

# 2

## Statuts et mise en œuvre d'un pays : les possibilités d'action et de participation des CCI

La structuration des pays restant à l'entière initiative des communes et de leurs groupements, la LOADDT met à la disposition des acteurs locaux un outil souple, s'adaptant aux spécificités de chaque territoire. L'Etat et les régions ne font qu'inciter la constitution de pays par la mobilisation des moyens financiers et humains.

Cependant, elle instaure aussi un nouvel outil de contractualisation qui vient s'ajouter aux nombreuses procédures existantes. De plus, les aspirations à la participation d'un nombre croissant d'acteurs du développement local n'est pas sans poser de problèmes en terme de coordination.

- Comment se constituent les pays ?
- Quelles sont les caractéristiques des différentes structures porteuses prévues par la loi ?
- Quelle est la portée du conseil de développement ?
- Quelle place peuvent prendre les CCI dans les structures des pays mis en place par les collectivités, pour quelle forme de collaboration ?

Autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre ici.

### A/ Les modalités de création des pays

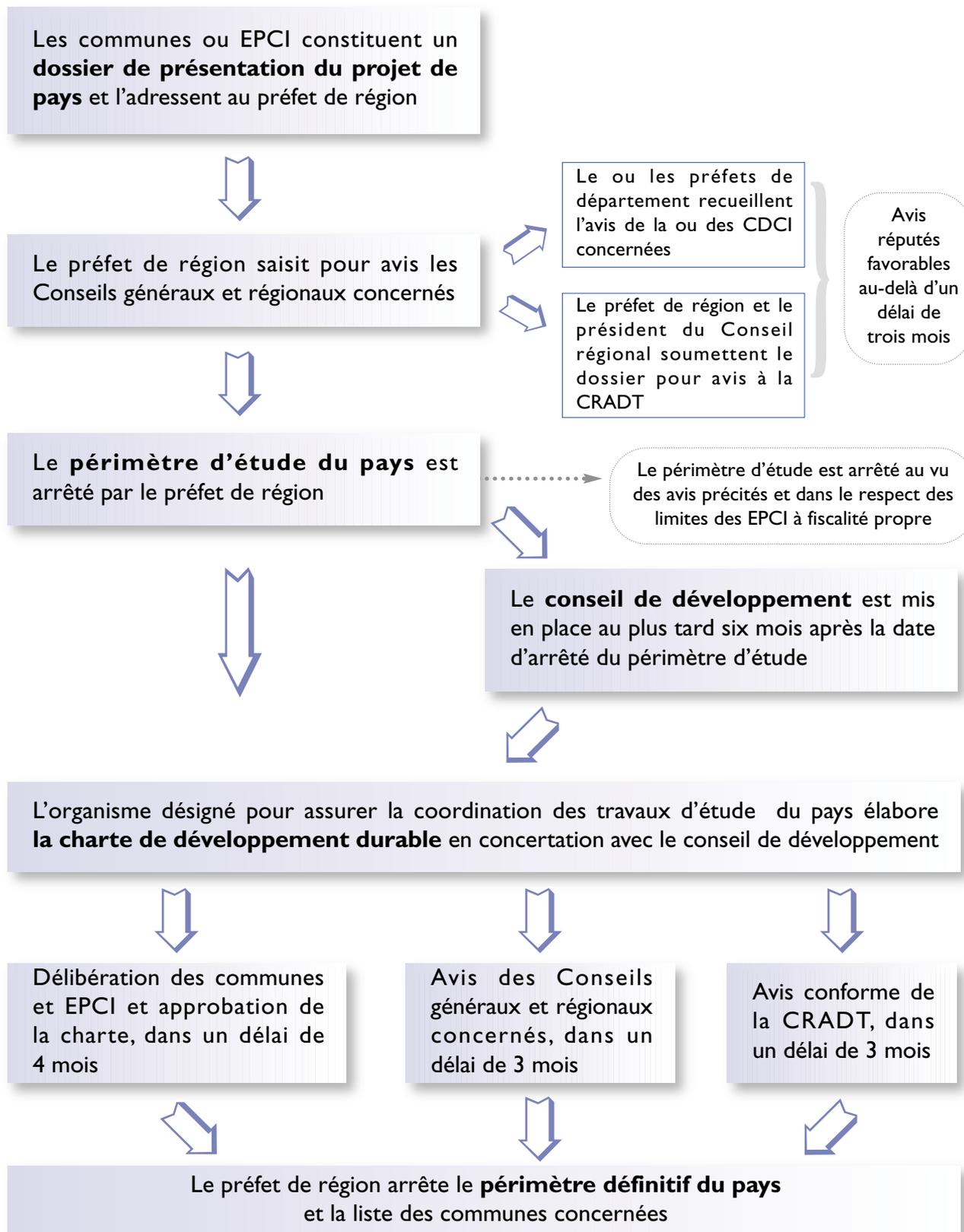
Les modalités de mise en place des pays sont exposées dans l'article 25 de la LOADDT du 25 juin 1999.

Le pays repose sur une démarche participative de concertation et de réflexion de l'ensemble des acteurs locaux sur les actions à mettre en œuvre pour valoriser les atouts du territoire.

**Les CCI ne peuvent pas directement en être à l'initiative.** En revanche, elles peuvent intervenir dans la mobilisation des élus locaux et leur sensibilisation aux enjeux des pays (*cf. cas de la CCI de Chalon-sur-Saône p. 39 et de la CCI de Narbonne p. 40*).

Afin d'arrêter le périmètre du pays, les communes ou leurs groupements constituent un dossier qu'elles adressent au préfet de région.

### Schéma 3 - Les étapes de la mise en place d'un pays, selon la LOADDT



Ce dossier doit comprendre :

- un rapport justifiant la cohésion du territoire ;
- les délibérations des communes et EPCI ayant manifesté la volonté de s'associer au pays, ainsi que celles des collectivités ayant délibéré négativement ou n'ayant pas délibéré mais susceptibles de s'associer ultérieurement ;
- la liste des organismes socioprofessionnels et associatifs ayant vocation à former la composition initiale du conseil de développement ;
- le nom et le siège de l'organisme désigné pour assurer la coordination des travaux d'étude ;
- les modalités prévues pour associer à l'élaboration de la charte le Conseil général, le Conseil régional et le conseil de développement.

Après avis du ou des Conseils généraux, du Conseil régional, de la Commission départementale de coopération intercommunale et de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (la CRADT), **le préfet de région arrête le périmètre d'étude du pays.**

La définition du **périmètre d'étude permet d'associer à l'élaboration du projet de territoire, des communes qui ne sont pas sûres d'adhérer définitivement au pays.**

Une fois le périmètre d'étude arrêté, les communes et leurs groupements élaborent, en concertation avec les acteurs concernés et intéressés, la **charte de développement durable**. Pour ce faire, **un conseil de développement est créé**, à l'initiative des communes et de leurs groupements, dans un délai de six mois au plus tard après l'arrêté de périmètre. **La charte de pays traduit les orientations stratégiques et le projet du territoire à dix ou vingt ans.**

L'organisme<sup>3</sup> chargé d'assurer la coordination des travaux d'étude du pays transmet la charte aux communes et aux EPCI membres, qui disposent d'un délai de 4 mois pour approuver la charte. Dès lors, celle-ci est tenue à la disposition du public.

**La charte de pays comprend :**

- **un rapport constitué :**
  - d'un diagnostic approfondi du territoire ;
  - d'un document de stratégie à horizon de 10 ans déterminant les orientations, les mesures et les modalités d'organisation et les dispositions pour procéder à l'évaluation ;
  - de supports cartographiques.
- **des annexes :**
  - un bilan des initiatives antérieures ;
  - une description des modes d'organisation du pays ;
  - une description des moyens d'ingénierie et d'animation.

La charte est ensuite soumise à l'avis des conseils généraux, conseils régionaux et CDCI, ainsi qu'à l'avis conforme de la CRADT. **Le périmètre définitif du pays est arrêté par le préfet de région.**

3) Tant que la charte de pays n'a pas été arrêtée par le préfet, la loi n'impose aucune structure formelle concernant l'organisme chargé de coordonner les travaux d'étude du pays. Il peut s'agir d'une structure de développement local déjà existante (comité d'expansion, association, etc.) ou de la création d'une nouvelle structure spécifique à cet effet.

## B/ La structuration du pays

La constitution d'un pays est un processus graduel. Il repose sur l'élaboration du diagnostic d'un territoire en en faisant ressortir les forces et les faiblesses. Ce diagnostic oriente ensuite des pistes d'actions et la définition d'un projet de territoire.

**La formalisation de l'existence du pays n'est pas indispensable dès le début de la phase d'émergence du territoire.** Néanmoins, lorsque la mise en place du pays acquiert une certaine **crédibilité** auprès des acteurs concernés et que le projet de développement global se précise, **il peut être nécessaire de structurer l'opération** afin que celle-ci dispose d'une lisibilité à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du territoire.

Dès lors, **la question de la forme juridique du pays se pose.** Tout au long de la phase d'élaboration de la charte, la loi n'impose pas de forme spécifique. **L'association est souvent choisie car elle offre une grande souplesse.** Certains territoires s'appuient également sur des structures existantes telles qu'un comité d'expansion, un comité de bassin d'emploi...

Cependant, **au terme de l'élaboration de la charte, l'entrée du pays dans la voie de la contractualisation ne peut se faire que sous la forme d'une personne morale de droit public.** Cette structure porteuse peut être composée, selon la forme choisie, des seuls élus ou bien également accueillir des représentants de la société civile avec des acteurs économiques et des associations existantes.

L'article 25 de la LOADDT prévoit trois types de structures :

- l'EPCI à fiscalité propre : lorsque le pays est déjà organisé sous la forme d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre ;
- le syndicat mixte ;
- le Groupement d'Intérêt Public.

## I/ Le syndicat mixte

Le syndicat mixte constitue une structure de coopération originale, **permettant d'associer à la fois des collectivités territoriales de différents niveaux, des établissements intercommunaux, ainsi que d'autres établissements publics.** L'intérêt de cette forme juridique réside donc dans la **possibilité de faire coopérer différents niveaux territoriaux au sein d'une même structure,** favorisant ainsi une meilleure cohérence entre les divers partenaires.

Créé en 1955, le syndicat mixte se trouve aujourd'hui réactualisé et renforcé par les récentes dispositions législatives :

- d'une part, la Loi ATR de 1992 sur le renforcement de l'intercommunalité a réaffirmé l'intérêt de cette structure juridique au sujet de la coopération de collectivités locales de différents niveaux ;
- d'autre part, la LOADDT du 25 juin 1999 visant à rationaliser les interventions des acteurs locaux au sein de territoires de projet, positionne clairement les syndicats mixtes comme une des structures de droit public porteuses des pays (*Art. 25 de la LOADDT*).

Cependant, si le syndicat mixte constitue une structure d'une grande souplesse de fonctionnement, **son régime juridique succinct est parfois imprécis et peut générer des difficultés en terme de lisibilité.**

Le syndicat mixte a été institué par le décret 55-606 du 20 mai 1955. A l'origine, cette structure avait pour objet unique la gestion de services publics présentant un intérêt commun pour chacun des membres du syndicat mixte. La loi du 31 décembre 1970 a permis de les élargir à la vocation multiple.

Les syndicats mixtes sont des établissements publics régis par les articles L. 5711-1, L. 5721-1 à L. 5721-7 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Ils sont divisés en trois catégories distinctes :

- les **syndicats mixtes fermés** visés à l'article L. 5711-1, comprennent uniquement les personnes morales que sont les communes ;
- les **syndicats mixtes ouverts restreints** visés à l'article L. 5721-2, sont composés des collectivités locales et de leurs groupements ;
- enfin, les **syndicats mixtes ouverts élargis** visés dans l'article L. 5721-2, peuvent être composés, outre des collectivités locales et de leurs groupements, **de personnes morales telles que les Chambres Consulaires et autres établissements publics**. Ces syndicats doivent comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

Seuls les syndicats de pays ouverts et élargis sont donc susceptibles d'accueillir des CCI parmi leurs adhérents.

<i>Les catégories de syndicats mixtes</i>	Syndicat mixte "fermé"	Syndicat mixte "ouvert"	
		"restreint"	"élargi"
Composition	Communes, syndicats de communes, districts	Limité aux collectivités locales et à leurs groupements	Collectivités locales et leurs groupements + autres personnes morales telles que les Chambres consulaires et autres établissements publics
Régime juridique	Identique au régime applicable aux communes	Défini par les statuts, mais règles identiques aux syndicats de communes pour ce qui est du FCTVA, taxe / salaire / impôts / sociétés, DGE, personnel	Défini par les statuts
Nature juridique		Etablissement public	

Source : FAURE, Etienne, *Le syndicat mixte, un outil modulable au service de l'intercommunalité*, Paris, Syros, *Les cahiers de l'intercommunalité*, 1998, 259 p.

### **a/ La création d'un syndicat mixte "ouvert"**

La création d'un syndicat mixte "ouvert" est à l'initiative des partenaires intéressés. Elle nécessite l'adhésion unanime des organes délibérants des personnes morales adhérentes, ce qui renforce l'engagement de chacun des membres. La création fait ensuite l'objet d'un arrêté du préfet du département siège du syndicat mixte.

### **b/ Le régime juridique**

Contrairement aux syndicats mixtes fermés soumis au régime des syndicats de communes, les dispositions relatives aux syndicats mixtes ouverts se limitent aux quelques articles L. 5721-2 et suivants du CGCT. Le fonctionnement de cette structure est donc déterminé par les statuts. Cela permet d'adapter les statuts en fonction de l'objet du syndicat.

#### ***Les statuts contiennent au minimum :***

- la liste des membres adhérents ;
- le champ d'action territorial ;
- l'objet et les attributions du syndicat ;
- le siège proposé ;
- la durée du syndicat ;
- l'engagement de principe des membres adhérents de consacrer des ressources suffisantes aux œuvres ou services d'intérêt commun ;
- le principe de la répartition des dépenses entre les membres ;
- le mode de représentation des membres au sein du comité syndical.

#### ***Afin d'éviter des divergences d'interprétation, il est important de bien définir dans les statuts :***

- l'objet du syndicat mixte ;
- la mission d'étude ou de travaux qui lui est confiée et réalisée par lui ;
- le transfert effectif de compétences pour des opérations ou des domaines précis.

Outre la mise en place d'un comité syndical et du bureau, les syndicats mixtes ouverts prévoient souvent l'existence d'un organe consultatif. La nature, la composition et les modalités de participation de l'organe consultatif au processus de décision sont à préciser dans les statuts et varient donc d'un établissement à un autre. Cet organe consultatif peut prendre la forme :

- d'un conseil permanent prévu dans le fonctionnement du syndicat et qui constitue un préalable obligatoire avant toute décision ;
- d'une association loi 1901 dont le rôle consultatif direct, auprès du comité syndical, est expressément prévu dans les statuts ;
- d'une forme intermédiaire permettant soit d'inclure des partenaires associatifs et consulaires dans des sous-commissions spécialisées, du conseil consultatif, soit de prévoir dans les statuts la création simultanée d'un conseil consultatif (regroupant les acteurs associatifs et socioprofessionnels) et d'un comité paritaire composé de membres de ce conseil et du comité syndical.

L'organe consultatif permet ainsi de susciter une dynamique participative de l'ensemble des acteurs locaux aux décisions du syndicat mixte.

Cependant, la création d'un tel organe consultatif dans le cadre d'un syndicat de pays semble faire double usage avec le conseil de développement, même si, contrairement à ce dernier, le conseil consultatif est directement intégré à la structure porteuse.

Sa mise en place se justifie en fonction des statuts du conseil de développement et de sa portée en terme de consultation. En effet, si le conseil de développement n'a qu'un rôle formel, les Chambres consulaires peuvent trouver un intérêt à adhérer au conseil consultatif du syndicat mixte. De plus, les organes consultatifs, organisés par domaine d'intervention, peuvent contribuer à l'animation du syndicat mixte en travaillant et en réfléchissant sur des dossiers précis.

Cette organisation présente l'intérêt de s'appuyer sur les compétences de structures déjà existantes sans avoir recours à des recrutements d'agents de développement au sein du syndicat mixte.

#### **c/ Les contributions financières des membres du syndicat mixte**

Dans le cadre des syndicats mixtes ouverts, la contribution de chacun des membres est fixée par les statuts. La répartition des contributions entre les adhérents est laissée à leur libre volonté. Les contributions peuvent donc varier en fonction du niveau de ressources et de la nature juridique de chacun.

Lorsque les statuts le prévoient, l'adhésion au syndicat mixte ouvert peut se faire "à la carte". Les CCI peuvent ainsi choisir de n'adhérer au syndicat que pour une partie des compétences exercées par celui-ci. Les critères de répartition des contributions entre les membres s'en trouvent complexifiés.

Cependant, un tel choix se justifie pour les Chambres consulaires, car elles sont soumises aux règles de la spécialité pour leurs dépenses. Les recettes de ces établissements publics doivent donc obligatoirement être affectées aux dépenses correspondant à leur domaine d'activité.

La contribution des Chambres consulaires peut être :

- soit forfaitaire, avec un caractère quasiment symbolique (mais la contribution de chaque membre conserve un caractère obligatoire) ;
- soit établie en fonction de critères communs aux différentes Chambres et notamment à partir de leur budget.

#### **d/ Les risques pour les CCI de ne pouvoir entrer dans le syndicat mixte**

L'option du syndicat mixte ouvert élargi, pour les collectivités locales, est pénalisée sur le plan financier et fiscal (ex. : éligibilité au FCTVA, DGE, taxe sur les salaires), ce qui constitue un choix difficile pour les communes et leurs groupements.

D'une manière générale, l'éligibilité au FCTVA ou à la DGE suppose des investissements lourds (*voirie, équipements, superstructures*). Or dans l'esprit de la LOADDT, **le syndicat de pays n'a pas vocation à porter des opérations lourdes d'investissement**. Il s'inscrit davantage dans une logique de "faire-faire" et donc dans **une position de mandataire et non de mandant**.

Les opérations réalisées par le syndicat mixte pour le compte d'un tiers éligible au FCTVA donnent lieu à une **attribution du FCTVA à la collectivité mandante**, c'est-à-dire considérée comme tiers. **Dans ce cas de figure, le syndicat mixte ne perçoit donc pas de FCTVA, mais ce sont les collectivités qui sont éligibles individuellement aux compensations.**

Il s'agit donc de vérifier dans les projets de statuts du syndicat de pays, les possibilités de délégations de compétences des communes et des EPCI membres. Il peut dès lors être envisagé un système de mandats où les communes ou les EPCI membres restent responsables des opérations et donc éligibles individuellement aux compensations.

En effet, la formule du syndicat mixte autorise la mise en place de liens de nature contractuelle, tels que des **contrats de mandat, avec des partenaires membres ou non membres**. Dans ce schéma, les CCI peuvent se positionner en tant que **maîtres d'œuvre au service des communes ou des EPCI membres** du syndicat de pays, sur des actions relevant de leur domaine de compétences.

**Refuser l'adhésion des Chambres consulaires au sein des syndicats de pays sous prétexte de ne plus pouvoir percevoir le FCTVA n'apparaît donc pas justifié.**

Concernant la DGE des communes, il est vrai que seuls les syndicats mixtes fermés sont susceptibles d'en être bénéficiaires. Cependant, ils doivent pour ce faire remplir certaines conditions et notamment **ne pas dépasser le seuil de 20 000 habitants dans les départements de métropole**. Donc, cet argument n'est pas valable pour les pays dépassant ce seuil, et c'est souvent le cas.

## 2/ Le groupement d'intérêt public

Les GIP ont été institués par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 sur la recherche et le développement technologique. Il s'agit d'une **structure à objet unique dans un des domaines d'intervention expressément prévu par la loi**. L'article 25 de la LOADDT du 25 juin 1999 a créé une nouvelle catégorie de GIP : le GIP "développement local".

**Le GIP constitue une formule originale de coopération qui tente de concilier les différents avantages des structures existantes, sans les inconvénients :**

- le GIP a pour vocation d'associer des collectivités locales autour d'une compétence définie (*comme pour les EPCI*) ;
- le GIP permet à la fois d'associer des personnes morales de droit public et de droit privé (*telle la SEML*) sans pour autant avoir de but lucratif ;
- le GIP dispose d'un régime juridique relevant largement du droit privé (*comme l'association 1901*) mais constitue presque toujours une personne morale de droit public, ce qui permet de limiter les risques financiers tels que la gestion de fait.

Le GIP présente ainsi l'avantage de **concilier les principes fondamentaux régissant les personnes morales de droit public** - en matière de contrôle essentiellement - et la **souplesse de gestion indispensable à une structure de coopération**, notamment lorsque des personnes morales de droit privé en sont membres.

#### **a/ La nature juridique des GIP**

Les GIP sont des personnes morales de droit public spécifiques dont le régime juridique est assez complexe. En effet, il n'existe pas de texte unique fixant les règles applicables à tous les GIP, mais des réglementations par catégorie de GIP. Actuellement, le **décret organisant les modalités de fonctionnement du GIP "développement local" n'est pas encore paru.**

Les GIP permettent d'associer pour une durée limitée des partenaires publics, parapublics et de droit privé. Ainsi, l'intérêt de cette formule est de permettre la collaboration de personnes de statuts très différents, notamment des personnes morales de droit privé non admises dans les syndicats mixtes, ou encore l'Etat.

#### **b/ La mise en place d'un GIP**

La LOADDT précise que les communes et leurs groupements qui constituent un pays pourront mettre en place un GIP "développement local" pour pouvoir contractualiser avec l'Etat et la Région.

De manière générale, un GIP doit être constitué d'au moins :

- une personne morale de droit public comme l'Etat, la commune, l'EPCI ;
- un ou plusieurs autres partenaires, qu'ils soient publics ou privés.

L'article 25 de la LOADDT souligne que la création du GIP intervient par convention en vue d'exercer les activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en œuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et touristiques d'intérêt collectif prévus par la Charte de pays.

Cette convention définit l'organisation et les conditions de fonctionnement du groupement. Elle précise notamment les caractéristiques essentielles du GIP telles que son nom, son objet, ses membres, le siège, la durée (souvent à durée indéterminée), le régime du personnel, le cadre financier, le capital, les apports et les contributions de chaque membre, etc. Cette convention constitutive doit être approuvée par le préfet.

Afin de préserver l'intérêt général, les personnes morales de droit public doivent disposer de la majorité des voix dans les instances délibérantes et d'administration du groupement. De plus, la gestion des fonds est soumise aux règles de la comptabilité publique et les actes au contrôle de légalité.

Les contributions des membres sont fixées par les statuts. Elles peuvent s'effectuer en espèces ou en nature. Le personnel des GIP est le plus souvent constitué d'agents mis à disposition et rémunérés par les membres du groupement.

#### **3/ Le point de vue des CCI sur l'alternative entre syndicat mixte et GIP**

L'intérêt du syndicat mixte par rapport au GIP est de ne pas être spécialisé et de pouvoir donc évoluer vers une pluralité de vocations en fonction des besoins et des projets de développement.

Il offre la possibilité de mettre en place des liens de **nature contractuelle**, tels que des **contrats de mandat, avec des partenaires membres ou non membres**, ce qui permet d'élargir son partenariat à des personnes de droit privé ou public.

Le GIP permet, quant à lui, **d'associer ces derniers dans ses statuts**.

Dans la pratique, il semble que les acteurs locaux marquent une **préférence pour la formule du syndicat mixte**. Ce choix s'explique pour différentes raisons. D'une part, **cette structure est plus ancienne et donc mieux connue**, et d'autre part, les décrets concernant les GIP n'étant pas encore parus, certaines interrogations persistent quant à leur mise en place.

### **C/ Le conseil de développement**

La mise en place des conseils de développement dans le cadre des pays constitue une des nouveautés de la LOADDT par rapport à la loi Pasqua de 1995. La création de cette structure est liée à la **volonté d'émergence d'une démocratie participative, de manière à ce que la constitution des pays ne repose pas sur la seule initiative des élus locaux**.

Le concept d'un lieu de concertation ouvert à l'ensemble des acteurs du développement local est issu des conclusions du rapport de mission sur la politique des pays de M. Michel KOTAS (*cf. bibliographie*), chargé de mission "pays" à la DATAR entre 1996 et 1997.

Ce rapport met en exergue qu'au-delà des aides de l'Etat et de la volonté des élus locaux, **la réussite d'un projet de développement repose sur l'adhésion des acteurs locaux et donc sur l'appropriation du projet par les personnes qui vivent et travaillent sur le terrain, à savoir les 4 familles d'acteurs qui animent le développement local : l'Etat, les élus, les entreprises et les citoyens (essentiellement à travers les associations)**.

Afin de promouvoir la participation des acteurs représentatifs du territoire à l'élaboration du projet de développement, **la loi prévoit la création d'un conseil de développement au plus tard six mois après l'arrêté du périmètre d'étude du pays**. Le conseil de développement constitue ainsi un espace de dialogue entre les différents acteurs, afin de respecter les besoins de la démocratie.

### **I/ La création du conseil de développement**

La loi apporte les **conditions de base** nécessaires à la composition, l'organisation, la mission et le fonctionnement du conseil de développement. Elle laisse une grande marge de manœuvre aux responsables locaux quant à sa mise en œuvre.

- ✓ **Le conseil de développement** est créé par les communes et leurs groupements sans obligations ou modalités exigées et **s'organise librement**.

La composition du conseil de développement reste ouverte en devant prendre en compte, de manière équilibrée, la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire.

- ✓ Ses **missions** : la loi dispose qu'il doit être associé à l'élaboration de la charte, consulté sur toute question d'aménagement et de développement du pays, informé au moins une fois par an de l'avancement des actions par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement.

- ✓ **Sa forme juridique** : il peut se constituer à partir de **structures existantes** telles qu'un comité de bassin d'emploi, un comité d'expansion, une agence de développement, **s'élargir à de nouveaux partenaires ou encore constituer une fédération avec un caractère stable.**
- ✓ **L'enjeu du conseil de développement** ne se pose pas en terme de cadre juridique mais davantage en terme de **pratiques locales de coopération.**

La mise en place de cette structure apparaît comme un **encouragement à la coopération entre secteur public et privé**, à la relation entre les élus politiques et les représentants des milieux socio-économiques.

Il s'agit donc de faire évoluer les mentalités et de clarifier les modalités d'organisation du développement économique. En effet, le pays ne doit pas être un niveau supplémentaire de décision en tant que tel, mais plutôt un lieu de "**mutualisation**" des projets.

**Les entreprises et leur représentants ont précisément un rôle à jouer dans l'élaboration du projet de développement des territoires.** Alors que les territoires ont de plus en plus de difficulté à capter les entreprises, il est temps **d'associer les acteurs économiques aux décisions de développement** afin de prendre en compte leurs besoins et leurs attentes et de pérenniser les activités sur le pays.

Les partenaires sociaux peuvent également apporter leur connaissance en matière de gestion prévisionnelle des emplois, de groupements d'employeurs, de création de services de proximité, ou encore de lutte contre les exclusions.

## **2/ Les interrogations relatives à la composition des conseils de développement**

La mise en place d'un conseil de développement soulève de nombreuses interrogations, notamment en ce qui concerne sa composition. Selon la DATAR, tous les acteurs impliqués dans le développement local sont susceptibles d'y être associés :

- **les élus**, en tant qu'acteurs impliqués dans le développement local et non pas seulement en tant que représentants de leur structure publique ;
- **les milieux économiques** :
  - les Chambres consulaires
  - les associations d'acteurs économiques qui sont sur le territoire
  - les syndicats de salariés
- **les associations**, qui ont différentes fonctions :
  - fonction d'aide économique et d'aide à l'emploi
  - fonction sociale
  - fonction citoyenne
- **les autres** : **les administrations** (*Etat, régions et départements*) pour préparer la contractualisation, et **les représentants des territoires voisins** pour une plus grande cohérence macro-territoriale.

Le conseil de développement doit avoir une **approche évolutive** en fonction des étapes et des besoins. Il est important que les commissions et les groupes de travail restent ouverts.

La loi ne fixe pas de règle de taille mais des orientations en terme de représentativité du territoire. Cependant, la mobilisation des différentes catégories d'acteurs reste délicate et les interrogations sur la composition des conseil de développement portent sur :

- les modalités de sélection des acteurs invités à participer au conseil ;
- la coordination de ces acteurs, aux intérêts divers, dans le conseil de développement ;
- la représentativité des membres au sein de l'instance et le risque de voir les commissions thématiques écarter certains acteurs, et notamment la population, au profit de quelques personnalités fortes.

#### **a/ La sélection des associations admises à siéger au conseil de développement**

Concernant la présence des associations, il est indispensable de **définir au préalable les orientations du conseil de développement** pour ensuite **contacter les associations en tenant compte de leur fonction**.

Le pays d'Alençon, par exemple, a pris le parti de contacter toutes les associations présentes sur son territoire, 2 500 en tout, car les plus connues sont souvent subventionnées par les collectivités locales et dirigées par des élus. Ces dernières présentaient trop le risque d'une institutionnalisation du conseil.

Néanmoins, cette initiative suppose ensuite de définir des critères de sélection, car au-delà de la représentativité du monde associatif, le nombre d'acteurs présents au sein du conseil de développement doit être limité pour en assurer le bon fonctionnement.

#### **b/ La participation des administrations d'Etat au conseil de développement**

Vis-à-vis de la participation d'administrations, **les sous-préfets refusent généralement la présence de services déconcentrés de l'Etat dans les conseils de développement**. Néanmoins, **il est possible de les associer aux groupes de travail**.

Leur présence au sein du conseil de développement se justifie en terme d'adaptation de leurs services en fonction des pays, comme le stipule l'article 25 de la LOADDT : "Il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics".

#### **c/ L'opportunité de la présence des élus au sein du conseil de développement**

La mise en place des conseils de développement a fait naître un **débat sur l'opportunité de la présence des élus locaux**. Pour certains, **en l'absence des élus, le conseil de développement risque d'être cantonné dans un rôle purement consultatif** sans prendre véritablement part à l'élaboration du projet de développement.

D'autres considèrent au contraire que la loi distingue clairement l'instance politique (*GIP, syndicat mixte...*) du conseil de développement afin de **dissocier leur composition respective**, mais que cela n'est pas un frein à la composition de groupes de travail mixtes composés de représentants des élus et du conseil de développement.

Pour le CLCBE, seule une confrontation permanente des élus et de la société civile permet d'avancer vers un développement économique territorialisé. La présence des élus permet ainsi

une **association instantanée des élus aux délibérations du conseil de développement**. De plus, en l'absence des élus, le conseil de développement peut devenir un contre-pouvoir et prolonger la coupure culturelle entre les deux milieux.

Pour la DATAR, la grande souplesse de la loi laisse la **possibilité d'inclure des élus**. Néanmoins, si les élus doivent être associés au conseil de développement, il est préférable de ne pas y faire siéger le député et de privilégier les élus locaux, afin d'éviter l'institutionnalisation du conseil.

### 3/ Quel rôle pour le conseil de développement ?

Les précisions concernant le rôle du conseil de développement restent très vagues.

Plusieurs scénarios peuvent ainsi être envisagés quant à la place et au fonctionnement attribués au conseil de développement. Il peut en effet présenter le risque de :

- **n'avoir qu'une existence fictive**, avec un fonctionnement purement formel et vidé de son sens ;
- **constituer un conseil économique et social bis**, un organe consultatif ;
- **être accaparé par une seule catégorie de responsables locaux**.

Néanmoins, le conseil de développement peut aussi devenir un lieu de partenariat véritable, d'échange et de concertation et jouer ainsi un rôle majeur dans l'élaboration du pays et de la charte. Pour beaucoup, cela suppose que les élus soient représentés dans le conseil, car ils constituent les maîtres d'ouvrage. Sinon on réfléchit d'un côté et on réalise de l'autre. Cependant, le conseil de développement ne doit pas pour autant être sous le contrôle des élus.

**Sa portée repose donc en grande partie sur l'interprétation du texte de loi par les élus locaux et sur leur expérience de travail en commun.**

Concernant l'articulation entre les conseils de développement et la structure de droit public porteuse du pays, on peut envisager la mise en place d'un comité de pilotage, tel que cela s'est fait dans le Parc Naturel Régional de la Chartreuse. Il est important de bien définir les missions entre la structure porteuse et le conseil de développement.

#### **L'opportunité de la participation des CCI au conseil de développement en fonction du rôle de ce dernier**

**Du rôle attribué au conseil de développement dépendra la participation des Chambres Consulaires à cette instance de concertation.**

En effet, si l'association des CCI au conseil de développement semble très largement acquise, les Chambres doivent désormais choisir d'y participer ou non. De manière générale, **la grande majorité des CCI a émis le souhait d'y participer**. Cependant, certaines Chambres, comme d'autres acteurs, restent sceptiques quant au rôle à venir du conseil de développement.

- ✓ Leur participation à cette **structure repose donc sur leur libre appréciation de la portée de cette structure** et dépend aussi de la situation locale propre à chaque pays. En effet, outre son rôle dans l'élaboration de la charte, le conseil de développement peut également être amené à intervenir, en fonction

de ses statuts, dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions et du projet. Le conseil de développement peut ainsi avoir un rôle participatif en continu et constituer le gardien des orientations de la charte. Dès lors, la participation des CCI semble stratégique pour le suivi de ses propres projets.

- ✓ A l'inverse, si le conseil de développement n'a qu'un rôle formel de consultation, l'opportunité de la présence des CCI semble moins probante. Le fait de pouvoir échanger des points de vue sur les problèmes afférents au devenir d'un territoire avec d'autres acteurs locaux apparaît néanmoins comme un élément positif à prendre en considération.
- ✓ Toutefois, quelle que soit la place des CCI dans les conseils de développement, il est important de les alerter sur le dispositif des pays qui risque à terme de devenir un nouvel échelon territorial coûteux et complexe en fonctionnement. Pour autant, la mise en place de ces conseils constitue une étape-clé dans le processus de concertation locale dans la mesure où ils sont associés à la mise en œuvre du volet territorial des contrats de plan à travers les chartes de pays.

C'est pourquoi il paraît essentiel d'assurer au sein des conseils de développement une représentation capable de peser sur les décisions. Au besoin, toutes les structures représentantes des entreprises, CRCI comme MEDEF territoriaux, peuvent créer localement les conditions d'un échange de vues afin d'apporter des réponses coordonnées aux propositions des collectivités locales sur cette démarche et d'assurer une représentation correcte des entreprises au sein des conseils de développement.

La mise en place du conseil de développement soulève donc de nombreuses interrogations qui trouveront une réponse dans la pratique. **Le préfet de région et la CRADT (au sein de laquelle siège la CRCI) constituent les garde-fous des pays et peuvent refuser la contractualisation de la charte de pays lorsque le conseil de développement ne respecte pas l'esprit de la LOADDT.**

Les Chambres consulaires doivent **rester vigilantes à propos des diverses interprétations du rôle des conseils de développement.** Certains Conseils généraux avaient en effet envisagé de créer un conseil de développement à l'échelle du département qui intervienne sur les différents pays. Il s'agissait dès lors d'une mainmise du Conseil général sur les pays, contraire au principe de proximité exposé dans la loi, avec des risques de dérives sur des logiques de guichet et d'accointances.

**Le conseil de développement doit rester un espace de dialogue, un lieu privilégié pour une confrontation entre les différentes logiques économiques, sociales et politiques.**



---

## CONCLUSION

---

La LOADDT, en tant que loi d'orientation, nécessite un certain temps d'adaptation et de mise en œuvre. La politique des pays vise davantage à l'évolution des mentalités et des comportements en matière de développement local et de démarche de projet concerté.

Le pays doit correspondre à une structure d'échange, d'animation, de mobilisation et de coordination des actions des différents acteurs publics et privés du territoire qui le compose, afin de mettre en valeur leurs complémentarités.

Le pays n'est donc pas actuellement un nouvel échelon administratif. Il "a vocation à être un cadre fédératif de communautés de communes voire de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines, très faiblement institutionnalisés et dénués de compétences de gestion, où se combinent des initiatives publiques et privées dans le cadre d'un projet commun et dans la perspective d'une contractualisation"<sup>4</sup>.

Il s'agit d'une structure souple de concertation destinée à mutualiser les connaissances et les moyens techniques, humains et financiers des différentes structures déjà existantes (collectivités locales, agences de développement, Chambres consulaires, associations...) pour l'élaboration de projets de développement tenant compte, autant que faire se peut, des intérêts et des attentes de chacun des acteurs.

---

4) CLCBE, Séminaire de travail "Le conseil de développement, pour un renouvellement de la démocratie locale", Paris, 7 décembre 1999