



## RAPPORT ET AVIS

4 décembre 2015

La place de la société civile dans les territoires



# SOMMAIRE

---

<b>I. Les éléments de débat.....</b>	<b>2</b>
A. Les Conseils de développement : fondements et évolutions législatives.....	2
B. L'implication des acteurs locaux, un principe fondamental des PNR.....	4
C. Etat des lieux.....	5
<b>II. Présentation de la démarche.....</b>	<b>7</b>
A. Problématique et axes de travail .....	7
B. Recueil des éléments.....	8
1. Le travail préalable .....	8
2. Cycle d'auditions .....	8
<b>III. Auditions et résultats qualitatifs .....</b>	<b>9</b>
A. La représentation de la société civile et son rôle .....	9
B. Faut-il institutionnaliser la société civile ou la laisser informelle ?.....	11
C. Les relations entre élus et société civile organisée.....	14
D. Le territoire d'action de la société civile .....	17
E. Les apports d'une société civile organisée .....	18
<b>IV. AVIS .....</b>	<b>20</b>
<b>V. SOURCES .....</b>	<b>24</b>
<b>VI. ANNEXES.....</b>	<b>25</b>

# I. LES ÉLÉMENTS DE DÉBAT

---

La société civile française est organisée comme suit :

A l'échelle nationale, le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), assemblée constitutionnelle, est composée de représentants des forces vives de la nation. Il a pour mission de conseiller le gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat dans l'élaboration des lois et les décisions relatives aux politiques publiques.

Au sein de chaque collectivité régionale, les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) sont des assemblées consultatives, représentatives du monde socio-économique régional.

Le présent travail s'intéresse à la place de la société civile et à sa représentation dans les territoires à l'échelle locale.

## **A. Les Conseils de développement : fondements et évolutions législatives**

### **La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Loadt) du 4 février 1995**

Cette loi a réorganisé l'aménagement du territoire sur de nouveaux espaces locaux, qui ne sont ni des intercommunalités, ni des cantons, mais des bassins de vie et d'emplois. Cette loi a notamment créé les Pays, qui sont de nouveaux espaces politiques et des territoires de projet. Dans l'esprit de la loi, les Pays sont des espaces de coopération entre communautés de communes, sur des territoires plutôt ruraux – mais qui peuvent aussi comprendre une partie urbaine –, pour mener à bien des projets à l'échelle d'un bassin de vie.

### **La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loaddt) du 25 juin 1999**

La Loaddt, dite loi Voynet, vient réviser et compléter la Loadt en introduisant notamment la création de Conseils de développement afin d'impliquer les « forces vives » dans le développement local des territoires. Les Conseils de développement sont des assemblées consultatives destinées à associer la société civile aux projets de territoire. Ils permettent aux acteurs locaux, aux corps intermédiaires et aux citoyens de participer à la définition et à la mise en œuvre du projet territorial de développement. Ils enrichissent la démocratie représentative, sans pour autant s'y substituer.

- **Le cas des Pays**

La loi impose la création des Conseils de développement pour les Pays.

*« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions » (article 25).*

- **Le cas des agglomérations**

La mise en place d'un Conseil de développement n'est pas imposée pour la création d'une agglomération. Sa mise en place n'est imposée que pour contractualiser sur le projet d'agglomération. *« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci » (article 26).*

## **La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010**

Lors de l'adoption de cette loi l'article 22 de la Loadt a été abrogé et, dès lors, il n'a plus été possible de créer de nouveaux Pays. Ceux-ci ont toutefois poursuivi leurs missions et sont restés le support pour la contractualisation des politiques territoriales avec les Régions.

## **La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) du 19 décembre 2013**

La loi MAPAM, premier volet de la réforme de la décentralisation, a créé les Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) pour contrebalancer le poids des pôles métropolitains en apportant des moyens aux territoires ruraux. Destinés uniquement aux zones rurales, les PETR sont des établissements publics constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. En outre les PETR sont une évolution des Pays.

Dans les 12 mois suivant sa création, le pôle d'équilibre élabore un projet de territoire qui définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle. Le pôle d'équilibre territorial et rural est l'espace de contractualisation des politiques régionales, départementales et européennes.

La loi Voynet et, aujourd'hui, la loi MAPAM imposent la formation de Conseils de développement au sein des Pays et PETR. « *Un conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle d'équilibre territorial et rural. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial. Le rapport annuel d'activité établi par le conseil de développement fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural. Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par les statuts du pôle d'équilibre territorial et rural. Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement territorial* »<sup>1</sup>.

## **B. L'implication des acteurs locaux, un principe fondamental des PNR**

Les Parcs Naturels Régionaux (PNR) font eux-mêmes partie de ce contexte. En effet, un PNR est un territoire rural habité, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et paysagère, mais fragile, qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine.

A l'origine, lors de l'élaboration du concept « parc naturel régional », les fondateurs considéraient qu'un Parc devait s'appuyer sur deux structures, l'une regroupant les collectivités, l'autre regroupant les habitants et usagers. « Le Parc naîtra de la volonté consciente et éclairée des collectivités locales mais il ne vivra que de l'effort et de la foi des habitants et usagers... ».<sup>2</sup> Ainsi sont nées les premières associations des amis du Parc, parfois même avant la création de leur PNR.

L'article 5 du décret du 1 mars 1967 prévoyait que la charte constitutive d'un Parc devait comprendre notamment :

« La composition de l'organisme de droit public ou privé chargé spécialement d'aménager et de gérer le Parc avec la participation de représentants de personnes habitant ou propriétaires dans le Parc et des usagers de celui-ci, éventuellement groupés en une association ».

Mais ces associations ont parfois été vécues comme concurrentes par les élus des syndicats mixtes des PNR et, en 1995, l'Etat a supprimé toute référence aux associations des amis des Parcs dans les textes relatifs aux PNR.

Aujourd'hui, les PNR, par la voix de leur Fédération et après avoir constaté un désengagement de leur population, souhaitent « un développement durable conçu localement entre

---

<sup>1</sup> Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) du 19 décembre 2013, article 79.

<sup>2</sup> Extrait de l'intervention de M. THERY dans la note de M. LEENHARDT : « Parcs naturels régionaux et participation citoyenne : ce qui était proposé lors des Journées de Lurs », septembre 1967.

collectivités et populations », « un développement fondé sur la responsabilité citoyenne », « un esprit de mission fondé sur l'implication d'habitants responsables et solidaires ».

Sur le territoire d'un PNR les acteurs socioéconomiques doivent jouer un rôle prépondérant, notamment lors de l'élaboration de la charte du parc ou de son renouvellement. Ils peuvent aussi contribuer, au travers de leurs actions respectives, à la mise en œuvre du projet du PNR. Enfin, le Parc organise la concertation avec les associations locales et les citoyens regroupés par centres d'intérêts ou au sein d'un organisme ad hoc, souvent dénommé « Association des amis et usagers du Parc » et disposant d'une voix consultative au comité syndical.

### **C. Etat des lieux**

La liberté d'organisation des Conseils de développement inscrite dans la loi a donné lieu à une diversité de cas de figure, aussi bien au niveau national qu'en région Champagne-Ardenne, ceux-ci s'adaptant au contexte de chaque territoire. Les situations sont donc très contrastées. Certains Conseils sont très dépendants des élus quand d'autres fonctionnent de manière très autonome, entre « chambre d'enregistrement » et « co-construction du territoire ».

Depuis leurs créations, les Conseils de développement ont logiquement évolués. En Champagne-Ardenne, certains ont rencontré des périodes de doutes et de remise en question une fois les travaux sur le projet de territoire effectués. Ces moments ont pu être l'occasion pour certains de mener un travail de réflexion sur leurs manières d'agir et d'être présents sur les territoires. Il est à noter qu'un Conseil de développement peut s'adapter au contexte local grâce à la possibilité d'évolution de ceux-ci, notamment sur le plan de leur composition. La région Champagne-Ardenne compte 22 Pays, et donc, logiquement, autant de Conseils de développement, plus ou moins actifs. Parmi les trois PNR, ceux de la Forêt d'Orient et des Ardennes disposent d'une association des Amis du PNR.



## II. PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE

---

### **A. Problématique et axes de travail**

#### **Problématique**

La réflexion engagée par le CESER de Champagne-Ardenne prend appui, d'une part, sur l'esprit de la loi dite loi Voynet visant à considérer qu'il s'agit de parvenir à une plus grande démocratie participative en créant un lieu de débat qui associe la société civile aux projets de territoire.

D'autre part, le travail mené s'est aussi appuyé sur les apports de la récente loi sur les métropoles qui réaffirme le rôle et la place des Conseils de développement et enfin, sur le débat ouvert dans la cadre de la loi NOTRe et des orientations qu'elle poursuit en matière d'organisation territoriale.

Ces travaux tendent à mettre en lumière les tenants et aboutissants du débat autour des questions de la place et du rôle de la société civile dans les territoires, des réseaux d'acteurs et des conditions de leur participation.

Le questionnement du CESER s'inscrit dans les préoccupations légitimes des acteurs que ce soit à l'échelle des Parcs Naturels Régionaux ou des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) ou, plus simplement, dans l'engagement citoyens des acteurs.

#### **Clarifications – axes de travail**

Différentes interrogations ont été ouvertes autour du thème principal à savoir la place de la société civile dans les territoires. Il s'est agi de considérer l'utilité de la société civile pour les acteurs locaux et de conduire l'état des lieux utile à la compréhension du fonctionnement de la société civile sur les territoires. Le travail conduit a répondu à une approche ascendante consistant à avoir une meilleure connaissance de l'existence des projets et de la manière dont ils sont portés par la société civile sur les territoires.

Les questionnements ouverts peuvent être présentés comme suit :

Qu'est-ce que la société civile locale ? Cette question n'est pas anodine car la notion de société civile rassemble un grand nombre de représentations qui ne peuvent être explicitées ou encadrées par une définition partagée. En prolongement, deux autres questions sont apparues, celle de la nécessité ou non d'organiser la société civile et celle de sa structuration.

Dans le contexte actuel visant parfois à décrire la place et les rôles de la société civile, la question de la plus-value qu'elle représente ou apporte est une question qu'il semblait difficile d'éviter d'autant que, en contre point, le fait de considérer que la seule représentation électorale peut suffire est aussi partagée par quelques décideurs.

En filigrane de ces questionnements, le CESER souhaite apporter son éclairage, d'une part, sur la demande de représentation par la population, qu'elle soit engagée ou attentive à l'action publique. D'autre part, le CESER souhaite s'intéresser aux modes de contributions de la société civile, à leur visibilité, à leur lisibilité mais aussi sur la capacité de la société civile à se mobiliser aux différentes échelles territoriales.

## **B. Recueil des éléments**

### **I. Le travail préalable**

Afin de pouvoir mieux appréhender l'activité des Conseils de développement et de la société civile au sein des Parcs naturels régionaux (PNR) de Champagne-Ardenne, le CESER a choisi de réaliser une enquête, via l'envoi de questionnaires, auprès de la société civile et des élus.

Le faible taux de réponse, inférieur à 10%, que ce soit des assemblées elles-mêmes ou des élus questionné-e-s, n'a pas permis de dégager une tendance sur la composition des assemblées consultatives et leurs moyens ou même une analyse spécifique en termes de fonctionnement, d'impact dans ou pour l'action publique. La grande disparité des retours permet de considérer que certains Conseils sont actifs et ont trouvé un mode de fonctionnement qui leur permet d'exister alors que d'autres ne trouvent ni les moyens, ni les raisons de leur action et, ce, en lien plus ou moins corrélé au portage politique local. L'exemple des associations des amis de Parc Naturel Régional est illustratif avec par exemple deux associations dynamiques pour trois des parcs en Région et l'inexistence totale pour le troisième.

Si le CESER fait le constat de l'hétérogénéité des situations, il note aussi qu'il n'a pas pu faire le constat de l'intérêt ou non des élus pour les assemblées consultatives du fait d'une absence totale de réponse et que cette faible mobilisation pourrait laisser à penser qu'il s'agit plutôt d'un désintérêt partagé.

### **2. Cycle d'auditions**

En prolongement du travail d'enquête, dont les résultats apparaissent très relatifs, le CESER a conduit une série d'auditions ciblées. Elles ont été organisées dans un objectif d'analyse qualitative en lien avec les questions ouvertes mais ont aussi été envisagées par la mise en perspective d'avis et de positions d'acteurs diversifiés : élus, représentants de la société civile, acteurs engagés dans un processus consultatif. Au total huit auditions ont été conduites.

### III. AUDITIONS ET RÉSULTATS QUALITATIFS

---

En préalable, il semble important de préciser que les éléments recueillis restent issus d'une méthode de collecte empirique et non d'un modèle d'entretiens directifs ou semi directifs. Les échanges ont permis de mettre en avant quelques éléments clefs concernant les représentations ou différenciations entre citoyen et société civile, les questions relatives à l'utilité d'avoir des assemblées consultatives institutionnalisées, les modes et façons contributifs. Le groupe de travail s'est également interrogé sur les échelles et les temporalités adaptées à la contribution des acteurs du ou des territoires.

#### **A. La représentation de la société civile et son rôle**

Les éléments généraux de constats pouvant être soulignés sont ceux d'un réel fossé entre représentants élus et citoyens et d'un désintérêt croissant des citoyens pour la vie de la cité et la politique.

A propos de la représentation de la société civile les champs de questionnement divergent mais peuvent être présentés comme suit :

- Une part des habitants souhaite être acteur de leur territoire et ne pas réduire leur participation à un vote.
- La participation active des habitants pourrait être structurée ou fédérée par des actions de la société civile si elle est organisée, lisible, reconnue et écoutée.
- L'engagement individuel est lié à des conditions de motivation, d'altruisme et de dépassement des positions personnelles.

A propos de la construction de la société civile dans les territoires, il ressort des entretiens et des échanges que son efficience dépend de son organisation et de sa structuration mais aussi des conditions du volontariat et du charisme des personnes qui l'incarnent ou la conduisent. Il est rappelé que, par exemple, un Conseil de développement doit savoir formuler les attendus de la société civile, être suffisamment dynamique et actif pour entraîner un engagement citoyen.

Cet ensemble de constats permet de considérer que le positionnement des citoyens entrant dans un processus de contribution ou de consultation doit être explicité, précisé afin qu'une culture commune puisse être partagée et portée.

Nous avons relevé quelques paroles d'acteurs en soutien ou en contrepoint de notre argumentation.

**Relevé d'audition de M. Yves Détraigne, Sénateur :**

**« En dehors des CESER, la société civile n'est pas représentée en tant que telle. Les associations sont surtout organisatrices de manifestations. Il vaut mieux avoir une représentation de la société civile par sa diversité géographique plutôt que de considérer les casquettes des uns et des autres. Par ailleurs, la société civile est naturellement présente sans qu'elle soit clairement représentée et identifiée par les élus ».**

**Relevé d'audition de Mme Sybille Noël, Présidente du Conseil de développement des crêtes préardennaises :**

**« On est élu ou citoyen, on ne voit pas les choses de la même façon, même lorsque l'on est maire d'une petite commune. L'élu a besoin de l'avis des citoyens pour savoir ce qu'ils pensent. Une fois élus, les élus ont besoin de la société civile afin de ne pas être déconnectés des préoccupations des citoyens. Il est important que les gens comprennent qu'ils ont un pouvoir sur leur vie en société. Il faut les éduquer, les informer.**

**Le Conseil de développement doit gagner en autonomie. Il serait souhaitable que le citoyen soit acteur. La participation citoyenne permet de redonner confiance en soi et de confronter les manières de réfléchir, de voir les choses. Pour faire avancer le Conseil de développement, les élus devraient prendre davantage en compte ce que dit la société civile ».**

**Relevé d'audition de M. Christian Blanckaert, Président de la CNAMS Champagne-Ardenne (Union professionnelle artisanale) :**

**« Distinguer les élus de la société civile, est un paradoxe puisque la société civile est constituée de l'ensemble des citoyens ».**

**Relevé d'audition de M. Jérôme Dupont, Secrétaire général de la CFDT Champagne-Ardenne :**

**« Il faut laisser les acteurs s'organiser autour d'un projet commun, c'est cela qui est important. Être obligé à s'organiser, ce n'est pas forcément une réussite ».**

## **B. Faut-il institutionnaliser la société civile ou la laisser informelle ?**

Les éléments pouvant être rapportés mettent en avant des questions de fond comme celles des relations entre les assemblées élues ou non, celles des moyens utiles à l'expression et à la concertation des acteurs, mais aussi celles liées à la nécessité du dialogue et des échanges.

- Pour avoir une expression complète de la société civile, elle peut être organisée sur les territoires. La société civile peut être institutionnalisée par une règle (loi, décret, règlement intérieur, charte). Mais il est possible de la laisser informelle. Le risque, s'il n'y a pas de véritable organisation, serait d'aboutir à une dissociation entre élus et société civile.
- Sans moyens (matériels, financiers...) et sans lieu de débat, il semble difficile pour la société civile de formaliser correctement son expression.
- La société civile ne devrait pas être assimilée à des groupes de pression. C'est pourquoi, en la formalisant, les membres ne représentent pas qu'eux-mêmes. Le fait que la société civile ne dispose pas de pouvoir de décision, peut faire en sorte que les élus soient intéressés par son expertise, en dehors des débats politiques.

De façon synthétique, les questions ouvertes sont bien celles des bonnes relations et des considérations croisées entre la démocratie électorale et participative, à savoir, la reconnaissance des assemblées consultatives par les élus et la connaissance du rôle des assemblées citoyennes dans le processus de prise de décisions ou de définition des politiques publiques.

Les paroles d'acteurs en soutien ou en contrepoint de notre argumentation peuvent être présentées comme suit.

### **Relevé de l'audition de M. Yves Détraigne, Sénateur :**

***« Le conseil municipal est constitué de personnes de la société civile et il faut se méfier des dérives avec des associations qui considèrent mieux connaître les dossiers que les élus. L'immense majorité des élus font partie de la société civile.***

***Il ne faut pas mettre à mal la légitimité des élus de la République.***

***Les élus doivent savoir prendre du recul vis-à-vis des groupes de pression afin de pouvoir prendre les bonnes décisions en leur âme et conscience.***

***Au niveau des conseils municipaux, il existe des consultations des électeurs par l'intermédiaire de référendum.***

***Au niveau des villes de plus de 80 000 habitants, les conseils de quartiers sont obligatoires. Il est également possible de mettre en place des conseils citoyens, des conseils de sages, des conseils d'enfants. Ce sont des comités consultatifs.***

***Il faut être prudent et veiller à ne pas multiplier les instances de concertations entre le conseil municipal et la société civile.***

***La loi prévoit la consultation de la population dans des situations bien particulières.***

***Dans les conseils municipaux des communes de moins de 200 habitants, les conseillers élus viennent avec des idées et non avec une étiquette politique ».***

**Relevé d'audition de Mme Sybille Noël, Présidente du Conseil de développement des crêtes préardennaises :**

***« Il n'y a pas assez de liens entre les associations créées et le Conseil de développement. De plus, il y a un essoufflement des bénévoles, les associations créées ayant entraîné un effet de transfert du Conseil de développement vers les associations.***

***Il manque du liant entre la Communauté de communes et le Conseil de développement. Les élus ne voient plus l'intérêt d'avoir un Conseil de développement. Il existe, depuis 3 ans, une convention entre la Communauté de commune et le Conseil de développement, mais celle-ci n'est pas prise en compte ».***

**Relevé d'audition de Mme Armande Spilmann, Présidente de l'association des Amis du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient :**

***« Dès leur création, les PNR ont été invités à accomplir leur mission avec la participation des habitants et usagers du territoire, éventuellement regroupés en association.***

***C'est dans cet esprit qu'est née, en 1970, pratiquement en même temps que le Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient, l'Association des Amis du Parc. Sa légitimité est affirmée dans la charte constitutive du Parc et son rôle dans les chartes successives ainsi que dans la convention tripartite (Région, Parc, Association) où elle doit en particulier représenter les habitants du territoire au sein des instances du Parc dans le cadre de la démocratie participative ».***

**Relevé d'audition de M. Christian Blanckaert, Président de la CNAMS Champagne-Ardenne (Union professionnelle artisanale) :**

***« La représentation électorale ne peut pas suffire. Il faut donner aux gens les moyens de faire des choix en connaissance de cause.***

***La société civile doit être organisée par l'intelligence, l'instruction que l'on peut donner aux gens. Elle ne peut pas être organisée par le haut ».***

**Relevé d'audition de M. Bertrand Courot, Maire de Sainte-Menehould :**

**« Pour que la dynamique fonctionne bien entre les élus et la société civile, il faut que ce soient les élus qui portent les projets et qu'ils jouent bien leur rôle en y associant la société civile. L'équipe d'élus a été composée dans la société civile.**

**Ce concept n'existerait pas si les élus n'avait pas été force de propositions pour fédérer les différents acteurs ».**

**Relevé d'audition de M. Gérard Mary, Président du Conseil de développement de la région rémoise :**

**« Le Conseil de développement est composé d'organisations syndicales, patronales, d'acteurs du monde économique et associatif ainsi que des élus. Il compte 169 membres, dont 9 élus. Les membres ne sont pas indemnisés. Une fois par an, le Conseil de développement organise une assemblée générale.**

**Il est constitué par une formalisation ténue. Il n'y a pas de statut écrit, pas de réglementation. Le support logistique est assuré par l'agence d'urbanisme de Reims.**

**A l'échelle d'un Conseil de développement il n'est pas possible de fonctionner comme un CESER, il faut plus de souplesse. Ceci étant, il est tout de même nécessaire d'avoir un cadre.**

**Il est intéressant de distinguer la légitimité formelle d'un individu du fait de son appartenance à une organisation (syndicale, patronale, association, etc.) et la légitimité acquise par cet individu du fait de son implication sur un projet (avis, étude, etc.). D'où l'importance du projet collectif, c'est-à-dire faire en sorte que les individus ne représentent pas que ce qu'ils sont. Il faut donc faire le pari qu'il va se passer quelque chose et il faut du temps ».**

**Relevé d'audition de M. Jean-Jacques Poignant, Secrétaire général adjoint de l'union locale CGT de Vitry le François :**

**« Au sein des territoires, la société civile aurait intérêt à s'organiser pour peser sur le développement local. Le but étant sa reconnaissance au même titre que les élus dans une sorte de comité économique, social et environnemental local.**

**Pour que la société civile organisée ait véritablement toute la place qu'elle mérite aux côtés des élus, il faudrait la reconnaître dans son expertise et sa diversité et lui permettre de jouer pleinement son rôle dans une démocratie élargie ».**

**Relevé d'audition de M. Jérôme Dupont, Secrétaire général de la CFDT Champagne-Ardenne :**

**« La société civile se situe dans l'aide à la décision.**

**L'important c'est d'aller dans le même sens, ne pas se faire concurrence. Quand les élus auront compris cela, on avancera. La question de la maturité des acteurs, qu'ils soient syndicats ou associations est très importante. Le fait d'inscrire dans la loi la manière dont la société civile doit être consultée et entendue n'est pas forcément gage de bon fonctionnement. Cela dépend plus de la volonté des acteurs de la société civile.**

**Il faut être prudent face à la tendance actuelle de concurrence entre territoires, alors qu'il faudrait plutôt travailler en système, en réseau. Il est important qu'il y ait une articulation entre la démocratie sociale et le politique, c'est dans ce rôle que la société civile doit intervenir ».**

### **C. Les relations entre élus et société civile organisée**

Cette partie met en exergue deux conceptions de l'existence de la société civile organisée. D'une part, la société civile organisée serait légitime car elle représente les forces vives du territoire. D'autre part, elle gagnerait sa légitimité en prenant part, aux côtés des élus, à la co-construction d'un projet de territoire.

Si les questions de reconnaissance mutuelle peuvent être soulevées en prolongement des interrogations relatives à la place de chacun, la question du rôle contributif est apparue comme un point de première importance. Les considérations relevées peuvent être précisées de la façon suivante.

- Le risque serait que les Conseils de développement fonctionnent uniquement comme des chambres d'enregistrement. Certains Conseils de développement sont vus seulement comme un moyen de faire accepter les projets des élus en bout de chaîne, une fois que tout est décidé.
- Participer au Conseil de développement pour faire (notion de projet) et non pour être.
- La société civile est parfois considérée comme un contre-pouvoir, pourtant, elle ne peut s'investir que dans la construction et la proposition d'idées.
- La multiplication des représentations soulève le risque d'une professionnalisation de la représentation.

Cet ensemble de considérations permet donc de reconnaître que le rôle des assemblées se situe dans une culture partagée entre les élu-e-s et les acteurs de la société civile et que les niveaux de contribution méritent d'être précisés en sachant que chaque cas est particulier et lié à la réalité des territoires.

**Relevé d'audition de Mme Sybille Noël, Présidente du Conseil de développement des crêtes préardennaises :**

**« Il y a 10 ans, la création de ce Conseil de développement a été une opportunité pour le Pays des crêtes préardennaises. Le Conseil de développement a permis l'émergence d'associations comme l'agence locale de l'énergie, l'office d'animation, les associations éco-territoire et de bouche à oreille, le pôle bois, etc.**

**Seuls les appels à projet comme le projet LEADER, ou Territoire à énergie positive permettent d'aider le Conseil de développement à exister.**

**Le Conseil de développement est alors réactivé par les élus car il permet de consulter facilement la société civile. Le Conseil de développement n'existe que s'il y a un projet.**

**Ne pas être décideur est une chance, cela permet d'avoir des idées libres, de réanimer le dialogue démocratique.**

**Il serait souhaitable que les projets portés par le Conseil de développement soient mieux valorisés, qu'il y ait une reconnaissance du travail réalisé ».**

**Relevé d'audition de Mme Armande Spilmann, Présidente de l'association des Amis du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient :**

**« L'association a pour mission de représenter les intérêts des habitants et des visiteurs du PNRFO auprès du Syndicat mixte du Parc. Elle participe avec voix consultative à toutes ses instances (Bureau et Comité syndicaux, commissions, etc.). Elle est également membre de l'Office de tourisme.**

**Il semble que l'association des Amis du Parc soit une bonne formule en termes de liberté de parole et d'action. Elle est force de proposition et soutient certains projets portés par le Syndicat mixte du Parc tout en sachant si nécessaire lui rappeler ses engagements. Pour l'association, il est important d'attester plus que de contester et de ne pas être en opposition permanente.**

**Les faiblesses : un manque de reconnaissance et un problème de représentativité.**

**On est loin de la co-construction, de la codécision qui pourrait permettre d'être véritablement en accord avec la devise des Parcs, à savoir : une autre vie s'invente ici ».**

**Relevé d'audition de M. Bertrand Courot, Maire de Sainte-Menehould :**

**« Il y a eu une prise de conscience des élus et de la société civile afin de construire des produits consommables qui concernent les espaces situés autour de la commune en associant la nature, le sport et l'histoire ».**

**Relevé d'audition de M. Gérard Mary, Président du conseil de développement de la région rémoise :**

**« La présence des élus au sein du Conseil de développement est une question débattue. Certains élus pensent qu'ils ont toute leur place au sein du Conseil de développement et d'autres pensent qu'ils ne peuvent être à la fois élus et siéger au Conseil de développement. Le risque étant que la liberté d'expression du Conseil de développement soit bridée. Quelques élus ont participé aux travaux du Conseil de développement mais ils étaient malgré tout minoritaires.**

**De la part d'un certain nombre d'élus, la raison d'être des Conseils de développement peut être questionnée. Les élus estiment être les seuls à être légitime car ils sont élus et non pas nommés.**

**Le Conseil de développement est mis en avant lorsqu'il travaille sur un projet des élus.**

**Le projet des élus se légitime par la voix de la société civile représentée au sein du Conseil de développement.**

**Lorsque le Conseil de développement travaille sur des projets concrets, il assoit sa légitimité car il arrive à produire collectivement ».**

**Relevé d'audition de M. Jérôme Dupont, Secrétaire général de la CFDT Champagne-Ardenne :**

**« Il faut distinguer d'une part, le dialogue social territorial qui doit se développer et, d'autre part, la société civile organisée ».**

**Relevé d'audition de M. Jean-Jacques Poignant, Secrétaire général adjoint de l'union locale CGT de Vitry le François :**

**« La personnalité qualifiée a ses limites, elle peut parfois ne représenter qu'elle-même, elle n'est alors plus représentative de la société civile ».**

## **D. Le territoire d'action de la société civile**

La question des échelles contributives est d'importance majeure et permet d'envisager les évolutions annoncées dans le cadre de la loi NOTRe, la réforme des intercommunalités... Les éléments relevés permettent de considérer que la question du périmètre est essentielle et qu'elle concerne à la fois l'emprise du territoire, sa surface, son étendue, la dispersion démographique. A ce titre, différentes ouvertures peuvent être mise en avant.

- Si le territoire couvert par le Conseil de développement correspond à un mode d'organisation générale, cela fonctionne bien.
- Il faudrait aussi une concertation et une coopération entre les différents Conseils de développement de territoires limitrophes.
- La société civile pourrait participer à donner des avis sur plusieurs territoires.

Les membres du groupe de travail, comme les personnalités auditionnées, mettent en avant le risque d'une augmentation de la fracture entre les décideurs et le terrain, induite par la création des nouvelles régions. L'ancienne région Champagne-Ardenne deviendra, de fait, un territoire subrégional (ou infrarégional). Ceci permet de considérer que la fusion régionale offre peut-être les moyens de gagner en développement stratégique. Mais cette évolution du périmètre régional demandera aussi un travail important, afin de permettre l'aménagement cohérent du territoire et la réalisation effective des projets.

En conclusion de ce volet relatif au territoire et à sa pertinence, il est possible de considérer que le travail de liaison et d'animation des réseaux reste déterminant, afin de permettre à la société civile de porter et d'incarner l'intérêt général dans les territoires.

### **Relevé de l'audition de M. Yves Détraigne, Sénateur :**

**« L'intercommunalité doit être à taille humaine. Les citoyens ont besoin de proximité et de repères pour comprendre. Avec le nouveau périmètre régional on va avoir besoin de niveaux intermédiaires. Le département correspond à un niveau auquel on se sent attaché, une échelle que l'on appréhende ».**

### **Relevé d'audition de Mme Sybille Noël, Présidente du Conseil de développement des crêtes préardennaises :**

**« Le périmètre du Pays des crêtes préardennaises est le même que celui de la Communauté de communes (94 communes, 22 000 habitants) ».**

**Relevé d'audition de M. Jean-Jacques Poignant, Secrétaire général adjoint de l'union locale CGT de Vitry le François :**

**« La question du maillage territorial est importante. L'intérêt est de porter le projet de territoire au plus près, d'où une nécessité de disposer de représentants locaux. Les maillages territoriaux sont différents selon les représentations syndicales.**

**L'unité la plus pertinente pour l'action de la société civile est plutôt celle de la communauté de projets de développement, à savoir le Pays Vitryat qui rayonne sur plus de 45 000 habitants pour 113 communes ».**

**Relevé d'audition de M. Jérôme Dupont, Secrétaire général de la CFDT Champagne-Ardenne :**

**« Le périmètre géographique est important, tout comme la définition des membres participant à la société civile.**

**La question de la proximité va se poser dans le cadre de la réforme territoriale ».**

## **E. Les apports d'une société civile organisée**

Le dernier volet exploré porte sur les notions de temporalité, d'apports et d'actions. Il apparaît assez aisément que la société civile organisée a l'avantage de pouvoir travailler sur le long terme. Cela lui permet d'explorer des sujets et de les porter avec une certaine constance, au-delà des mandats électifs des assemblées élues.

Les éléments clefs pouvant être soulignés sont :

- Un conseil de développement est autonome et n'est pas lié aux mandats électifs. La société civile a donc le temps.
- Les élus peuvent s'appuyer sur ses idées (une manière novatrice d'occuper le poste d'élu), mais ils ne sont pas obligés.
- Si la société civile a le temps de la réflexion, il est tout de même important pour elle de s'inscrire dans le temps des projets et des politiques publiques.
- L'élu arrive avec ses propres projets. La société civile peut porter des idées sur le long terme.

Ces considérations ne sont pas à dissocier des nouveaux moyens de communication et d'information car les réseaux sociaux sont, de fait, une forme de nouvelle démocratie participative, bien que les idées soient exprimées de manière brute, non concertée ou de façon particulière. En cela, et face aux questions posées sur tel ou tel point, la société civile organisée est reconnue comme un moyen permettant de reprendre les positions ouvertes de manière

dépassionnée pour analyser le sujet et questionner les élus. La question des outils et des moyens est de ce point de vue un des tenants de l'expression publique et de son action.

L'institutionnalisation de la société civile est directement reliée à la question du temps de réflexion pertinent. En effet, il semblerait qu'il ne puisse y avoir de réflexion sur le long terme que si l'action de la société civile est formalisée.

## IV. AVIS

---



### LA PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES TERRITOIRES

Président : Daniel NABET

Rapporteuse : Chantal BERTHELEMY

Séance Plénière du 4 décembre 2015

**Avis adopté à l'unanimité**

---

### Le contexte

La société civile française est organisée comme suit :

A l'échelle nationale, le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), composé de représentants des forces vives de la nation, a pour mission de conseiller le gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat dans l'élaboration des lois et les décisions relatives aux politiques publiques.

Au sein de chaque collectivité régionale, les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) sont des assemblées consultatives, représentatives du monde socio-économique régional.

Le présent travail s'est intéressé à la place de la société civile et à sa représentation dans les territoires à l'échelle locale. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Loadt) du 4 février 1995 a créé les Pays, qui étaient de nouveaux espaces politiques et des territoires de projet.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loadt) du 25 juin 1999 a révisé et complété la Loadt en introduisant notamment la création de Conseils de développement afin d'impliquer les « forces vives » dans le développement local des territoires. Les Conseils de développement sont des assemblées consultatives destinées à associer la société civile aux projets de territoire.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 19 décembre 2013 a créé les Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) qui sont une évolution des Pays. Cette loi impose la formation de Conseils de développement au sein des PETR.

Les Parcs Naturels Régionaux (PNR) font également partie de ce contexte. En effet, un PNR est un territoire rural habité, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et paysagère, mais fragile. Il s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine.

Sur le territoire d'un PNR les acteurs socio-économiques doivent jouer un rôle prépondérant, notamment lors de l'élaboration de la charte du parc ou de son renouvellement. Ils peuvent aussi contribuer, au travers de leurs actions respectives, à la mise en œuvre du projet du PNR.

La réflexion engagée par le CESER de Champagne-Ardenne prend appui sur l'esprit de la Loaddt, mais aussi sur les apports de la récente loi sur les métropoles qui réaffirme le rôle et la place des Conseils de développement et enfin, sur la loi NOTRe et les orientations qu'elle poursuit en matière d'organisation territoriale.

Différentes interrogations ont été ouvertes par le CESER autour du thème principal à savoir la place de la société civile dans les territoires, parmi lesquelles :

- Qu'est-ce que la société civile locale ?
- Comment la société civile doit-elle s'organiser sur les territoires ?
- Quelle est la plus-value d'une société civile organisée ?
- La représentation électorale ne pourrait-elle pas suffire ?

Le CESER s'est également intéressé aux modes de contribution de la société civile, à leur visibilité, à leur lisibilité mais aussi à la capacité de la société civile d'être mobilisée aux différentes échelles territoriales.

Les huit auditions conduites par le CESER ont permis la mise en perspective d'avis et de positions d'acteurs diversifiés : élus, représentants de la société civile, acteurs engagés dans un processus consultatif.

A partir du fruit de ces entretiens et de ses interrogations, le CESER a dégagé 5 thèmes

clefs autour desquels il a choisi de construire les préconisations présentées ci-après.

## **Les préconisations**

### La représentation de la société civile et son rôle

Le CESER préconise qu'il existe, sur tous les territoires, aux côtés des élus, une société civile organisée lisible, reconnue et écoutée.

Pour le CESER, la démocratie repose sur le triptyque constitué par les élus, la société civile et les citoyens.

Les Conseils de développement sont une forme de société civile organisée. Le CESER tient à rappeler que la plus-value d'un Conseil de développement passe avant tout par une réelle adhésion de la population aux travaux et réflexions menés par celui-ci à l'échelle d'un territoire. Pour ce faire, il est primordial que les habitants connaissent l'existence du Conseil de développement et son rôle.

Le CESER insiste sur le fait que la société civile organisée doit avoir un réel rôle à jouer. Ceci ne peut fonctionner qu'à condition que les élus fassent appel à elle pour les aider dans leurs réflexions, en l'associant le plus en amont possible. Pour le CESER la société civile s'inscrit dans un débat constructif afin de faire avancer les choses, elle ne doit pas être considérée comme une approbation ou une opposition systématique aux élus. Elle doit pouvoir faire valoir ses idées ce qui peut néanmoins l'amener à développer des propositions alternatives, voire contraires, à celles des élus.

### L'institutionnalisation de la société civile

Le CESER souscrit à une organisation interne de la société civile souple selon la spécificité des territoires. Néanmoins cette organisation doit s'appuyer sur un règlement intérieur précis fixant la composition et les méthodes de travail. En revanche le CESER préconise une institutionnalisation des « *moments d'échanges* » entre société civile organisée et représentants des assemblées élues pour créer un liant indispensable entre les deux assemblées et ainsi renforcer l'action des socio-professionnels.

Pour travailler efficacement le CESER juge indispensable que la société civile organisée dispose des moyens nécessaires à son fonctionnement.

Le CESER préconise donc qu'une loi indique, de manière précise, les moyens humains, matériels et financiers affectés à la société civile organisée sur les différents territoires de projets.

### Les relations entre élus et société civile organisée

Le CESER affirme que la société civile organisée doit être mobilisée pour travailler sur les politiques publiques et échanger régulièrement avec les élus autour de diverses thématiques.

L'existence d'une société civile organisée, sans lieu de débat avec les élus, comme cela est le cas sur certains territoires, n'a, pour le CESER, aucun sens.

Il est du ressort de la société civile d'être force de propositions, d'être saisie ou de se saisir de multiples sujets afin d'aboutir à une « *construction additive* » basée sur le diptyque élus et société civile. Le CESER

préconise que les élus ne considèrent pas la société civile organisée comme de simples chambres d'enregistrement permettant de légitimer leurs politiques et projets.

### Le territoire d'action de la société civile

Le CESER préconise que le territoire approprié soit le territoire de projet. La création des nouvelles régions soulève le risque d'une perte en incarnation d'où la nécessité d'avoir des territoires subrégionaux pertinents où les organisations puissent développer des projets à l'échelle locale. Le CESER affirme l'importance d'une coopération entre les Conseils de développement sur certaines zones géographiques.

### Les apports d'une société civile organisée

La société civile n'est pas liée aux mandats électifs, elle a la chance de pouvoir travailler sur le temps long, et cale ses réflexions sur le temps des projets et des politiques publiques. Le CESER considère que la société civile est garante de la mémoire collective. La société civile a un rôle de conseil, elle s'inscrit dans l'intérêt général et n'est pas la somme d'intérêts particuliers.

Le CESER souligne qu'une société civile représentative, la plus large possible, permet d'aboutir à un consensus entre les différences, tout en entendant les revendications des différents groupes de réflexion. Le CESER préconise que les élus fassent appel à la mémoire collective et aux travaux de la société civile pour mener à bien leurs projets.

## **Conclusion**

Le travail mené par le CESER démontre à quel point la société civile apporte une plus-value pour les élus et pour la vie démocratique à condition que son rôle lui soit réellement reconnu. Pour le CESER, la démocratie doit s'appuyer sur un trépied constitué des élus, de la société civile et des citoyens.

Les travaux et réflexions menés par la société civile organisée permettent une meilleure compréhension et acceptation des politiques publiques. La société civile organisée est aussi un lieu de débat permanent à même de redynamiser l'exercice de la démocratie sur les territoires.

L'application des préconisations du CESER est nécessaire afin, à l'avenir, de mieux asseoir les conditions du dialogue de la société civile organisée sur les territoires.

## V. SOURCES

---

### Bibliographie

#### Législation et réglementation

- Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Loadt) du 4 février 1995.
- Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loaddt) du 25 juin 1999.
- Loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.
- Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) du 19 décembre 2013.
- Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.
- Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

#### Études, Ouvrages, Rapports et Brochures

- « *Conseils de développement et d'agglomération* », adels - unadel, avril 2009.
- « *Dix ans de Conseils de développement : la société civile en mouvement* », éditions du Certu, octobre 2010.
- « *Gouvernance et participation dans les Parcs Naturels Régionaux* », Confédération des Amis des Parcs Naturels Régionaux de France, Laurent Boithias, août 2007.

### Sitothèque

- [www.conseils-de-developpement.fr](http://www.conseils-de-developpement.fr)
- [www.amis-parc-foret-orient.fr](http://www.amis-parc-foret-orient.fr)
- [www.cretespreardennaises.fr](http://www.cretespreardennaises.fr)
- [conseildededeveloppementdurable.grand-nancy.org](http://conseildededeveloppementdurable.grand-nancy.org)
- [cpl.asso.fr](http://cpl.asso.fr)
- [www.region-mulhousienne.fr](http://www.region-mulhousienne.fr)

## VI. ANNEXES

---

<b>ANNEXE 1</b>	<b>COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....</b>	<b>26</b>
<b>ANNEXE 2</b>	<b>LISTE DES INTERVENANTS AUDITIONNÉS.....</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXE 3</b>	<b>CRITÈRES D'ÉVALUATION DES PRÉCONISATIONS.....</b>	<b>28</b>

**Groupe de Travail :**

<b><u>1<sup>er</sup> Collège CESER</u></b>	<b><u>2<sup>ème</sup> Collège CESER</u></b>	<b><u>3<sup>ème</sup> 4<sup>ème</sup> Collèges CESER</u></b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Lucien BONENFANT</li><li>2. Jean-Pierre GUERIN</li><li>3. Sébastien LORIETTE</li><li>4. Luc MOUROT</li><li>5. Géraud SPIRE</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>6. Chantal BERTHELEMY</li><li>7. Marcel BOITEL</li><li>8. Pascal LOUIS</li><li>9. Arnaud MARCHAL</li><li>10. Fabrice PREITE</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>11. Georges D'ACHON</li><li>12. Anne-Marie DE PASQUALE</li><li>13. Lydie GOURY</li><li>14. Daniel NABET</li><li>15. Armande SPILMANN</li></ol>

**Comité de Pilotage :**

- **Daniel NABET (Président du groupe de travail)**
- **Chantal BERTHELEMY (Rapporteur)**
- Jean-Pierre GUERIN (membre)

**Invités permanents :**

Patrick TASSIN  
Michèle SEVERS

- **Mme Sybille Noël**, Présidente du Conseil de développement des Crêtes préardennaises,
- **Mme Bernadette Braibant**, membre du Conseil de développement des Crêtes préardennaises,
- **Mme Armande Spilmann**, Présidente de l'association des Amis du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient,
- **Mme Katell Lardaux**, Attachée patrimoniale à l'association des Amis du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient,
- **M. Gérard Mary**, ancien Président du Conseil de développement de la région rémoise,
- **M. Yves Détraigne**, Sénateur-Maire et Président de l'association des maires de la Marne,
- **M. Jean-Jacques Poignant**, Secrétaire général adjoint de l'union locale CGT de Vitry-le-François,
- **M. Jérôme Dupont**, Secrétaire général de la CFDT Champagne-Ardenne,
- **M. Bertrand Courot**, Maire de Sainte-Menehould,
- **M. Christian Blanckaert**, membre du CESER au titre de l'Union Professionnelle Artisanale (UPA) et Président de la Confédération Nationale de l'Artisanat des Métiers de Service et de Fabrication (CNAMS) de Champagne-Ardenne.

### **ANNEXE 3 Critères d'évaluation des préconisations**

1. La présence d'une société civile organisée aux côtés des élus,
2. L'existence d'une loi permettant d'institutionnaliser la société civile,
3. L'existence de relations régulières entre élus et Conseils de développement,
4. Le territoire du Conseil de développement est-il pertinent ?
5. Des projets portés par les élus ont émergé grâce à la mémoire collective des Conseils de développement.





**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL  
DE CHAMPAGNE-ARDENNE**

HÔTEL DE REGION  
CS 70441 - 5 rue de JERICH0  
51037 CHALONS-EN -CHAMPAGNE

Tél. **03 26 70 31 79** – Fax 03 26 21 69 76  
Courriel : [ceser@cr-champagne-ardenne.fr](mailto:ceser@cr-champagne-ardenne.fr)

[www.ceser-champagne-ardenne.fr](http://www.ceser-champagne-ardenne.fr)