



## **COOPÉRATION ENTRE ÉLUS ET CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT**

---

*Synthèse de bonnes pratiques*

## SOMMAIRE

Donner de la visibilité au CD et à ses travaux auprès des élus .....	<b>4</b>
Comment faciliter la coopération entre élus et CD ? .....	<b>7</b>
Exemple de collaboration sur un projet multiacteurs ayant fait l'objet d'une concertation large .....	<b>10</b>
Vers une posture de facilitation de territoire .....	<b>11</b>



Comment faire exister un Conseil de développement sur le territoire et faire en sorte que cette existence ne soit pas juste le respect d'une obligation légale voire un affichage ?

Comment construire une réelle coopération avec les élus (intercommunaux a minima, voir avec tous types d'élus locaux), avec des apports constructifs de la part du CD, des échanges réguliers avec les élus et une prise en compte des travaux du CD par les élus ?

C'est à ces questions que cette synthèse vous propose de répondre, à travers une compilation de bonnes pratiques.



## Donner de la visibilité au CD et à ses travaux auprès des élus

Avant d'envisager un travail de coopération en tant que tel, la première étape consiste à s'assurer que les élus connaissent le Conseil de développement, son histoire sur le territoire, son fonctionnement, mais aussi qu'ils puissent comprendre comment ils peuvent s'appuyer sur cette instance de participation citoyenne.

### 1 Faire connaître son CD auprès des élus

Il existe plusieurs moyens pour être visible et faire en sorte que les élus identifient le CD et son action. Les périodes électorales sont à ce titre un moment particulièrement opportun pour aller à la rencontre des candidats avant les élections, puis des équipes une fois élus.

Envoyer un courrier aux listes pendant la campagne électorale permet ainsi de sensibiliser les candidats, leur faire connaître le CD et ses actions, pour faciliter une collaboration plus fluide une fois élus.

Il est également possible qu'un représentant (ou plusieurs) du CD assiste à chaque conseil communautaire pour que le CD soit clairement identifié. Ces réunions sont ouvertes au public, il faut donc simplement avoir quelqu'un de disponible pour y assister.

Il est également recommandé d'intégrer les membres du CD dans les commissions thématiques de l'intercommunalité. Cette participation nécessite

une invitation (à négocier avec l'intercommunalité). De plus, il est également intéressant d'identifier et de créer un lien avec l' élu chargé de la participation citoyenne (si l'intercommunalité en a un), car il peut être un levier pour faire connaître le CD auprès des élus. S'il n'y a pas d' élu chargé de cette thématique, il est important de créer un lien avec le Président et les principaux vice-présidents en prévoyant des rencontres régulières.

Une autre idée d'action identifiée parmi les membres du Réseau 44 est de proposer de tenir un stand à l'occasion des vœux du maire, ce qui permet de faire connaître les actions du CD et d'être clairement identifié à la fois par les habitants mais aussi par les élus présents.

### 2 Diffuser et faire connaître les actions et travaux du CD

La diffusion et la communication autour des travaux menés par le CD permettent non seulement d'optimiser l'impact de son action mais contribuent également à la visibilité du CD sur le territoire, et à la motivation des membres qui voient ainsi le fruit de leur investissement mis en valeur.

En se rendant à chaque conseil communautaire, les représentants du CD peuvent en profiter pour évoquer les travaux en cours lors des temps de questions/réponses, ou lors de discussions informelles avec les élus présents.

Choisir des sujets de travail en lien avec les besoins et les attentes du territoire (des citoyens comme des élus) est aussi un levier pour gagner en visibilité car davantage d'acteurs se les approprient et citeront ces travaux à diverses occasions (ce qui peut aussi donner envie à davantage de citoyens de s'investir dans les CD)

L'envoi systématique des travaux finalisés (par mail ou version papier) à un maximum d'élus sur le terri-

toire, ou encore l'invitation des élus aux réunions de restitution des travaux, sont également des moyens efficaces pour que le CD soit mieux identifié par les élus du territoire.

### 3 Suivi et prise en compte des travaux du CD par les élus

Au-delà de la visibilité du CD, le fait de définir des thématiques de travail en coopération avec les élus est une façon de garantir que ces travaux répondent à un besoin et auront un impact.

Réaliser des actions de suivi de la prise en compte des travaux du CD est un élément important, afin que toutes les parties prenantes (élus mais également membres du CD) puissent mesurer l'impact des travaux menés et rester motivés pour s'investir dans des actions utiles pour le territoire. La réalisation de ce suivi est aussi l'occasion de communiquer à nouveau sur le CD, ses travaux et de remettre en valeur des préconisations émises par le passé.



#### EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE : Adresser un courrier aux élus communautaires et municipaux

L'envoi d'un courrier peut permettre de :

- rappeler les origines de création du CD, son rôle, et les travaux réalisés jusque là (aux élus communautaires et municipaux qui ne connaîtraient pas ou mal le CD) ;
- rappeler éventuellement les accords tacites ou informels évoqués lors de rencontres avec les listes avant les élections avec les candidats aux élections (le cas échéant) ;
- proposer de venir présenter le Conseil de développement en réunion de conseil municipal ou intercommunal pour faire connaître le CD et son fonctionnement ;
- donner quelques éléments de rappel sur le Pacte de Gouvernance aux élus communautaires, et expliquer comment le CD peut venir en appui des élus dans leur réflexion.





**EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE :**  
**Organisation d'une journée de formation «participation citoyenne», Communauté de Communes Sud-Estuaire (CCSE)**

Dès l'été 2020, le Conseil de Développement Sud-Estuaire (CDSE) a produit et envoyé un document aux nouveaux élus communautaires, contenant des propositions concrètes pour développer la participation citoyenne sur son territoire, en cohérence avec la loi «Engagement et proximité». Dans ce document, il propose que le Conseil de Développement soit positionné au cœur du dispositif de participation citoyenne. Suite à divers échanges, une des propositions faites a été retenue : à l'initiative du CDSE, en concertation avec les élus communautaires et la Direction des Services de la communauté de communes, il a été décidé d'organiser une session d'échange/formation sur le thème de la participation citoyenne.

Le CDSE milite naturellement pour promouvoir ce thème, et le niveau de connaissance et d'intérêt des uns et des autres sur ce sujet est très variable. Il apparaissait opportun de pouvoir se rencontrer afin d'obtenir le même niveau d'information, «d'expertise», sur cette question. L'objectif était aussi de se donner l'occasion d'échanger ensemble, afin de parvenir, si possible, à une position consensuelle et constructive, permettant d'engager la dimension de la participation citoyenne dans les projets structurants à venir de la Communauté de Communes Sud-Estuaire (CCSE). Le contenu de cette session d'échange/formation a été validé en concertation entre le CDSE, les élus et les services de l'intercommunalité. Plus de 20 personnes se sont inscrites à cette journée, réparties entre élus communautaires, membres (dirigeants, encadrants) des services techniques de la CCSE et membres du Conseil de Développement Sud-Estuaire. Après envoi du cahier des charges à plusieurs orga-



tenant, évolution de la société, de la démocratie; démocratie représentative/démocratie participative; comment et pourquoi une participation citoyenne effective vient renforcer l'adhésion de la population aux actions des élus; émergence actuelle de mouvements censés compenser les «lacunes» de la démocratie représentative, leurs conséquences; le lien avec les réseaux sociaux;...

des exemples concrets d'applications (réussites/échecs), y compris au niveau des intercommunalités, avec un témoignage (par visio) d'une élue engagée dans le domaine des moments d'échanges entre les participants et des moments de convivialité (repas du midi en commun).

La journée a été riche en échanges et en prises de conscience réciproques, sur un sujet délicat et «de longue haleine».



nismes, c'est la proposition des Localos qui a été retenue, là aussi de façon concertée entre les 3 «parties». C'est Jean-Yves Pineau, directeur des Localos qui a animé cette journée de formation, le 23 septembre 2021. Il y a eu : des apports de connaissances «théoriques» (pourquoi proposer cette méthode de gouvernance main-



## Comment faciliter la coopération entre élus et CD ?



Dominique GARNIER

*“La sphère publique n'a plus autorité pour décider seule de ce qui relève de l'intérêt général, et doit répondre aux aspirations des citoyens à une plus grande à la gestion des affaires de la cité. Les Conseils de développement sont un relais fondamental mais pas exclusif pour accompagner les élus et les services dans cette transition. [...] Les élus, mais aussi les services, hésitent souvent à partager leurs questionnements quand ils doivent trouver une solution à une problématique car ils peuvent se sentir dépossédés de leur pouvoir ou de leurs prérogatives. Alors qu'au contraire, faire cela c'est renforcer sa capacité à agir en tant que décisionnaire. Tout ce qui enrichit une décision en amont renforce son efficacité mais aussi son acceptabilité.”*

Dominique Garnier, Secrétaire Général de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

### 1 Identifier, anticiper et lever les freins éventuels

Un des principaux freins à la coopération entre élus et CD est que ce dernier soit perçu comme une simple contrainte légale ou un organe d'opposition politique. Un autre frein intervient lorsque le CD devient une simple instance d'affichage mais sans volonté réelle de l'associer aux projets de l'intercommunalité. Dans ce scénario, le CD ne se voit confier aucune saisine, et l'intercommunalité se dote d'une instance lui servant à afficher une volonté de participation citoyenne, mais sans véritable action derrière (comme un alibi de participation citoyenne).

Au-delà de l'inactivité par manque de volonté des élus, le CD peut parfois se retrouver au point mort à cause de la temporalité électorale. En effet, la

composition du CD succède logiquement aux élections intercommunales, avec souvent des membres du CD parmi les nouveaux élus. Ainsi, il peut se produire un “temps de latence” excessif (jusqu'à un an) avant que l'intercommunalité ne décide des modalités qu'elle souhaite pour le CD puis lance le renouvellement du CD. Pour éviter que ce genre de situation ne dure pendant une période trop longue, il est conseillé aux CD de dissocier dans le temps les élections intercommunales et les élections du CD pour assurer une continuité de l'action au delà des échéances électorales (avec des membres du CD qui siègent dans des commissions qui connaissent les dossiers à l'arrivée des nouvelles équipes municipales).

## 2 Les services, facilitateurs de coopération

La mission des services est d'accompagner les élus à mener leur projet politique, et plus particulièrement dans le cadre d'une intercommunalité leur projet de territoire lorsqu'il y en a un. Lorsque les élus expriment une forte volonté d'associer les CD dans le projet de territoire, les services peuvent alors se positionner comme **accompagnateurs de cette décision politique** et proposer des solutions de fonctionnement qui rendront possible ce rôle affirmé du CD. Les services peuvent être force de proposition pour que la participation citoyenne soit prise en compte, en s'appuyant sur des retours d'expérience montrant la plus value d'un fonctionnement intégré avec les CD dans la conduite d'un projet de territoire, et la valeur ajoutée des productions et des réflexions des CD en termes de conduite de politiques publiques.

Dans ces deux scénarios, il apparaît indispensable que l'impulsion soit portée par la direction générale et le comité de direction, d'où l'importance pour les CD de créer un lien de proximité avec le Directeur Général des Services.

Les services peuvent également fournir de la matière aux CD quand leurs travaux nécessitent des données détenues par les services, ce qui est important pour du travail prospectif. Ils peuvent aussi se saisir des propositions du CD pour interpeller les élus sur les préconisations de celle-ci. Enfin, ils peuvent aussi être force de propositions pour saisir le CD sur des thématiques. Ce travail collaboratif est d'autant plus efficace si le CD est associé en amont sur l'élaboration de propositions et pas seulement au moment où la décision est phase d'être prise.

En fonction du niveau d'implication du CD dans la co-construction des politiques publiques, la relation aux services peut se faire dans la préparation et le suivi des différents groupes de travail auxquels participent les élus et les membres du CD.

Le rôle de facilitateur des services est mis à mal lorsque le CD est perçu par les élus uniquement comme une contrainte ou lorsqu'il est utilisé comme simple affichage. Dans ce cas, le rôle des services ne peut consister qu'à lancer des alertes ou des points de vigilance lorsqu'il y a incohérence entre l'affichage et la réalité, se positionnant alors dans leur rôle de garant de cohérence de politique publique. Leur rôle se complique encore quand le CD est perçu comme une instance d'opposition politique (ou qu'il se comporte comme tel). Les services ne peuvent alors que faire des propositions pour créer ou renouer le dialogue

en insistant sur l'intérêt de celui-ci pour conduire des politiques publiques en phase avec les attentes de la société civile.

Un autre cas possible est que les services eux-mêmes soient un frein à l'action du CD, le plus souvent par incompréhension de ce qu'est un CD (positionnement, méthodes...), par méfiance ou du fait d'un sentiment de concurrence entre services et CD quand ils apportent tous les deux des éléments d'aide à la décision aux élus (avec parfois le sentiment que le CD apporte des éléments pouvant avoir moins de valeur que ceux apportés par un technicien expérimenté qui connaît bien son métier). Pour pallier à ce type de cas, le Directeur Général des Services a un rôle à jouer pour convaincre ses équipes et lorsque le CD dispose d'un animateur salarié de la Communauté de Communes celui-ci peut essayer de nouer des liens avec ses collègues pour leur faire connaître le Conseil de Développement et lever leurs appréhensions.



## Quelques pistes pour faciliter la coopération et lever les freins



- Avoir un projet de territoire et des objectifs politiques sur lesquels le CD pourra être interpellé ;



- idéalement co-construire réellement ce projet de territoire avec le CD ;
- établir des protocoles de dialogue entre élus et CD qui vont fixer les règles de saisine et d'auto-saisine ;



- faire des propositions aux élus sur la base du Pacte de Gouvernance (exemple du protocole de coopération entre le Conseil de développement et la communauté d'agglomérations de Grand Angoulême) ;



- établir une convention d'objectifs et de moyens bipartite entre le CD et l'intercommunalité qui définit le rôle de chacun, la place du CD dans les différentes instances, etc.



- désigner un comité de suivi partagé entre élus et membres du CD, pour aborder les résultats des saisines et auto saisines ;



- caler des échanges réguliers entre le comité de direction et le CD pour vérifier si les règles de travail sont bien suivies, et pour faire évoluer la convention d'objectifs et de moyens ;

- garantir l'animation de ce dialogue entre CD, élus et services.

## 3 Positionner le CD comme une voix citoyenne parmi d'autres sur le territoire

Les Conseils de développement sont obligatoires dans beaucoup de territoires (à partir de 50 000 habitants). Même si le caractère obligatoire a reculé récemment (le seuil se situant à 20 000 habitants auparavant), les CD restent des instances de participation qui bénéficient d'une histoire plus ancienne que d'autres instances de démocratie participative au développement plus récent (y compris depuis des élections de 2020 même si beaucoup de municipalités ont été coupées dans leur élan par la crise sanitaire). Cette obligation amène les territoires à se poser la question du rôle qu'ils veulent donner à leur CD dans le cadre de leur projet politique parmi un panel d'autres instances de participation citoyenne à différentes échelles. Comment en faire une opportunité ? Quel mode opératoire pour collaborer avec le CD et faire de cette contrainte une opportunité ?

Un autre atout est sa capacité à travailler en inter-CD, et donc de dépasser les frontières administratives, notamment autour de thématiques. C'est un point fort du fonctionnement des CD car parfois, les élus sont en opposition politique plus ou moins ouverte avec les territoires voisins, et peuvent donc s'appuyer sur les membres du CD pour inclure ces territoires dans des études et travaux communs en contournant d'éventuels blocages politiques

Affirmer ce positionnement permet de rendre visible l'apport spécifique que peut avoir un CD par rapport à d'autres instances de participation citoyenne sur le territoire telles que :

- des instances créées à l'initiative des municipalités : conseils de quartier (obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants, mis en place de manière volontariste dans beaucoup de communes plus petites), conseils citoyens (obligatoires pour les quartiers politique de la ville), conseil des sages, conseil municipal des jeunes, conseil municipal des enfants, etc.
- diverses associations créées à l'initiative d'habitants (à l'échelle d'un quartier, d'une commune ou autre).





## Exemple de collaboration

sur un projet multiacteurs ayant fait l'objet d'une concertation large



**EXEMPLE DE COOPÉRATION :**  
entre les élus de Redon Agglomération et le CD sur le projet Confluences 2030  
Témoignage de Catherine Girard, cheffe de projet Confluences 2030 de Redon Agglomération



Confluences 2030 est un projet urbain porté par trois collectivités (Redon, Saint Nicolas de Redon et Redon Agglomération) sur un territoire situé sur les limites administratives de trois départements : l'Ille et Vilaine, le Morbihan et la Loire Atlantique, à l'épicentre d'une problématique propre au territoire. Le projet a démarré en 2016 avec l'objectif de porter un regard croisé sur le devenir des quartiers portuaires. Durant une première phase en 2017, un

Plan Guide d'orientations a été élaboré en collaboration avec Loire Atlantique Développement, mobilisant une quarantaine d'acteurs du territoire audités pour apporter leur vision sur le devenir de ces quartiers. Les élus ont validé ce premier Plan Guide en juin 2017 et ont lancé une concertation citoyenne autour du projet. Le CD a été saisi par Redon Agglomération pour les aider à envisager le déploiement de cette concertation. La démarche était relativement nouvelle pour le territoire sur un projet de grande ampleur.

A l'appui des propositions faites par le CD, la démarche de concertation a ainsi été engagée en 2017 et 2018 sur une période de six mois, avec ensuite deux mois d'analyse avec les élus. Cette concertation a pris des formes différentes :

- organisation de cafés Confluences pour créer des espaces d'échanges sur le sujet
- organisation de conférences pour mieux faire connaître le projet aux habitants
- mobilisation du jeune public au sein des lycées
- actions de sensibilisations auprès des conseils

- municipaux des enfants
- actions de communication sur les marchés du territoire

Au total, environ 1000 contributions ont été rédigées et analysées, et ont servi de matière pour organiser un débat entre les élus et la société civile pour identifier ensemble les grands axes de développement de ce projet.

Il y a eu une synergie entre le CD et les actions pilotées par les trois collectivités.

En 2018, deux membres du CD ont intégré le comité de pilotage du projet présents auprès des élus des

trois collectivités et autres partenaires territoriaux. La concertation s'est ensuite poursuivie, et le CD a continué à avoir des échanges permanents, pas sous forme de saisine, mais par les synergies entre les sujets mis en débat dans le CD et les thématiques autour de Confluences 2030. Les élus ont souhaité maintenir la pérennité de la concertation grâce à la démarche professionnelle et solide qui s'est nouée au moment de la mise en œuvre avec le CD.

## Exemple de collaboration sur un projet sur un sujet spécifique



**EXEMPLE DE COOPÉRATION :**  
entre les élus de la communauté de communes d'Erdre & Gesvres et le CD  
Témoignage de Jacques Gautier, membre du CD d'Erdre & Gesvres



Les élus de la communauté de communes d'Erdre & Gesvres ont mis en place un comité de suivi pour créer l'interface entre le CD et les élus, ce qui constitue une spécificité du territoire. En 2014, les élus ont voulu associer le CD dans le PLUI, notamment sur la phase de diagnostic avec la production de travaux intégrés dans les dossiers soumis aux élus par les services. A la fin de ces travaux, cette coopération a mis en lumière un sujet particulièrement clivant sur le territoire : l'agriculture, avec la présence de deux modèles antagonistes (biologique et conventionnel) ayant du mal à nouer le dialogue.

Le CD a ainsi proposé d'aborder l'agriculture sous l'angle de l'alimentation en travaillant sur la thématique de la transition alimentaire et agricole, thématique qui ressortait également de façon prégnante dans les propositions des habitants suite au lancement du PCAET.

Le CD a ainsi contribué au lancement du PAT de différentes façons :

- mobilisation des habitants pour encourager leur participation aux ateliers sur le sujet;
- lancement d'un groupe de réflexions en 2018 réunissant une cinquantaine d'habitants de tout bord
- organisation de débats, de soirées thématiques avec notamment des projections de films suivies d'échanges avec le public;
- co-organisation de réflexions sur la restauration scolaire avec des parents d'élèves;
- organisation d'un concours photo avec des lycées sur le thème "qu'est-ce qu'il y a dans vos frigos" pour sensibiliser à la production, la transformation, le transport, etc.
- organisation de visites de fermes avec des élèves;

# Vers une posture de facilitation de territoire

---

Les Conseils de développement ont ainsi un rôle majeur dans la création de synergies à l'échelle d'un territoire. En facilitant la coopération avec les élus mais également avec les habitants, les entreprises, les associations, etc, les CD ont la capacité à se positionner en tant que facilitateurs de territoire, en allant à la rencontre des différents acteurs qui constituent la richesse d'un territoire, et en leur offrant des espaces pour se rencontrer, échanger, et innover ensemble.

Pour Marie Brazeau, chargée de mission participation citoyenne et animatrice du CD d'Erdre & Gesvres :

*« Aller vers, c'est d'abord écouter les projets des autres, pour ensuite les connecter avec les nôtres ; et non l'inverse comme on peut le faire habituellement. ».*

Un changement de posture qui place la coopération et la mise en lien des acteurs d'un territoire au cœur de la mission des Conseils de développement.