

MONOGRAPHIE

LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION BRIOCHINE ET DU PAYS DE SAINT-BRIEUC

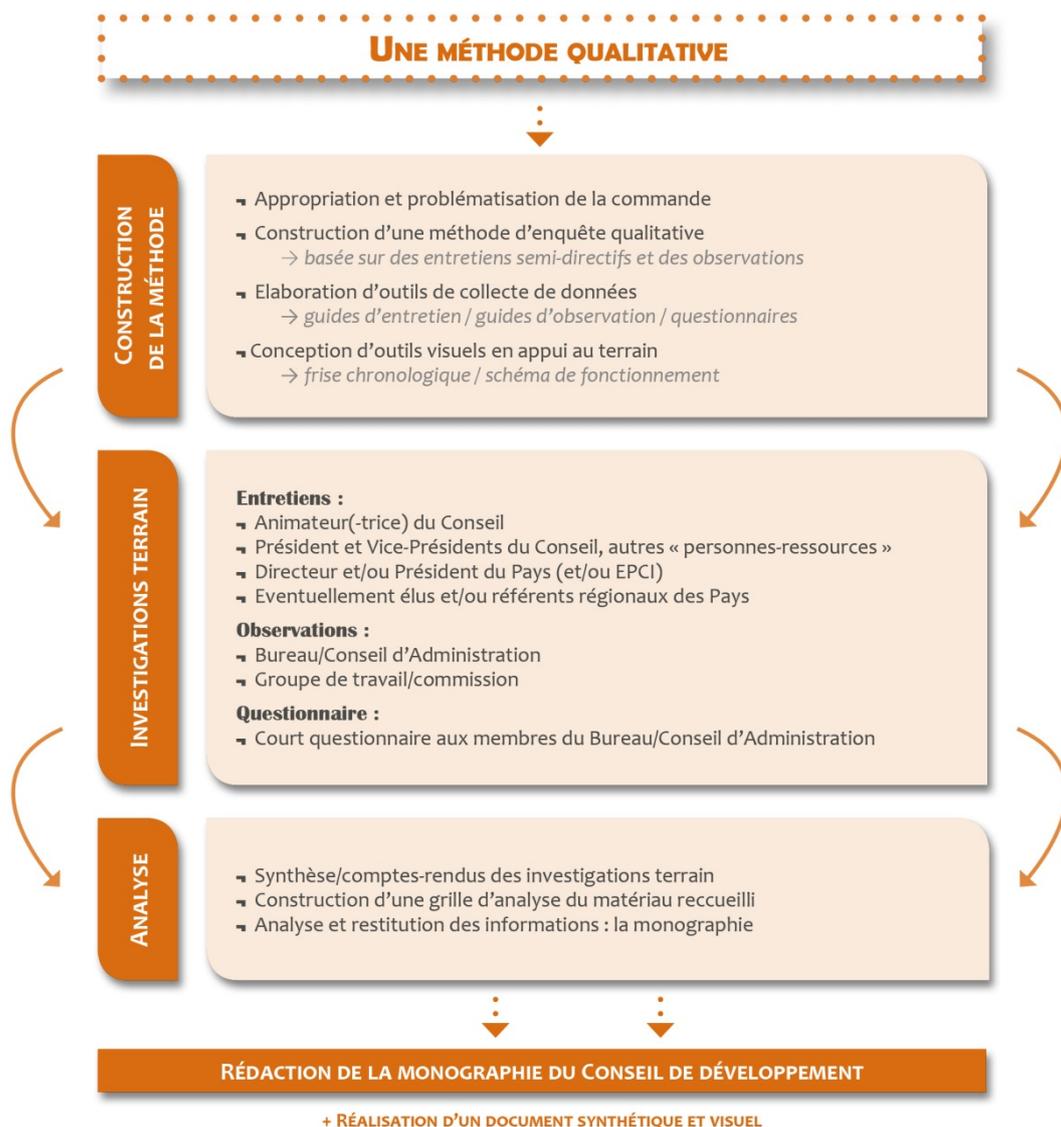


SOMMAIRE

Introduction	2
I. Une trajectoire spécifique et indépendante du passé du territoire	5
A. L'acte fondateur du Conseil de développement : une création ex-nihilo sur le territoire	5
B. Une action continue dans le temps, rythmée par des pics d'activités d'origine exogène	5
II. Le Conseil de développement, un lieu de dialogue social et de démocratie participative	8
A. Les valeurs du Conseil, reflet de la manière dont il envisage et pratique la participation	8
B. La composition : de l'expertise de la société civile organisée à la participation citoyenne	9
1. Un lieu de mise en réseau de la société civile organisée : une expertise au service du territoire	10
2. L'ouverture aux citoyens, vers plus de démocratie participative	11
C. L'organisation du travail : un Conseil de développement structuré sur son territoire	13
1. Un renouvellement perpétuel des points de vue	13
2. Des thématiques de travail ancrées sur les besoins du territoire	15
3. De la création de consensus et des prises de décisions	16
III. La perception et l'appropriation des travaux du Conseil par les élus locaux, un moyen de participer au développement local ?	18
A. Les moyens que se donne le Conseil pour être écouté, un vecteur d'appropriation par les acteurs publics du territoire	18
1. Des échanges d'informations permanents et réciproques avec le Pays	18
2. Une démarche d'auto-évaluation, un moyen de repositionner son action et de la rendre visible	19
B. La reconnaissance et l'appropriation du Conseil de développement par les élus locaux	20
1. Une dynamique d'auto-saisine, synonyme de confiance ou de non-reconnaissance des élus ?	20
2. Les moyens affectés au Conseil : entre reconnaissance et remise en cause	21
Conclusion	24

Actuellement, du fait des dernières réformes territoriales, la loi MAPTAM en 2014 et la loi NOTRe en 2015, les territoires connaissent de nombreux bouleversements tels que le renforcement de l'intercommunalité, le redécoupage des périmètres administratifs, et par ailleurs la baisse des dotations de l'État aux collectivités. D'autre part, les modes de vie et les pratiques des habitants évoluent et viennent modifier l'organisation des territoires, ainsi que les pratiques de la démocratie. Les territoires sont donc amenés à s'adapter en conséquence des réformes actuelles et de ces pratiques nouvelles.

C'est pourquoi le réseau des Conseils de développement bretons et la Région Bretagne ressentent aujourd'hui le besoin de caractériser et de préciser ces évolutions sur les 21 Conseils de développement bretons, et plus précisément la manière dont ils s'approprient ses mutations. Ainsi, le réseau et la Région souhaitent, au travers de cette étude, accompagner les différents Conseils de développement dans leur adaptation à ces mutations. L'étude est basée sur une méthodologie reproductible, préalablement élaborée (*cf. schéma ci-dessous*), pour la réalisation d'une monographie de chacun des 21 Conseils de développements bretons.



Ces monographies sont ainsi construites à partir de l'analyse du fonctionnement du Conseil de développement et des débats qui l'animent, l'objectif étant de mettre en exergue leur implication et leur impact sur les territoires bretons. Il s'agit aussi d'enrichir la réflexion des Conseils sur leur devenir et leurs complémentarités entre eux et avec les autres instances de démocratie participative locale.

Cette monographie s'appuie dans un premier temps sur l'historique du Conseil de développement. La création du Conseil de développement relève-t-elle d'une volonté locale préexistante à la loi Voynet, ou bien a-t-elle été inspirée par la loi ? Quelle étaient l'intention et l'orientation initiale du Conseil de développement ? L'activité du Conseil est-elle plutôt continue ou discontinue dans le temps ? Est-elle cyclique car liée au renouvellement de programmes tel que LEADER ? Cette activité est-elle plutôt la résultante de sollicitations d'acteurs extérieurs au Conseil ou bien issue des initiatives de ses membres ?

Deux des principes à l'origine des Conseils de développement étaient leur vocation à regrouper des acteurs de la société civile et leur liberté d'organisation, en vue à l'époque de participer à l'élaboration des chartes de territoire. Dès lors, il revenait au Conseil lui-même de définir les contours de la société civile dans le contexte de son territoire. Aussi, le Conseil de développement s'est-il plutôt attaché à devenir une instance de dialogue social au sein de la société civile organisée ou bien de dialogue plus large en référence à la démocratie participative ? En quoi cette orientation se traduit-elle dans les valeurs, la composition, l'organisation et les méthodes de travail du Conseil ?

La perception et l'appropriation des travaux du Conseil de développement par ses partenaires, notamment par les élus locaux, semble être important pour la reconnaissance du Conseil de développement. Nous avons donc souhaité interroger la communication du Conseil et le regard des instances publiques du territoire, en particulier le Pays : quels moyens se donne le Conseil de développement pour être écouté et, inversement, l'est-il réellement ?

I. UNE TRAJECTOIRE SPECIFIQUE ET INDEPENDANTE DU PASSE DU TERRITOIRE

A. L'acte fondateur du Conseil de développement : une création ex-nihilo sur le territoire

Le Conseil de développement du Pays de Saint-Brieuc et de l'Agglomération briochine est, comme son nom l'indique, à la fois Conseil de développement de Pays et d'Agglomération. Ce dernier a vu le jour en réponse à la promulgation des lois Voynet (1999) et Chevènement (1999), de manière concomitante avec la création du Pays et de l'Agglomération briochine. Il a donc été créé le 22 juin 2002, sous le statut associatif, par les élus des Communautés de communes du territoire et de la Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc. Le Conseil de développement n'est donc pas le résultat d'une éventuelle démarche préalable ou d'une habitude de dialogue territorial ancrée sur le territoire. En ce sens, il est une création « ex-nihilo » sur le territoire, liée à la création du Pays, la loi Voynet rendant alors obligatoire la création d'un Conseil de développement. C'est donc un facteur extérieur au territoire qui a impulsé sa création.

A l'origine, ce dernier s'est vu créé pour contribuer à l'élaboration d'un projet de territoire de manière co-construite entre les élus du territoire et la société civile organisée : c'était initialement son unique vocation, inscrite dans la législation. C'est donc la loi (Voynet pour le Pays, Chevènement pour l'Agglomération) qui en définit la portée au moment de sa création. Aussi, si la création du Conseil résulte d'une obligation législative, on notera tout de même particulièrement le portage politique de l'ancien Président de l'Agglomération briochine. Ce portage politique a sans doute facilité à l'époque la création d'une dynamique de dialogue entre les élus du Pays et la société civile. En 2011-2012, l'évaluation de la charte menée par le Conseil de développement confirme cette hypothèse : il en est effectivement ressorti que la charte a été, à l'origine, un outil important pour mobiliser et créer du dialogue entre les acteurs du territoire.

B. Une action continue dans le temps, rythmée par des pics d'activités d'origine exogène

L'élaboration de la Charte de développement (projet de territoire), au démarrage du Conseil de développement, a constitué une période d'effervescence en termes de réflexions et d'échanges avec les élus. Aussi, le Conseil de développement était associé activement aux commissions thématiques mixtes de travail du Pays, témoignant bien d'un dialogue territorial qui s'est instauré sur le territoire. Il faut souligner que ce choix d'associer le Conseil aux commissions est bien un choix du Pays, la loi ne l'imposant pas. Il y a donc eu des temps d'échanges entre le Conseil et le Pays, émanant d'une volonté des deux côtés.

Passés ces temps d'échanges privilégiés, avec la fin de l'élaboration du projet de territoire et la disparition progressive de la plupart des commissions thématiques du Pays, les liens de la société civile avec les élus se sont quelque peu distendus. Le Conseil de développement a alors été amené à se questionner sur son rôle : il s'est investi d'un rôle prospectif et travaille depuis très largement en auto-saisine sur les thématiques d'actualité pour le territoire afin d'éclairer le débat public. Il produit ainsi des avis et des études à destination des acteurs du territoire, notamment des élus locaux. Cette autonomie n'est malgré tout pas à voir de manière négative, car cela permet au Conseil d'avoir une vision prospective dépassant les temporalités électorales et les périmètres administratifs. Le Conseil de développement a donc su se doter d'un dynamisme de

travail émanant des acteurs privés et d'une assise sur le territoire qui perdure dans le temps, malgré un manque d'appropriation de ses travaux par les élus.

Le Conseil a par ailleurs repositionné son action par rapport au cadre de la démocratie participative en s'ouvrant plus largement, au-delà de la seule société civile organisée : en 2009, les groupes de travail, ont donc été ouverts à toute personne du territoire souhaitant y participer à titre individuel. Au regard de l'importante mobilisation citoyenne, cette ouverture s'est formalisée en 2013 par la création du 5^{ème} collège – le collège citoyen – en plus des 4 collèges existants représentatifs de la société civile organisée. Le Conseil de développement a ainsi affirmé son rôle de mise en réseau des acteurs de la société civile et de son expertise. Pendant plusieurs années, le Conseil de développement a donc largement travaillé en auto-saisine, en mobilisant les acteurs privés pour instaurer une réelle dynamique de dialogue entre ces derniers.

Plus récemment, le Conseil connaît une autre période privilégiée en matière de travail commun avec le Pays, issue en partie de facteurs extérieurs. D'une part, la transformation du Pays en Pôle d'Equilibre Territorial Rural (PETR) en 2015, régie par la loi MAPTAM (2014), implique l'élaboration d'un projet de territoire auquel doit être associé le Conseil de développement. Mais si la loi stipule que ce dernier doit y être associé, la participation du Conseil de développement aux groupes de travail est bel et bien un choix du Pays puisque rien dans la loi n'impose sa participation aux rencontres entre élus. De plus, son implication et ses contributions sur le projet de territoire relèvent bien d'une dynamique et d'un choix propre du Conseil. Il y a d'ailleurs eu une forte mobilisation de la société civile autour de l'élaboration du projet de territoire. D'autre part, le Conseil régional a fait le choix d'associer les membres de la société civile organisée, issus du Conseil de développement, à co-élaborer les contrats de partenariat Europe-Région-Pays. Bien que ce soit bel et bien la société civile organisée qui soit visée, cela impacte directement le Conseil de développement et lui confère un rôle et des responsabilités qu'il n'avait pas jusqu'alors dans les politiques publiques.

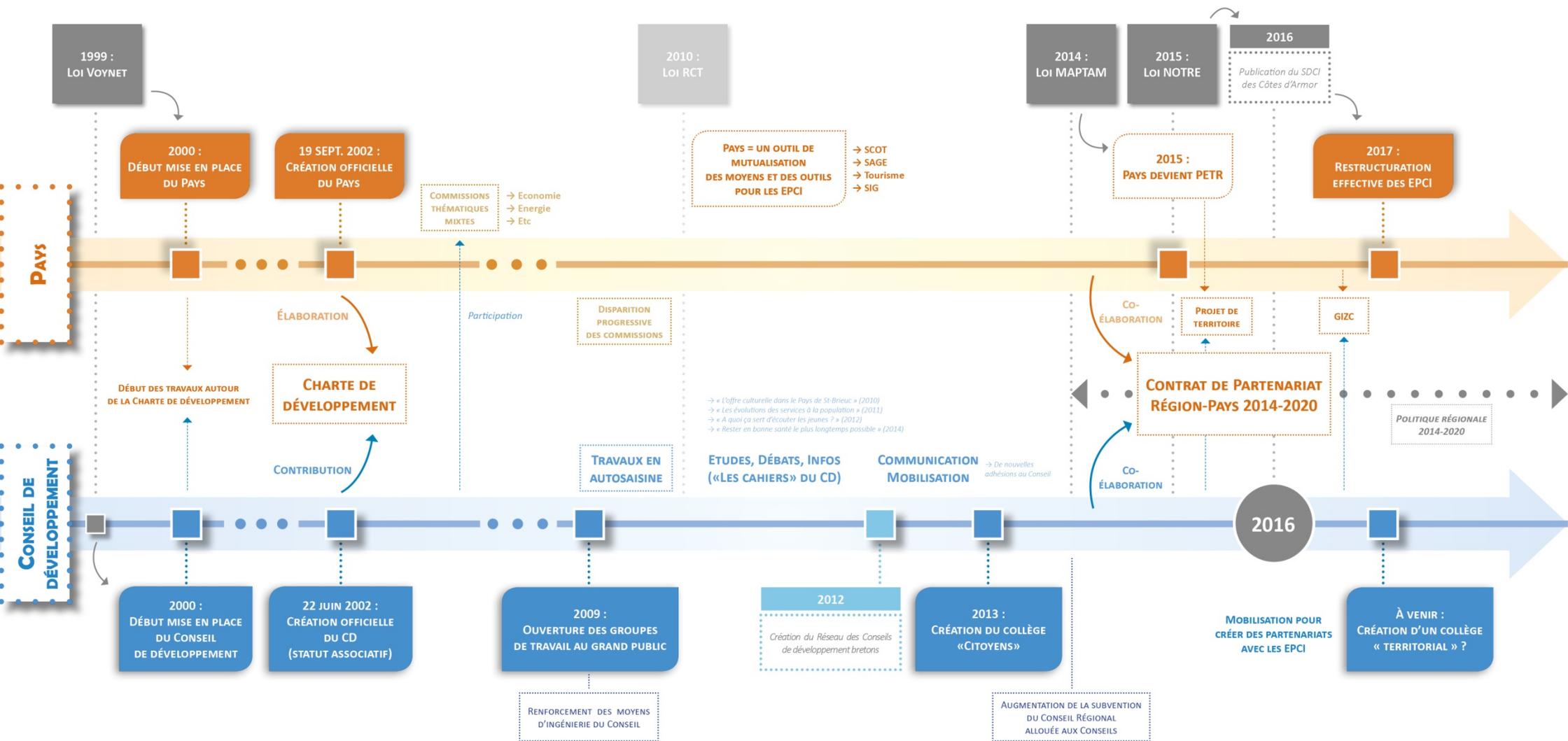
Une dynamique de travail endogène et continue, des échanges avec les élus ponctuels et d'origine exogène

On peut ainsi remarquer une certaine discontinuité au cours de la vie du Conseil de développement, notamment au regard des liens avec les élus du territoire (*cf. frise chronologique ci-après*). En revanche, on peut identifier un dynamisme continu du Conseil grâce à ses auto-saisines en lien avec l'actualité et les besoins du territoire. Mais on peut remarquer tout autant que les pics d'activité et d'échanges avec les élus sont issus de démarches imposées par des facteurs extérieurs au territoire : la Charte de développement, le contrat de partenariat 2014-2020, le projet de territoire du PETR ou encore plus récemment la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). Il en ressort donc d'une part une dynamique « en autonomie » qui s'est instaurée, avec une forte implication bénévole des membres, témoignant de l'assise territoriale du Conseil. D'autre part, il en ressort des relations avec les élus peu évidentes et non « naturelles » au-delà des formes instituées, ce qui questionne la nature des relations entre le Conseil et les élus.

En outre, cela témoigne d'une réelle capacité des acteurs privés à se mettre en réseau pour créer des dynamiques sur le territoire, mais également des difficultés à les valoriser, à les mettre en lien et à construire des complémentarités. Il n'est d'ailleurs pas anodin de remarquer que le portage symbolique du Conseil est aujourd'hui assuré par les membres de son instance de gouvernance, c'est-à-dire par des acteurs de la société civile organisée eux-mêmes. Cela témoigne bien du dialogue territorial qui s'est peu à peu instauré sur le territoire, mais aussi du manque de portage politique de la démarche. Dans ce contexte et avec la montée en puissance des EPCI, entre autre, ce sont autant d'éléments qui poussent aujourd'hui le Conseil de développement à s'interroger sur son rôle et à se mobiliser pour son construire son devenir.

HISTORIQUE ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS DE ST-BRIEUC ET DE L'AGGLOMÉRATION BRIOCHINE



II. LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT, UN LIEU DE DIALOGUE SOCIAL ET DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

A. Les valeurs du Conseil, reflet de la manière dont il envisage et pratique la participation

Comme évoqué précédemment, le Conseil de développement est une création des lois de 1999, afin que la société civile et les élus co-construisent ensemble un projet de territoire. C'est notamment l'idée d'associer la société civile organisée à l'identification des enjeux du territoire et aux réponses à y donner, en sollicitant son expertise quotidienne. Le Conseil de développement est donc une instance génératrice de réseau afin d'instaurer un dialogue territorial et légitimer la voix de la société civile dans le champ du développement local.

Par ailleurs, si le terme de « démocratie participative » n'était pas employé, cela représentait déjà un « embryon » de démocratie participative, selon l'expression du Président. La notion en tant que telle n'est arrivée que plus tard, lorsque le dialogue entre les acteurs s'est réellement ancré sur le territoire. Aussi, le Conseil de développement se considère comme l'une des composantes de la démocratie participative, sans en avoir pour autant l'exclusivité. La démocratie sociale dans les entreprises, le tissu associatif, par exemple, ont d'après eux autant de légitimité en la matière. Pour les membres interrogés, l'idée de démocratie participative renvoie à celle de démocratie collaborative : « *Quand on parle de participation, on est dans la co-production d'un projet* » affirment-ils. D'après le Conseil, le désintérêt de la population à l'action publique n'est pas une fatalité, à condition d'être dans la co-production réelle de quelque chose.

Mais au-delà d'associer la société civile aux réflexions, c'est surtout la mise en réseau des acteurs privés qui en fait la valeur, et potentiellement un poids pour infléchir le développement local. L'intérêt du Conseil est bien que ses membres puissent débattre et apporter leurs idées pour le territoire. C'est notamment pourquoi le Conseil de développement n'est pas l'expression de groupes de pression ou de groupes de défense d'intérêts particuliers, mais se doit bel et bien d'être au service de l'intérêt général. D'après ses membres, les valeurs fondamentales du Conseil sont donc l'humanisme, l'écoute des autres et la volonté d'arriver à un consensus au service du territoire, en se servant des divergences pour être constructif. « *Faire partie du Conseil de développement, c'est savoir donner du temps pour son territoire* », précise également le Président, c'est-à-dire que le bénévolat est l'une des valeurs majeures du Conseil.

L'instance se veut ainsi être un fournisseur d'avis, d'idées et de préconisations, ce dans l'idée de fournir aux élus des avis éclairés pour les décisions. Aussi, le rôle du Conseil est d'apporter au débat public une autre vision des choses, notamment en anticipant les besoins futurs, qui n'est pas liée à une élection ni à ses temporalités : le but n'est ainsi pas d'être en opposition avec les élus, qui ont leur légitimité, mais de ne pas représenter non plus un simple faire-valoir au service d'intérêts particuliers. Aussi, dans le cadre de la démocratie participative, il ne s'agit pas de pouvoir décider à la place des élus, mais à minima de pouvoir donner un avis afin de nourrir leurs réflexions par des acteurs au plus proche du terrain. Enfin, d'après le Président, le support « Conseil de développement » ne représente qu'un outil au service d'un territoire, l'important étant que chaque territoire se l'approprie et l'adapte à ses problématiques propres.

D'après les membres du Conseil d'Administration, les valeurs du Conseil de développement sont, sur le fond, les mêmes depuis sa création car il a toujours été positionné dans le cadre de la démocratie participative. En revanche, les modalités d'expression de cette démocratie ont évolué. Depuis toujours, le Conseil de développement fonctionne suivant un mode de représentation de la

société civile organisée, mais s'est depuis vu enrichir de l'implication des citoyens depuis 2009. Il y a donc aujourd'hui cette double dimension dans le Conseil, qui se répercute sur sa manière de travailler. Ainsi, comment ces valeurs se répercutent-elles sur l'organisation interne et les méthodes de travail du Conseil de développement ?

B. La composition : de l'expertise de la société civile organisée à la participation citoyenne

Le Conseil de développement regroupe actuellement une soixantaine de membres (*cf. encart suivant « Les structures adhérentes au Conseil de développement »*), réunis au sein de 5 collèges d'appartenance. Les quatre premiers collèges réunissent des personnes morales, c'est-à-dire des organismes, tandis que le 5^{ème} collège réunit des personnes physiques, c'est-à-dire des habitants à titre individuel. Les 5 collèges sont les suivants :

- Collège 1 : Entreprises, activités professionnelles et organismes de développement
- Collège 2 : Services publics et établissements publics
- Collège 3 : Syndicats de salariés
- Collège 4 : Vie collective (associations)
- Collège 5 : Citoyen

Le rattachement des adhérents aux 5 collèges a pour objectif de garantir la représentativité au sein de l'instance décisionnelle du Conseil de développement, c'est-à-dire au sein du Conseil d'Administration (*cf. encart « L'organisation interne du Conseil de développement » et schéma de fonctionnement*). Il est notamment question de l'équilibre des points de vue de lors prises de décisions en Conseil d'Administration.

L'adhésion au Conseil de développement a pour base le volontariat et le bénévolat, qui reflètent bien les valeurs qu'il porte. Pour autant, le Conseil de développement n'est pas passif et tente de mobiliser les personnes à travers des soirées ouvertes à tous, grand public comme élus, et ses publications. Aussi, il y a un renouvellement important de la participation dans les groupes de travail, avec un réseau d'acteurs qui s'étoffe de plus en plus, ce qui enrichit la vision du Conseil de développement. En revanche, les membres rencontrés insistent sur la difficulté à mobiliser des salariés ou des jeunes, pour qui les réunions en soirée ne sont pas nécessairement très porteuses, bien ce n'en soit pas la seule raison. Les membres interrogés insistent également sur la notion de bénévolat et sur le temps d'implication important pour les personnes qui s'engagent dans le Conseil, ce qui peut représenter un frein potentiel pour certains.

Il faut souligner la mobilisation du Conseil de développement pour s'ouvrir davantage, notamment par le biais de l'ouverture aux citoyens dont il sera question plus loin. Aussi, le Conseil a mis en œuvre en 2012-2013 une stratégie de communication et de mobilisation, celle-ci ayant abouti à de nouvelles adhésions au sein du Conseil. Par ailleurs, le Conseil de développement est allé à deux reprises à la rencontre des jeunes : la 1^{ère} fois lors d'une soirée festive « *Buzz de Nuit* » (en 2011), puis dans le cadre de sa stratégie de mobilisation, en 2014, où il a mobilisé une centaine de jeunes, pour recueillir leurs avis et perceptions du vieillissement de la population. Le Conseil a donc fait un réel effort d'ouverture depuis quelques années, ce qui se manifeste par : ces opérations spécifiques de mobilisation, le développement de nouveaux partenariats et, de fait, l'augmentation de son réseau, ainsi que la hausse du nombre d'heures de bénévolat consacrées au Conseil.

Les modalités d'adhésion au Conseil de développement

Lorsque qu'une structure ou un habitant souhaite adhérer, la demande passe en Conseil d'Administration qui a un droit de regard sur les adhésions afin de veiller à l'intérêt général des travaux du Conseil de développement. En effet, si une structure « lobbying » souhaitait adhérer, il jouerait le rôle de « filtre ». La question est malgré tout plus complexe lorsqu'il s'agit des citoyens adhérant à titre individuel : en effet, il a pu y avoir quelques craintes, lors de l'ouverture du collège citoyen, sur les raisons poussant les habitants à adhérer au Conseil de développement : est-il question de défendre des intérêts particuliers ? En pratique, le Conseil d'Administration n'a jamais eu à s'opposer à une demande d'adhésion. Par ailleurs, à leur adhésion, les adhérents versent une cotisation de 30 € pour les structures et d'1 € pour les habitants, résultat de la formation du Conseil de développement sous un statut associatif, mais qui reste purement symbolique.

1. Un lieu de mise en réseau de la société civile organisée : une expertise au service du territoire

Le Conseil de développement fonctionne en premier lieu suivant un mode de représentation de la société civile organisée. Ce sont d'abord les structures qui adhèrent, chacune désignant un représentant titulaire et un représentant suppléant qui la représenteront dans les instances du Conseil. La société civile organisée est ici sollicitée au regard de son expertise sur le territoire, dans la diversité des champs d'action qu'elle couvre. Aussi, contrairement à d'autres Conseils de développement, il y a eu au départ la volonté de ne pas créer de collège d'élus. Les membres interrogés considèrent que les élus ont une légitimité, qu'ils ne remettent pas en cause, mais qui diffère de celle du Conseil de développement.

Pour eux, l'intérêt du Conseil de développement est de pouvoir s'affranchir des calendriers électoraux et des périmètres administratifs, ce au service d'une vision globale et prospective pour le territoire. La question est plutôt, selon leurs dires, de parvenir à travailler ensemble sans empiéter sur le travail des uns et des autres. C'est pourquoi, le Conseil de développement du Pays de Saint-Brieuc s'est plutôt tourné vers la mise en réseau des acteurs de la société civile organisée et la mise en place d'une dynamique de travail en commun entre les acteurs du territoire. Il n'est pour autant pas question de ne pas interagir avec les élus, bien au contraire, mais de conserver une autonomie et un regard différent sur le territoire. En effet, les échanges avec les élus reste d'une importance majeure afin que les travaux du Conseil aient une réelle utilité au service du territoire : ce sont bien les élus qui ont la main mise sur les politiques publiques locales.

Par ailleurs, il faut remarquer la présence de nombreux réseaux du territoire dans le Conseil de développement. Ainsi, les réseaux propres au territoire apportent une richesse importante aux travaux du Conseil en termes de réflexions d'une part, et en termes de relai sur le territoire d'autre part. On peut par exemple citer les têtes de réseaux comme l'Association de Développement Economique du Pays de Saint-Brieuc, le pôle de l'économie sociale et solidaire Rich'ESS, Côtes d'Armor Nature Environnement, les chambres consulaires, les réseaux territoriaux ou sectoriels des syndicats, etc. Par ailleurs, le Conseil de développement est, de manière plus large, rattaché à l'échelle régionale et à ses réseaux. Le Président du Conseil de développement siège par exemple au Conseil Economique, Social et Environnemental (CESER) de Bretagne. Par

ailleurs, le Conseil est pleinement intégré au réseau des Conseils de développement bretons. L'animatrice du Conseil, Claire Guirimand, en est d'ailleurs la coordinatrice.

D'autre part, si l'adhésion des structures varie peu dans le temps, les représentants de ces dernières au sein de l'instance changent quant à eux régulièrement, ce qui assure un renouvellement tout en maintenant une certaine stabilité au Conseil. Aussi, il est important de noter que le Président actuel, représentant du Conseil, le préside depuis 2008 et assure donc une continuité dans le Conseil, par exemple au moment de changement des représentants des structures adhérentes. Il a assuré en 2006, en tant que vice-président du Conseil, l'intérim de la présidence, le président de l'époque ayant été amené à démissionner. Il représente donc le Conseil de développement depuis une dizaine d'années, assurant de fait une vision à long terme. De même, l'animatrice actuelle, Claire Guirimand, est présente depuis 2009.

2. L'ouverture aux citoyens, vers plus de démocratie participative

Depuis 2009, le Conseil de développement a la volonté d'associer plus largement, ce qui se manifeste depuis lors par l'ouverture des groupes de travail au grand public par le biais d'« Appels à citoyens motivés ». Si la société civile organisée se veut experte dans ses domaines d'action, le Conseil de développement a donc souhaité intégrer les habitants qui ont quant à eux une expertise du « vécu » quotidien sur le territoire. En 2011-2012, le Conseil a ainsi travaillé sur une stratégie de communication et de mobilisation beaucoup plus large et plus ouverte. Entre 2009 et 2013, la mobilisation du grand public a été importante, notamment au regard des personnes qui participaient activement aux groupes de travail. Certains habitants ont alors émis le souhait de pouvoir adhérer au Conseil de développement.

C'est pourquoi, en 2013, le Conseil d'Administration a choisi de créer le 5^{ème} collège afin de reconnaître symboliquement leur place au sein du Conseil de développement et de leur offrir une place dans son instance décisionnelle. D'après l'animatrice, les citoyens adhérant au Conseil de développement sont ceux qui adhèrent à ses valeurs, qui sont sensibles à son action, et qui souhaitent donc le soutenir symboliquement. Aussi, l'adhésion au collège citoyen permet de participer au Conseil d'Administration, donc de participer aux prises de décisions ou, à minima, de se tenir informé des informations qui circulent.

En réalité, il y a très peu de membres adhérant au collège citoyen : la plupart des citoyens qui participent au Conseil le font ponctuellement suivant l'intérêt qu'ils peuvent porter aux thématiques traitées durant les groupes de travail. De la même manière, il y a des structures non adhérentes qui viennent participer plus ponctuellement aux groupes de travail, mais de manière très active. C'est pourquoi, au-delà de l'adhésion au Conseil de développement, toute structure ou tout habitant peut participer aux différents groupes de travail.

L'organisation interne du Conseil de développement

La vie du Conseil de développement repose sur les échanges et les réflexions élaborées dans les groupes de travail, lieux de discussions, de débats et de partages d'expériences. En tant que structure associative, le Conseil de développement s'organise par ailleurs autour de deux

instances : le Conseil d'Administration et l'Assemblée plénière. Le Conseil d'Administration est l'instance qui gère le quotidien de l'association, valide les avis et les réflexions du Conseil, et se veut également le garant de la représentativité des collègues. Une Assemblée plénière, regroupant l'ensemble des adhérents, se réunit régulièrement pour échanger, débattre et fixer les grands objectifs annuels de travail. Les animateurs ont également un rôle important pour assurer la vie du Conseil de développement. En outre, ils assurent toute la gestion administrative de l'association, l'animation générale et accompagnent les groupes de travail ainsi que leurs travaux.

Zoom sur : le Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration se compose d'un Président et de 15 administrateurs issus de chacun des cinq collèges qui doivent tous être représentés. Il regroupe donc :

- 1 Président issu des 4 premiers collèges
- 4 membres issus du collège économique, dont 1 vice-Président
- 4 membres issus du collège parapublic-institutionnel, dont 1 vice-Président
- 2 membres issus du collège syndical, dont 1 vice-Président
- 4 membres issus du collège associatif, dont 1 vice-Président
- 1 membre issu du collège citoyen

Le Président du Conseil de développement assure en outre une importante fonction de représentation du Conseil de développement en son sein et à l'extérieur. Aussi, chaque Vice-Président a des responsabilités thématiques : une Vice-Présidente en charge du suivi de la contractualisation, une Vice-Présidente en charge des relations avec les Conseils de développement (bretons notamment), un Vice-Président en charge de la communication et une Vice-Président en charge de l'aménagement (suivi du SCOT et de la GIZC).

Le Président est issu des 4 premiers collèges car le Conseil de développement a d'abord pour vocation de réunir la société civile organisée. Aussi, la place du collège citoyen est un peu délicate, notamment au regard de la notion d'intérêt général portée par le Conseil de développement. Le nombre de représentants par collège siégeant au Conseil d'Administration n'est par ailleurs pas représentatif du nombre d'acteurs de chaque catégorie sur le territoire (entreprises, associations, etc) : cette répartition résulte du nombre d'adhérents effectifs de chaque collège. C'est pourquoi, puisque seuls quatre syndicats adhèrent au Conseil de développement, le collège syndical bénéficie de seulement deux sièges au Conseil d'Administration, et non pas quatre comme les autres collèges. Le Conseil d'Administration se réunit en général quatre ou cinq fois par an, l'ordre du jour de chaque réunion étant préparé en amont par le Président et l'animateur.

Les modalités de renouvellement

L'élection du Président est particulière, contrairement au fonctionnement habituel d'une association : l'Assemblée Générale élit d'abord le Président, puis élit les membres du Conseil d'Administration lors de la même réunion. L'objectif recherché est d'avoir un Président qui soit détaché des intérêts de son collège d'appartenance et de la structure dont il est le représentant. Actuellement, la place de Président du Conseil est occupée par Jacques Uguen, représentant titulaire de la CFDT au sein du Conseil dans le collège des syndicats.

L'Assemblée Générale électorale a lieu tous les trois ans afin de renouveler le Conseil d'Administration et le Président, durant laquelle chaque adhérent est libre de candidater à un

poste. Chaque adhérent vote, sur bulletins secrets, pour tous les candidats, c'est-à-dire que le vote ne se fait pas par collège. Ce sont bien les structures qui se présentent au titre de Président ou de membres du Conseil d'Administration : en cas de changement de représentant, le nouveau représentant prend automatiquement sa place dans le Conseil d'Administration.

Le poste d'animateur, nécessaire au bon fonctionnement du Conseil

L'animateur a deux rôles essentiels pour le fonctionnement et la bonne dynamique du Conseil de développement :

- La gestion administrative et financière de l'association
- L'organisation et l'animation générale
 - Organisation/animation des réunions internes (Conseils d'Administration, Assemblées plénières)
 - Organisation/animation des groupes de travail thématiques (communication, recherches, documentation, logistique, animation, comptes-rendus, synthèses, etc)
 - Relation avec les adhérents et mobilisation de nouveaux adhérents (renseignement, accompagnement, etc)

C. L'organisation du travail : un Conseil de développement structuré sur son territoire

1. Un renouvellement perpétuel des points de vue

La dynamique des groupes de travail organisés par le Conseil de développement est indépendante du nombre de structures ou de citoyens adhérents (**cf. encart « Les méthodes de travail du Conseil de développement » et schéma de fonctionnement**). En effet, les groupes de travail sont ouverts à toute personne souhaitant y participer, ce en dehors d'une quelconque adhésion au Conseil. Aussi, certains participants (adhérents ou non adhérents) viennent de manière plus ou moins assidue aux groupes de travail en fonction de la thématique traitée. Ainsi, certaines personnes peuvent participer beaucoup plus ponctuellement sur une thématique qui les intéresse, mais le faire de manière très active et très assidue. Pour résumer, suivant les dires des animateurs, la dynamique des groupes de travail est marquée par :

- Une dizaine de membres très assidus, souvent membres du Conseil d'Administration, qui viennent quasiment toujours quelle que soit la thématique.
- Une quarantaine de structures qui viennent ponctuellement suivant la thématique, et que le Conseil peut mobiliser ou interpeller suivant ses besoins.
- Des structures ou des citoyens non adhérents, qui viennent ponctuellement mais qui sont très actifs sur une thématique en particulier

Du fait du fonctionnement même des groupes de travail, il y a beaucoup de changements au niveau des participants en fonction des thématiques. Mais ce changement n'est pas à percevoir comme négatif. Au contraire, il permet de recueillir des points de vue différents dans les groupes de travail. C'est pourquoi la communication à l'extérieur du Conseil de développement est d'une

importance capitale pour mobiliser de nouvelles expertises, même si elles ne sont que ponctuelles. Il est par ailleurs parfois reproché au Conseil d'être trop centré briochin en termes de représentativité des personnes physiques au sein de ses instances (bien que les structures adhérentes irriguent tout le territoire).

Le déploiement du numérique constituerait, d'après le directeur du Pays, une solution intéressante mais cela coûte aujourd'hui très cher et le Conseil n'en a aujourd'hui pas les moyens. En outre, si l'utilisation des méthodes numériques de type « webinaire »¹ pourrait être un bon moyen de mobiliser au-delà de l'Agglomération briochine, la dynamique d'échanges et de débats entre les membres est difficilement remplaçable par le numérique. Le même constat se dresse en termes de lien social entre les membres. En revanche, dans le cas d'auditions extérieures par exemple, l'outil semble intéressant. Aussi, des outils de type « plateforme collaborative » pourraient s'avérer utiles pour faciliter les échanges d'information entre les membres, l'appropriation des travaux et des synthèses, etc.

Les méthodes de travail du Conseil de développement

Des groupes de travail thématiques ouverts à tous

Le Conseil de développement met en place des groupes de travail ponctuels pour mener des réflexions sur une thématique précise, ce sur décision du Conseil d'Administration ou de l'Assemblée plénière. Ces groupes s'organisent indépendamment des collèges, suivant l'intérêt que chacun porte à la thématique abordée. Afin de tendre vers plus de démocratie participative, ces groupes de travail sont ouverts à toute personne souhaitant y participer, qu'elle soit adhérente ou non au Conseil de développement. Pour ce faire, le Conseil lance un « *Appel à citoyens motivés !* » dans la presse locale et dans les bulletins municipaux des communes, afin que les personnes intéressées pour participer aux groupes de travail se manifestent et s'inscrivent préalablement.

Ces groupes de travail sont des temps de travail en commun afin d'aborder et d'approfondir une thématique spécifique durant environ six mois. Pour cela, un référent est désigné parmi les membres du Conseil de développement afin de convenir, avec l'animateur, d'une méthode de travail adaptée : ordre du jour des réunions, attentes, intervenants extérieurs, recherches préalables sur la thématique, etc. Les groupes de travail se réunissent en général à trois ou quatre reprises maximum, afin d'éviter l'essoufflement de la dynamique qui avait pu être observée lors de groupes de travail précédents plus denses. Le format des réunions est généralement de deux heures en début de soirée afin que les actifs puissent y participer. Aussi, l'animateur rédige un compte-rendu de la séance et l'envoie à tous les membres. A la fin des travaux, le Conseil d'Administration valide le document final, notamment en veillant au respect des valeurs du Conseil.

Des soirées-débat à destination du grand public et des élus

En complément ou en conclusion des groupes de travail, des soirées-débats publiques sont

¹ Désigne les formes de réunions interactives via internet, dans un but de travail collaboratif ou d'enseignement à distance.

organisées autour de problématiques diverses, où tous les adhérents du Conseil sont invités et, plus largement tous les acteurs du territoire. Les élus du territoire sont notamment invités à y participer, de même que le grand public. Ces soirées-débats sont ainsi l'occasion d'ouvrir plus largement les réflexions et de communiquer sur les travaux du Conseil de développement.

Les outils et les méthodes de travail

En termes de méthodes de travail, on distingue plusieurs types d'« outils » :

- Les débats et les échanges entre les participants aux groupes de travail
- Les "auditions" ou appels à des intervenants extérieurs, experts, qui viennent apporter de la connaissance sur un sujet (chercheur par exemple)
- Les témoignages d'acteurs du territoire, sur leurs projets, leurs problématiques, qui peut se faire de manière plus ou moins formelle (cela se fait parfois spontanément dans les groupes, ou bien ce sont quelques fois des personnes invitées spécifiquement pour un thème). Cette façon de faire tend à se développer, car d'une part le réseau du Conseil a tendance à s'étoffer et, d'autre part, cela correspond à un enjeu pour le territoire de mieux appréhender et donner à voir les initiatives qui y existent.
- Les animateurs sont en charge de l'organisation et de l'animation, ils préparent également parfois de la documentation et des synthèses en amont, pour alimenter la réflexion des membres.
- Cela peut également prendre la forme de temps de présentation d'une politique par un élu, de questionnaires écrits ou oraux à destination des acteurs du territoire, etc.

Un dispositif de défraiement à destination des adhérents : inciter la participation au-delà du territoire briochin

Afin de ne pas pénaliser les membres, il existe un dispositif de défraiement lors de la participation à certaines réunions du Conseil. Lorsqu'un adhérent est mandaté pour participer à des réunions au nom du Conseil de développement, c'est-à-dire pour le représenter, ce dernier peut bénéficier d'un remboursement des divers frais occasionnés (déplacement, restauration, hébergement). Par ailleurs, les adhérents peuvent théoriquement demander le remboursement de leurs frais de déplacements pour les réunions relatives à l'activité du Conseil de développement lorsqu'elles ont lieu à plus de 10 km de leur lieu de résidence à l'exception de l'Assemblée Générale annuelle. En réalité, ce dispositif n'est jamais utilisé et ne fonctionne pas réellement dans le cadre de réunion du Conseil d'Administration ou de groupes de travail.

2. Des thématiques de travail ancrées sur les besoins du territoire

Lors du choix des problématiques abordées, le Conseil de développement tente d'être en adéquation avec les problématiques essentielles de son territoire. Il existe d'une part certains passages obligés pour le Conseil, comme cela a pu être le cas lors de l'élaboration des projets de territoire ou aujourd'hui avec l'élaboration des contrats de partenariat Europe-Région-Pays. Par

ailleurs, la présence de représentants, à titre consultatif, aux instances de gouvernance ainsi qu'aux commissions et groupes de travail du Pays permet au Conseil de se tenir au courant des problématiques sur lesquelles celui-ci travaille. Le Conseil se tient donc informé régulièrement des politiques menées à l'échelle du Pays et, plus ponctuellement, de l'Agglomération. Enfin, tout le réseau des différents adhérents permet aussi au Conseil d'être au fait des problématiques majeures qui animent le territoire.

3. De la création de consensus et des prises de décisions

Les membres actuels du Conseil de développement travaillant ensemble depuis quelque temps maintenant, il semble se créer des relations tantôt formelles, tantôt amicales dans certains cas : les membres du Conseil d'Administration en particulier se connaissent bien et on observe une habitude de travail en commun. Par ailleurs, il a pu être observé lors des réunions un certain respect et une écoute mutuelle lors des interventions de chacun, ce dans une logique de débat sans être pour autant conflictuelle. En cela, les échanges aux seins des groupes de travail ou des réunions sont en phase avec les valeurs défendues par le Conseil.

Malgré des points de vue qui peuvent être différents, il a pu être remarqué une réelle mutualisation des connaissances et expériences pour produire un consensus général. Concernant le Conseil d'Administration, on remarque que l'habitude à travailler ensemble est bien ancrée puisque le consensus semble venir assez naturellement entre les participants qui paraissent relativement d'accord entre eux sur les sujets débattus². Mais ce constat résulte d'une dynamique préalable d'échanges qui a lieu durant les groupes de travail. Le Conseil d'Administration rend donc compte de décisions préalablement discutées entre tous les membres : c'est pourquoi ce consensus qui semble « naturel » au sein du Conseil d'Administration n'est pas synonyme d'un petit groupe qui se connaît bien et qui prendrait les décisions pour tous.

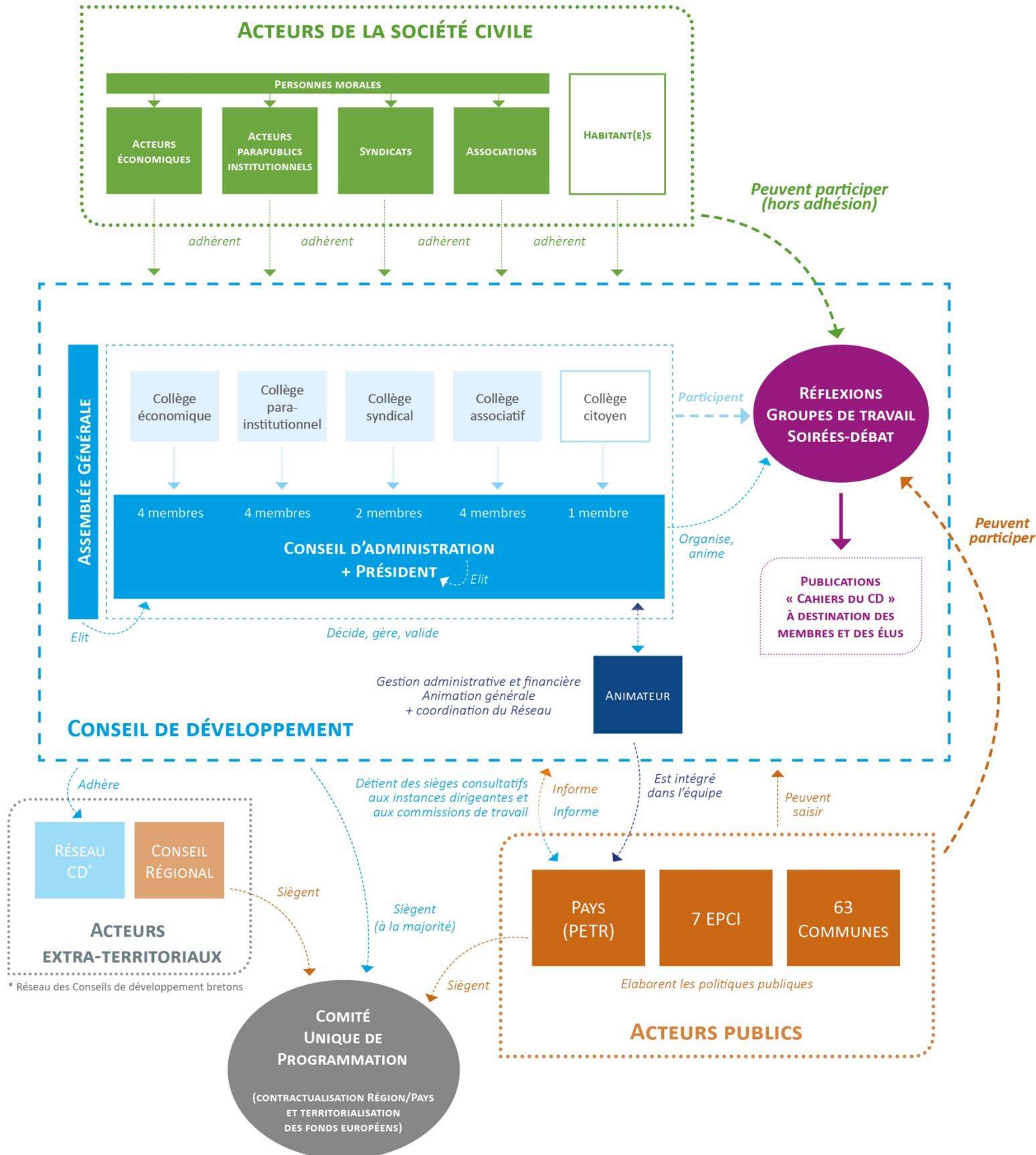
Indépendamment de ces remarques, c'est surtout la capacité des membres à prendre des décisions qui ressort des observations menées sur le terrain, et ce en respectant le temps imparti à la réunion. En effet, les réunions ou les groupes de travail sont préparés en amont par les animateurs et le Président (préparation de l'ordre du jour et d'un support d'information pour les participants notamment). Aussi, le déroulement des réunions suit celui établi par l'ordre du jour, bien qu'il soit parfois difficile dans les groupes de travail de toujours maîtriser le timing. Les réunions et les groupes de travail sont ainsi rythmés par une alternance entre des temps d'information (animateurs et Président) et des temps d'échanges et/ou de débat entre les participants.

La production de consensus et la prise de décision durant les temps de travail témoignent bien du degré de structuration et de crédibilité que se donne le Conseil de développement pour porter la voix d'un dialogue territorial fort. De même, cela se traduit dans les moyens de communication du Conseil à travers la publication des « Cahiers du Conseil de développement ». En effet, ces derniers constituent des documents aboutis, tant dans leur écriture que dans leur mise en forme. Le Conseil de développement a donc réellement structuré ses méthodes de travail, et ce bien que ses membres soient bien tous des bénévoles qui donnent de leur temps au service du territoire. En outre, le Conseil de développement a créé un cadre afin de légitimer et de crédibiliser la voix de la société civile, organisée ou citoyenne, sur le territoire et auprès des élus. Sa structuration, en termes de dynamisme et de méthodes, témoigne ainsi de la volonté d'inscrire le territoire dans une réelle démarche de dialogue territorial.

² Ces affirmations sont à modérer puisqu'elles ne sont basées que sur deux observations, de nature différente qui plus est, ce qui ne permet pas de généraliser les constats qui ont pu y être faits.

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION BRIOCHINE ET DU PAYS DE SAINT-BRIEUC

SCHEMA DE FONCTIONNEMENT



III. LA PERCEPTION ET L'APPROPRIATION DES TRAVAUX DU CONSEIL PAR LES ELUS LOCAUX, UN MOYEN DE PARTICIPER AU DEVELOPPEMENT LOCAL ?

A. Les moyens que se donne le Conseil pour être écouté, un vecteur d'appropriation par les acteurs publics du territoire

Le Conseil de développement est aujourd'hui en attente d'une certaine reconnaissance de la part des élus locaux, dont il ne bénéficie que peu d'après les membres qui ont pu être interrogés au cours de l'étude. Malgré tout, le Conseil de développement se mobilise afin de tendre vers un travail en complémentarité entre la vision de la société civile et celle des élus. D'après ses membres, il ne s'agit pas d'être en contradiction ni en opposition avec les élus, mais bien dans une relation de co-production au service du développement territorial.

1. Des échanges d'informations permanents et réciproques avec le Pays

La communication des travaux du Conseil de développement aux élus passe essentiellement par le biais des structures politiques. Le Conseil de développement détient en effet un certain nombre de sièges consultatifs, c'est-à-dire sans voix délibératives, dans les instances de gouvernance du Pays majoritairement composées d'élus locaux. A ce titre, il bénéficie de deux sièges au sein du bureau syndical du Pays, et de cinq sièges dans son comité syndical. Enfin, il convient de souligner que les animateurs du Conseil de développement sont intégrés à l'équipe Pays, bien qu'ils soient salariés du Conseil de développement. Le Pays et le Conseil n'ont en effet pas souhaité qu'il y ait une rupture comme cela peut être le cas dans certains territoires.

Si le Conseil n'a qu'un rôle consultatif dans les instances décisionnelles du Pays, il peut malgré tout y présenter ses travaux, s'exprimer et échanger avec les élus. Son but n'est en effet pas d'être en opposition avec les élus, mais bien que la circulation des informations soit fluide entre les décideurs politiques et le Conseil de développement. Réciproquement, le fait d'avoir des sièges consultatifs aux instances du Pays permet au Conseil de développement d'entendre les débats et les discussions entre les élus, et donc de savoir quels sont les enjeux. L'intérêt pour le Conseil de développement est bien d'entendre ce qui fait débat au niveau des élus, et donc de ne pas passer à côté des préoccupations du Pays et des EPCI, et d'assurer une réelle veille sur le territoire.

Il est par ailleurs, d'après les membres du Conseil d'Administration, nécessaire que la qualité des travaux du Conseil de développement soit à la hauteur de ce que les élus peuvent en attendre, ce afin d'asseoir sa crédibilité à leurs yeux. Il y a donc une volonté de « bien faire » afin de légitimer son action auprès des élus, comme en témoignent les méthodes de travail déployées précédemment évoquées. En outre, l'exemple des « Cahiers du Conseil de développement » témoigne bien de cette volonté en constituant un moyen de communication abouti à destination des élus locaux notamment. Cela témoigne bien du degré de crédibilité que souhaite se donner le Conseil afin d'affirmer son degré d'expertise vis-à-vis des élus.

Vers une meilleure coopération avec les EPCI ?

Si le Conseil de développement a de nombreux échanges avec le Pays, il semble qu'il n'ait que peu d'échanges « directs » avec les EPCI du territoire (bien que ces derniers soient présents dans les instances du Pays). Les « Cahiers du Conseil de développement » sont distribués aux EPCI qui sont également invités à participer aux soirées-débat, mais ils semblent que ces derniers ne se mobilisent que peu lors de ces soirées. Par ailleurs, comme l'évoque le directeur du Pays, les EPCI n'ont pas nécessairement connaissance du Conseil de développement. Pourtant, ce sont bien aujourd'hui les intercommunalités qui détiennent les leviers d'action réels sur le territoire, ce qui est d'autant plus vrai dans le contexte actuel qui les place au-devant de la scène. C'est pourquoi, les membres du Conseil de développement estiment qu'il se doit d'aller vers un plus grand travail avec les EPCI. Malgré tout, cette réflexion est portée depuis longtemps par les membres, pas seulement dans le contexte de montée en puissance des EPCI, bien qu'elle n'ait encore pas aboutie en pratique. Aujourd'hui, le Conseil de développement souhaite tendre vers des partenariats avec les EPCI.

2. Une démarche d'auto-évaluation, un moyen de repositionner son action et de la rendre visible

Le Conseil de développement a initié, en septembre 2015, une démarche d'auto-évaluation dans le but d'identifier l'impact de ses travaux sur le territoire, c'est-à-dire d'identifier en quoi ses réflexions ont influencé les politiques publiques au cours de ces dernières années. Depuis 2004, environ 250 préconisations ont été formulées par le Conseil de développement. Ces dernières n'ayant pas fait l'objet d'un suivi, il est aujourd'hui difficile d'identifier la manière dont elles ont pu se concrétiser ou non sur le territoire : c'est là l'une des difficultés majeures pour mener à bien la démarche d'auto-évaluation. D'autre part, d'après les membres interrogés, les collectivités et les élus ont globalement du mal à reconnaître explicitement qu'ils ont pu s'inspirer des travaux du Conseil de développement lorsque c'est le cas.

Un premier recensement des préconisations faites au Pays durant ces dernières années a déjà été réalisé à ce jour : 70 préconisations ont été faites sur des thématiques telles que le SCOT, la charte et le projet de territoire, etc. D'après les toutes premières réflexions du Conseil dans le cadre de son auto-évaluation, les préconisations semblent dans l'ensemble avoir été reprises, notamment dans le cas du SCOT, bien que certaines soient trop généralistes pour en identifier la traduction effective dans les divers documents. Dans le cas du SCOT, ces premières conclusions vont dans le même sens que ce qu'affirme le Pays : les préconisations du Conseil concernant le SCOT ont été prises en compte, tout du moins pour partie. Il est aujourd'hui trop tôt pour tirer des conclusions plus concrètes, la démarche n'en étant qu'à son commencement.

Pour le Conseil de développement, cette démarche d'auto-évaluation résulte d'une préoccupation majeure : comment faire en sorte que les élus et les habitants s'approprient l'outil qu'est le Conseil de développement ? Cette démarche d'évaluation poursuit entre autre le but de démontrer l'influence du Conseil sur le territoire, et par de là son utilité, notamment aux élus actuels du territoire. Contrairement aux élus, le Conseil de développement peut notamment s'affranchir du temps politique électoral pour prendre le temps d'anticiper des problématiques qui se poseront sans doute à l'avenir. Par ailleurs, certains adhérents ne participent que peu au Conseil de développement et n'ont par conséquent pas de réelle visibilité sur ses travaux. C'est pourquoi cette démarche d'auto-évaluation permettra aux structures adhérentes, ainsi qu'à de potentiels nouveaux adhérents, de se rendre compte de la portée du Conseil de développement.

C'est pourquoi la démarche se positionne également comme un moyen de mobiliser de nouveaux membres afin de renouveler les points de vue et les débats au sein du Conseil.

Par ailleurs, le temps de bénévolat investi par les différents membres est valorisé dans le rapport d'activités annuel du Conseil. La conversion du nombre d'heures bénévoles en équivalent salaire représente une somme conséquente. En outre, sans ce travail bénévole, il faudrait payer une personne pour réaliser ce même travail, souligne le Président du Conseil. En 2014, ce temps bénévole représente 1000 heures, soit 270 heures de plus qu'en 2013 (d'après le rapport d'activités de l'année 2014). Aussi, il s'agit pour le Conseil de rendre visible la mobilisation des acteurs du territoire et de leur volonté certaine de participer au débat public.

Ces différentes démarches s'inscrivent donc dans une double ambition de la part du Conseil de développement : d'une part, celle de rendre visible son action auprès des acteurs du territoire et, d'autre part, de repositionner ses modalités d'action sur le territoire en identifiant les points de blocage. Mais si le Conseil de développement tente de se donner les moyens d'être reconnu et approprié par les acteurs du territoire, notamment des élus, l'est-il réellement ?

B. La reconnaissance et l'appropriation du Conseil de développement par les élus locaux

1. Une dynamique d'auto-saisine, synonyme de confiance ou de non-reconnaissance des élus ?

Le Pays et les intercommunalités ont l'opportunité de saisir le Conseil de développement, mais ne le font pas. En effet, il n'y a eu depuis 2010 qu'une seule saisine du Pays portant sur l'évaluation de la Charte de développement, ainsi qu'une seule saisine de l'agglomération briochine sur la place du territoire en Bretagne. Il y a malgré tout, à la demande des élus, des avis ou des contributions du Conseil de développement, qui reste malgré tout une forme de concertation avec les élus. Cela a notamment été le cas lors de l'élaboration du SCOT, durant laquelle le Conseil de développement a été invité à participer et à échanger aux réunions du comité de pilotage.

Mais si ces démarches constituent bien de la concertation, cela pose des difficultés dans la mesure où le Conseil de développement n'a pas eu de débats sur le sujet puisqu'il n'a pas été sollicité en amont. C'est une réelle problématique par rapport à la logique du Conseil de développement, ce dernier portant d'une seule voix un consensus construit par la société civile organisée : dans la logique et les valeurs du Conseil, une ou deux seules personnes ne peuvent pas être représentatives des débats et des différents points de vue au sein de l'instance. C'est pourquoi il serait important d'avoir pu réfléchir en amont pour représenter la voix du Conseil de développement dans ces instances. Malgré tout, ce type de participation du Conseil de développement lui permet de recueillir de l'information et l'état des débats sur le sujet concerné.

Aussi, le peu de saisines des élus envers le Conseil de développement n'est, d'après le Pays³, pas nécessairement synonyme d'un manque de reconnaissance de leur part. D'après le directeur du Pays, cela résulte surtout d'une volonté de laisser une autonomie et une liberté au Conseil de développement dans le choix de ses travaux à travers ses auto-saisines. En d'autres termes, le Pays reconnaît au Conseil de développement son rôle prospectif et sa liberté de travailler sur les thématiques qui lui semblent essentielles pour le territoire. Ceci étant dit, le directeur du Pays affirme malgré tout le manque d'appropriation des travaux du Conseil de développement par les

³ Seule la voix du directeur du Pays a pu être recueillie durant les investigations terrain, le Président n'ayant pas pu être mobilisé. Aussi, les propos tenus ici n'ont pas l'ambition de traduire l'exacte perception des élus vis-à-vis du Conseil.

élus et un certain manque de reconnaissance de leur part. Certaines commissions du Pays ont d'ailleurs été mises en place, comme la commission « économie » qui a été relancée, mais sans y associer ou même informer le Conseil de développement.

2. Les moyens affectés au Conseil : entre reconnaissance et remise en cause

L'affirmation du dynamisme et de l'autonomie du Conseil

Le Conseil compte aujourd'hui un équivalent temps plein dédié à son animation, réparti entre deux personnes :

- Claire Guirimand, animatrice depuis 2009 à hauteur de 0,7 ETP⁴ et coordinatrice du réseau des Conseils de développement bretons à hauteur de 0,3 ETP.
- Gaël Moussy, animateur depuis 2014 à hauteur de 0,3 ETP.

Il est surtout important de noter que les moyens humains ont été accrus depuis 2009 alors même que les liens avec les élus et le Pays se sont distendus. Cela montre bien que le Conseil de développement s'est saisi de cette autonomie relative laissée par les élus pour affirmer totalement son rôle de réflexion prospective et de mise en réseau des acteurs de la société civile sur le territoire. Or, ce sont majoritairement les élus qui financent le Conseil de développement : ils lui ont donc reconnu la légitimité de ce rôle.

L'évolution dans le temps des moyens humains dédiés à l'animation

Depuis ses débuts (2002), les moyens humains dédiés à l'animation du Conseil de développement ont été renforcés. Initialement, il comptait un salarié mis à disposition par le Pays pour l'animation à hauteur de 0,5 ETP, qui assurait toute la gestion administrative du Conseil. Comme le Conseil de développement a souhaité à l'époque développer plus amplement ses travaux et ses réflexions, il a fait le choix d'embaucher une seconde personne à mi-temps. Les moyens humains sont donc renforcés en 2009 avec l'arrivée de l'animatrice actuelle à hauteur de 0,5 ETP, en plus du salarié mis à disposition par le Pays : le Conseil de développement bénéficiait alors d'un équivalent temps plein dédié à son animation.

En 2011, le poste d'animateur est exclusivement géré en interne au Conseil de développement : il n'y a plus de mise à disposition par le Pays, qui bascule en financements pour le Conseil. L'animatrice passe donc à 1 ETP pour l'animation, et son poste est géré exclusivement en interne. En 2012, est créé le Réseau des Conseils de développement bretons et le Pays de Saint-Brieuc a été volontaire pour en assurer la coordination. L'animatrice (Claire Guirimand) alloue alors 0,3 ETP de son temps de travail à la coordination du Réseau, et n'en dédie plus que 0,7 à l'animation du Conseil de développement.

C'est notamment pourquoi, en 2014, un second animateur est recruté à hauteur de 0,3 ETP afin que le Conseil bénéficie d'un ETP complet dédié pour son animation. Ce choix résulte de l'augmentation d'activité du Conseil depuis 2014, ce en raison de l'implication active du Conseil

⁴ Equivalent Temps Plein.

dans l'élaboration du contrat de partenariat et de la volonté d'impliquer de nouveaux partenaires dans ses travaux. Aussi, ce recrutement a été fortement conditionné par l'augmentation de la subvention en provenance du Conseil Régional.

Des incertitudes pour l'avenir

Depuis 2014, le Conseil Régional souhaitant s'appuyer davantage sur les Conseils de développement en les associant notamment à l'élaboration des contrats de partenariat Europe-Région-Pays, ce dernier a augmenté les financements qu'il leur attribue (25 000 € par an, contre 5 000 € par an auparavant). Hors, si la Région a renforcé de manière significative les moyens propres du Conseil de développement, le Pays a depuis 2016 décidé de retirer une partie de sa subvention à destination du Conseil pour dédier cette somme au pôle « contractualisation » du Pays. En revanche, le Conseil de développement considère que ce n'est pas son rôle de financer l'animation du contrat et l'accompagnement des porteurs de projets : le choix du Pays est donc pour eux synonyme d'une baisse de moyens qui remet en cause leur action.

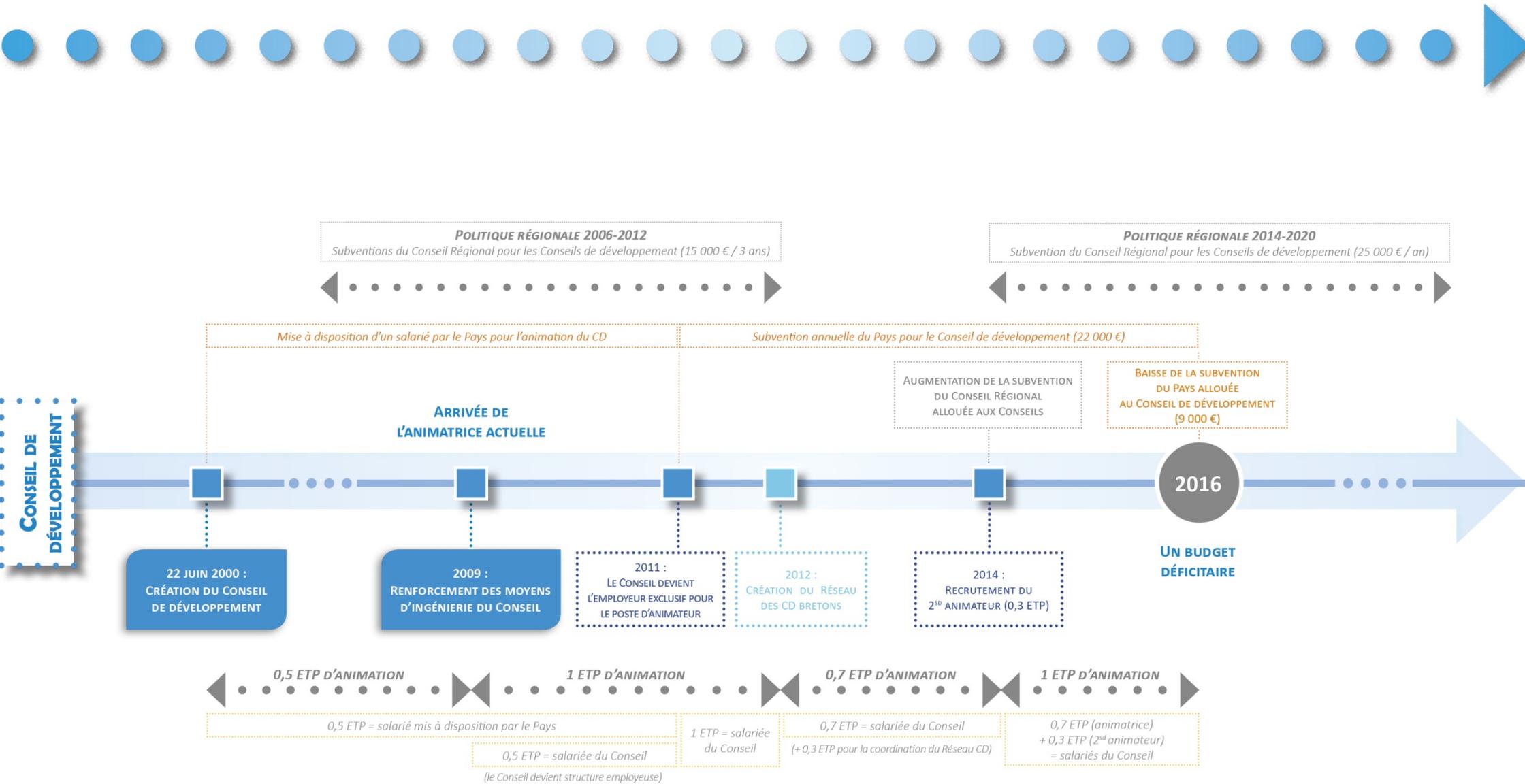
Ainsi, l'augmentation de la subvention régionale ne suffit pas à assurer l'équilibre budgétaire du Conseil de développement. Il faut malgré tout noter que, durant les deux premières années (2014-2016), les financements régionaux ont permis d'augmenter les moyens du Conseil de développement : c'est notamment pour cela que le second animateur a pu être recruté, et donc que le Conseil a pu conserver un poste à temps complet dédié à son animation. Mais aujourd'hui, le Conseil de développement se retrouve dans une situation budgétaire déficitaire, pour laquelle il n'a pas encore de solution. Actuellement, le Conseil de développement entame des discussions pour développer des partenariats avec les EPCI (y compris sur le volet financier), mais il est aujourd'hui trop tôt pour présager des conclusions. Il faut donc noter les incertitudes résultantes qui pèsent aujourd'hui sur le budget du Conseil de développement, ce qui peut se répercuter sur le poste d'animateur puisqu'il en constitue la plus grande part. Cela questionne directement la perception qu'ont les élus du Conseil de développement en soi, puisqu'il s'appuie largement sur le travail des animateurs pour fonctionner et mener à bien ses missions.

La préparation du contrat de partenariat au niveau du Pays

Pour la période de contractualisation précédente, le Pays bénéficiait de 0,7 ETP pour l'animation de la contractualisation Région-Pays. Il est ensuite devenu porteur du programme LEADER, auparavant porté par une association, et a récupéré à ce titre les 2 ETP de l'association précédente. Ces trois personnes constituent aujourd'hui le pôle « contractualisation » pour la période 2014-2020, pour laquelle le contrat intègre à la fois les fonds régionaux et européens. Pour le Pays, cela a généré une augmentation de son budget propre. Le Pays a donc eu besoin de moyens supplémentaires, mais n'a pour autant pas souhaité faire appel aux EPCI pour cotiser davantage. Puisque le Conseil de développement est impliqué dans la préparation du contrat et que ses moyens financiers ont été renforcés par le Conseil Régional, les élus du Pays ont considéré qu'il devait participer au fonctionnement du pôle « contractualisation » : c'est pourquoi le Pays a fait le choix de baisser sa subvention envers le Conseil de développement et de dédier le montant correspondant à l'animation du contrat de partenariat.

EVOLUTION DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS DE ST-BRIEUC ET DE L'AGGLOMÉRATION BRIOCHINE



Un dynamisme et une assise territoriale affirmés

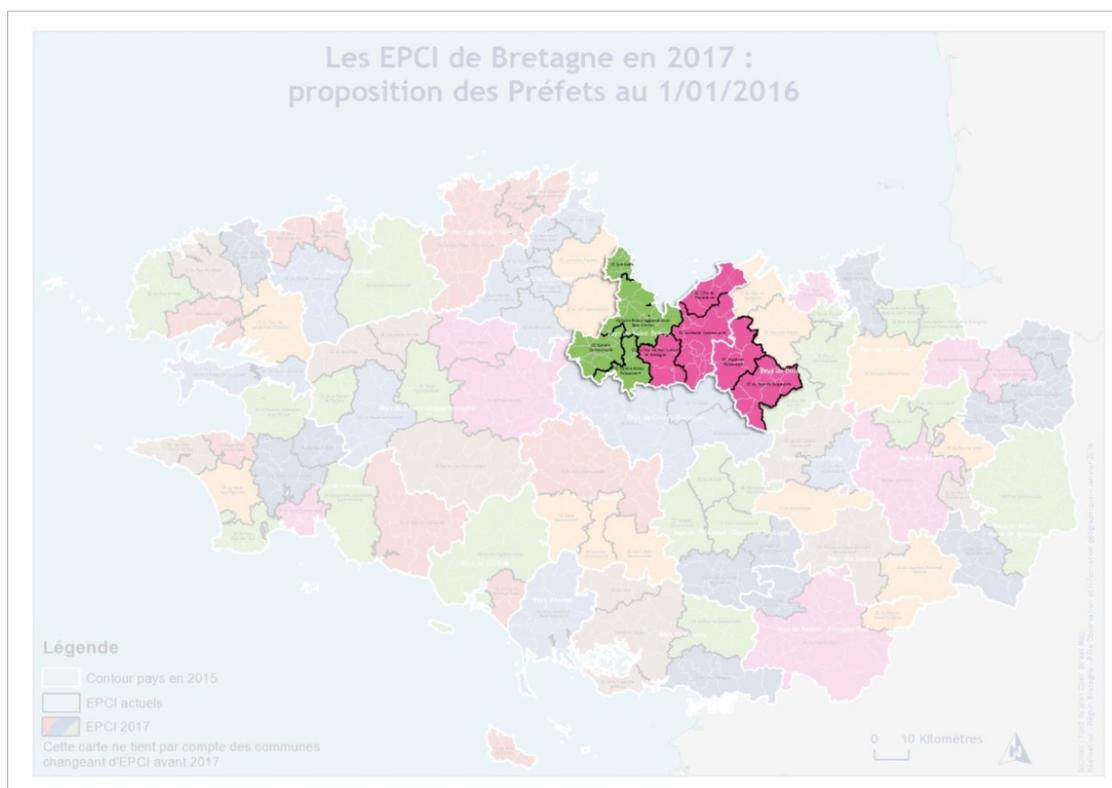
Le Conseil de développement de l'Agglomération briochine et du Pays de Saint-Brieuc a su se doter d'un dynamisme et structurer son action sur le territoire, ce que l'on retrouve dans sa manière de travailler notamment. De même, l'augmentation de la participation bénévole depuis 3-4 ans témoigne bien de ce constat. Aussi, d'après les membres du Conseil d'Administration, c'est un Conseil de développement qui se situe en phase avec les problématiques de son territoire et qui y est aujourd'hui bien ancré. Son rôle d'anticipation est certain et d'une réelle utilité pour les élus, bien qu'il ait des difficultés à être reconnu par ces derniers. Aujourd'hui, si le Conseil de développement est bel est bien actif et dynamique sur son territoire, les évolutions actuelles le poussent à réfléchir sur son rôle, son fonctionnement et ses modalités d'action sur le territoire.

Des bouleversements récents, une nécessaire adaptation du Conseil de développement

En premier lieu, l'implication du Conseil dans l'élaboration des contrats de partenariat Europe-Région-Pays lui a conféré un nouveau rôle qu'il n'avait pas jusqu'alors. Les membres du Conseil de développement perçoivent cette évolution de manière positive, celle-ci constituant une forme de reconnaissance de la plus-value apportée par les acteurs privés du territoire. Un point de vigilance est malgré tout évoqué : le Conseil de développement, très attaché à son rôle prospectif, souhaite veiller à ne pas restreindre ses travaux à la contractualisation. Il risquerait sinon d'en perdre sa capacité de mobilisation des acteurs et des citoyens, donc de son expertise, alors même qu'il affiche aujourd'hui l'ambition d'impliquer de nouveaux acteurs pour aller plus loin dans ses réflexions.

Cette inquiétude n'est aujourd'hui pas avérée dans les faits, les travaux du Conseil ne se limitant pas à la contractualisation, mais le Conseil reste vigilant dans sa manière de travailler. Réciproquement, l'association de représentants de la société civile dans le contrat de partenariat est perçue de manière très diverse par les élus, certains adhérant au principe de la démocratie participative tandis que d'autres y sont réfractaires. C'est pourquoi la période d'élaboration du contrat a été quelque peu houleuse entre le Pays et le Conseil, ce des deux côtés. Mais passée cette période d'adaptation, l'élaboration du contrat s'est déroulée en bonne coopération.

Par ailleurs, avec la réglementation issue de la loi NOTRE (2015), les périmètres actuels des EPCI du territoire sont amenés à se modifier dès le 1^{er} janvier 2017. Actuellement, le territoire compte 7 EPCI, parmi lesquelles l'agglomération briochine. Le Schéma de Développement de la Coopération Intercommunale (SDCI) propose un territoire couvert par seulement deux agglomérations : celle de Saint-Brieuc et celle de Lamballe. L'agglomération de Lamballe sera donc amenée, d'après la loi NOTRE, à avoir un Conseil de développement ; la loi indiquant également que les EPCI adjacents peuvent avoir le même Conseil. L'agglomération de Lamballe pourrait potentiellement avoir le même Conseil que l'agglomération briochine, mais aussi en créer un autre. Pour autant, le Conseil de développement ne perçoit pas négativement ces évolutions, mais plutôt en tant que facteur d'adaptation qui ne le remet pas nécessairement en cause, pas plus que son travail.



Une attitude pro-active face au contexte actuel

Face à ces évolutions, le Conseil de développement adopte une attitude pro-active à travers une mobilisation volontariste pour se positionner face à ses bouleversements : en outre, toutes les questions évoquées figurent à l'ordre du jour des réunions du Conseil d'Administration. Pour le Conseil de développement existant, les recompositions territoriales posent la question du périmètre de son action, à la fois physique et intellectuelle : en effet, le passage d'un territoire de projet (le Pays) à un territoire opérationnel (EPCI) a des impacts directs sur le rôle et l'action du Conseil de développement sur le territoire. Des idées émergent actuellement au sein du Conseil quant à la mise en place d'un 6^{ème} collègue – le collègue territorial – afin d'intégrer d'autres acteurs au plus proche des quartiers (comités de quartier, etc), travailler en réseau avec d'autres composantes de la société civile, et assurer une meilleure couverture géographique. Aussi, cela permettrait au Conseil de légitimer son action dans le cadre des contours définis par les EPCI, l'avenir des Pays étant également l'objet de questionnements dans le contexte actuel. Comme évoqué, le budget du Conseil de développement est par ailleurs soumis à des incertitudes.

Pour ces deux raisons, le Conseil de développement débute actuellement des discussions pour développer d'éventuels partenariats avec les deux futurs EPCI, tant en termes de travail en commun que sur le volet financier. En se mobilisant, le Conseil de développement démontre bien sa volonté de tisser des liens plus étroits avec les EPCI et se mobilise pour cela. Enfin, il faut rappeler que la démarche d'auto-évaluation débutée se place pleinement dans ce contexte, où il devient nécessaire pour le Conseil de démontrer son utilité aux élus afin de favoriser les échanges avec ces derniers. Le Conseil de développement fait donc preuve d'une réelle mobilisation pour se préparer et anticiper les impacts de ces évolutions sur son rôle, son fonctionnement et son implication sur le territoire, comme cela vient d'être évoqué.