

# Mettre en place et faire vivre un conseil de développement intercommunal utile au territoire

## EN RÉSUMÉ :

Un conseil de développement utile n'est ni une formalité, ni une chambre d'enregistrement. C'est un espace de dialogue et de travail entre société civile, élus et services, au service de l'intérêt général. Son utilité repose sur quatre conditions : une mission claire, une composition pluraliste, une articulation explicite avec les élus et les services et des moyens adaptés. Bien installé et bien animé, il renforce la qualité de la décision publique et la vitalité démocratique intercommunale.

La fiche s'attache à clarifier les intentions d'une telle création (1), précise la nécessaire répartition des tâches (2) et la façon dont les faire vivre dans la durée (3). En synthèse, la fiche donne les clés de réussite et les erreurs à éviter (4).

## Pourquoi est-ce important ?

L'intercommunalité décide de plus en plus de politiques qui structurent la vie quotidienne, mais elle reste souvent peu lisible pour les habitants. Le conseil de développement peut aider à rapprocher décision publique et vécu du territoire, à enrichir les politiques publiques par des expertises d'usage, à retisser la confiance démocratique et à mieux associer la société civile aux transitions en cours. Il constitue aussi un levier de dialogue dans des territoires où les attentes de participation augmentent, y compris en milieu rural.

## Clarifier ce qu'est un conseil de développement

## intercommunal et ce à quoi il sert

---

Le début du mandat est un moment important pour clarifier le rôle du conseil de développement, les modalités de dialogue avec les élus et les services, ainsi que les formes de participation des habitants à l'échelle du territoire.

### **A. Définir simplement l'instance**

Le conseil de développement est une instance de démocratie participative prévue par la loi. Il est obligatoire dans les intercommunalités de plus de 50 000 habitants et dans les PETR. Il peut aussi être créé dans les intercommunalités de moins de 50 000 habitants. Plusieurs intercommunalités peuvent également choisir de mutualiser un conseil de développement.

Créé à l'échelle d'une intercommunalité ou d'un territoire de projet, il réunit des habitants et des acteurs de la société civile : associations, monde économique, social, culturel, éducatif, environnemental, ainsi que, selon les contextes, des citoyens volontaires ou des personnes qualifiées.

Il n'a pas vocation à remplacer les élus, les services ou les autres dispositifs participatifs. Il apporte une réflexion collective, argumentée et indépendante sur les enjeux du territoire.

Sa force est de faire émerger une parole collective à partir d'expériences, d'usages et de points de vue différents. Il peut être saisi par l'intercommunalité ou s'autosaisir sur des sujets d'intérêt territorial. Son utilité est maximale lorsqu'il intervient en amont de la décision, ou dans une logique de suivi et d'évaluation.

### **B. Adapter la forme du conseil de développement au territoire**

Il n'existe pas un modèle unique. La loi laisse une réelle souplesse pour construire une instance adaptée à la taille du territoire, à son histoire démocratique et aux moyens disponibles. Le conseil de développement peut ainsi réunir surtout des représentants d'organisations locales, associer largement des citoyens volontaires, être structuré en collèges ou fonctionner plus librement, créer des groupes

thématiques ou adopter un format plus léger.

Par exemple, une communauté d'agglomération peut relancer son conseil de développement en début de mandat avec une délibération cadre, un élu référent, un service d'appui et quelques groupes de travail sur le projet de territoire.

Une communauté de communes rurales peut choisir un format plus souple : assemblée resserrée, groupes ouverts selon les sujets, réunions tournantes et travail de terrain.

Cette diversité est un atout, notamment en milieu rural, à condition de garder un cap clair : créer un espace de travail crédible, pluraliste et utile à l'intercommunalité. Un conseil de développement n'est ni une vitrine de communication, ni une assemblée de validation de décisions déjà prises.

### **C. Montrer son utilité concrète**

Pour les élus, le conseil de développement peut aider à mieux comprendre les attentes du territoire, à croiser les points de vue et à éclairer des choix complexes. Pour les services, il constitue un espace utile pour tester des hypothèses, enrichir un projet, mieux repérer les usages ou préparer l'appropriation d'une politique publique. Pour les habitants et acteurs du territoire, il offre un lieu de débat apaisé sur des politiques souvent peu visibles à l'échelle intercommunale.

Il est particulièrement utile sur des sujets structurants : projet de territoire, mobilités, transitions écologiques, santé, alimentation, aménagement, services à la population, jeunesse, vieillissement ou évaluation de politiques publiques.

## **Répartir clairement les rôles entre élus, services et conseil de Développement**

### **A. Donner aux élus un rôle d'impulsion et de reconnaissance**

Les élus ont un rôle décisif au démarrage puis dans la durée. Il leur revient d'affirmer l'utilité du conseil de développement, de reconnaître publiquement sa place et de fixer un cadre de relation lisible. Ils n'ont pas à piloter le fond des

travaux, mais à rendre leur utilité possible.

Il est recommandé que les élus précisent la fonction attendue du conseil de développement en début de mandat, identifient les sujets sur lesquels sa contribution sera utile, le saisissent suffisamment en amont, organisent un retour sur les avis rendus et désignent un ou plusieurs élus référents. Le point essentiel est la reconnaissance : un conseil de développement s'essouffle vite lorsqu'il ne sait pas à quoi servent ses travaux.

### **B. Confier aux services un rôle d'interface et d'appui**

Les services rendent possible la qualité du dialogue. Ils n'écrivent pas à la place du conseil de développement, mais peuvent préparer les saisines, partager les données utiles, expliciter les contraintes techniques et calendaires, organiser les échanges avec les directions concernées et assurer un appui logistique et méthodologique.

Même léger, un appui identifié est indispensable : mission participation, direction générale, service projet, administration du PETR, ou binôme entre plusieurs agents. Sans ce point d'appui, le fonctionnement repose trop souvent sur quelques bénévoles ou sur un élu isolé.

### **C. Permettre au conseil de développement de contribuer librement et utilement**

Le conseil de développement a pour rôle de produire une réflexion collective au service de l'intérêt général territorial. Il n'a pas vocation à se substituer aux élus ni à représenter électoralement tous les habitants. Sa légitimité tient au croisement des expériences, à la qualité des échanges et à sa capacité à formuler des propositions argumentées.

Pour être utile, il doit pouvoir disposer d'un mandat de travail clair, organiser librement ses méthodes, entendre des élus, des techniciens, des experts ou des acteurs de terrain, produire des avis et suivre les suites données à ses travaux.

## **Faire vivre dans la durée une instance crédible et**

## productive

---

### **A. Bien démarrer : composition, règles du jeu, sujets de travail**

Le début du mandat est le bon moment pour clarifier les attendus et installer des règles simples. Il est utile de formaliser, par délibération ou document de cadrage, plusieurs points : composition, modalités de désignation, durée des mandats, principes de diversité, conditions de saisine, moyens d'appui, lien avec les élus et modalités de restitution. Cette réflexion peut notamment s'appuyer sur la délibération prévue à l'article L5211-11-2 du Code général des collectivités territoriales, qui permet de formaliser les modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population.

La composition mérite une attention particulière. Un conseil trop fermé risque de reproduire les réseaux déjà en place ; un conseil trop large peut devenir difficile à animer. L'enjeu est de trouver un équilibre entre pluralité, faisabilité et dynamique collective. Il est également préférable de commencer avec peu de sujets, mais bien choisis.

### **B. Prévoir des moyens, des méthodes et une animation**

Même lorsque les membres sont bénévoles, un conseil de développement ne fonctionne pas sans moyens. Il faut au minimum du temps d'ingénierie, un appui administratif, des salles, des outils de communication et un minimum de budget pour les réunions, déplacements ou interventions extérieures.

L'animation est décisive. Réunions plénières, groupes de travail, visites de terrain, ateliers, auditions ou questionnaires peuvent être mobilisés selon les sujets. Une animation soignée favorise la prise de parole de tous, évite la confiscation des débats et permet de transformer des échanges en propositions structurées.

### **C. Donner des suites et adapter l'instance aux réalités rurales**

La première condition de pérennité est le retour donné aux travaux. Un avis sans réponse décourage. Une contribution discutée, même partiellement retenue, renforce au contraire la crédibilité de l'instance. Il est donc recommandé

d'organiser un retour politique et technique sur les suites données aux productions du conseil de développement.

Dans les territoires ruraux ou peu denses, la réussite suppose souvent des modalités adaptées : réunions tournantes dans plusieurs communes, horaires compatibles avec les déplacements, formats plus légers, recours mesuré au distanciel et attention portée à la diversité réelle des bassins de vie.

## **En synthèse, les erreurs à éviter et les clés de réussite**

---

### **Les erreurs à éviter**

- § Créer le conseil de développement sans expliciter son utilité.
- § Le saisir trop tard, quand tout est déjà arbitré.
- § Confondre participation, information et communication institutionnelle.
- § Attendre du conseil qu'il valide des décisions plutôt qu'il éclaire des choix.
- § Ne pas distinguer les rôles des élus, des services et des membres bénévoles.
- § Ne prévoir ni appui humain, ni calendrier, ni méthode de travail. § Ne faire aucun retour sur les avis rendus.

### **Les clés de la réussite**

La réussite d'un conseil de développement repose sur une relation de confiance entre élus, services et membres du conseil, fondée sur la clarté des rôles, le respect de l'autonomie de chacun et la régularité du dialogue. Chacun doit garder sa place et faire son travail : les élus donnent l'impulsion, reconnaissent et répondent ; les services facilitent, outillent et assurent le lien ; le conseil de développement analyse, débat et propose. À cette condition, l'instance peut devenir un véritable espace de travail au service de l'intérêt général, et non une simple formalité

institutionnelle.

## Qui peut vous aider ?

La [Coordination nationale des conseils de développement](#), les réseaux régionaux ou départementaux lorsqu'ils existent, d'autres conseils de développement déjà installés, les centres de ressources sur la participation citoyenne, les associations d'élus et les services de l'intercommunalité peuvent constituer des appuis utiles.

## Ce que la [CNCD](#) peut apporter

La [Coordination nationale des conseils de développement](#) met en réseau plus de 130 conseils de développement et se présente comme un espace d'échanges de pratiques, de débats et de réflexion. Les CODEV adhérents y trouvent des ressources, des publications, des fiches pratiques, des webinaires, des formations, des rencontres nationales et un observatoire territorial et citoyen réservés aux membres du réseau. Les élus et les services peuvent aussi y trouver des repères pour comprendre le rôle des conseils de développement, des outils pour accompagner leur installation ou leur relance, ainsi que des retours d'expérience issus de territoires urbains, périurbains et ruraux.

## Pour aller plus loin

Consulter les publications de la [Coordination nationale des conseils de développement](#) et les ressources des réseaux territoriaux existants. S'appuyer sur des retours d'expérience d'intercommunalités urbaines, périurbaines et rurales. Explorer les méthodes d'animation, de prospective et d'évaluation mobilisables par les conseils de développement.

Pour aller plus loin, contacter [alexandra.vidal@conseils-de-developpement.fr](mailto:alexandra.vidal@conseils-de-developpement.fr)

## Les références essentielles sur le sujet

Articles [L5211-10-1](#), [L5741-1](#), [L5741-2](#) et [L5211-11-2](#) du Code général des collectivités territoriales

[Guide pratique des conseils de développement de la Coordination nationale des conseils de développement, édition 2025.](#)

[Kit pratique 2026 pour \(ré\)installer le conseil de développement.](#)

Morio, Camille, Guide pratique de la démocratie participative locale, 2025, 2<sup>ème</sup> édition, Berger-Levrault

Vidal, Alexandra (2023), « Conseil de développement », DicoPart, Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, dictionnaire en ligne coordonné par G. Petit, L. Blondiaux, i. Casillo,

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.