



LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT D'ERDRE ET GESVRES : UN ACTEUR STRATEGIQUE POUR LA TRANSITION DU TERRITOIRE

Résumé : Créés en 1995, les conseils de développement sont installés dans le paysage institutionnel français. Porteurs d'une promesse de renouvellement démocratique, ils souffrent cependant encore bien souvent d'un déficit de notoriété et suscitent des interrogations.

Les conseils de développement (CD) pourraient pourtant jouer un rôle stratégique dans la transition énergétique et sociétale des territoires, à l'interface entre la collectivité et les habitants. Depuis le lancement d'un travail de repérage des initiatives, le CD d'Erdre et Gesvres s'est ainsi positionné comme un acteur incontournable pour donner à voir, susciter « l'envie de » et accompagner les dynamiques de transition sur le territoire.

Mais comment expliquer alors que les conseils suscitent des jugements aussi ambivalents ? L'histoire du CD d'Erdre et Gesvres témoigne de la fragilité de ces instances de démocratie participative tant elles semblent exposées en permanence à des lignes de tension structurelles. Néanmoins, la coopération avec la collectivité peut être décisive pour construire des complémentarités et identifier des fonctions stratégiques pour les conseils sur leur territoire.

Quel rôle pour les conseils de développement dans les stratégies de transitions territoriales ? Pas si simple de répondre à cette question !

Renforcer les conseils de développement n'apparaît pas toujours comme une proposition consensuelle ; c'est notamment ce qu'ont pu constater les participants des rencontres sur la transition énergétique et sociétale de juin 2018¹.

L'appellation « conseil de développement » elle-même suscite des interrogations : quel « développement » territorial à l'heure de la remise en cause du modèle de développement actuel... à l'heure de l'urgence climatique ? On pourrait aussi évoquer la difficile représentativité de ces instances ou encore leur rapport complexe avec les intercommunalités.

Finalement, si on ajoute à cela un contexte législatif peu favorable², peut-on encore être optimiste quant à l'avenir des CD ?

DES ACTEURS SOUVENT ESSENTIELS DANS LES STRATEGIES TERRITORIALES DE TRANSITION

Et pourtant sur les territoires d'expérimentation du programme TES, les CD apparaissent souvent comme des instances essentielles, voire incontournables, pour engager les transitions.

De par leur rôle d'intermédiaire entre la collectivité et les habitants, les conseils peuvent avoir une fonction stratégique dans l'articulation des politiques publiques et des initiatives collectives émergeant sur les territoires.

C'est le cas notamment du CD d'Erdre et Gesvres. Au-delà de ses missions plus classiques de médiation ou encore de tiers-garant³, il a lancé une démarche de repérage des initiatives et de mise en relation des porteurs de projet du territoire. Identifiée comme une action structurante des stratégies de transition territoriale⁴, cette initiative est désormais

¹ Programme TES, *Livre de bord de la rencontre internationale francophone*, juin 2018.

² La loi Engagement et proximité du 27/12/2019 relève le seuil de 20 000 hab. à 50 000 hab. pour la mise en place obligatoire d'un conseil de développement sur une intercommunalité.

³ CNCD, « Vers une nouvelle étape pour relever les défis écologiques, sociétaux et démocratiques », <http://www.conseils-de-developpement.fr/les-conseils-de-developpement-2020-2040/>

⁴ Flash TES n°5 et vidéo TES « 2044... ou dès maintenant ? »

reprise par d'autres CD, dans les intercommunalités de Pouzauges et de Redon notamment.

Ce travail d'exploration et d'animation territoriale permet ainsi d'alimenter la « Fabrique de territoire » qui réunit une diversité d'acteurs locaux avec pour objectif d'accompagner l'émergence de projets innovants et de renforcer la coopération par le *faire ensemble*. En ligne de mire, comme l'affirme le CD, il s'agit de « *co-construire un futur désirable, solidaire et durable en étant facilitateur des transitions (économiques, écologiques, énergétiques) par la coopération avec l'ensemble des acteurs du territoire d'Erdre et Gesvres*⁵ ».

Mais, si les CD peuvent jouer un rôle si essentiel dans les transitions à engager, comment expliquer ce décalage entre ce potentiel et leur avenir juridique et institutionnel qui s'inscrit en pointillé ?

En retraçant l'histoire du CD d'Erdre et Gesvres, il est possible d'expliquer en partie ce scepticisme par la difficulté qu'ont ces instances d'incarner le principe de démocratie participative et donc de trouver un juste équilibre entre plusieurs lignes de tension.

Ce focus sur le CD d'Erdre et Gesvres semble indiquer néanmoins que la coopération avec la collectivité est une condition essentielle à l'identification de fonctions stratégiques pour les conseils sur leur territoire.

UNE HISTOIRE, TROIS MODELES !

L'histoire du CD d'Erdre et Gesvres est marquée par trois grandes périodes qui témoignent à chaque fois d'orientations très distinctes⁶.

A sa création en 2006, le CD se construit autour d'une indépendance revendiquée. Il s'organise alors, selon le souhait des élus, sous une forme associative, et bénéficie de leurs soutiens

politique et financier, appuyés également par le Département et la Région.

Ce sont alors des citoyens « experts » dans des domaines précis qui s'engagent au sein de commissions qui reproduisent l'architecture de la Communauté de communes d'Erdre et Gesvres (CCEG). Ils rédigent des avis très techniques qui viennent parfois répéter les conclusions des services de la CCEG.

L'indépendance du CD, qui apparaît déjà comme précieuse du fait de sa capacité à faire « remonter » des questionnements (via le dispositif d'auto-saisines), se révèle donc à double tranchant, tant ce CD constitué d'experts semble évoluer en parallèle de la CCEG.

Sans relation forte avec cette dernière, n'ayant pas eu le temps de se constituer en collectif, cette « CCEG bis » déjà bien fragile se trouve finalement déstabilisée par les élections municipales de 2008. Plusieurs membres du CD se présentent en effet aux élections et sont élus.

S'ouvre alors pour le CD *une nouvelle phase* de son histoire ! En 2008, il se lance dans l'élaboration d'un projet associatif qui le positionne comme organe de démocratie délibérative. Il souhaite incarner « la voix citoyenne » du territoire, comme le revendique alors son nouveau slogan.

Ce tournant délibératif aura des effets directs sur son organisation. Le CD adopte une méthodologie de travail qui valorise en interne l'échange et la prise de décision collective entre citoyens et sans égard pour leurs compétences techniques. En conséquence, la composition du CD s'étoffe et gagne en hétérogénéité avec notamment des femmes qui adhèrent.

La CCEG est sensible également à ce tournant. En phase avec l'engagement du CD en faveur du développement durable, elle l'associe dans ses démarches de concertation, autour notamment de son agenda 21.

⁵ Projet d'orientation « Cap 2019 » adopté par le CD d'Erdre et Gesvres le 26 avril 2019.

⁶ Nous nous appuyons sur le mémoire réalisé par Baptiste Lebot au sein du programme TES dans le cadre de son stage de Master.

Mais, malheureusement, la formulation de ce projet associatif qui s'apparentait comme une réussite dans les premières années, va révéler quelques faiblesses.

L'équilibre apparaît en effet délicat pour un CD qui cherche à produire de manière collective et représentative des contributions non-partisanes.

Alors même que les relations du CD avec la collectivité semblaient se renforcer, la capacité du groupe à encadrer ses nouveaux membres et à se coordonner avec les travaux de la collectivité va être questionnée par la publication de documents à charge pour la collectivité. 2014 marque ainsi un nouveau coup d'arrêt dans la dynamique interne au CD !

Comment alors mieux articuler ce travail collectif du CD avec celui de la collectivité ?

L'orientation a été prise d'aller à la rencontre du territoire... et donc de ses habitants. En collaboration avec la CCEG, le CD oriente alors ses travaux pour participer aux dispositifs de concertation mis en place par la collectivité. L'objectif est de recueillir le témoignage des habitants et de faire remonter leurs attentes.

Ce rôle d'animation territoriale se concrétise dans l'organisation de réunions « grand public », la mise en place de dispositifs d'animation auprès des plus jeunes et le développement d'outils de communication.

A l'occasion de ses dix ans en 2017, le CD précise la visée de ce nouveau rapport au territoire. Le CD n'entend plus limiter son travail à la production d'avis issus de réflexions avec les habitants, il veut également agir concrètement en faveur des transitions.

Cette finalité nouvelle produit un véritable déclic chez les membres du CD. Ils mettent alors en place des dispositifs permanents d'animation visant à repérer, mettre en lien et valoriser les initiatives locales. Ces dispositifs s'articulent désormais avec ceux portés par la collectivité autour notamment de la Fabrique de territoire.

Cette histoire, faite quelque part de ruptures, témoigne finalement de la difficulté pour le CD de s'affirmer dans le paysage institutionnel de son territoire. Tout au long de son histoire, il a ainsi dû composer de façon structurelle avec trois lignes de tensions. Or ces questionnements pourraient concerner l'ensemble des conseils de développement⁷.

TROIS LIGNES DE TENSIONS INHERENTES AUX CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

En tant qu'instance de démocratie participative, les CD sont en recherche permanente d'un juste équilibre entre la collectivité et le territoire. Trois questionnements semblent donc les affecter de façon structurelle :

La relation à la collectivité

Quels moyens mis à disposition par la collectivité : financier, humain, logistique... ?

Quel soutien politique ?

Quelles relations entre les deux instances : indépendance, présence d'un animateur, d'un collectif informel... ?

L'organisation interne

Quel statut juridique : associatif ou rattaché à la collectivité ?

Quelle méthodologie de travail : groupe de travail, commission... ?

Quelle modalité d'engagement des membres, quel équilibre entre trajectoire individuelle et logique collective ?

Le rapport au territoire

Quelle représentation du territoire : socio-économique, secteurs d'activités, répartition géographique, générationnelle... ?

Quels liens avec les communes ?

Quelles relations au territoire : enquête, médiation, animation, facilitation, porteur de projets... ?

⁷ La coordination nationale des CD élabore un guide à partir de ces lignes de tension pour que les CD puissent identifier leur profil.

CREER DES MECANISMES DE COOPERATIONS TERRITORIALES POUR RENFORCER LES CONSEILS

Toute la difficulté pour ces instances de démocratie participative semble donc de parvenir à s'inscrire durablement dans le système d'acteurs local. Comment donc le CD d'Erdre et Gesvres y est-il parvenu ?

Avec l'appui de la collectivité, ce CD se distingue par sa capacité à établir puis maintenir des mécanismes de coopération.

Alors que le CD est encore en phase d'émergence, un poste d'animateur est créé. L'objectif est alors de fluidifier les relations avec la collectivité tout en maintenant l'indépendance du CD. Et effectivement, dès son installation, cette personne établit un canal de communication entre les instances qui va par la suite être continuellement renforcé.

De fait, dans la seconde phase de son histoire, la réorganisation interne du CD favorise là encore de nouvelles coopérations.

Le projet associatif propose une méthodologie de travail qui valorise le collectif, génère, de l'aveu même de ses membres, un sentiment d'appartenance et permet une montée en compétences sur les outils d'animation.

C'est aussi le moment où émerge un collectif informel, réunissant des membres du CD et de la collectivité (quelques élus et agents), qui va savoir faire preuve de leadership.

Par le biais de ce collectif, le CD est en effet en capacité de définir un rôle complémentaire au travail de la collectivité en s'engageant au sein de dispositifs de concertation, puis en se lançant dans une démarche co-portée de repérage et d'accompagnement des initiatives.

Si donc le rapprochement entre ces membres et leur instance repose sur un socle de valeurs partagées autour du développement durable, c'est en nourrissant une réflexion stratégique, dans la durée, que les deux instances sont parvenues à s'entendre autour d'un objectif commun : celui de favoriser les transitions sur le territoire.

BIEN SUR, L'HISTOIRE N'EST PAS FINIE !

Si le CD est devenu un acteur stratégique, il n'en reste pas moins exposé aux lignes de tension structurelles que nous avons décrites.

De nouveaux questionnements émergent ainsi :

En co-portant des initiatives avec l'intercommunalité, le CD ne risque-t-il pas d'être identifié comme un organe émanant de la collectivité ? Parviendra-t-il aussi à s'inscrire aux plus près des habitants ? Et auprès des communes ? Comment éviter l'essoufflement de ses membres ? S'assurer du lien entre le groupe moteur et l'ensemble du conseil ? Et permettre la montée en compétence des nouveaux membres ?

Incarner le principe de « démocratie participative » : voilà donc un défi de taille pour les conseils de développement ! L'histoire du CD d'Erdre et Gesvres montre cependant qu'un dialogue constructif avec la collectivité peut être précieux au moment d'identifier des fonctions stratégiques pour ces conseils.

A charge pour les acteurs des territoires de travailler en coopération pour que ces instances participent au « développement » des transitions à engager.



LE PROGRAMME TES, EN QUELQUES MOTS...

Le programme partenarial d'action-recherche Transition Energétique et Sociétale (TES) travaille de manière systémique à l'articulation des politiques publiques et des initiatives collectives de la société civile, pour favoriser les transitions au niveau territorial.

Pour la période 2018-2021, le programme TES travaille sur 4 territoires partenaires, avec plus de 30 organisations engagées.

Pour en savoir plus :

<http://www.college-transitions-sociales.fr>
College-TS@imt-atlantique.fr