

**Guide à l'usage des membres bénévoles des Conseils de développement de Bretagne**  
Réseau des Conseils de développement bretons



## Dans quel cadre s'inscrit les éléments de ce guide ?

Malgré leur reconnaissance par les institutions depuis près d'une vingtaine d'années, de nombreux acteurs des conseils de développement, bénévoles comme salariés font le constat d'une difficulté de ces instances à faire valoir leur contribution au développement local et à l'intérêt général, auprès de la population, comme auprès des acteurs socio-économiques et politiques de leur territoire.

Face à ces enjeux, le réseau des conseils de développement de Bretagne s'inscrit dans une réflexion de long terme sur le rôle des membres bénévoles et salariés pour renforcer la pertinence de leur action en faveur du développement local.

En 2016, l'objectif était de permettre aux membres bénévoles des conseils de développement bretons de mieux appréhender le positionnement de ces structures et leur rôle en terme de développement territorial et de contribution à l'intérêt général. Cette demande s'inscrit dans un contexte d'évolution du découpage territorial, qui voit notamment un changement dans le rôle et les compétences des Pays, auxquels les conseils de développement sont souvent étroitement liés.

Dans le cadre d'un travail de réflexion mené au cours de l'année 2016, trois sessions de formation des membres bénévoles ont eu lieu à Auray (31 mai), à Dinan (10 juin) et à Morlaix (16 juin). Ces journées de formation, animées par le cabinet Ellyx, ont permis de poser et de partager les constats autour des enjeux de légitimité et de fonctionnement des conseils de développement ainsi qu'autour du rôle et de la posture des membres bénévoles.

Ces journées se sont poursuivies le 16 septembre à Lorient par une journée de réflexion et de débats entre des membres bénévoles et salariés des conseils de développement de Bretagne sur l'évolution de leurs pratiques et leurs actions pour mieux remplir leur mission et faire valoir leur contribution au développement des territoires. La thématique de la journée s'est intitulée : « *Quelle peut être demain la contribution des membres des conseils de développement au développement local et à l'innovation territoriale ?* » L'objectif de cette journée était de réfléchir aux pistes d'amélioration de l'impact des conseils de développement en terme de contribution au développement local des territoires, d'imaginer les pistes d'amélioration du fonctionnement des Conseils de Développement, notamment à travers les rôles des membres bénévoles et des salariés et de proposer des pistes pour faire des Conseils de Développement des leviers puissants de l'innovation au service du territoire

Les éléments qui sont présentés dans les pages suivantes sont issues des contenus abordés au cours de ces journées.

Bonne lecture !

# SOMMAIRE



## Introduction

p.5

## PARTIE 1 : Quels sont les enjeux et les défis actuels des conseils de développement ?

p.7

- Une structure politique
- Des enjeux forts

- 8  
- 11

## PARTIE 2 : Quel peut être le rôle demain des Conseils de Développement et de leurs membres bénévoles ?

p.17

- Des opportunités à saisir ou à créer
- Des leviers d'action à mobiliser

- 18  
- 20

## Conclusion

p. 26

# Introduction



*“Il faut oser, ou se résigner à tout”*  
Tite-Live



## Objectifs du guide et modalités d'usage

### Les Conseils de développement : un dynamisme à construire

Le Conseil de développement est une assemblée composée de représentants de la société civile et qui fonctionne selon les principes de la démocratie participative. Son rôle auprès des pouvoirs publics est avant tout **consultatif**, mais **son mode d'organisation reste libre**.

Selon les territoires, les Conseils de développement s'organisent et fonctionnent différemment. La façon dont ils réalisent leurs missions sociales dépend donc de la façon concrète dont les membres bénévoles façonnent les règles et les pratiques de débat et de démocratie, s'en emparent, leur donnent sens et les font vivre. Un Conseil de Développement est une instance de démocratie participative : son dynamisme repose sur ses membres bénévoles

Dans cette perspective, ce document ne constitue pas un guide de bonnes pratiques, pas un ensemble de recettes homogènes et interchangeable. Il se veut au contraire réunir un ensemble de pistes pour ouvrir la réflexion, questionner, s'appropriier les enjeux, être en capacité d'interroger le cadre même d'action, pour se saisir de son rôle et de ses responsabilités en tant que contributeur au développement local sur les territoires.

### La méthode engagée

Ce guide synthétise les formations menées en juin et en septembre 2016 qui ont réuni les membres bénévoles du réseau des conseils de développement bretons en deux temps :

- un premier temps d'apports fondamentaux et d'analyses
- Un second temps de réflexion

et de débat sous la forme d'un forum ouvert, de façon à échanger idées et propositions.

Les constats retranscrits ci-après ont été évoqués et partagés aux participants et sont issus de leurs réflexions et leurs apports. Les pistes de solutions et d'actions à mettre en œuvre restent à ce stade très ouvertes. Ce guide a vocation à contribuer à les alimenter et encouragera les bénévoles dans la structuration de leurs actions dans un sens de développement local et d'intérêt général.

### Enjeux

- ❖ Réfléchir aux pistes d'amélioration de l'impact des conseils de développement en terme de contribution au développement local
- ❖ Imaginer les pistes d'amélioration du fonctionnement des conseils de développement, notamment à travers le renforcement du rôle des membres bénévoles et des salariés
- ❖ Proposer des pistes pour faire des conseils de développement des leviers puissants de l'innovation au service du territoire

# Première Partie

## Les enjeux et défis actuels des Conseils de Développement



*“Ce sont bien les hommes et leurs projets qui font la différence entre les territoires »*

Michel Godet



# I. Une structure politique

Les différentes définitions disponibles des conseils de développement partagent des éléments communs :

- Le conseil de développement est une assemblée politique
- Composée de représentants de la société civile
- Qui fonctionne selon les principes de la démocratie participative
- Selon un mode d'organisation libre
- Dont le rôle est consultatif

Les dispositions concernant les Conseils de Développement sont inscrites dans le Code Général des Collectivités Territoriales. En 2015, leur présence sur les territoires est renforcée par l'article 88 de la loi Notre :

- Le seuil de mise en place d'un conseil de développement passe de 50 000 à 20 000 habitants
- La composition des Conseils de Développement est diversifiée
- Les capacités d'auto-saisine sont reconnues
- L'intercommunalité veille aux conditions du bon exercice des missions du Conseil

« Être politique, vivre dans une polis, cela signifiait que toutes choses se décidaient par la parole et la persuasion et non par la force ni la violence », Hannah Arendt, *La condition de l'homme moderne*.

## Une structure politique

Si l'on se réfère à son sens grec, la politique se définit comme le gouvernement de la cité (polis). La politique interroge donc le gouvernement des hommes. Dans le cadre de la démocratie, la politique pose plus spécifiquement la question de savoir comment améliorer la démocratie, la sauvegarder. Ces questions peuvent entraîner différentes réponses. La réponse que constitue le Conseil de Développement n'est pas neutre. Au contraire, le principe même du Conseil de Développement est de prendre position face à une certaine manière de faire la démocratie : la démocratie participative. Plus globalement, les Conseils de développement sont des instances proprement politiques en ce sens qu'ils posent bien la question de participer, avec les autres instances et acteurs d'un territoire, à l'action de « faire société » :

Conseils de développement : des espaces de réflexion, de dialogue et d'échanges de proximité ouverts



LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT :  
UN OUTIL POUR SENSIBILISER  
AUX ENJEUX COMMUNAUTAIRES





# I. Une structure politique

## Une structure collégiale

Les conseils de développement **assemblent** des personnes différentes, porteuses d'intérêts, de logiques, de références, d'approches diverses et parfois contradictoires. La composition d'un Conseil de Développement ne se construit pas sur des majorités ou des groupes et les décisions procèdent généralement d'un débat ouvert à tous. Les échanges entre les membres des conseils de développement peuvent donc mettre en lumière ces différences qui peuvent aboutir à des crispations, des tensions, des désaccords, des différends...

Le conseil de développement doit donc donner un avis (et rechercher un accord sur cet avis) à partir d'une assemblée composée d'opinions diverses.

## Une structure où l'on parle de politique

Les conseils de développement parlent des sujets d'intérêt général et territorial, et par conséquent de la **chose publique**. Celle-ci ne peut pas être facilement objectivée : elle renvoie à une dimension passionnelle et il est difficile de la traiter

avec distance, a fortiori si les thèmes évoqués participent d'enjeux fondamentaux pour le territoire. Les conseils de développement traitent donc de questions politiques.

En revanche, cela ne signifie pas pour autant que les conseils de développement sont mobilisés sur les questions politiques présentant des enjeux majeurs.

## Des instances investies par les jeux de pouvoir

Comme toute instance collégiale traitant d'enjeux publics, les conseils de développement sont le lieu de combinaisons d'intérêts individuels de groupe, d'organisations, de postures et d'alliances. Se confrontent donc au sein de ces instances des perceptions, des intérêts, des logiques diverses, parfois divergentes. De fait, il s'y joue des relations de pouvoir entre acteurs de l'espace public.

## Des instances qui prennent un positionnement politique ou « politicien » dans le sens de partisan

A travers les valeurs exprimées par les membres des conseils de développement et les débats qui entourent leur fonctionnement se dessine une vision politique de la manière de faire de la démocratie se dessine. Les conseils de développement promeuvent un certain mode de développement territorial (développement durable, économie sociale et solidaire, etc), ils entendent défendre une certaine vision et conception de la démocratie.

« Nous nous assemblons non pas parce que nous sommes en accord (...) mais parce que nous avons des sujets de dispute en commun » B. Latour, *l'impossible concertation*



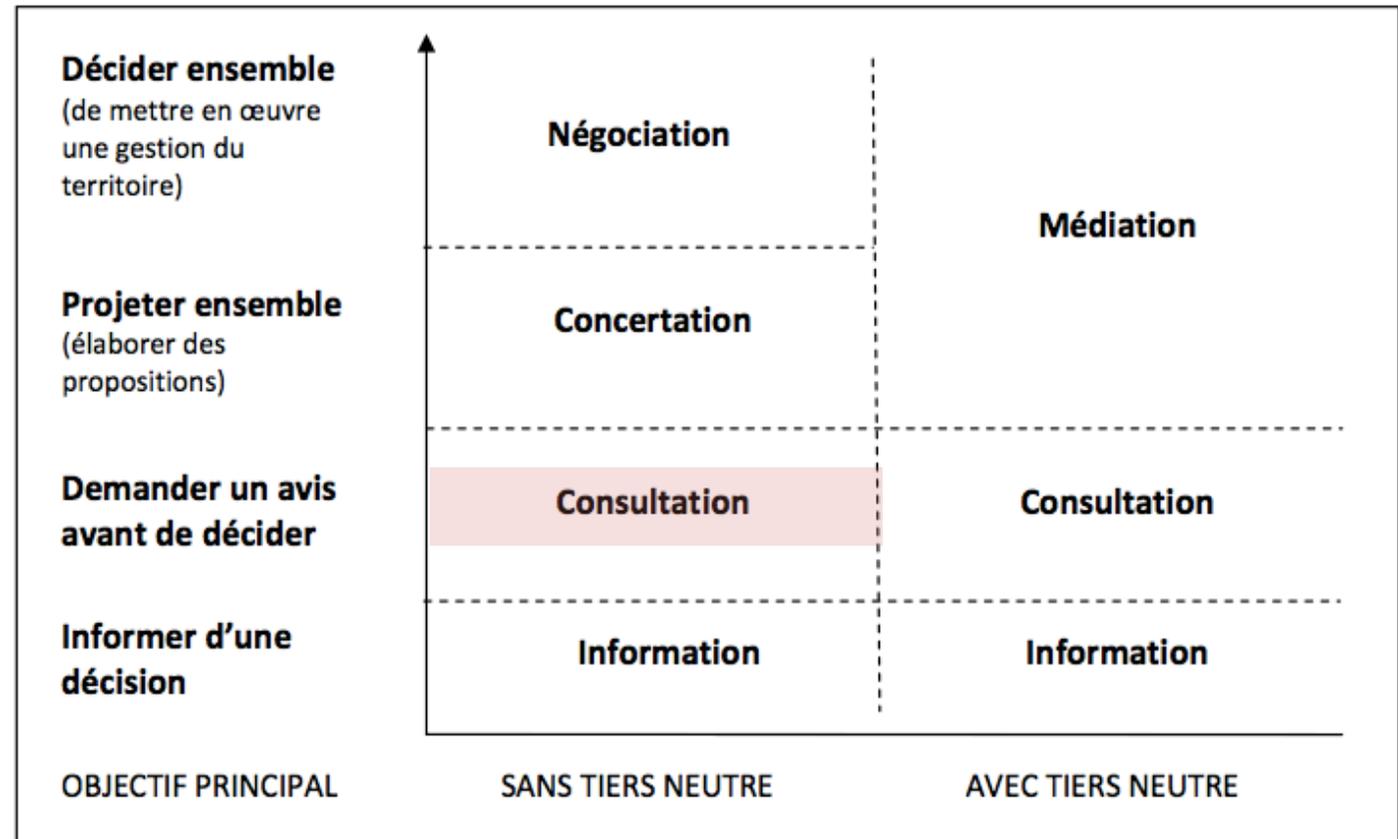
# I. Une structure politique

## Une structure où l'on souhaite contribuer aux décisions politiques

Les conseils de développement se positionnent comme des **contributeurs potentiels**. Leurs avis peuvent ou non être intégrés dans les décisions politiques : à ce titre, ils sont bien dans le champ de la consultation, et non pas de la concertation ni de la négociation. Ils sont donc soumis à un pouvoir qui leur consent une certaine forme de pouvoir : celui de formuler des propositions.

Cependant, le potentiel politique des conseils de développement se dessine aussi (et cela est non négligeable) à travers le développement des compétences civiques qu'ils conduisent à promouvoir et renforcer à travers leur fonctionnement et la mise en débat des questions publiques.

Si l'on considère la classification proposée par Philippe Barret dans le guide du dialogue territorial, les conseils de développement se positionnent bien comme une instance de consultation, dont l'avis est requis en vue d'éclairer des décisions prises par des élus du suffrage universel dans d'autres instances. Cependant, en interne, les conseils de développement entendent souvent faire vivre des pratiques de concertation. Certains d'entre eux entendent aussi se positionner dans des relations de concertation avec les collectivités.



Source : Barret & al., 2003, p.11



## II. Des enjeux forts

Le positionnement des Conseils de Développement est donc complexe. De fait, ils font face aujourd'hui à de nombreux enjeux, qui diffèrent d'un territoire à l'autre et doivent donc être compris non comme des limites à la pertinence et à l'utilité des Conseils de Développement, mais comme des éléments dont chaque membre bénévole peut se saisir et retravailler.

En effet les Conseils de Développement sont **de plus en plus reconnus par les institutions** à mesure que se structure et s'institutionnalise le champ de la participation en France. Ce sont des **instances en capacité de réfléchir et de faire des propositions sur les enjeux forts de leurs territoires**, travaillant à partir de saisines et d'auto-saisines. Ils **connaissent une structuration forte**, à la fois à travers le développement de compétences bénévoles et salariées, par leur organisation en réseau régional et national, mais également à partir des relations partenariales qui sont établies sur les territoires avec les acteurs socio-économiques et les autres instances de participation.

Néanmoins leur existence récente dans

le paysage institutionnel peut limiter leur visibilité, leur crédibilité et la portée de leurs travaux et de leurs propositions. Les Conseils de développement demeurent souvent méconnus du grand public et des habitants du territoire et peinent ainsi à constituer des lieux légitimés de co-laboration des politiques publiques.

### Une légitimité qui demeure fragile

Organisme d'expression de la société civile, les Conseils de développement sont dépourvus d'une légitimité démocratique issue du suffrage universel. Pour renforcer leur représentativité, ils développent de nouveaux modes de désignation (tirage au sort, appels à candidature...), mais sont parfois perçus comme des instances où l'expertise et la cooptation prévalent devant la représentation de la population au sens large.

### Un positionnement ambigu

Les conseils de développement constituent de fait des instances de pouvoir mais se positionnent comme

un pouvoir "avec" plutôt qu'un "contre pouvoir". Toutefois, dans les faits, il est difficile de voir comment l'articulation avec les instances décisionnaires prend forme.

### Un impact sur les décisions politiques difficilement mesurable

En fonction de leur reconnaissance effective par les acteurs de leur territoire, les conseils de développement sont amenés à travailler sur des thèmes moins prioritaires ou bien à formuler des avis libres et argumentés qui n'entrent pas dans l'agenda politique, et n'ont donc que peu de prise avec les décisions politiques.





## II. Des enjeux forts

### Le Conseil de Développement : contre-pouvoir, contributeur ou instrument du pouvoir ?

La positionnement du Conseil de Développement peut se penser selon trois modalités distinctes, qui renvoient à des conceptions différentes des rapports politiques :

- ✧ Le Conseil peut se considérer, ainsi que ses membres bénévoles, comme étant un **contre pouvoir**, dont la responsabilité est de représenter ceux qui ne parviennent à faire entendre leur voix par le biais des autres instances de la démocratie représentative et dont les intérêts ne sont pas défendus correctement par les élus du suffrage universel.

Contre

#### Lecture « Marx » :

La démocratie représentative est l'émanation d'un pouvoir « bourgeois » au détriment des minorités et des sans-voix. Il faut donc que cette population

puisse se faire entendre.

#### = Les Conseils de Développement doivent être un acteur du mouvement social

- ✧ L'institution et les membres bénévoles qui la composent peuvent se positionner **avec** les instances élues du pouvoir, en se considérant avant tout comme des contributeurs convaincus que le dialogue entre des points de vue différents constitue l'essence même du processus démocratique.

Avec

#### Lecture « Montesquieu » :

La démocratie représentative est imparfaite. Il y a besoin d'équilibrer les pouvoirs, et de multiplier les enceintes démocratiques avec des compétences spécifiques (ex. Sénat aux côtés de l'Assemblée Nationale).

#### = Les Conseils de Développement doivent être un acteur complémentaire des collectivités territoriales

Pour

- ✧ Le Conseil de Développement peut se concevoir comme fonctionnant avec le pouvoir, dans un rôle de relais et d'appui, les élus des collectivités territoriales bénéficiant de la principale légitimité sur les territoires à travers le suffrage universel pour dire et garantir l'intérêt général.

#### Lecture « Rousseau » :

Les élus de la République doivent avoir tout pouvoir. Nul n'a plus de légitimité qu'eux, sinon au risque de saper les fondements même de la démocratie. Notamment dans le contexte actuel qui voit la montée du sentiment « anti » (politique, parlementaire, institutions, etc.)

#### = Les Conseils de Développement doivent être au service des élus des collectivités territoriales



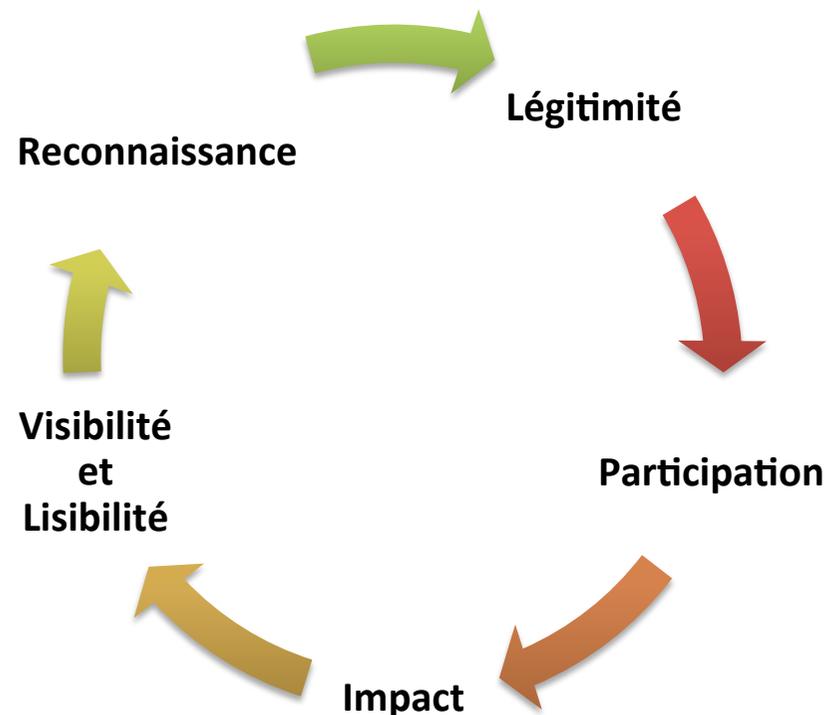
## II. Des enjeux forts

Du fait de leur position hybride entre les instances de démocratie représentative et les instances de la société civile, la **légitimité** des Conseils de Développement est à construire constamment auprès d'un ensemble d'acteurs hétérogènes.

Cet enjeu de légitimité est dépendant de la **participation** dont le Conseil de Développement est en capacité de se réclamer, en vue de donner du poids aux avis énoncés. La participation au sein d'un Conseil de Développement se mesure en terme quantitatif, en nombre de participants, mais également en terme de diversité : diversité des acteurs représentés, catégories d'âge, etc.

Or cet enjeu peut se heurter à une problématique forte des conseils de développement : leur **visibilité** et leur **lisibilité**. Une grande partie de la population ignore son existence, ou ne parvient tout simplement pas à en comprendre bien le rôle et la fonction. Cette compréhension n'est pas non plus toujours évidente de la part d'acteurs qui pourraient pourtant être amenés à participer ou à collaborer avec les conseils.

L'**impact** des Conseils de Développement est également difficile à mettre en évidence. La capacité à démontrer cet impact peut néanmoins se révéler déterminante en terme de **reconnaissance** par les acteurs de l'utilité et de l'importance des Conseils de Développement.





## II. Des enjeux forts

Une « démocratie d'élevage »  
ou bien une « démocratie  
sauvage » ? (Mermet, 2007)

### La démocratie participative peut-elle supporter l'institutionnalisation ?

Les Conseils de développement permettent de reconnaître et d'organiser la participation de groupes sociaux au travail des collectivités territoriales. Ces modalités sont encadrées, même si elles dépendent de la façon dont les conseils de développement se saisissent de cette mission.

Cet encadrement peut sembler difficilement compatible avec le sens fortement critique donné à la notion de participation lorsqu'elle émerge dans les années 1960. La démocratie participative est d'abord critique d'une conception élitiste de la démocratie, ce qui implique la promotion d'une citoyenneté active dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique.

La question peut se poser dès lors de savoir si la démocratie participative peut supporter l'institutionnalisation : alors qu'elle naît de l'observation des limites du fonctionnement

des démocraties représentatives, ne risque-t-elle pas en s'institutionnalisant de promouvoir une participation faible, porteuse de modifications marginales dans la répartition des pouvoirs de décision ?

### Différentes formes de participation qui peuvent être entendues :

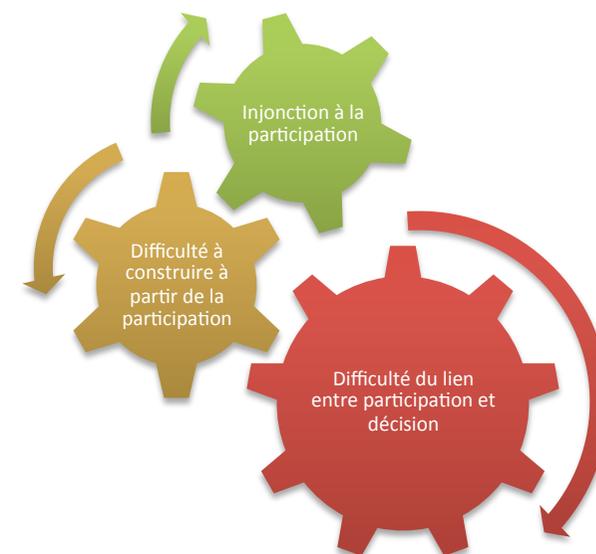
La démocratie participative renvoie à un **ensemble de procédures et de dispositifs** favorisant l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques. Des modalités d'implication très variées peuvent donc en fait se retrouver sous cette appellation. Pour saisir ces différentes formes de participation, il convient de comprendre à quelles crises elles s'adressent (Blondiaux, 2007).

Face à la **crise de l'autorité politique** et scientifique, l'enjeu est de parvenir à prendre en compte le citoyen ordinaire et travailler à l'élévation de son niveau de compétence. La participation du citoyen apparaît ainsi comme un moyen de gérer politiquement les formes d'incertitude, lorsqu'aucune bonne solution ne semble émerger a priori.

La **crise de la participation** est née du

constat de l'affaiblissement des organisations qui traditionnellement représentent les groupes sociaux (syndicats, partis politiques). La participation entend alors remédier à l'accès inégal des différents groupes sociaux aux lieux de décision, rendre visible les invisibles.

La **crise de la délibération publique** souligne la mise en doute de la capacité des instances politiques de la démocratie représentative à prendre les bonnes décisions. La participation pose alors les questions de savoir comment organiser le débat public et permettre l'accès de différentes opinions à l'espace public.





## II. Des enjeux forts

### Une légitimité à construire vis-à-vis d'interlocuteurs variés

Il est possible d'identifier des sources multiples de légitimité. En plus de la légitimité traditionnelle, ancrée dans l'héritage historique, de la légitimité charismatique, propre aux « leaders », de la légitimité rationnelle, invoquée par les démarches se réclamant d'un raisonnement scientifique, il est possible de parler également de légitimité légale, conférée par les textes de lois, de légitimité issue de l'expertise ou encore la légitimité démocratique...

Plutôt que d'opposer légitimité à illégitimité, il peut être intéressant de penser divers degrés de légitimité, qui peuvent aller de l'approbation massive au rejet, en passant par un consentement plus ou moins réservé, un soutien diffus. De plus, il peut être bon de garder en tête que la légitimité fait rarement l'unanimité : elle est souvent relative à un point de vue, un positionnement.

A ce titre, les Conseils de Développement ont à construire leur légitimité vis-à-vis d'interlocuteurs variés : vis-à-vis des élus, vis-à-vis des citoyens, vis-à-vis des autres instances de la société civile ou encore vis-à-vis des services. Et pour ne pas tomber dans les travers d'une légitimation creuse, **le mieux est encore de parvenir à montrer en quoi les Conseils de Développement sont utiles socialement et participent pleinement au développement des territoires.**

### Des conceptions différentes derrière le vocable « développement »

Or la notion de développement n'est pas univoque. De quel développement parle-t-on lorsque l'on parle de « conseil de développement » ? Les différentes dimensions du développement renvoient en effet à des réalités diverses.

Entendu en termes économiques,

il s'agit de contribuer à créer des emplois, de l'activité économique.

Entendu en terme social, le développement renvoie davantage aux moyens d'assurer la cohésion et le lien social, d'appuyer la redistribution des richesses et l'accès à tous au même service.

En terme d'identité ou de culture, le développement consiste à assurer la transmission des valeurs, à valoriser le patrimoine, à travailler à partir des territoires et de leurs spécificités.

Le développement peut également recouvrir une acception environnementale, il s'agit alors de protéger les ressources naturelles et privilégier les énergies douces, assurer la durabilité du modèle de développement.

Quelles sont les attentes vis-à-vis des Conseils de Développement et comment celui-ci se positionne-t-il par rapport à ces différentes dimensions ?

Au carrefour de  
légitimités croisées :

Vis-à-vis des élus

Vis-à-vis des  
services

Vis-à-vis des  
citoyens

Vis-à-vis des autres  
instances de la  
société civile



## II. Des enjeux forts

### La visibilité des Conseils de Développement en question

Il existe aujourd'hui une **très grande variété d'instances de démocratie participative** : CESER, conseils de quartier, conseil des Sages, etc.

Les Conseils de développement peuvent eux-mêmes avoir des **appellations différentes** : conseil de développement, conseil de développement durable, etc. Leur territoires d'intervention sont **inégaux** (agglomération, Pays), ce qui fait que les dynamiques dans lesquelles s'inscrivent les Conseils de Développement peuvent varier de façon importante. Lorsque les uns font face à la fragilisation des Pays, les autres font face à l'émergence des Métropoles.

Leurs compétences peuvent également être **difficiles à appréhender** : il n'est pas évident de percevoir la portée des avis et propositions sur lesquelles travaillent

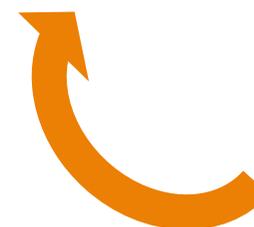
les Conseils de Développement. De plus, ils sont attachés à des dispositifs complexes, tels que les fonds européens Leader et travaillent principalement à une échelle territoriale encore mal appréhendée par les citoyens (l'échelle d'un Pays, d'une communauté d'agglomération dont les limites ne cessent d'être modifiées).

Au delà de ces difficultés d'appréhension, les Conseils de Développement restent dans leur ensemble des **structures peu médiatisées**, ce sont globalement des structures dont l'ancrage institutionnel reste à consolider. Les membres des Conseils de Développement ont un rôle à jouer dans la réponse à apporter face à ces différents enjeux, notamment en posant la question de l'impact des Conseils de Développement.

**Rendre compte de l'impact des Conseils de Développement : un enjeu de premier ordre**

Il ne s'agit pas uniquement de pouvoir lister les réalisations de chaque Conseil de Développement (combien de groupes de travail organisés, combien de rapports ou d'avis rédigés), ni de s'intéresser uniquement aux résultats (combien de personnes ont été sensibilisées sur une thématique, comment les avis ont-ils été pris en compte, etc.).

L'enjeu est de **parvenir à dire et à suivre les raisons pour lesquelles le Conseil de Développement est effectivement utile : en quoi est-il effectivement utile à ses membres et à ses équipes ? A la population qu'il entend représenter ? Aux acteurs du territoire ? Quelle est la plus-value d'un Conseil de Développement ?** C'est à partir de ces enjeux et ces impacts que peut être interrogé et construit le rôle des Conseils de Développement demain.



Comment  
inverser  
la dynamique ?

## Deuxième Partie

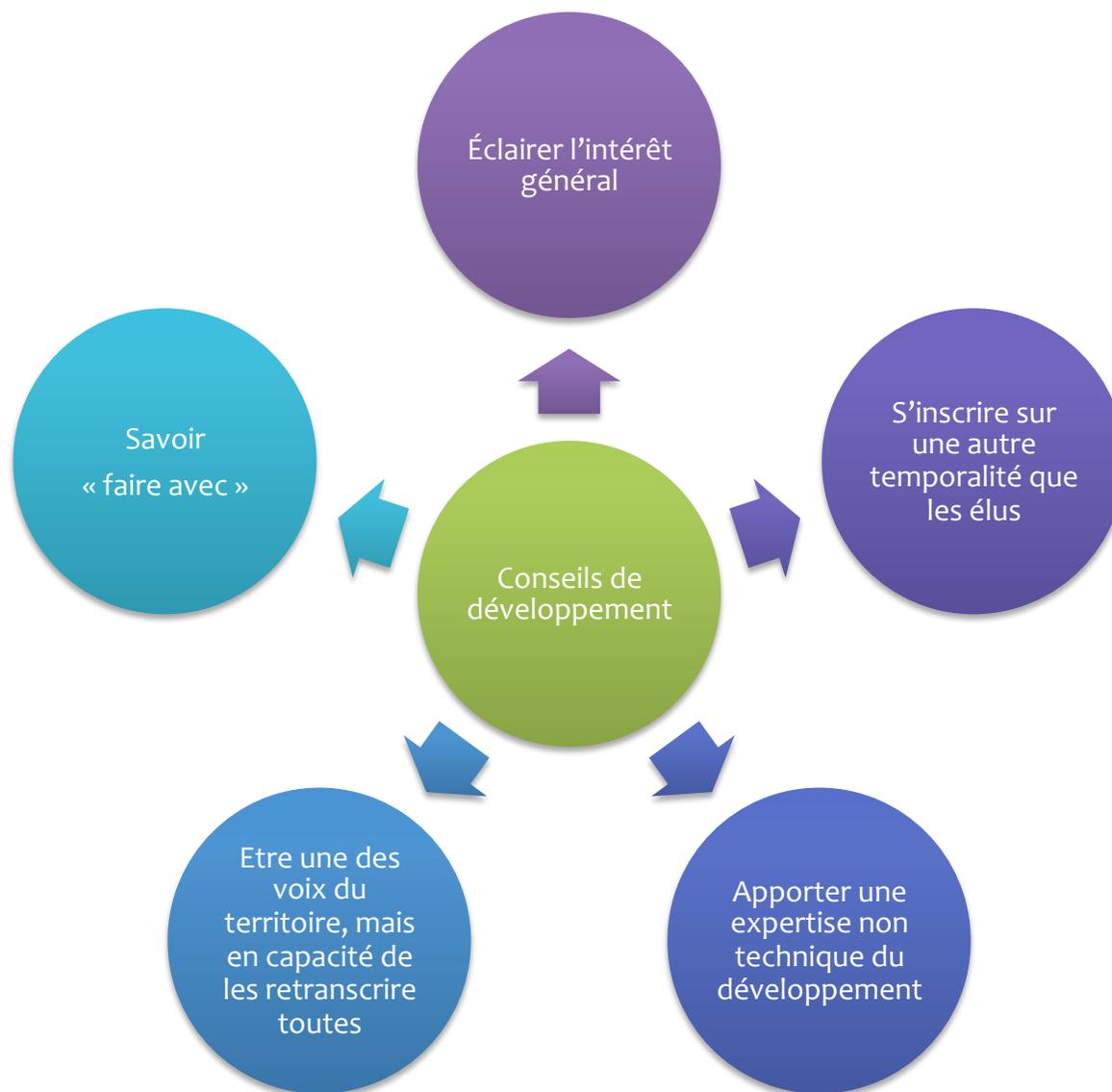
**Quel peut être demain le rôle des Conseils de Développement et de leurs membres bénévoles ?**



*“L'avenir est quelque chose qui se surmonte.  
On ne subit pas l'avenir, on le fait.”*  
Georges Bernanos



## I. Des opportunités à saisir ou à créer



### Les Conseils de Développement : des structures « à l'interface »

Les Conseils de Développement se trouvent à l'interface de la société civile organisée (les syndicats, les associations, les entreprises, les groupes d'intérêt, etc.), des élus et de la population. A ce titre et relativement à ces trois « mondes », ils participent à trois enjeux principaux :

- **l'enjeu du développement des compétences des acteurs,**
- **l'enjeu de la réponse aux besoins collectifs**
- **l'enjeu de l'amélioration des capacités d'action**

Cette position est certes extrêmement exigeante, mais le Conseil de Développement peut travailler à inventer et mettre en œuvre des réponses spécifiques pour chacun de ces enjeux. C'est pourquoi ce qui peut apparaître comme une tâche difficile ou complexe doit avant tout être considéré comme un défi à relever, une responsabilité à assumer, une opportunité à saisir ou à créer.



# I. Des opportunités à saisir ou à créer

## Améliorer les capacités d'action

Etre attentif aux capacités d'action (en s'inspirant par exemple des « capabilities » telles que développées par Amartya Sen) permet de penser ce que les individus sont en capacité de réaliser et non pas seulement des biens sociaux dont ils disposent. Le fait de pouvoir vivre mieux dépend certes des différents moyens qui sont disponibles, mais également de la capacité à s'en saisir, à en faire quelque chose.

A ce titre, il est possible de penser l'action des Conseils de Développement dans l'objectif d'améliorer les capacités en terme **d'élaboration** et de **décision**, mais également dans la **mise en œuvre** des projets et des initiatives sur le territoire. Ces trois volets sont en effet complémentaires et peuvent s'inscrire pleinement dans les attributions et les actions des bénévoles au sein des conseils de développement :

- Être en capacité de formuler un projet, une stratégie
- Être en capacité de structurer un projet, une stratégie
- Accompagner et suivre la mise en œuvre

## Développer les compétences des acteurs

Que ce soit en terme de **légitimité**, **d'expertise** ou de **civisme**, il est possible de concevoir l'action des conseils de développement comme devant viser leur renforcement et leur consolidation, non pas seulement en son sein et relativement à ses membres bénévoles, mais en direction du territoire, aussi bien auprès de la société civile organisée, des élus et de la population.

Alors que les besoins et les intérêts de certains acteurs ne sont pas rendus visibles ou portés par eux mêmes, comment les conseils de développement peuvent appuyer la légitimité de différentes paroles dans l'espace public ? Comment peuvent ils permettre d'augmenter les niveaux d'expertise politique, démocratique et socio-économique sur l'ensemble du territoire ? Comment peuvent ils construire et encourager le civisme auprès de toute la population du territoire par leur action ?

Ces questionnements peuvent permettre de dessiner des modalités d'action originales et renouveler la conception du rôle des conseils de développement ainsi que leur impact pour les territoires.

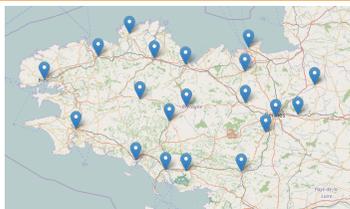
## Répondre aux besoins collectifs

Les besoins catégoriels et individuels se distinguent des **besoins collectifs** sur lesquels les conseils de développement sont appelés à travailler. La capacité à les distinguer est déterminante.

Identifier, construire et chercher à satisfaire les besoins collectifs implique de parvenir à générer du *commun* entre différentes catégories d'acteurs sur un même territoire. Cette capacité est déterminante dans la mission d'approfondissement démocratique des Conseils de Développement : en cherchant à traverser les logiques individuelles et sectorielles, les conseils de développement doivent être en capacité de penser ce qui paraît pertinent, juste, utile. En examinant les besoins du territoire et en réfléchissant à la manière de les satisfaire, ils ont pour objet de transposer sur leur territoire les conditions d'un « intérêt général territorialisé ». Par ailleurs, le fait de participer à construire du commun peut être un levier de renouvellement de l'imaginaire politique.



## II. Des leviers d'action à mobiliser



# Mettre en action les Conseils de Développement de demain

**1** S'inscrire dans une autre temporalité

**2** Apporter une autre expertise

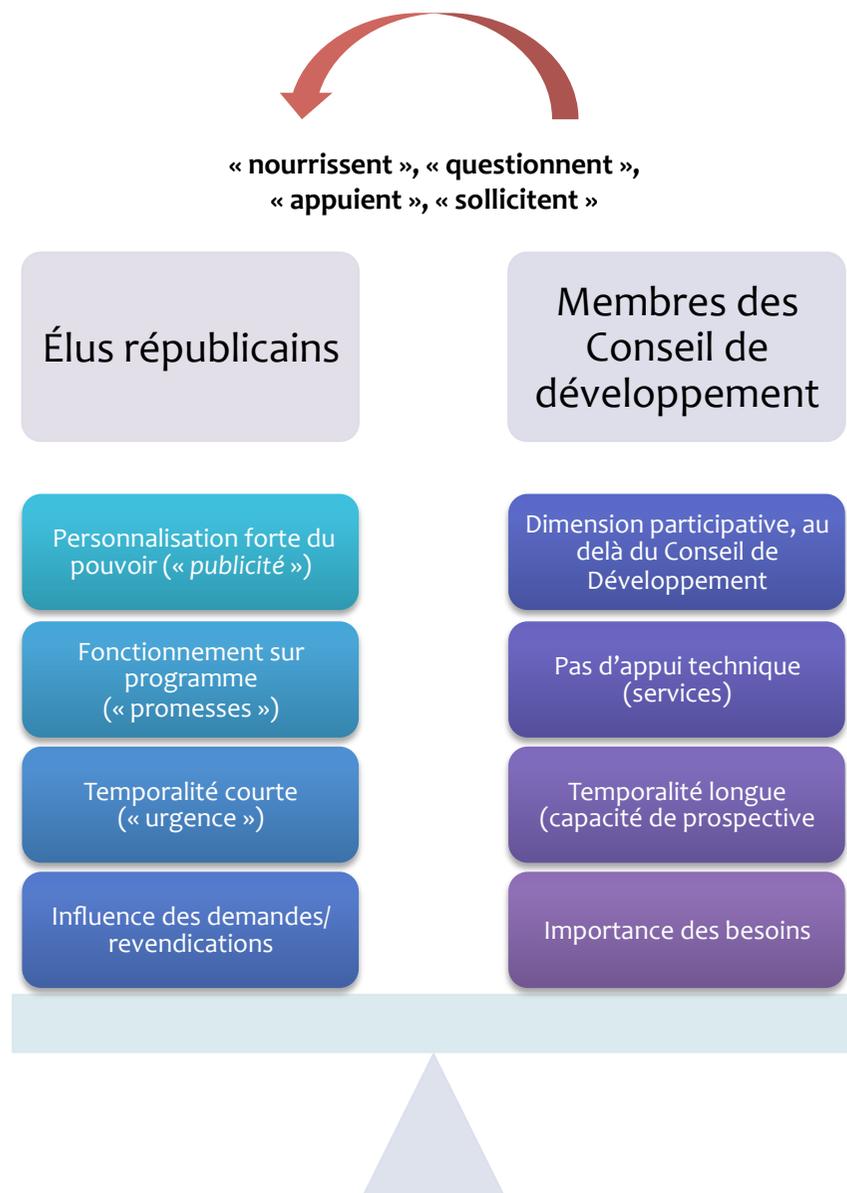
**3** Intervenir dans le cycle des projets du territoire

**4** Porter « les voix » du territoire

**5** S'inscrire dans une logique d'innovation



# 1. S'inscrire dans une autre temporalité



**Travailler selon une temporalité propre aux Conseils de Développement : un positionnement à valoriser.**

Les élus sont tributaires d'une personnalisation forte de leur pouvoir et d'un programme qui les engage. Ils s'inscrivent dans une temporalité qui peut sembler toujours plus courte, au rythme des urgences et du traitement médiatique des problèmes publics. Là où les élus sont tenus de répondre à différentes demandes et revendications, le Conseil de Développement peut se positionner en appui constructif, inscrit dans un temps plus long, en se consacrant avant tout aux besoins qu'il est en mesure d'identifier et de relayer sur son territoire.

L'enjeu pour les Conseils de Développement est à ce titre de s'inscrire dans une **temporalité longue et de développer une capacité de prospective propre**, qui peut également venir diminuer sa dépendance à d'autres agendas qui ne sont pas le sien. L'enjeu pour les Conseils de Développement est en effet de parvenir à co-construire les projets qui façonneront le territoire de demain. A ce titre, il ne s'agit pas seulement de s'aligner en réaction à de grandes tendances perçues, mais de se réapproprier la capacité à dessiner ces grandes tendances, en lien avec les autres acteurs du territoires.

**Et concrètement, qu'est-ce que ça peut donner ?**

- ❖ **Développer la capacité prospective des Conseils de Développement** : Il s'agit de se projeter dans le futur en terme de tendance mais également de projet. Se projeter dans l'avenir à 10 ans par exemple permet de penser des modalités d'action ambitieuses tout en mesurant progressivement les retombées. Les membres bénévoles peuvent aller à la rencontre des acteurs du territoire, mener un travail de terrain pour appuyer l'émergence et suivre des initiatives dans ce cadre.



## 2. Apporter une expertise *autre*

### Les Conseils de Développement : à l'interface du *pourquoi* et du *comment* ?

Les Conseils de Développement se trouvent à l'interface de deux positionnements complémentaires : le *pourquoi* et le *comment*.

Le *pourquoi* renvoie à la capacité des acteurs et des institutions à s'inscrire dans la **question du sens** et à développer des visions et des cadres d'action en mesure de l'incarner. C'est le propre de la pensée politique que de chercher à justifier en terme de fins les actions mises en œuvre : que visent elles ? Vers quel modèle de société tendent-elles ? Les idées ainsi mobilisées relèvent à proprement parler de

l'élaboration et de la confrontation des modèles politiques qui semblent les plus désirables pour la société, le territoire. Si les Conseils de Développement peuvent choisir de se revendiquer de cette expertise, ils risquent néanmoins de se retrouver en concurrence directe avec les élus, sans pour autant partager la légitimité électorale que leur confère la démocratie représentative.

Les membres des Conseils de Développement, de part leur activité professionnelle ou à travers leur participation à différentes commissions, peuvent également être les dépositaires d'une **expertise technique** forte. Mais si les Conseils de Développement ne se positionnent que relativement à cette expertise

technique, le risque est grand d'agir en redondance avec les services, dont le rôle est précisément d'appliquer les décisions politiques en mobilisant leur expertise technique.

### Construire, mobiliser et valoriser une expertise propre

Pour relever les défis auxquels ils font face, les Conseils de Développement doivent pouvoir construire, mobiliser et valoriser une expertise propre. La position d'extériorité des membres bénévoles peut être leur force, ni élus, ni services techniques, ils apportent une **expertise extérieure** spécifique.

### Et concrètement, qu'est-ce que ça peut donner ?

- ❖ Développer une expertise sur les besoins du territoire : être l'instance en capacité d'identifier et de formuler les besoins du territoire au delà des demandes et des revendications
- ❖ Ancrer cette expertise dans une dimension participative au delà du fonctionnement interne du Conseil de Développement : conçu comme une instance de démocratie participative territoriale, il s'agit de voir le Conseil de Développement non comme le lieu de sa mise en œuvre mais comme le chef d'orchestre, en favorisant l'implication de tous les acteurs du territoire. Les bénévoles peuvent à ce titre rencontrer les acteurs du territoire mais également provoquer leur rencontre lorsque cela est pertinent, selon les besoins perçus.



### 3. Intervenir dans le cycle des projets de territoire

La fonction dévolue aux conseils de développement amène leurs membres à se positionner sur trois missions essentielles:

- Identifier les enjeux du territoire et en comprendre les besoins
- Élaborer des pistes de solutions
- évaluer l'impact des orientations, actions ou projets mis en place, et éventuellement les valoriser

#### Comprendre et évaluer les besoins

Identifier les besoins d'un territoire constitue l'une des dimensions d'expertise nécessaire des conseils de développement, qui doivent initier avec les acteurs sociaux, économiques, institutionnels et politiques, des temps de débats, de controverses, de diagnostics pour discuter les enjeux forts du territoire, et mettre en lumière, au-delà des avis des uns et des autres, une lecture collective des besoins du territoire. Porteur d'une démarche participative, il doit amener la société civile à réaliser ce travail d'identification qui se distingue de la seule expression des attentes et des demandes des habitants. Un effort de traduction des revendications est nécessaire afin de construire ce qui relève de l'intérêt collectif, général, territorial.

#### Elaborer des pistes de solutions

Le Conseil de développement dispose à travers ses membres d'une capacité d'expertise pour imaginer et proposer des solutions, sous la forme de propositions, de recommandations. Cette fonction est essentielle puisqu'il ne s'agit pas simplement d'avoir une lecture pertinente des besoins du territoire, mais bien d'identifier les solutions qui permettraient localement de les satisfaire. Cela passe à la fois par la stimulation auprès des membres d'une capacité de créativité, d'inventivité pour transposer des solutions dans les propositions qu'ils formulent, mais par une organisation de la réflexion sur le territoire, au-delà des membres. Le conseil de développement doit participer à l'élaboration et à l'expérimentation de nouvelles idées, de nouveaux modèles, de nouvelles réponses avec les acteurs du territoire pour éclairer le champ des possibles.

#### Evaluer l'impact

Le conseil de développement doit être attentif aux réalisations qui suivent et incarnent les décisions, en focalisant moins sur les résultats directs des actions que sur leur impact direct et indirect à moyen et long terme.

Pour jouer tout son rôle auprès des élus et des habitants, le conseil de développement doit donc investir l'évaluation des impacts des actions qui s'opère à travers le projet de territoire. Sans limiter cette expertise aux seuls membres, il peut co-construire et organiser des temps d'évaluation partagés avec les acteurs du territoire. En allant jusqu'à diffuser auprès des acteurs du territoire une culture de l'impact territorial de leurs actions, il peut amener une meilleure prise en compte de l'intérêt général dans chaque projet initié et mis en place localement.

Se doter de **critères de bonne décision**, en répondant aux questions suivantes :

- ❖ **Le contenu de la décision est-il pertinent**, répond-il effectivement à la problématique posée?
- ❖ **Le contenu de la décision est-il partagé**, les acteurs se reconnaissent-ils dans la solution qui émerge?
- ❖ **Le contenu de la décision peut-il se traduire sur un plan opérationnel**, induit-il une action faisable, réalisable ?



## 4. Porter les « voix » du territoire

### Mettre en relation les acteurs du territoire

Une autre action fondamentale des conseils de développement est de mettre en relation les acteurs du territoire : habitants, acteurs socio-économiques, élus, quelques soient les catégories sociales ou les classes d'âges. Ce faisant, le conseil de développement s'inscrit comme une structure ouverte sur l'ensemble de la société locale, capable de solliciter ou provoquer les rencontres. Cette posture des conseils de développement nécessite bien entendu un investissement important en termes de réseaux, de présence sur le territoire. Elle pose comme essentielle la fonction d'animation, non seulement du conseil en lui-même, mais du territoire, puisqu'il s'agit bien de préparer la société civile à intervenir dans le débat public sur les questions relatives au territoire.

### Jouer un rôle de passeur et de médiateur

Cette fonction appelle à un positionnement complexe : certes, il convient de s'assurer que les membres disposent d'informations et de connaissances suffisantes sur les enjeux de leur territoire pour pouvoir exprimer un avis de manière éclairée.

Mais surtout, dans une perspective de démocratie participative et de diffusion des logiques de débat au cœur du territoire, il convient que les membres du conseil de développement se fassent « passeurs », démultipliant la capacité de cette instance à faire réseau.

### Définir le rôle des bénévoles

Cette fonction de mise en réseau pose la question du rôle dévolu aux bénévoles. Ces derniers sont généralement investis dans un rôle de représentation de la société civile, ce qui en soi est complexe : en tant que représentant de la société civile, qui dois-je représenter? Comment je m'assure que je représente fidèlement et sincèrement les différentes sensibilités?

Les bénévoles sont donc chargés d'entendre et de se faire écho des besoins de chaque catégorie de populations ou de secteurs d'activités du territoire. En ce sens, les bénévoles sont moins porteurs de leur parole propre, que les porte-voix des diverses composantes de la société civile

Mais au-delà de ce rôle de représentation, les bénévoles des conseils de développement doivent être porteurs d'une vision de la manière dont le territoire doit évoluer et se développer. Au-delà du rôle de représentant ou d'élaborateur de propositions, ils assument un rôle politique fondamental sur le territoire, qui les amènent à pouvoir s'investir dans des initiatives locales, dans des débats territoriaux, dans des actions qui répondent aux principes et aux objectifs du projet de territoire. Ce rôle peut aller, si l'on conçoit une dimension très politique du bénévole d'un conseil de développement, jusqu'à porter les valeurs et les idéaux défendus par ces instances jusqu'à une échelle de proximité, en lien avec les acteurs du territoire et les porteurs de projets.

La question de la formation des membres bénévoles prend alors tout son sens car leur rôle n'est pas seulement de débattre, de proposer ou d'évaluer. Il est de porter, d'incarner des principes de démocratie participative et locale, de les faire vivre à travers les temps de rencontres, les actions dans lesquelles ils sont investis.



## 5. S'inscrire dans une logique d'innovation sociale territoriale

S'inscrire dans une logique d'innovation sociale territoriale est une voie pertinente pour construire un positionnement spécifique et utile de la part de tous les membres bénévoles des Conseils de Développement. L'innovation peut alors être conçue comme un mode d'action pour développer des projets pérennes et porteurs de valeurs fortes. En s'appuyant sur leur connaissance du territoire, des habitants et des structures qui s'y trouvent, les membres bénévoles des Conseils de Développement peuvent œuvrer pour trouver des combinaisons inédites de moyens, pour encourager des collaborations ou des rapprochements porteurs dans l'objectif de satisfaire les besoins sociaux. Le positionnement du Conseil de Développement, à l'interface de plusieurs logiques et modalités d'action, peut se révéler particulièrement adapté pour construire sur son territoire un écosystème favorable à l'innovation sociale.

Dans son rapport *L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au service du territoire*, K. Oural définit ainsi l'innovation territoriale :

**« L'innovation territoriale peut se définir comme une réponse nouvelle (ou transférée dans un contexte nouveau) à une problématique et/ou à un besoin identifiés collectivement dans un territoire, en vue d'apporter une amélioration du bien-être et un développement local durable. »**

Dans le dossier « Innovation territoriale » du Réseau Rural Français, l'innovation territoriale « est associée aux termes de développement durable, de recomposition et de partage des espaces, de réseaux communicants qui amènent de la compétitivité aux territoires et un nouveau développement économique. »

✧ **A p p u y e r l e développement de projets sur le territoire :** en organisant la rencontre d'acteurs, en signalant les besoins non pourvus, en développant une capacité de mise en réseau, de suivi et d'évaluation.

✧ **Privilégier l'impact social :** en cherchant à impulser et à promouvoir les projets les plus transformateurs à court, à moyen ou à long terme.

L'innovation dans les conseils de développement repositionne leur manière de penser leur fonction

*Dans une logique d'innovation sociale territoriale, le Conseil de Développement mobilise la société civile pour aller vers la mise en place de solutions, et explorer les actions qu'il peut mettre en œuvre pour conserver un rôle « d'aiguillon » du développement local, tout en prenant soin de ne pas chevaucher les prérogatives des instances de décision. Il peut toutefois prendre l'initiative, à travers les réseaux d'acteurs qu'il maille de donner une dimension plus forte, attractive et sociale au projet de territoire. Cette logique doit conduire le conseil de développement à rechercher, expérimenter, oser de nouvelles manières de penser le développement de son territoire, et à faire évoluer constamment la manière de mobiliser les acteurs de la société civile.*

# Bibliographie indicative





## Bibliographie indicative

---

Behrer L., 2011. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques, *Participations*, vol.1, n°1, pp.105-133.

Blatrix C., 2009. La démocratie participative en représentations. *Sociétés contemporaines*, n°74, p97-119.

Blondiaux L., Fourniau J-M., 2011. Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, vol.1, n°1, pp.10-35

Blondiaux L., 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, Seuil,

Faure A., Glassey O., Leresche J-P., 2010. démocratie participative et démocratie différentielle. *Pôle Sud*, vol.1, p.11-23.

Latour B., 2006. L'impossible concertation : une conception repolitisée de l'écologie. In : Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M. Berny N. et Emerit A. (Eds. Sci.) *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*. Volume 4. La Documentation Française Ed., Coll. L'environnement en débat, p. 179-193.

Lefebvre R., 2007. Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public, in : Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M., Hériard

Manin B. 2011. Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion ? *Raisons politiques*, n°42, p.83-114.

Mazeaud A., 2012. Administrer la participation: l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale, *Quaderni*, vol.3, n°79,p.45-58

Mermet 2007. Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs. In : M. Revel et alii, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris, La Découverte, Coll. Recherches, p369-380.

Talpin J, 2010. Ces moments qui façonnent les hommes. Eléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique. *Revue française de sciences politiques*. Vol.60, n°1, p.91-115.

## Ellyx

Recherche, conseil et ingénierie en innovation sociale

Société sous statut SCOP ARL

Siret : 793 736 216 00045

Code APE : 7022Z

[www.ellyx.fr](http://www.ellyx.fr)

[contact@ellyx.fr](mailto:contact@ellyx.fr)

*Siège social:*

*123 avenue René Cassagne*

*33150 Cenon*

*Antenne Poitiers-Futuroscope:*

*Centre des Entreprises et d'Innovation*

*Téléport 1 - 2, avenue Galilée*

*86961 FUTUROSCOPE Cedex*



**lescop**  
SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES  
ET PARTICIPATIVES

  
**lauréat**  
Réseau Entreprendre®  
Aquitaine

 **DARWIN**  
éco-système

**Futuroscope**  
TECHNOPOLE