il s'organise librement. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sur les documents de prospective et de planification, sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole.

Un rapport annuel d'activité est établi par le conseil de développement et examiné par le conseil de la métropole.

Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole. Le fait d'être membre de ce conseil ne peut donner lieu à une quelconque forme de rémunération.

Article L5219-1 Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 59 (V)

[...] La métropole du Grand Paris élabore un projet métropolitain. Les habitants sont associés à son élaboration selon les formes déterminées par le conseil de la métropole sur proposition du conseil de développement. [...]

Article L5219-7 Créé par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 12 (V)

[...] Un conseil de développement réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la métropole du Grand Paris.

Il est consulté sur les principales orientations de la métropole du Grand Paris.

Les modalités de fonctionnement de l'assemblée des maires et du conseil de développement sont déterminées par le règlement intérieur établi par le conseil de la métropole du Grand Paris.

RESSOURCES UTILES



Fiches pratiques pour accompagner la mise en place et le renouvellement des conseils de développement

- Fiche 1 : cadre juridique des conseils de développement
- Fiche 2 : mettre en place un conseil de développement
- Fiche 3 : composition du conseil de développement
- Fiche 4: le conseil de développement au jour le jour



Les conseils de développement : 20 ans au service de la démocratie intercommunale

Sandrine Castel-Biderre, Gabriel Vitré, "Des conseils de développement au cœur de l'intercommunalité". Communication réalisée dans le cadre du colloque «Quelle gouvernance pour les Intercommunalités XXL» organisé à Angers les 15 et 16 mars 2017.



Certu-CNCD, Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement, éd. du Certu, 2010

Camille Morio, Guide pratique de la démocratie participative locale, éd. Berger-Levrault, mars 2020

A PROPOS DE LA CNCD

Réseau ouvert à tous les conseils de développement, quelque soit leur territoire de référence – pays, PETR, communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole,..., la Coordination nationale des conseils de développement (CNCD) a été impulsée par les premiers présidents de conseil de développement.

Amorcée en mars 2002 à Lyon à l'initiative de Jacques Moulinier, président du Conseil de développement du Grand Lyon, puis à Nantes en novembre 2002 à l'initiative de Jean-Joseph Régent, président du Conseil de développement de la Communauté Urbaine de Nantes, la CNCD a été confortée en 2003 pour faire entendre la voix des conseils de développement au niveau national. En 2012, notre réseau s'est constitué en association loi 1901.

Depuis sa création, la CNCD a mené de nombreuses réflexions en collaboration étroite avec ses membres et en lien avec ses interlocuteurs naturels issus de l'environnement politique, administratif et citoyen. Ce travail permet une réflexion mutualisée, dans un environnement mêlant réformes territoriales, besoin d'une démocratie locale renouvelée et appel à la participation citoyenne.

Nos missions :

- Promouvoir la place des conseils de développement dans le paysage démocratique français et développer leur rôle dans les territoires
- Développer une expertise au service du réseau
- Assurer la valorisation, la mutualisation et la capitalisation des travaux des conseils de développement et faciliter le partage d'expérience

Conseils de développement membres (décembre 2020) :

Agglomération du Muretain, Angers Loire Métropole, Annemasse Agglo, Bordeaux Métropole, Cœur d'Essonne Agglomération, GrandAngoulême, CA de La Rochelle, Pays de Montbéliard Agglomération, CA de Saintes, CA de Saint-Nazaire, CA de Saint-Quentin-en-Yvelines, CA de Sophia Antipolis, CA du Bassin de Bourg-en-Bresse, CA du Centre de la Martinique, CA du Grand Chambéry, CA du Pays de l'Or, CA du Pays Voironnais, CA du Val de Fensch, Rochefort-Océan, Valenciennes Métropole, Var-Estere Méditerranée, CA du Cotentin, CC des Vals du Dauphiné, CC de la Région de Blain, CC des Balcons du Dauphiné, CC Aunis Sud, CC Baugeois Vallée, CC des Coëvrons, CC des Savanes, CC des Sorgues du Comtat, CC du Civraisien en Poitou, CC du Grésivaudan, CC du Pays d'Anenis, CC du Pays des Paillons, CC Erdre & Gesvres, CC Estuaire & Sillon, CC Saint Marcellin Vercors Isère, CC Sud Estuaire, CC Vie et Boulogne, CU Grand Paris Seine et Oise, Eurométropole de Strasbourg, Grand Annecy, Grand Besançon, Grand Poitiers, Grenoble-Alpes-Métropole, Lannion-Trégor Communauté, Métropole Aix-Marseille-Provence, Métropole de Rennes, Métropole de Lyon, Métropole du Grand Nancy, Métropole et Pays de Brest, Métropole Européenne de Lille, Metz Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Nantes Métropole, Orléans Métropole, Pays Castelroussin, Pays de la Châtre en Berry, Pays du Perche Sarthois, Pays du Périgord Vert, Pays des Portes de Gascogne, PETR du Doubs Central, Pays d'Arles, Pays de Bray, PETR Uzège-Pont du Gard, Plaine Commune, Agglomération du Grand Cognac et Pôle territorial Ouest Charente Pays de Cognac, Saint-Etienne Métropole, Saumur Val de Loire, Sète Agglopol Méditerranée, Sicoval, Toulouse Métropole, Tours Métropole Val de Loire, Troyes Champagne Métropole, Union des communautés de communes du Sud de l'Aisne.



Coordination nationale des Conseils de développement

22 rue Joubert – 75 009 Paris

01 40 41 42 13

coordination.nationale@conseils-de-developpement.fr



<https://conseils-de-developpement.fr>