

Conseil de Développement  
du Parc naturel régional  
des Préalpes d'Azur

ARDL-PACA

# LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PARC NATUREL REGIONAL DES PREALPES D'AZUR : UNE EXPERIMENTATION EN MARCHÉ

Quelle place pour la participation dans le Parc ?  
Expérience d'évaluation participative



Région



Provence  
Alpes  
Côte d'Azur

ISBN 978-2-9564070-0-3

© CC-BY-SA 2018 Les éditions du Conseil de développement du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur

1<sup>ère</sup> édition

## Remerciements

Le Conseil de développement remercie vivement **Laurent Bielicki**, directeur de l'association régionale pour le développement local (ARDL), qui nous a accompagné sur ce travail et a rédigé l'ensemble de ce rapport.

Nous remercions également Fabrice Amaudruz (Université du citoyen) pour sa participation.

## Remerciements de l'auteur

Je tenais à remercier tout particulièrement René Perier, Nicole Trevet, Pierre Fabre, Françoise Simon et Geneviève Campodonico, membres très actifs du Conseil de développement pour leur accueil chaleureux, leur présence permanente aux ateliers de travail, leurs conseils avisés et leur implication dans la conduite de la démarche d'évaluation.

Merci également à Renaud Dumas, chargé de mission du Conseil de développement pour sa disponibilité, son regard critique et ses propositions constructives.

Plus largement, merci à l'ensemble des membres du Conseil de développement, à l'équipe technique du parc naturel régional ainsi qu'aux élus et au président du Parc qui ont accepté de consacrer du temps pour croiser les regards et les idées dans la perspective d'un renforcement de la place de la participation citoyenne au sein du PNR.



## Synthèse

*Par Nicole Trevet et les membres du Conseil d'administration de l'association*

Le Conseil de Développement (CdD) du Parc naturel régional (PNR) créé le 23 juin 2010 dans le cadre de l'élaboration de la Charte du PNR des Préalpes d'Azur, a souhaité, après 5 années de fonctionnement, initier une démarche participative d'évaluation, apportant, d'une part, une contribution à l'évaluation de la mise en œuvre de la charte du Parc, et d'autre part, une analyse de l'expérience de la participation citoyenne dans ce PNR, ainsi que des pistes de recommandations pour améliorer cette participation.

Après concertation avec le Syndicat mixte de préfiguration et différents acteurs du futur Parc, le CdD a été doté d'un statut d'association loi 1901, de type collégial lui offrant une certaine autonomie en termes de gouvernance, de capacité d'écoute, en mesure de jouer son rôle d'animation de la participation citoyenne au service du territoire et de s'autosaisir de sujets en rapport avec la charte du Parc.

Reconnu comme organe consultatif dans la Charte du Parc, il est en charge des fonctions suivantes :

- mobiliser les acteurs du territoire autour du projet de Parc,

- être à l'écoute des aspirations des habitants et les faire remonter aux instances du Parc,
- élaborer des diagnostics, propositions, avis argumentés relatifs à la mise en œuvre de la charte,
- être force de conseil et de proposition aux côtés des élus et des techniciens du PNR,
- contribuer à l'évaluation de la mise en œuvre de la charte.

Pour remplir ces fonctions, des moyens financiers attribués par la Région (80%) et par le Syndicat mixte (20%) avaient été mis en place sur la base d'un programme annuel d'actions présenté au Bureau du Parc et au Comité syndical. Ces moyens financiers ainsi que la mise à disposition d'un chargé de mission à 80%, lui ont permis d'organiser des débats publics sur des thèmes d'actualité en rapport avec la charte du PNR, de faire des campagnes d'information sur le Parc et le CdD dans toutes les communes du PNR, d'effectuer des enquêtes auprès des populations avec le concours de stagiaires et de volontaires du service civique (assurant ainsi une mission de formation des jeunes), d'assurer la promotion des producteurs locaux à travers des buffets de produits locaux, d'accompagner l'équipe technique du Parc dans de nombreuses actions et de créer un certain nombre d'outils de

communication (site internet, publications des enquêtes, tracts, vidéos...) .

Accompagnée par l'Association Régionale pour le Développement Local (ARDL-PACA) qui a une grande connaissance des différentes formes de conseils de développement, Une démarche d'évaluation participative sur la base de questions évaluatives a été lancée en mai 2015.

Ces questions couvraient principalement les trois champs suivants :

- La place du CdD dans la gouvernance du PNR
- L'organisation et le fonctionnement du CdD
- L'ancrage au territoire

Tout en dépouillant les sources documentaires existantes, des questionnaires d'enquêtes ont été adressés aux différentes catégories de publics, puis des entretiens individuels ont été réalisés auprès d'élus, de membres de l'équipe technique, de membres du CdD, et enfin des ateliers de travail ont été organisés.

Les principaux constats et les principales préconisations sont les suivants :

## 1. Sur le champ de la gouvernance

- Le positionnement du CdD n'est pas toujours compris des élus, des techniciens et des habitants et acteurs du territoire : un effort de communication et d'information est à faire, à travers les différents outils de communication sur la base de fiches didactiques notamment.

### Relations élus - CdD

- La « culture Parc » est encore balbutiante chez de nombreux élus, qui ont manifesté lors des ateliers organisés à leur intention, leur désir d'améliorer le dialogue entre élus, et de développer une vision commune, notamment à travers les instances du Parc : bureau, comité syndical, commissions thématiques...

- De même, la notion de « participation » dans toutes ses implications en matière de démarche ascendante, de saisine bien en amont du processus d'élaboration des décisions concernant les plans et programmes ou concernant les actions et projets, est mal cernée par la plupart des élus. Il en résulte deux visions différentes, d'un côté les élus estiment que le CdD est bien associé à l'élaboration des stratégies du Parc, des projets et de la mise en œuvre des actions et reconnaissent la qualité du travail du CdD, et de l'autre côté, les membres du CdD estiment qu'ils sont le plus souvent, au mieux « informés » ou « consultés », souvent trop tard. Ils ne se sentent pas ou peu reconnus comme de véritables partenaires, évoquant un dialogue trop rare ne permettant pas d'instituer une

véritable « concertation » alors que la participation citoyenne est un élément d'innovation important de la charte de ce PNR, qui semble avoir compté dans la procédure d'agrément du Parc.

- Il est à noter que l'absence de cadre formalisé dans la relation entre élus du syndicat mixte et CdD constitue un élément limitant pour une meilleure prise en compte des processus participatifs. Le très petit nombre de saisines formelles du CdD par le syndicat mixte est aussi significatif de l'aspect informel des relations élus/ CdD, qui ne s'intègrent pas dans une dynamique structurelle voire de procédures adaptées.

### Relations équipe technique - CdD

- De même pour les relations **équipe technique** du Parc/CdD : si elles existent de manière informelle et de façon variable selon les chargés de mission, elles ne sont pas structurées de façon formelle. Les membres du CdD ne s'estiment que moyennement reconnus par la structure technique qui, chose courante dans les administrations, n'est pas familiarisée avec les avancées des processus de participation. Les chargés de mission souvent surchargés évoquent également un manque de disponibilité et de temps pour intégrer des pratiques perçues comme chronophages.

### Impact des actions du CdD

- Néanmoins, les actions du CdD ont eu un certain nombre d'impacts sur l'élaboration des stratégies du Parc et des programmes

d'action : élaboration de la charte (notamment sur la question des paysages, du tourisme et de l'agriculture), sur le programme Leader, le dispositif « Espaces Valléens », sur la question de la transition énergétique et sur la question de l'eau et du bassin versant de l'Estéron. Elles ont été moins fructueuses jusqu'en 2014 sur les actions en matière de tourisme.

- A noter aussi les apports du CdD dans le cadre de réunions de travail, des commissions thématiques et des avis obligatoires du Parc, grâce aux remontées d'informations et de connaissances partagées dans un certain nombre de secteurs (agriculture, énergie, tourisme, eau...).

- En matière d'information sur le Parc, le nombre et la fréquence des réunions du CdD dans les villes et villages ont concouru au renforcement des relations du Parc avec les collectivités locales.

- Enfin l'évaluation a montré le rôle de mobilisation sociale et d'éducation populaire joué par le CdD pour conserver une vigilance et des exigences sur la qualité de la mise en œuvre de la charte et le respect de la devise « Une autre vie s'invente ici » ...

### Enjeux et Préconisations

- Associer le plus en amont possible le Conseil de Développement dans une dynamique ascendante : construire une culture partagée de la participation (échanges, formation), inclure le temps de la participation et de la mobilisation du territoire dans les modes d'intervention du Parc, établir des

espaces de dialogue entre le CdD et les élus (Bureau, Comité syndicale), structurer et instituer un temps de travail commun avec l'équipe technique du Parc.

- Formaliser des procédures de saisine du CdD.
- Mobiliser le CdD, à travers des procédures, pour l'associer à la conception et à l'élaboration des projets d'action ainsi qu'aux cahiers des charges des assistances extérieures.
- Se doter de critères permettant de mieux mesurer les apports du CdD.

## 2. Sur le champ de l'efficacité et la pertinence des actions du CdD

Comprenant une quarantaine de membres actifs depuis sa création et une dizaine de membres associés (représentants d'associations), le CdD et ses membres constituent une véritable ressource par leur connaissance du territoire et l'ambition qu'ils ont pour lui. Ils sont également une ressource pour le PNR en termes de continuité et de mémoire des processus de travail dans un contexte de renouvellement ou de mobilité des élus et des chargés de mission de l'équipe technique.

Leurs principaux objectifs sont de renforcer la participation des habitants dans les procédures et pratiques de gouvernance territoriale et de favoriser le développement local du territoire. Le CdD se positionne comme animateur du débat public, doté d'une certaine

neutralité. Ce positionnement n'est pas toujours compris.

L'implication des membres est forte, réalisant une moyenne de plus de 3000 heures de travail par an, soit un apport bénévole de 1,5 équivalent temps plein environ. Les membres sont assistés par un chargé de mission (à 80 %, réduit à 50 % aujourd'hui) et encadrent, sur des sujets précis et expérimentaux (diagnostics agraires, foncier agricole, eau et Esteron, OpenStreetMap, itinérance) des stagiaires, et sur des missions plus générales (lettres d'information du CdD, communication, contacts avec les agriculteurs, réseau de correspondants...), des volontaires du service civique. Le CdD bénéficiait jusqu'en 2015 d'une subvention annuelle de la Région de 13000€ et du syndicat mixte de 3000€, accordée sur la base d'un programme d'actions.

Le CdD a fait le choix d'une direction collégiale avec un bureau de 3 membres, un conseil d'administration de 9 membres, et de groupes de travail sur des thèmes liés à la charte dans lesquels les membres se répartissent en fonction de leurs aspirations et de leurs compétences. Son positionnement oscille entre une neutralité d'animation du débat territorial et une exigence plus marquée en faveur d'un développement de qualité du territoire, à l'écoute des habitants et acteurs.

Son fonctionnement s'appuie sur une mobilisation des moyens numériques (internet, visioconférences...) comme outils de communication interne, des réunions régulières du conseil d'administration, des

réunions régulières des groupes de travail, des réunions publiques mensuelles itinérantes dans toutes les communes du Parc, et enfin sur une participation aux événements publics (conférences-débats, stands, ateliers...). Toutes ces actions ont grandement contribué à faire connaître le PNR et le CdD sur le territoire.

## Constats et pistes de travail

Risque de perte d'autonomie du fait que la majeure partie des ressources provient de subventions, et donc nécessité de diversifier les sources de financement.

- Les différentes fonctions des organes de décision et l'organisation du CdD sont dans l'ensemble bien perçues par les membres. Il conviendra d'améliorer les dimensions de créativité et de mobilisation.

- Des améliorations sont à définir dans la construction de la dynamique collective : faciliter l'expression de chacun, mieux partager le portage du CdD en responsabilisant davantage les membres volontaires.

- Améliorer l'adéquation du choix des actions avec les attentes des habitants et des acteurs et mieux faire remonter leurs avis et aspirations.

- Les modes de communication interne semblent satisfaisants pour les membres. Toutefois les réunions sont estimées souvent trop longues avec un ordre du jour trop chargé au détriment du temps consacré au débat collectif.

- La présence du chargé de mission à 80% a été déterminante pour accompagner le CdD dans le développement de ses chantiers et

dans sa gestion financière et logistique. Mais placé sous deux autorités, celle d'un CdD autonome et celle du syndicat mixte, il est soumis à une double contrainte, qui rend fondamentale la tenue du comité de suivi trimestriel réunissant les deux organes. Il est essentiel de poursuivre la tenue de ce comité, qui, jusqu'à présent, a toujours été respectée. Suggestion : que le CdD participe à la notation annuelle du chargé de mission, qui n'est actuellement noté que par l'autorité administrative.

- Le financement a été régulier jusqu'en 2015. Il convient de consolider l'appui financier au CdD dans une période marquée par le retrait des subventions régionales, en poursuivant le débat sur ce sujet avec le syndicat mixte, en diversifiant les sources de financement (fondations, mécénat, appels à projet...), en inscrivant la participation et son financement dans les actions développées par le syndicat mixte et en généralisant la valorisation des apports bénévoles.

### 3. Sur le champ de l'ancrage au territoire

Il est au cœur de la philosophie du CdD, qui pense l'action au-delà des enjeux spécifiques de ses membres et recherche une couverture géographique la plus large possible sur le PNR.

L'ancrage territorial du CdD se perçoit au travers de la mobilisation de ses membres, du choix des objets de travail, de la couverture

géographique dans le déploiement des activités du CdD, et de sa capacité à rester connecté aux différentes catégories d'acteurs : élus, associations, grand public, acteurs économiques ... et de sa capacité à définir des moyens de communication adéquats.

Sur la couverture géographique, de nombreuses réunions itinérantes ont permis de faire connaître le CdD, mais aussi le PNR, en particulier dans les premières années du parc où l'équipe technique du Parc de taille réduite, ne pouvait pas être très présente sur le terrain.

Sur la construction des relations au sein du territoire, même si le syndicat mixte s'était réservé les relations avec les élus, les activités du CdD l'ont amené à travailler et à nouer des relations de proximité avec les équipes municipales. Il apparaît aujourd'hui que ces relations entre les élus locaux et le CdD sont incontournables.

Les relations avec les associations et les acteurs socio-professionnels se sont avérées plus complexes : si le CdD compte des associations comme « membres associés », la continuité de l'implication de ces associations est problématique : leur participation est plus ponctuelle, souvent davantage motivée par leurs propres activités. Il faudra revoir la stratégie d'approche des associations, qui peuvent constituer un apport de compétences pour traiter de certains sujets. Des conventions de partenariat sont à mettre en place.

Le lien à la population locale se fait à travers une stratégie d'information, de communication et de mobilisation de groupes

cibles, mais il reste difficile d'évaluer le résultat de ces efforts. Le choix des sujets traités, commandé par les thèmes abordés dans la charte du Parc, peut sembler abstrait au grand public, demandeur de sujets plus concrets, mais qui ne relèvent pas de la charte : logement, services publics, numérique... Il est suggéré d'envisager une procédure permettant aux habitants de saisir le CdD sur des sujets qu'ils proposeraient. Enfin un effort particulier doit être fait en direction des jeunes adultes.

Le déploiement de la stratégie d'un réseau de correspondants dans chacune des communes du Parc, action essentielle dans un territoire très vaste, n'a pas donné tous les résultats escomptés, en raison de l'importance, largement sous-évalué au départ, du travail d'animation qu'il requiert. Cette notion de réseau de correspondants et les procédures d'animation qui ont été développées ont vocation à être intégrées et appliquées aux membres du CdD qui de fait constitue ce réseau.

Enfin l'ancrage au territoire a été consolidé par les actions de valorisation des producteurs locaux à travers la réalisation effective de buffets exclusivement composés de produits locaux lors des réunions publiques, ateliers et journées thématiques. Ce mode de valorisation des producteurs locaux est aujourd'hui systématiquement repris et développé par de nombreux acteurs publics du territoire.



## Sommaire du document

Quelle place de la participation citoyenne et du CdD dans la gouvernance du Parc ?

Quelles améliorations à l'organisation et au fonctionnement du CdD ?

Quel ancrage du CdD au territoire des Préalpes d'Azur ?

### II. La création du Conseil de développement

(Cadre et principes fondateurs)

*Tableau de synthèse*  
*Enjeux et préconisations*

### I. La participation du public en question

### v. Les productions du Conseil de développement

*Tableau de synthèse*  
*Enjeux et préconisations*

### VI. La place du CdD dans la Gouvernance du Parc

*Tableau de synthèse*  
*Enjeux et préconisations*

### III. Organisation et fonctionnement du Conseil de développement

*Tableau de synthèse*  
*Enjeux et préconisations*

### IV. L'ancrage au territoire

*Tableau de synthèse*  
*Enjeux et préconisations*

### VII. Synthèse des enjeux et préconisations

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
La participation et les Parcs naturels régionaux : des pratiques hétéroclites .....	1
La spécificité ambitieuse et exigeante d'un conseil de développement au sein d'un Parc naturel régional .....	3
L'historique de la mise en place d'un Conseil de développement au sein du PNR des Préalpes d'Azur .....	5
La démarche d'évaluation participative du conseil de développement .....	6
I.    LA PARTICIPATION PUBLIQUE EN QUESTION : QUELQUES ELEMENTS DE CLARIFICATION D'UNE NOTION COMPLEXE ET PLURIELLE .....	9
1. Des généalogies de la participation au droit de la participation.....	10
2. Mesurer la participation : la question centrale de la reconnaissance et de la légitimité des démarches participatives .....	15
3. La participation sur le terrain : la nécessité de construction d'un référentiel de la qualité des démarches participatives .....	16
II.   A L'ORIGINE... LA CREATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT, CADRE ET PRINCIPES FONDATEURS.....	21
1. La création du conseil de développement : un processus participatif de co-construction .....	21
2. La recherche d'un consensus sur les missions du conseil de développement.....	22
3. L'organisation et le fonctionnement du conseil de développement : la recherche d'une autonomie citoyenne.....	23
4. Le conseil de développement des Préalpes d'Azur : la construction d'un positionnement exigeant de participation citoyenne .....	23
5. Conseil de développement et association des Amis du Parc : deux formes d'accompagnement du projet de Parc, recherchant une complémentarité ..	24
6. La place de la participation et du conseil de développement dans les documents cadres du Parc naturel régional : présence et impensés... ..	25
7. Enjeux et préconisations.....	29
III.  LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT ET D'ORGANISATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT .....	30
1. Les membres du conseil de développement : implication forte mais risque d'épuisement et effet de seuil.....	30
2. Quels jugements porter sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil de développement ? .....	36
3. Le conseil de développement : une fonction employeur relativement complexe lui permettant de développer ses activités .....	41
4. Gestion et financement : un souci de rigueur et de procédures confronté aux difficultés de gérer au quotidien une instance participative .....	43
5. Enjeux et préconisations .....	48
IV.   L'ANCRAGE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT AU TERRITOIRE DES PREALPES D'AZUR.....	50

1. Une philosophie d'intervention qui pense l'action du conseil au-delà de ses membres et recherche une couverture géographique dans le souci d'une animation territoriale exigeante .....	50
2. La construction de relations et de rencontres au sein du territoire : un enjeu dans une stratégie d'ancrage.....	52
3. Une stratégie d'ancrage qui passe également dans le souci de valorisation de produits locaux .....	55
4. L'animation territoriale au cœur des méthodes de travail, des actions et des outils du conseil de développement .....	55
5. Enjeux et préconisations .....	58
V. LES PRODUCTIONS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT .....	59
1. Les thèmes de travail au cœur des enjeux du projet de territoire et de la charte du PNR.....	59
2. Les principaux chantiers traités par le conseil de développement .....	61
3. Une originalité dans la façon d'appréhender et traiter les sujets de travail : stratégies et méthodes.....	67
4. Enjeux et préconisations .....	72
VI. LA PLACE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DANS LA GOUVERNANCE DU PARC ET SON IMPACT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE .....	73
1. Une culture « Parc » encore balbutiante : l'enjeu d'un portage politique plus affirmé et de renforcement du dialogue dans les espaces institués (commissions thématiques, bureau, comité syndical).....	73
2. Des perceptions différentes entre élus et membres du conseil de développement sur la place de la participation au sein du PNR. ....	75
3. Elus du Parc / conseil de développement : une relation à renforcer par des dispositifs structurels.....	76
4. Techniciens du Parc / conseil de développement : une relation à renforcer dans l'organisation des chantiers au quotidien. ....	78
5. La prise en compte du conseil de développement et ses impacts dans la mise en œuvre du projet de territoire. ....	80
6. Une participation entre indifférence et marginalisation .....	82
7. Enjeux et préconisations .....	86
VII. Synthèse des enjeux et préconisations .....	87
1 - Quelle place de la participation citoyenne et du CdD dans la gouvernance du Parc ? :.....	87
2 - Quelles améliorations à l'organisation et au fonctionnement du CdD ? : .....	89
3 - L'ancrage du Conseil de développement au territoire des Préalpes d'Azur :.....	90



## INTRODUCTION

Le Parc naturel régional des Préalpes d'Azur a vu le jour officiellement en mars 2012 après la parution au journal officiel d'un décret de classement en PNR. Il devenait alors le 48ème Parc de France qui en compte aujourd'hui 51. Sur près de 89.000 hectares et avec 31.270 habitants, il comprend 45 communes du département des Alpes Maritimes, regroupées désormais en Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont deux communautés d'agglomération et une métropole.<sup>1</sup>

La création d'un Parc naturel régional est une aventure relativement longue, nécessitant un lourd travail de mobilisation des élus, des acteurs locaux et des habitants dans l'élaboration d'un projet de territoire : la Charte de Parc. A cette fin, un syndicat mixte de préfiguration du Parc naturel régional a été créé dès 2007. La Charte se décline à travers quatre axes :

- Axe 1 : Fédérer les acteurs du territoire autour de la protection et de la gestion de l'exceptionnelle biodiversité et du paysage des Préalpes d'Azur
- Axe 2 : Permettre le développement d'un territoire exemplaire, solidaire et dynamique
- Axe 3 : Consolider l'identité du territoire par la valorisation du patrimoine
- Axe 4 : Positionner l'homme comme acteur du projet de territoire

---

<sup>1</sup> Il s'agit des communautés d'agglomération du Pays de Grasse, de Sophia Antipolis et de la métropole de Nive Côte d'Azur

Dans un contexte où le Conseil régional développait alors une politique volontariste en matière de participation citoyenne, le syndicat mixte de préfiguration du Parc a décidé de manière originale, dès 2009, de se doter d'une instance de participation territoriale : le conseil de développement<sup>2</sup>. Après présentation de la méthodologie d'accompagnement et validation par les élus du Syndicat mixte, l'Association Régionale pour le Développement Local (ARDL) a appuyé la création de cette instance qui s'est positionnée comme un organe de concertation, de participation et de dialogue territorial inscrite dans une logique d'écoute et de proximité avec les habitants.

Après plusieurs années d'existence et dans la perspective de l'évaluation de la mise en œuvre de la charte du parc naturel régional, le conseil de développement des Préalpes d'Azur a souhaité lancer une réflexion contributive portant sur la place de la participation dans le PNR. Cette démarche d'évaluation participative a été présentée et validée en Assemblée Générale du conseil de développement en mai 2015. Elle a également été accompagnée par l'ARDL qui a joué un rôle d'appui méthodologique et de coanimation du processus de travail. Le présent document rend compte des principaux résultats de l'analyse ainsi que des préconisations construites au fil des rencontres. Mais avant de décrire les éléments de la problématique et de la méthodologie de travail, il est important de

---

<sup>2</sup> Le conseil de développement est alors une instance rendue obligatoire par la LOADDT de 1999 dans les territoires de Pays et dans les agglomérations

resituer plus globalement les enjeux de la participation au sein des Parcs naturels régionaux.

### La participation et les Parcs naturels régionaux : des pratiques hétéroclites

Dans le respect des principes du développement durable, la participation des acteurs et habitants est l'une des conditions d'existence et une dimension transversale des Parcs naturels régionaux présente dans la majorité des Chartes. N'oublions pas en effet, que les Parcs naturels régionaux reposent en grande partie sur l'adhésion locale des élus et des acteurs du territoire dans une dynamique ascendante. La légitimité d'un Parc dépend donc en partie de cette capacité de mobilisation qu'ils suscitent et du soutien que leur apportent élus locaux, acteurs et habitants. Lorsque cette dynamique n'est pas assez poussée ou bien s'émousse dans le temps, les Parcs sont parfois perçus comme des structures lointaines, un peu technocratiques, imposés par le haut et manquant de lisibilité. Nombre de Parcs en phase de renouvellement de Charte ont été confrontés à ces ressentis et ces difficultés.

En 2007, la Confédération nationale des Amis des Parcs naturels régionaux, après avoir analysé 40 chartes de Parcs, mettait en évidence le besoin croissant affiché par les Parcs depuis plus de dix

s'engageant dans l'élaboration d'un projet d'agglomération. Elle n'est pas obligatoire dans les Parcs naturels régionaux.

ans de travailler de manière concertée avec les acteurs du territoire et la population<sup>3</sup>. Plusieurs dispositifs de participation sont ainsi identifiés, certains considérés comme « classiques » présents au sein des Parcs depuis leur création à la fin des années 1960, d'autres plus récents et souvent plus ambitieux en matière de participation citoyenne.

L'analyse montre que les Parcs naturels régionaux ont des pratiques très diverses en matière de participation. L'élaboration ou la révision des Chartes constituent des moments importants d'échanges avec le territoire. Les commissions thématiques et les groupes de travail *ad hoc* sont parfois un espace accessible aux acteurs locaux. Certaines actions opérationnelles revêtent des caractères participatifs.

La posture des équipes techniques, si elle s'inscrit davantage dans une approche d'animation territoriale que dans une approche d'expert, peut généralement jouer un rôle dans l'appropriation et la co-construction du projet de territoire.

Le fonctionnement des « conseils des associations » ou des « associations des Amis du PNR » demeure très hétérogène selon les territoires et parfois semble problématique (peu réunis, peu actifs...). Quant aux conseils scientifiques, rappelons que leur vocation n'est pas la participation mais avant tout l'expertise. Enfin, les modalités organisationnelles (Conseil

syndical, etc.) accordent assez rarement une place à la société civile.

**Si les modes de participations sont relativement variés d'un Parc à l'autre, le mode le plus répandu est celui du « groupe de travail élargi » associant aux côtés des élus et des techniciens des acteurs de la société civile et parfois des habitants. L'objectif est alors d'associer à des moments ponctuels, des acteurs spécifiques à des thématiques de travail précises et définies généralement en amont dans la sphère technique. Il s'agit essentiellement d'une logique d'action sectorielle, descendante et ponctuelle à l'initiative du Syndicat mixte.**

---

<sup>3</sup> Boithias L., « Gouvernance et participation dans les parcs naturels régionaux » ; synthèse de l'étude

conduite pour la Confédération des Amis des PNR, 2007.

Dispositifs classiques	Dispositifs récents
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le <b>comité syndical ouvert</b> à des représentants de la société civile</li> <li>• Le <b>comité scientifique</b></li> <li>• Les <b>commissions de travail thématiques</b> ouvertes à des représentants de la société civile</li> <li>• Les <b>groupes de travail ad hoc</b> ouverts</li> <li>• <b>L'association des Amis</b> et usagers du Parc</li> <li>• Les conventions de partenariat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les <b>conférences annuelles</b>, les assemblées générales consultatives ou équivalent (13 chartes / 40)</li> <li>• Le <b>conseil de développement</b> (ou équivalent, 14 chartes / 40)</li> <li>• Le <b>comité stratégique paritaire</b> (évoqué dans 1 charte/ 40). Il regroupe à part égale des élus du Syndicat mixte et des membres du conseil de développement. En théorie il est l'organe central de réflexion, de conseil et de proposition du Parc. Il a en charge la préparation des décisions prises en comité syndical.</li> <li>• Le <b>conseil des associations</b> (évoqué dans 8 chartes / 40). Instance de consultation et de propositions disposant d'une capacité d'autosaisine il se réunit plusieurs fois par an. Ses membres sont invités à participer aux commissions thématiques et aux groupes de travail. Son président est souvent invité à prendre part au Comité syndical. Parfois, l'on trouve la proposition de création simultanée d'un conseil des associations et d'un conseil de développement (6 chartes / 40).</li> <li>• Les <b>conseils de secteurs</b> ou équivalents (4 chartes /40). Leur spécificité est de regrouper à des échelles infra-territoriale les représentants de la société civile. Le rôle est de vérifier que l'action du Parc est bien adaptée aux réalités de terrain. Dans certains PNR, ces conseils de secteurs sont fédérés au sein du conseil de développement.</li> <li>• Les autres organes de participation (10 chartes/ 40) : « groupe de prospective et d'évaluation » (PNR Grands Causses) ; « Comité des propriétaires » (PNR Camargue) ; « Clubs des entrepreneurs » ; etc.</li> </ul>

Source : tableau réalisé à partir de Boithias L., « Gouvernance et participation dans les parcs naturels régionaux » ; synthèse de l'étude conduite pour la Confédération des Amis des PNR, 2007

### La spécificité ambitieuse et exigeante d'un conseil de développement au sein d'un Parc naturel régional

La création d'une instance de participation de type « conseil de développement » revêt un caractère relativement différent des formes de participation habituelles observées généralement dans les Parcs avec pour traits dominants une dimension participative sectorielle, descendante et ponctuelle.

La démarche « conseil de développement » intègre à la fois un objectif de recherche

d'efficacité dans une dimension opérationnelle mais la dépasse également. En effet, le conseil de développement n'est pas un groupe de travail élargi ou une commission thématique, mais un espace pérenne de convocation des expériences de chacun et de production d'une parole collective du territoire, fondée sur la mobilisation citoyenne. Dans le cas des Préalpes d'Azur, le conseil de développement s'est voulu un organe d'animation de la participation citoyenne et de construction du dialogue territorial. C'est donc une démarche beaucoup plus ambitieuse qui a d'ailleurs été remarquée positivement lors de la

venue sur le territoire des rapporteurs de la CNPN<sup>4</sup> dans le processus de labellisation du PNR.

Dans cette perspective et pour jouer pleinement son rôle le conseil de développement doit être en capacité d'énoncer une parole collective, des propositions, une « pensée » émanant du territoire, c'est-à-dire un propos qui n'est ni forcément celui des élus, ni celui des techniciens, ni celui d'un lobby en son sein. Cela suppose donc, une forme d'indépendance de l'instance participative à l'égard des décideurs politiques et techniques ainsi qu'un

<sup>4</sup> CNPN : Conseil national de la protection de la nature du Ministère de l'Environnement

fonctionnement interne garant d'une expression démocratique et d'une rigueur méthodologique.

Le renforcement de la capacité d'agir, la responsabilisation indispensable des membres d'un conseil de développement seront donc conditionnés par la maîtrise du collectif sur lui-même. Cela nécessite donc, à la différence d'un groupe de travail élargi, une certaine « autonomie » à l'égard des structures techniques et politiques du territoire. En ce sens, l'autoproduction par l'instance de ses règles de fonctionnement, de ses méthodes de travail, de ses objets de travail (autosaisine) sont des éléments essentiels pour la qualité de la démarche participative.

Quant à « l'efficacité » d'une telle instance, c'est-à-dire sa capacité contributive à l'élaboration des stratégies et des actions menées par le Parc, elle reste en partie conditionnée par la qualité du dialogue, des relations et des modalités structurelles et informelles d'articulation avec les instances politiques et techniques du territoire.

Ces différents éléments ainsi que les conditions de réussite d'un conseil de développement ont été présentés par l'ARDL devant les élus du Comité syndical à Cipières le 13 août 2009 avant la validation de la démarche de création du conseil de développement du Parc.

#### Critères de réussite et de qualité de la démarche participative présentés aux élus du Parc en préfiguration le 13 Aout 2009, à Cipières

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Volonté et portage politique</b></li> <li>• <b>Mobilisation des acteurs du territoire</b></li> <li>• <b>Lisibilité du cadre</b> : si un CdD est créé il est essentiel de l'imaginer comme l'outil central de la concertation et du dialogue territorial.</li> <li>• <b>Articulation entre le CdD et les « outils de travail classiques » du Parc</b> (commissions thématiques, groupes de travail, etc.) : les commissions thématiques et les groupes de travail sont des outils qui ont une forte influence sur les politiques élaborées par les PNR. Il est logique que le CdD puisse y contribuer activement en les enrichissant afin de ne pas être marginalisé et sans capacité d'orientation des stratégies.</li> <li>• <b>Un rôle en matière d'animation du territoire</b> : il est essentiel que le CdD puisse aller au-devant des habitants du territoire. En lien avec le Parc, il peut organiser des réunions publiques, participer à la création d'évènements divers.</li> <li>• <b>Une « association » le plus en amont possible</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulation avec la sphère décisionnelle</b> : la mobilisation et l'efficacité du CdD sont conditionnées par la qualité des relations avec la sphère décisionnelle. Le dialogue CdD / Syndicat mixte doit être régulier et prévu dans des modalités précises. Le CdD peut siéger dans les instances délibérantes avec ou sans voix délibérative.</li> <li>• <b>Indépendance de l'instance participative</b> : le CdD doit avoir une capacité d'autosaisine et doit également pouvoir définir ses modalités de fonctionnement et de représentation (mandat).</li> <li>• <b>Des règles garantes d'un fonctionnement démocratique</b> : elles sont centrales pour garantir l'efficacité de la mobilisation (objectifs de production, méthodes, calendrier, communication...) et la vie démocratique interne (règlement intérieur, statuts, etc.)</li> <li>• <b>Une ingénierie et des moyens dédiés</b> : la qualité de la démarche participative suppose la mise à disposition de moyens techniques, humains et financiers</li> </ul> |
|--|---|



## L'historique de la mise en place d'un Conseil de développement au sein du PNR des Préalpes d'Azur

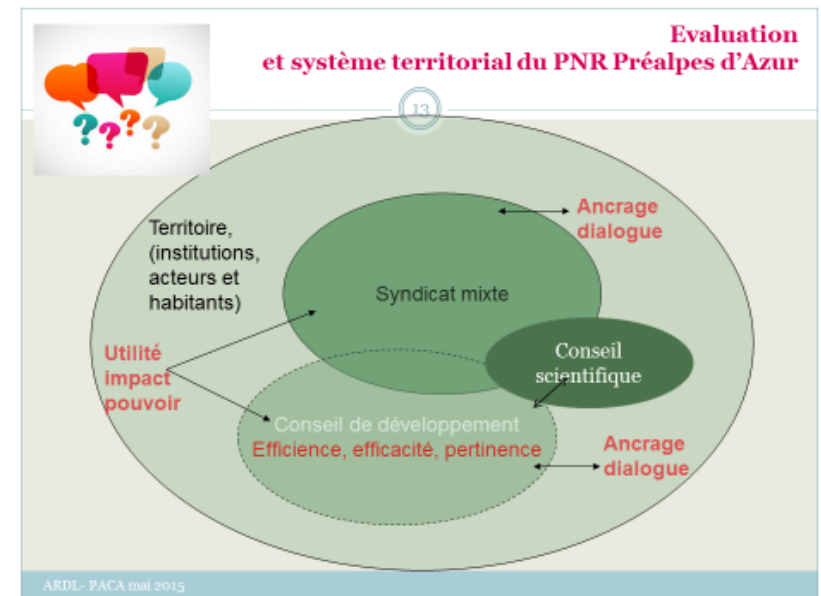
La formation du Conseil de développement du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur s'est déroulée en plusieurs étapes, relevant à la fois de la démarche de création du Parc naturel régional et de la mobilisation des citoyens pour cette création. Les principales sont rappelées chronologiquement ci-dessous :

- **2004** : la Région PACA prescrit l'élaboration de la Charte du PNR des Préalpes d'Azur, suite à la sollicitation du département des Alpes-Maritimes et du Syndicat intercommunal à vocation unique (développement touristique) des cantons de Saint Auban et Coursegoules (Pays d'Accueil Provence 06),
- **2007** : création du Syndicat Mixte de préfiguration du PNR, regroupant les communes, intercommunalités, le Département et la Région
- **de 2008 à 2009** : concertation locale avec les habitants, professionnels, associations, élus et partenaires pour définir le projet de Charte du PNR
- **23 janvier 2009** : création de l'association des Amis du Parc
- **29 mai 2009** : Comité syndical qui acte la création d'un Conseil de développement ;
- **13 août 2009** : Comité syndical qui acte la mise en place du « groupe de travail » pour définir le fonctionnement du Conseil de développement, composé de la direction du PNR, l' élu référent au

Conseil de développement et les membres fondateurs du Conseil de développement

- **17 septembre 2009 au 23 juin 2010** : neuf réunions du groupe de travail
- **28 janvier 2010** : Comité syndical qui valide le mode de fonctionnement du CdD ;
- **23 juin 2010** : Assemblée générale constitutive du Conseil de développement de préfiguration, constitué en Association loi 1901
- **21 et 22 octobre 2010** : venue sur le territoire des rapporteurs des instances nationales et avis intermédiaires
- **15 décembre 2010** : Passage au CNPN (avis intermédiaire)
- **2011** : délibération de l'ensemble des collectivités concernées
- **19 avril au 23 mai 2011** : enquête publique,
- **21 juillet 2011** : approbation des statuts du Syndicat mixte en Comité syndical, qui confirme et actent les travaux des groupes de travail.
- **25 janvier 2012** : Passage en CNPN (avis final)
- **6 février 2012** : délibération du Comité syndical approuvant la mise à disposition d'un agent du Syndicat mixte du PNR au Conseil de développement, à hauteur de 80 % de son temps de travail ;

- **30 mars 2012** : parution au journal officiel du décret ministériel de classement du PNR des Préalpes d'Azur
- **26 avril 2012** : Changement de nom en « Conseil de développement du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur », création d'un bureau et la modification de la composition et du fonctionnement du conseil d'administration.

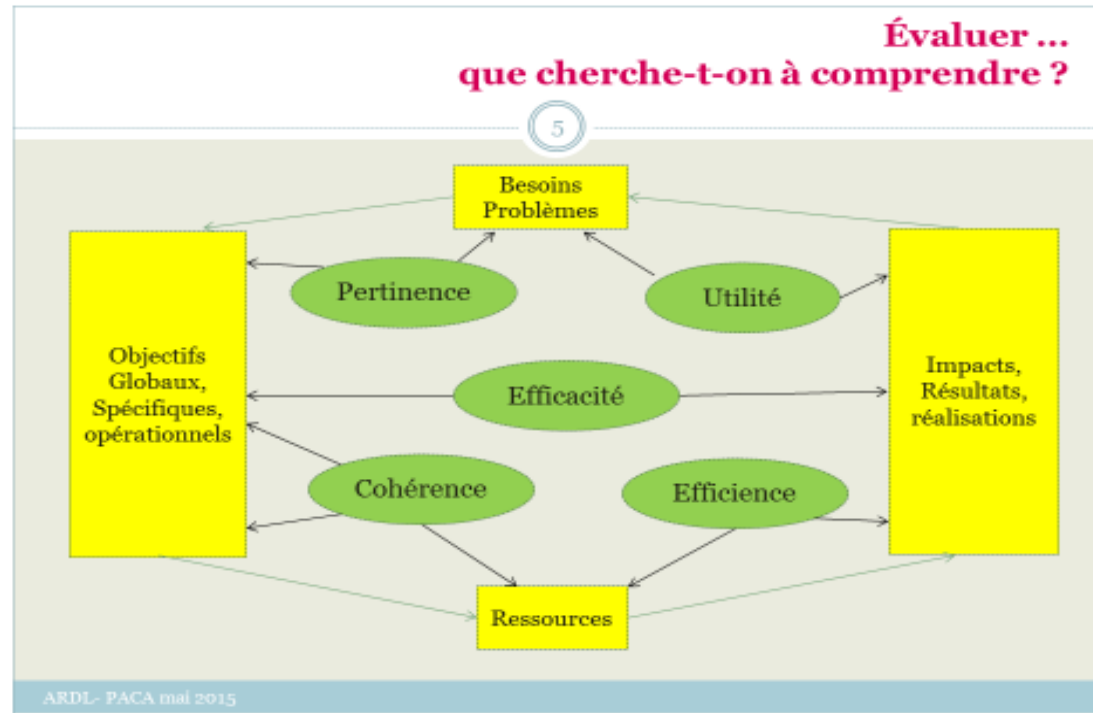


## La démarche d'évaluation participative du conseil de développement

### Les questions évaluatives

En référence à ces principes le conseil de développement du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur a souhaité, plus de cinq ans après sa création, expérimenter une démarche d'évaluation participative mettant en perspective la place de la participation dans la mise en œuvre de la Charte. De manière plus spécifique, trois grands champs d'investigations ont été définis :

- **Le champ de la gouvernance :** en questionnant la place effective du conseil de développement dans la gouvernance territoriale et dans la mise en œuvre de la charte du PNR. Il est important de questionner le « pouvoir », ou plutôt la capacité d'influence du conseil de développement dans la co-construction des stratégies et des actions mises en œuvre par le parc ? Comment le qualifier ? Où se situe-t-il ?
- **Le champ de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence du conseil de développement.** Il était important d'analyser et porter un jugement collectif des membres du conseil de développement sur son propre fonctionnement, en interrogeant ses modes d'organisation, de production, de



communication. Aussi qu'a fait le conseil de développement et pour quelles raisons ? Comment l'a-t-il fait ? Avec qui ? Sans qui ? Dans quelles conditions et avec quels résultats ?

- **Le champ de l'ancrage et de l'animation du dialogue territorial avec les acteurs et habitants du territoire,** constitue un troisième axe essentiel dans la mesure où le conseil de développement se veut un organe d'animation de la participation citoyenne. Aussi comment qualifier

l'ancrage territorial actuel du conseil de développement à la société locale ? Quel rayonnement, quelle lisibilité, quelle accessibilité, quelle pédagogie, quelle inclusion, etc. ?

**A partir de ces trois grands champs d'interrogations plusieurs questions évaluatives ont été définies avec le groupe de pilotage de l'évaluation et déclinées dans l'analyse.**

Ces éléments constituent le plan du présent document

<p>I. <b>LA PARTICIPATION PUBLIQUE : ELEMENTS DE CLARIFICATION D'UNE NOTION COMPLEXE ET PULRIELLE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des généalogies de la participation au droit de la participation</li> <li>• Mesurer la participation : une question centrale de la reconnaissance et de la légitimité des démarches participatives</li> <li>• La participation sur le terrain : la nécessité de construction d'un référentiel de la qualité des démarches participatives</li> </ul>
<p>II. <b>LA CREATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT, CADRE ET PRINCIPES FONDATEURS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel jugement peut-on porter sur les modes de constitution du conseil de développement ?</li> <li>• Ont-ils favorisé une démarche participative de qualité ?</li> <li>• Quel jugement peut-on porter sur les statuts, les principes fondateurs du conseil de développement et sur sa conception de la participation, dans cette recherche de qualité de la démarche participative ?</li> <li>• Quel jugement peut-on porter sur le statut et la place accordée à la participation et au conseil de développement dans les documents stratégiques du Parc Naturel Régional ?</li> </ul>
<p>III. <b>LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT ET D'ORGANISATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'organisation et le fonctionnement interne du conseil de développement lui permettent-ils de mobiliser et impliquer ses membres dans de bonnes conditions ?</li> <li>• L'organisation et le fonctionnement interne du conseil de développement lui permettent-ils de développer ses travaux de manière pertinente ?</li> <li>• Quel jugement porter sur la fonction employeur du CdD et les dimensions d'encadrement de personnel ?</li> <li>• Quel jugement porter sur les moyens financiers du CdD et leur gestion ?</li> </ul>
<p>IV. <b>L'ANCRAGE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT AU TERRITOIRE DES PREALPES D'AZUR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel jugement porter sur la nature et la qualité de l'ancrage territorial du conseil de développement ?</li> <li>• Quel jugement porter sur les stratégies mises en œuvre pour faciliter la participation des habitants ?</li> <li>• Les cibles sont-elles bien identifiées et les stratégies déployées, efficaces ? Est-il suffisamment à l'écoute du territoire et de la diversité du public ?</li> </ul>
<p>V. <b>LES PRODUCTIONS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT ET SES MODES DE FAIRE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelle pertinence des thèmes de travail retenus par le conseil de développement ?</li> <li>• Quel jugement porter sur la stratégie, les méthodes et l'efficacité du conseil de développement dans le développement de ses chantiers ?</li> </ul>
<p>VI. <b>LA PLACE DU CdD DANS LA GOUVERNANCE ET SON IMPACT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel jugement porter sur la place du conseil de développement dans le système de gouvernance du PNR ?</li> <li>• Comment qualifier la relation « élus / conseil de développement ? »</li> <li>• Comment qualifier la relation « techniciens du parc / conseil de développement ? »</li> <li>• Quelle prise en compte du CdD dans la mise en œuvre de la charte du parc ? Quels impacts mesurables ?</li> </ul>

## La méthodologie et les processus de travail

Sur le plan méthodologique le conseil de développement a sollicité l'appui de l'ARDL pour l'accompagner dans cette démarche qui s'est déclinée en plusieurs étapes :

- ✓ La première étape a été celle de la construction de la problématique et de la définition des principales questions évaluatives. Cette étape a été réalisée en co-construction avec le groupe de pilotage de l'évaluation émanant du conseil de développement.
- ✓ La démarche et les questions principales ont été présentées et enrichies lors de l'Assemblée générale du conseil de développement en Mai 2015.
- ✓ Un travail d'analyse relativement exhaustif des sources documentaires existantes a été mené par l'ARDL (analyse des statuts du CdD, du Syndicat mixte, la Charte du parc, les bilans d'activités du CdD, les comptes rendus de l'association, le site Internet, l'analyse des données chiffrées des adhésions, les productions écrites du CdD). De nombreuses réunions téléphoniques avec le chargé de mission du CdD et des administrateurs ont permis d'éclaircir certaines questions en suspens et d'enrichir l'analyse des données.
- ✓ En parallèle de ce travail d'analyse des données existantes, plusieurs questionnaires d'enquêtes ont été réalisés en direction de différentes catégories de publics cible :

- Un questionnaire d'enquête a été adressée à l'ensemble des membres et anciens membres du conseil de développement,
- Un questionnaire d'enquête a été adressé à l'ensemble des élus référents du parc,
- Un questionnaire d'enquête a été adressé à l'ensemble des anciens stagiaires et volontaires en service civique du conseil de développement.

Les résultats de l'enquête n'apportent pas une validité scientifique dans la mesure où le taux de retour a été relativement faible en particulier en ce qui concerne la catégorie « élus » (mois de 15 retours). Cependant, ils indiquent des tendances qui ont ensuite été questionnées lors des entretiens individuels réalisés en direction de ces différentes catégories d'acteurs.

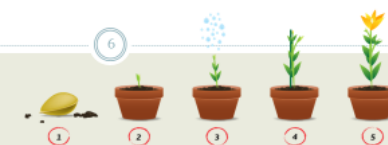
La réalisation de 25 entretiens individuels en direction de membres du conseil de développement ; du président et d'élus du parc ; d'agents du syndicat mixte ont permis d'apporter un éclairage qualitatif aux résultats de l'enquête et de développer de manière plus approfondie les perceptions de chacune des catégories sur la place de la participation dans le Parc.

- ✓ Après avoir compilé et trié l'ensemble des enseignements issus des phases précédentes, des ateliers de travail (focus groupes) ont été mis en place :
  - 3 focus groupes, mobilisant une dizaine de membres du conseil de développement et des représentants du conseil scientifique ont été

dédiés à l'analyse et l'enrichissement des constats et éléments d'analyse de l'évaluation.

- Rédaction d'un premier document de synthèse diffusé à l'ensemble des membres
- Présentation en Assemblée générale du conseil de développement en Mai 2016, des premiers enseignements de l'évaluation et diffusion du film réalisé par Denis Bruckner dans le cadre de l'évaluation.
- 2 focus groupes ont été dédiés à l'identification des enjeux et des préconisations
- Organisation d'un atelier de travail en présence du Président et du Directeur du Parc, des principaux éléments de l'évaluation
- Rédaction d'un document de synthèse enrichi par les retours des membres.
- Organisation d'une réunion spéciale à l'attention des élus du Parc présentant les résultats de l'évaluation et les préconisations

### Les étapes de l'évaluation



- 1. Construire le référentiel de l'évaluation en choisissant les questions à traiter et en retrouvant les objectifs initiaux
- 2. Recueillir les données quantitatives et qualitatives (par l'analyse documentaire; enquêtes; entretiens; Focus groupes...)
- 3. passage des constats à l'interprétation et au débat permettant l'élaboration des conclusions
- 4. construction des recommandations et préconisations
- 5. partage collectif et engagements

# Í. LA PARTICIPATION PUBLIQUE EN QUESTION : QUELQUES ELEMENTS DE CLARIFICATION D'UNE NOTION COMPLEXE ET PLURIÈLE

*«La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour ce faire la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre.»*

**Charte de la participation du public - 2016**

Les termes de « participation citoyenne » et de « démocratie participative » sont depuis plusieurs décennies largement présents dans le champ des politiques publiques et attestent d'une certaine évolution dans la façon de concevoir l'exercice de la démocratie et l'évolution de la prise de décision publique. Cependant, le recours régulier, parfois incantatoire, à l'idée de « participation citoyenne » révèle l'existence de nombreuses confusions et fini parfois par vider cette notion de contenu propre.

Que signifie exactement le terme de « participation » ? La participation en sciences politiques est un terme général recouvrant les différents moyens par lesquels les citoyens peuvent contribuer aux décisions politiques. La participation renvoie à l'agir. C'est un acte mobilisant l'individu, seul ou en collectif, qui lui permet de prendre part à une dimension politique. Un manuel scolaire de première ES en donne la définition suivante : *«la participation*

*désigne l'ensemble des activités par lesquelles les citoyens entrent en relation avec le monde du pouvoir, on distingue la participation conventionnelle (participation électorale et activités connexes) et la participation protestataire (ensemble des actions collectives mobilisant des citoyens unis par des revendications communes)»*. Suivant cette définition, l'on comprend aisément que l'emploi du mot « participation » peut renvoyer à un spectre très large d'activités, allant du vote à la manifestation. Cela constitue donc une polysémie limitante lorsqu'il s'agit de se comprendre ou d'agir ensemble. Dans cette perspective, la notion de démocratie participative apparaît alors comme un pléonasme. Il s'agit néanmoins d'un pléonasme utile dans la mesure où elle insiste sur la nécessité d'une démocratisation de la démocratie et la possibilité pour les citoyens de prendre davantage part à la chose publique.

Si l'importante rhétorique sur la participation s'accroît, le flou sémantique demeure. Ainsi, en pratique, la participation ou la citoyenneté sont souvent confondues ou réduites au « lien social », au fameux « vivre ensemble ». La « proximité » ou encore la « convivialité » deviennent, par un curieux glissement sémantique, synonymes de « participation ». Des mécanismes relativement classiques de partenariats entre acteurs publics et privés sont assimilés à de la « démocratie participative », alors que leurs finalités ou leurs modalités de fonctionnement ne reposent sur aucune ambition politique et démocratique. Enfin, de simples campagnes de communication et/ou de sensibilisation peuvent être présentées comme des démarches participatives. Le terme de participation peut recouvrir en fait des perceptions de nature très différentes. Penser la participation c'est se frotter en permanence à ces questions, à ces « impensés »<sup>5</sup>, à cette pluralité de perceptions et de significations. Trop de sens tue le sens. Les positionnements s'avèrent extrêmement variables en fonction des

<sup>5</sup> Cf Blondiaux L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » in Bacqué M.H. et Sintomer Y. (Dir), « Gestion de proximité et

démocratie participative, une approche comparative », Paris, La Découverte, 2004.

interlocuteurs et des contextes locaux ou nationaux dans lesquels ils s'inscrivent.

Dès lors, un enjeu persiste dans la construction d'un référentiel partagé et dans la promotion d'une culture de la participation, reliant à la fois le champ théorique et les pratiques de terrain. Il est indispensable, dès qu'il est question de participation, de lever ces « impensés » et d'en proposer une clarification de façon à sortir d'un discours de façade non relié à des pratiques réelles <sup>6</sup> car il existe un véritable décalage, souligné par Loïc Blondiaux,<sup>7</sup> entre « l'importance des enjeux soulevés par la question de la participation, le consensus dont fait l'objet cette idée aujourd'hui et la pauvreté des concepts, des cadres théoriques et des moyens dont les acteurs disposent pour penser cette réalité nouvelle. »

## 1. Des généalogies de la participation au droit de la participation

En dépit de l'actualité dont elle semble faire l'objet, l'idée de participation n'est pas nouvelle. Elle trouve ses sources récentes dans des moments historiques et géographiques divers. Elle ne signifie pas toujours la même chose, et ces conceptions distinctes sont aussi le reflet des mutations de la société depuis la fin des années 50.

### A. Les sources de la participation

Trois sources principales structurent les généalogies de la participation.

- La première est celle des « **luttons urbaines** » qui convoquent des moments historiques anciens comme la révolution française, fondement de la conception de notre démocratie, ou bien encore la Commune de Paris ainsi que des mouvements sociaux multiples comme ceux du socialisme municipal, des mouvements squatters de l'après-guerre et des luttes relatives au droit au logement en passant par l'histoire des mouvements d'éducation populaire... Plus récemment, ce courant renvoie aux problématiques des émeutes urbaines, aux mécanismes de ségrégation socio-spatiale et aux politiques de développement social mises en œuvre à partir des années 1980. La politique de la ville est en ce sens une héritière de ces mouvements et son prolongement participatif est celui de la **participation des habitants** dans les contrats de ville et les opérations de renouvellement urbain.

- La seconde source est reliée aux **conflits locaux d'environnement** déclenchés par des projets d'aménagement. Dans cette veine, plusieurs éléments surgissent comme les évolutions de l'enquête publique, de la concertation préalable aux aménagements, ainsi que les éléments structurants la procédure de Débat Public. Le sommet de la terre à Rio en 1992 et l'avènement du développement durable

constitue une date clef pour la participation environnementale à travers notamment le principe 10 de l'article 2 de la convention sur la diversité biologique qui affirme que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, en mettant les informations à la disposition de celui-ci* ». La **convention d'Aarhus**, en 1998 ratifiée par trente-neuf états reprendra et prolongera ses principes. Elle entre en vigueur en octobre 2001 et est ratifiée par la France en 2002. Même si elle n'apporte pas de définition précise de la participation, la convention d'Aarhus consacre trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent : l'accès à l'information sur l'environnement délivrée par les autorités publiques ; la participation au processus décisionnel ; l'accès à la justice. La Charte de l'environnement de 2004 (devenue constitutionnelle en 2005), reprend les principes de la déclaration de Rio et de la convention d'Aarhus et indique dans son article 7 que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». L'évolution du droit de la participation en France est en grande partie nourrie par la question environnementale et le droit international. En termes de politiques publiques cette source

<sup>6</sup> Voir Hansotte Majo, 2005, « Les intelligences citoyennes. Comment se prend et s'invente la parole collective. », Ed De Boeck.

<sup>7</sup> Blondiaux L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » op. cit., p. 119.

concerne essentiellement le champ de **la concertation avec les riverains**.

- La troisième source est celle du **développement**. Les années 1960 et 1970 voient émerger de nouvelles conceptions du développement. Rejetant les approches centralisées et sectorielles, elles prennent naissance dans les pays en développement où la décolonisation s'accompagne de l'élaboration de stratégies de développement communautaire adoptées et mises en œuvre par les Nations Unies. L'ONU définit le développement communautaire comme « *un ensemble de procédés par lesquels les habitants d'un pays, d'un territoire unissent leurs efforts à ceux des pouvoirs publics en vue d'améliorer la situation économique, sociale et culturelle des collectivités, d'associer ces collectivités à la vie de la nation et de leur permettre de contribuer sans réserve aux progrès du pays.* » Dans les pays développés cette dynamique donnera naissance au mouvement du développement local. On parle alors de développement ascendant, endogène. Cette approche met en avant la « dynamique humaine », la « mobilisation sociale », l'organisation partenariale des forces vives (acteurs et habitants) d'un territoire pour la construction d'un projet collectif d'intérêt général. Dans cette perspective l'on considère que le territoire, consolidation de cultures et de ressources, peut devenir l'agent de ses propres conditions de développement selon la manière dont il s'organise et fonctionne. Ces dynamiques

---

<sup>8</sup> Le premier pays, le Pays du Mené en Bretagne apparaît en 1962 bien avant la création des lois Pasqua (1995) et Voynet (1999)

inspireront directement la création des premiers Pays français <sup>8</sup> (1962) ainsi que celle des Parcs Naturels Régionaux en 1967. L'Union Européenne à travers différents programmes, comme LEADER<sup>9</sup> par exemple ou encore le DLAL<sup>10</sup>, reprend et prolonge les principes forgés dans ces différents mouvements qui consacrent tous la mobilisation et la participation des acteurs et des habitants aux côtés des autorités publiques dans l'élaboration de projets de développement sectoriels ou territoriaux. Elle institue notamment **la participation des bénéficiaires**.

## **B. D'une participation octroyée à l'avènement progressif d'un droit de la participation**

L'histoire de la participation en France se caractérise notamment par la construction progressive depuis quelques années d'une offre institutionnelle de participation publique encadrée par des textes réglementaires. Plusieurs périodes et différentes finalités peuvent être identifiées au cours de cette histoire récente :

- La première période se situe dans **l'effervescence idéologique et militante des années 1960 et 1970** où s'exprime une **forte demande sociale en matière de démocratisation**. Le passage vers la société post-industrielle s'accompagne de l'apparition de nouveaux enjeux politiques et de nouveaux champs d'action militants, associatifs et syndicaux (cadre de vie, environnement, droit des

<sup>9</sup> LEADER : Liaison entre actions pour le développement de l'économie rurale.

femmes, etc.). Des mouvements sociaux pluriels, qui sont le fruit d'une organisation autonome de la société civile, remettent en cause les conceptions et les pratiques politiques de l'époque en réclamant plus de décentralisation, plus de démocratie, plus de participation. Le registre initial dans lequel s'expriment ces nouvelles aspirations relève le plus souvent de la lutte, de la revendication, du conflit (la science politique parlera de « démarches agonistiques »). La participation est alors parfois perçue comme une alternative à la démocratie représentative. Elle s'inscrit dans des mouvances autogestionnaires qui se déploient sur le terrain de l'entreprise comme sur le terrain de la Cité, à travers l'action collective.

- La seconde période dans les années 1980 se caractérise par **la diffusion dans l'espace public des théories de management de l'entreprise** et relie la notion de participation à celle d'efficacité. Si l'effervescence militante des années 70 s'estompent peu à peu dans les années 80, pour autant l'idée de participation ne disparaît pas. A la dimension politique de la participation héritée des mouvements sociaux s'ajoute dans le courant des années 80 une dimension managériale, issue du monde de l'entreprise. Dans les années 80, les questions relatives à l'adhésion du personnel dominent la littérature managériale. De nombreux ouvrages paraissent sur le « management par les valeurs » et sur la « culture d'entreprise ». Le message est simple et clair : l'efficacité d'une entreprise passe

<sup>10</sup> DLAL : Développement local mené par les acteurs locaux

par le partage des valeurs entre ses membres.<sup>11</sup> La participation est souhaitable et possible. Elle est également gage d'efficacité. C'est vrai pour les entreprises, ça l'est également pour la société. Cette thèse sera développée notamment par Robert Putman<sup>12</sup> qui reprend les travaux sur le capital social de James Coleman en élargissant sa définition à l'ensemble des « normes et réseaux qui facilitent la confiance, la coopération et l'action collective. » Putman avance l'idée que la réussite des institutions politiques est liée à la présence d'une communauté civique, c'est-à-dire des individus regroupés et impliqués dans la vie sociale, fonctionnant en réseaux d'échanges ouverts. Ces thèses se diffuseront peu à peu de l'entreprise à la société dans un contexte marqué en France par le développement de la décentralisation et l'accroissement des politiques publiques locales. Hubert Dubedout, alors Ministre chargé des questions relatives au développement social et urbain, attirera par exemple l'attention du Premier Ministre sur le fait que « *nul ne comprendrait qu'au moment où se mettent en place des structures de participation dans les entreprises, les mêmes avancées ne soient pas engagées au niveau de la vie municipale.* »<sup>13</sup>. C'est à cette époque qu'apparaissent les maires et élus locaux que l'on a désigné sous les termes « d'entrepreneurs » ou de « gestionnaires » et qui ont largement contribué à faire apparaître un modèle politique

<sup>11</sup> Ces éléments constituent la colonne vertébrale du best-seller de l'entreprise des années 80, « in search of excellence. Peters T.J., Waterman R.H., « Le prix de l'excellence », Inter Editions, Paris, 1983.

<sup>12</sup> Putman R., "Bowling alone. The collapse and revival of american community", New York, Simon and

local appréhendé essentiellement de manière technique, assurant une fonction de régulation. Dans ce cadre, la participation si elle est présente demeure relativement marginale et **octroyée**. Elle fait surtout appel à la figure du citoyen usagé, et valorise à la fois ses capacités d'expertise et ses compétences techniques, une sorte de savoir d'usage. Cette justification managériale de la participation, fortement développée dans les expériences d'Europe du Nord, est au cœur des discours relatifs à la « bonne gouvernance » et au « new public management ».<sup>14</sup> A travers la recherche de compétences pour une plus grande efficacité, la dimension technique de la participation prend le pas sur la dimension politique. Une grande partie de l'offre de participation se niche dans ce registre technique très autocentré sur les enjeux propres aux institutions et peine à mobiliser un public large au-delà des cercles d'experts.

- Dans un contexte de mondialisation et de complexification accrue des politiques publiques s'ouvrent une troisième période. Les années 1990 sont celles du « malaise dans la démocratie » et de **l'émergence de la « démocratie participative »**. Le développement du phénomène abstentionniste et la montée des extrêmes lors des élections en sont les symptômes flagrants et fragilisent la démocratie représentative. Plus le taux d'abstention est

Schuster, 2000 et Putman R., "Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy", Princeton University Press, 1993.

<sup>13</sup> Dubedout H., « Ensemble, refaire la ville », Rapport présenté au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, 1983.

élevé, plus la légitimité des représentants est réduite et, de ce fait, le système représentatif est fragilisé. Au cours des 30 dernières années le problème des fondements de la représentation s'est constitué en problème politique majeur. Comment désormais représenter une société d'individus ? Le sentiment s'est répandu que la distance entre représentés et représentants s'est accrue. Ce phénomène vient bouleverser les fondements mêmes de l'idéologie démocratique qui s'est justement construite en France sur le déni de cette coupure en postulant l'immédiateté de la représentation (l'idée selon laquelle le rapport entre le peuple et l'exercice de son pouvoir est simple et direct). Comme le montre Pierre Rosanvallon,<sup>15</sup> les facteurs d'érosion de la démocratie représentative sont multiples : moins grande visibilité des systèmes de différenciation (sociales, religieuses, nationales), individualisation des comportements, disparition des corps intermédiaires qui formalisaient les groupes sociaux et permettaient une démocratie d'équilibre, crédibilité déclinante des partis politiques traditionnels et des organisations syndicales, affaiblissement des institutions... Ajoutons cependant que les diverses manifestations de la crise de la représentation témoignent aussi et peut-être davantage d'une crise de confiance dans l'autorité que d'un désintérêt pour la chose publique. En ce sens les différentes marques de défiance à l'égard du

<sup>14</sup> Rouban L. (Dir), Citizens and the new governance. Beyond new public management, Oxford, IOS Presse, 2001.

<sup>15</sup> Rosanvallon P., « Le peuple introuvable, histoire de la représentation en France », Paris, Gallimard, 1998.



système représentatif peuvent également être perçues comme l'expression d'une attente et d'une exigence démocratique.<sup>16</sup> Dans ce contexte d'essoufflement du système politique le recours à la notion de participation est revivifié. La « démocratie participative » est alors appréhendée comme une « *forme d'excellence du régime démocratique* »<sup>17</sup> devant être réactivée en situation de crise comme réponse à un déficit de légitimité des élus. La légitimité de la décision publique dans ce contexte ne dépend plus seulement de la nature de l'autorité qui la prend mais de la manière dont elle est prise, du processus de dialogue dans lequel elle s'inscrit. La participation est ici entendue comme un moyen favorisant un approfondissement de la démocratie et une re-légitimation du personnel et de la décision politique. Le terme de participation devient moins usité et remplacé progressivement par la notion de démocratie participative. Dans le même temps on assiste à la multiplication de textes législatifs ou réglementaires favorisant l'implication des habitants ou des citoyens dans les politiques publiques.

- La participation au cours de la dernière décennie est aussi régulièrement évoquée comme l'une des conditions centrales de l'innovation territoriale. Le terme de **démocratie contributive** émerge en écho avec celui d'innovation territoriale. **L'innovation**

<sup>16</sup> Voir Beford A, « Pour une démocratie participative », 2002.

<sup>17</sup> Ion Jacques, 1999, « Injonction à participation et engagement associatif » in Hommes et Migrations, n°1217, janvier-février.

**territoriale** est définie comme une réponse nouvelle (ou transférée dans un contexte nouveau) à une problématique et/ou à un besoin identifié collectivement dans un territoire. Le succès d'une innovation territoriale est lié à sa capacité à répondre aux besoins spécifiques d'un territoire (en matière de développement économique, de bien être, de participation citoyenne...) tout en créant localement les conditions de l'expression d'une intelligence collective et de l'implication directe des acteurs locaux. Dans cette perspective la puissance publique évolue vers un rôle d'accompagnateur et de tiers de confiance qui collabore « horizontalement » avec l'ensemble des acteurs locaux. L'innovation territoriale repose sur plusieurs éléments caractéristiques qui se combinent. Les deux premiers sont l'adaptation fine de la réponse à un contexte territorial donné et la mobilisation des ressources et atouts locaux. La capacité à mobiliser les acteurs locaux et notamment les citoyens dans une logique de co-construction et de coproduction fait également figure de composante clé : l'innovation pour et par le territoire. L'innovation territoriale promeut l'intelligence collective, par la création de mécanismes nouveaux de co-construction et de co-conception des politiques avec les citoyens.<sup>18</sup>

Ainsi, la participation de marginale et octroyée est devenue peu à peu institutionnalisée dans une offre publique de participation qui s'étoffe à

<sup>18</sup> L'innovation au pouvoir ! "Pour une action publique réinventée au service des territoires. Rapport établi par Akim Oural avec l'appui du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Avril 2015.

mesure que se construit un droit de la participation. Depuis les années 1980, en même temps que les lois de décentralisation élargissent les domaines de compétences des collectivités locales, le droit évolue en donnant une place plus grande à la participation citoyenne dans la conduite de l'action publique. Cela va dans le sens de l'émergence, à l'échelle mondiale, du concept de développement durable et aussi de bonne gouvernance.

La majeure partie des textes réglementaires et juridiques énoncent de grands principes – accès à l'information ; participation au processus décisionnel ; concertation préalable aux aménagements – mais demeurent généralement peu précis sur les modalités opératoires et procédurales de la participation.

Par exemple, si la concertation est obligatoire dans un certain nombre de situations, aucun texte n'indique très précisément comment elle doit être effectuée. Si l'on prend l'exemple des conseils de développement rendus obligatoires par la loi Voynet<sup>19</sup> en 1999 dans la structuration des pays, la loi indiquait qu'ils devaient être

<sup>19</sup> Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT), juin 1999.

« associés » à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et l'évaluation des chartes de territoire, mais là encore, rien n'indique précisément la signification du terme « associé ». Si bien que si certains conseils de développement ont été fortement intégrés dans la fabrication et la mise en œuvre du projet de territoire, d'autres se sont trouvés totalement marginalisés, n'existant que sur le papier sans jamais véritablement se réunir. Cette situation risque à nouveau de se reproduire dans le cadre des conseils citoyens des quartiers prioritaires de la politique de la ville prévus par la loi Lamy de 2014<sup>20</sup> qui sont également « associés » à l'élaboration et à la mise en œuvre des contrats de ville.

L'analyse des situations concrètes de participation montre bien qu'en dépit des textes, de grandes marges d'interprétation subsistent donc sur les modalités opératoires de mise en œuvre de la participation qui demeure souvent de la responsabilité des autorités publiques locales. Si le droit progresse, des imprécisions demeurent sur les contenus formels de la mise en œuvre de la participation.

Première conséquence : la façon dont sont conduits en pratique les dispositifs participatifs demeure variable selon les territoires.

Deuxième conséquence : se pose alors très concrètement pour tous ceux et celles qui s'impliquent dans ce type de démarche, la question de leur prise en compte, c'est-à-dire

---

<sup>20</sup> Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, février 2014.

## L'émergence d'un droit de la participation :

- ✓ Les lois de 1976 sur l'environnement, sur l'étude d'impact et les installations classées
- ✓ Les années **1980-1990** ont notamment affirmé un certain nombre de principes majeurs : ceux du droit à la consultation, à l'information et à la concertation avec les habitants posés notamment par une série de textes (loi d'orientation sur la ville, 1991, loi sur l'administration territoriale de 1992 affirmant le droit des habitants à être informés et consultés, loi Barnier 1992 sur le débat public).
- ✓ **La convention d'Aarhus est adoptée le 25 juin 1998** par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies, entre en vigueur en octobre 2001 et est ratifiée par la France en 2002. Même si elle n'apporte de définition précise de la participation, la convention d'Aarhus consacre trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent : l'accès à l'information sur l'environnement ; la participation au processus décisionnel ; l'accès à la justice.
- ✓ **A la fin des années 1990** : au-delà de l'affirmation de grands principes, des mesures plus contraignantes formalisent désormais le contenu de la participation : loi Voynet (LOADDT 1999 créant les conseils de développement) ; loi sur la solidarité et le renouvellement urbain de 2000 obligeant une concertation obligatoire dans les PLU ; loi Vaillant de février 2002 créant les conseils de quartier dans les villes de plus de 80.000 habitants ; Décentralisation Acte II en 2003,
- ✓ **La Charte de l'environnement de 2004** (Constitutionnelle en 2005), reprend les principes de la déclaration de Rio et de la convention d'Aarhus et indique dans son article 7 que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».
- ✓ **Le Grenelle de l'environnement en 2007 puis loi Grenelle II en 2010**
- ✓ **Loi sur la mise en œuvre du principe de participation en 2012**
- ✓ **Loi Mapam de janvier 2014** (article sur les conseils de développement obligatoires dans les métropoles) et **loi Lamy de février 2014** (création obligatoire de Conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville introduisant la logique du tirage au sort), **Loi NOTRe de août 2015** (obligation de conseil de développement dans les EPCI de plus de 20.000 habitants)
- ✓ **Les ordonnances de modernisation du dialogue environnemental en 2016**

celle de la reconnaissance de la participation citoyenne dans le processus d'élaboration de la décision publique.

## 2. Mesurer la participation : la question centrale de la reconnaissance et de la légitimité des démarches participatives

La question de la reconnaissance et de la légitimité accordée au processus participatif par les autorités publiques constitue un facteur clé d'analyse des démarches participatives. C'est aussi l'un des facteurs centraux en termes de mobilisation citoyenne. En effet, pourquoi se mobiliser si l'on n'est pas sûr d'être pris en compte et reconnu ? La réponse à cette question est souvent un préalable pour la plupart des citoyens ou des acteurs souhaitant s'engager dans des processus participatifs. Malheureusement une grande partie de l'offre publique de participation reste floue lorsqu'il s'agit de répondre à cette question. Les termes de « participation » ou de « concertation » demeurent trop généraux, recouvrent trop de sens possibles, pour situer précisément le rôle et la capacité d'influence de la démarche participative dans son rapport à la décision publique.

Dans la littérature scientifique et dans l'analyse des pratiques les démarches participatives sont souvent classées à partir de

l'échelle créée par la sociologue américaine Sherry Arnstein, en 1969 et qui perdure à ce jour.

En quoi consiste donc cette fameuse échelle de la participation selon Arnstein et pourquoi a-t-elle recueilli un tel succès en dehors des Etats-Unis ? Comme l'indiquent Jacques Donzelot et Renaud Epstein<sup>21</sup>, c'est parce qu'à propos d'un concept au contenu aussi étendu que vague, elle fournissait un principe très clair de hiérarchisation des pratiques tantôt ténues, tantôt exigeantes associées à ce terme et autorisait à dire ce qui méritait le nom de « participation » et ce qui ne le méritait pas. Pour obtenir cette clarification, Sherry Arnstein distingue trois niveaux correspondant à différents registres de pratiques, obtenant au total huit degrés possibles sur son échelle.

Le premier niveau correspond aux deux premiers degrés, ceux de la **manipulation** et de la **thérapie**. A ce stade le seul objectif est d'éduquer, d'instruire les participants ou de traiter (*therapy*) leurs « pathologies » à l'origine des difficultés du territoire visé. Le public est passif et on lui communique des informations qui peuvent être partielles ou partiales. Le plan qui leur est proposé est considéré comme le meilleur. Ce qui est qualifié de participation vise dès lors exclusivement à obtenir le soutien du public, au travers de techniques relevant de la sphère de la communication, du marketing et des relations publiques. Ce premier niveau est considéré par Arnstein comme celui de la non-participation.

Le second niveau comporte trois degrés. En premier, **l'information**, phase nécessaire pour légitimer le terme de participation mais



insuffisant tant qu'elle privilégie un flux à sens unique, sans mise en place de canaux assurant l'effet retour (*feed back*). En second, vient la **consultation** également légitimante, mais à peine plus conséquente, car n'offrant aucune assurance que les attentes et suggestions des personnes consultées seront prises en compte. Si le public a la parole il n'a aucun pouvoir dans la prise en compte de son point de vue. Il s'agit avant tout d'un simple rituel le plus souvent sans conséquence. En troisième, arrive la réassurance (*placation*), que d'autres nomment également

<sup>21</sup> Donzelot J., Epstein R. ; « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », Revue Esprit n°326, 2006.

« **implication** » qui consiste à autoriser ou même inviter des citoyens à donner des conseils et à faire des propositions mais en laissant ceux qui ont le pouvoir, seuls juges de la faisabilité ou de la légitimité des conseils en question. Ce second niveau est celui de la **coopération symbolique** (*tokenism*). Il correspond à de nombreuses démarches françaises qualifiées de « concertation ».

La participation à proprement parler commence avec le troisième niveau qui comporte, lui aussi, trois degrés. Le premier consiste en la formation d'un **partenariat**, ce qui revient à une redistribution du pouvoir par une formule de négociation entre les citoyens et ceux qui le détiennent. Le public commence à négocier avec les décideurs avec un accord sur les rôles, les responsabilités, les niveaux de contrôle. Ces partenariats se concrétisent dans la formation de comités associant ces parties, qui deviennent responsables des décisions et de la planification des opérations. En second, on trouve la **délégation de pouvoir**, formule proche de la précédente mais qui s'en distingue en ce que les citoyens occupent une position majoritaire (ou disposent d'un droit de veto) qui leur confère l'autorité réelle sur le plan de la décision, ainsi que la responsabilité de rendre compte publiquement de tout ce qui concerne le programme. Enfin, troisième et dernier degré, le **contrôle citoyen**, ou les tâches de conception, de planification et de direction du programme relèvent directement des citoyens, sans intermédiaire entre eux et les bailleurs de fonds du programme. Ce troisième niveau correspond au pouvoir effectif des citoyens.

S'inspirant de cette classification internationale, les démarches participatives en France sont généralement catégorisées sous quatre niveaux distincts en considérant que les deux premiers niveaux ne relèvent pas véritablement de la participation, même s'ils sont souvent qualifiés comme tel :

- **Niveau 1 / La simple information du public** : il s'agit simplement à ce niveau d'énoncer et expliquer des orientations, des choix et des décisions (souvent réduit à un objectif publicitaire de communication, de marketing et de mise en valeur de l'action des pouvoirs publics).
- **Niveau 2 / La consultation** (ou information à double sens) : il s'agit là de recueillir les suggestions et critiques sur des projets, évaluer les réactions du public avant d'effectuer un choix ou de modifier le projet en conséquence.
- **Niveau 3 / la co-élaboration** : Il s'agit là d'élaborer une solution en collaboration directe avec les acteurs concernés considérés comme des partenaires. Elle suppose une forme de négociation et une certaine redistribution du pouvoir au profit des intervenants dans le débat public. Très souvent on associe à ce niveau le terme de « concertation ». La concertation va théoriquement au-delà de la consultation même si en pratique bien des démarches concrètes qualifiées de concertation ne relèvent que de la consultation. Elle suppose

la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments, l'explicitation des points de vue de chacun. Elle vise à préparer la décision. C'est le cas par exemple lorsqu'une collectivité territoriale engage un processus de concertation avec la population locale dans la perspective d'un aménagement : la décision finale appartient aux élus qui seuls en détiennent formellement le pouvoir, mais qui devront intégrer les résultats de la concertation.

- **Niveau 4 / La codécision** : il s'agit là de partager à des degrés divers la décision avec les intervenants concernés ce qui implique la négociation pour rechercher l'accord entre acteurs dont les intérêts peuvent être opposés.

En identifiant différents degrés, ces échelles apportent une précision qui souvent fait défaut lorsqu'on convoque la notion de participation. Elles permettent de sortir de la généralité en mesurant l'effectivité de la participation et sont donc très utiles pour situer les démarches participatives en prise avec l'action publique locale.

### 3. La participation sur le terrain : la nécessité de construction d'un référentiel de la qualité des démarches participatives

Sur le terrain, depuis plus de trente ans nous assistons à une multiplication des formes et des dispositifs dits « participatifs » (certains allant jusqu'à évoquer l'existence d'un « mille-feuille participatif »). Ceux-ci sont extrêmement divers

tant en ce qui concerne les finalités qu'ils poursuivent que le champ thématique dans lequel ils s'inscrivent. De la même manière, leurs modalités d'organisation, la nature des participants et celles de leurs relations avec les autorités publiques couvrent un spectre très large de déclinaisons. Le champ de la participation recouvre donc des réalités et des pratiques extrêmement disparates.

### A. Vers une typologie des dispositifs participatifs

La participation devient réglementée et s'institutionnalise. Elle passe de plus en plus par des procédures publiques, visibles et organisées. Les formes traditionnelles (assemblées, conseils, comités) demeurent des figures incontournables des registres participatifs. Mais à côté de ces formes classiques privilégiant plutôt la forme associative, apparaissent de nouvelles configurations qui s'adressent plutôt au citoyen pris individuellement (sondage locaux, référendum, jurys citoyens).

L'hétérogénéité des formes et des dispositifs peut constituer un frein à l'analyse. C'est pourquoi il est important d'essayer d'établir des typologies et de regrouper les expériences diverses au sein de catégories. Plusieurs familles de dispositifs participatifs peuvent être identifiées,<sup>22</sup> parmi les plus courantes on trouve:

- Les dispositifs en lien avec un projet d'aménagement et de développement ou la

création d'une infrastructure. Il s'agit généralement de dispositifs consultatifs, parfois prévus par la loi (c'est le cas par exemple des enquêtes publiques ou de la procédure de débat public en France)

- Les dispositifs en lien avec un territoire spécifique (assemblées ou conseils de quartier, comité d'arrondissement, conseils de développement, conseils citoyens dans le cadre de la politique de la ville). Ce sont en général des dispositifs relevant d'une réglementation et inscrits dans des logiques de long terme.
- Les dispositifs de recherche de consensus et de pratiques délibératives, liés à une controverse particulière (sondage délibératif ; jurys de citoyens, conférences de citoyens ou conférences de consensus). Ils connaissent un développement assez important en Europe depuis quelques années (en particulier en Espagne, en Grande Bretagne et en Allemagne).
- Les dispositifs favorisant la participation des acteurs ou des habitants aux affaires locales et généralement adossés à une institution (commissions thématiques extra-municipales, fonds de quartier, budgets participatifs, conseil économique, social et environnemental régional, conseil départemental de concertation, etc.)

- Les dispositifs de représentation des usagers dans la gestion ou la co-production des services publics. Ces dispositifs ont connu un fort développement sur l'ensemble du globe en touchant des services divers tels que la gestion de l'eau, les transports, les équipements sociaux ou scolaires... Dans le prolongement de ces dispositifs, l'on peut également citer les expériences de développement communautaire qui permettent à des habitants de gérer des équipements de proximité (équipements sociaux, logement...).
- Les référendums : très présents historiquement en Suisse et aux Etats-Unis, la pratique du référendum semble s'étendre aujourd'hui en s'inscrivant dans des échelles locales ou nationales.
- Le budget participatif : c'est un processus de démocratie participative dans lequel des citoyens peuvent affecter une partie du budget de leur collectivité territoriale, généralement à des projets d'investissement. Née en 1989 à Porto-Alegre au Brésil, cette innovation démocratique s'est diffusée à travers le monde. Il y aurait aujourd'hui entre 1200 et 2800 programmes en cours. Les premières expériences françaises datent du début des années 2000 et se sont relativement accrues après les élections municipales de 2014 (Grigny, Metz, Montreuil, Grenoble, Rennes, Paris...).

<sup>22</sup> cf Bacqué M.H., Rey H. et Sintomer Y., « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », op. cit.

B. Des principes directeurs constituant un référentiel pour la qualité des démarches participatives

En matière de participation, l'imagination occupant une place prépondérante, les conditions locales étant toujours spécifiques, chaque projet constitue toujours un cas unique... Comment dès lors dépasser cette singularité des expériences pour construire une pédagogie et une culture commune de la participation ? Quels sont les éléments permettant de décomposer une démarche participative pour mieux la comprendre ou pour tenter de l'enrichir ? Quels aspects méritent de retenir l'attention et d'être questionnés ? Quels sont les principaux éléments permettant de qualifier une démarche participative ou de l'évaluer ?

Dans la mesure où les textes réglementaires restent relativement silencieux ou imprécis sur les contenus formels de mise en œuvre de la participation, les acteurs de terrain ont besoin d'établir des critères permettant de définir les bonnes pratiques participatives en la matière. La littérature scientifique et l'analyse pratique des expériences de participation regorgent de guides méthodologiques énonçant un certain nombre d'indicateurs, de valeurs et de principes importants pour construire des processus participatifs de qualité dont la « Charte de la participation du public » réalisé par le Ministère de l'environnement en 2016 constitue un exemple récent. Ils convergent en général sur quelques points clefs que nous présentons ci-dessous et qui peuvent constituer un référentiel pour la qualité des démarches participatives :

- **La sincérité de la démarche, la volonté et le portage politique.** L'idée que « l'échange participatif produit le projet » devient dans cette optique une position de principe indispensable. Il est ici question de l'essence même de l'offre de participation publique et suppose que l'autorité publique qui initie le processus soit consciente des limites des savoirs dont elle dispose et de la nécessité comme de l'intérêt de les confronter aux savoirs, aux regards et aux expériences d'autres acteurs et des citoyens. Une démarche sincère est une démarche qui ne fait pas semblant et qui ne va pas chercher à « instrumentaliser » la participation pour d'autres finalités que celle de l'intelligence collective et la construction d'un bien commun. Elle suppose donc l'intégration progressive d'une culture participative au sein des autorités publiques aussi bien au sein des décideurs que des techniciens.

- **La clarté du cadre et l'explicitation du rapport à la décision publique.** La clarté du cadre signifie la lisibilité du processus pour les acteurs et les citoyens qui vont s'impliquer dans le processus. Il est essentiel qu'ils puissent bénéficier d'une vision précise des objets du débat et du rôle de la participation dans le processus décisionnel à travers les critères de l'échelle de la participation. Ce point est un attendu majeur et l'une des conditions *sine qua non* de la mobilisation des participants. Il mérite d'être formalisé de manière claire.

- **Inscrire le processus participatif en amont de la décision.** Une démarche participative utile suppose également de participer au bon moment, c'est-à-dire en amont de la décision, de façon à co-construire les

éléments qui permettront ensuite les délibérations. Dans le cas contraire, l'on se situe alors dans une dimension simplement informative.

- **Avoir accès à l'information pertinente.** Disposer des informations nécessaires et pertinentes, avoir accès aux données et à l'expertise (de services internes ou externes) sont des conditions *sine qua non* de démarches participatives de qualité. Il est essentiel de mettre les études, les données, et les services au service du débat.

- **Favoriser la production de contenus :** la démarche participative est utile si l'échange permet la production de contenus. Ces contenus peuvent être divers : enrichissement des projets, conseils, amendements, ajustement, élaboration de scénarios alternatif, construction d'initiatives et de projets. La rigueur méthodologique, le choix et la maîtrise d'outils participatifs et de conduite de projet deviennent dans ce cadre des éléments importants permettant d'atteindre des objectifs de production. Il est également important pour les participants de capitaliser et visualiser la richesse des échanges dans cette recherche d'efficacité.

- **Appropriation du processus participatif par les participants, indépendance et dialogue :** la qualité d'une démarche participative suppose que les personnes qui s'impliquent ne « subissent » pas le processus mais au contraire puissent le maîtriser tout ou partie. Un processus ou une instance de participation doit pouvoir énoncer une parole, une pensée qui est la sienne ; c'est-à-dire qui n'est ni celle d'une autorité externe, ni celle d'un groupe particulier

instrumentalisant le processus participatif en son sein.

Le renforcement de la capacité d'agir, la « capacitation citoyenne », la responsabilisation des membres sont conditionnés par la maîtrise du collectif sur lui-même, par son autonomie. En ce sens, l'autoproduction des règles de fonctionnement est un élément central pour la qualité d'une démarche participative. Objet de travail, ordre du jour, choix des méthodes, animation de la dynamique sont autant d'éléments qui méritent attention. Plus ces objets sont appropriés et maîtrisés par les participants moins le risque d'instrumentalisation par une source extérieure est possible. Cette dimension est d'autant plus fondamentale pour les instances pérennes de participation (conseils de développement, conseils citoyens...) qui peuvent également choisir de se doter d'un statut associatif garantissant la maîtrise globale de leur organisation et leur indépendance vis-à-vis d'une autorité externe. Il est alors également essentiel que le fonctionnement interne soit garant d'une réelle expression démocratique en évitant la captation du pouvoir au sein de l'organisation par des lobbys internes. L'indépendance de l'instance participative, si elle nécessaire, ne signifie pas absence de dialogue avec les autorités publiques, élus et services techniques. Bien au contraire, celui-ci est indispensable et permet de donner sens à la démarche participative. Ce dialogue doit pouvoir s'effectuer sous des modalités diverses, conjuguant à la fois souplesse (rendez-vous, échanges ponctuels et informels) et formalisme (rencontres prévues et inscrites dans des conventions ou des chartes de partenariats). L'appropriation du processus par les participants

suppose du temps, de la pédagogie ainsi qu'une philosophie de la transmission permettant aux membres de monter en compétence et en leadership.

- **La construction d'une fonction animation :** l'animation d'une démarche participative conditionne sa qualité et son efficacité. Il s'agit d'une fonction transversale à l'ensemble des activités, des relations, de l'organisation et de la production de la démarche participative. Cette mission ne peut être confiée à une seule personne mais doit être à la fois un objet du débat collectif et une responsabilité partagée (entre professionnels et non-professionnels), définissant les rôles et les missions de chacun. Ainsi il convient de distinguer la fonction animation (mission partagée) de l'animateur (une personne qui ponctuellement ou régulièrement facilite l'échange collectif).

- **Ouverture et inclusion :** afin d'éviter la mobilisation des mêmes, il est essentiel que les démarches participatives intègrent une recherche d'ouverture et d'inclusion à d'autres participants, y compris les personnes les plus éloignées du débat public. La recherche de la diversité des publics garantit une plus grande qualité des débats et de la délibération. Des méthodes diverses peuvent faciliter cette recherche d'élargissement de la base sociale de la participation : solliciter et accepter de nouveaux membres ; solliciter de manière ponctuelle ou continue des personnes en tant qu'invitées ; sortir des lieux confidentiels de débat et rencontrer d'autres acteurs, la population à des moments divers (réunion et rendez-vous publics, dispositifs de présence et de rencontre dans

l'espace public, enquêtes, entretiens, outils médias et outils numériques favorisant la diffusion d'information, visites de sites, diagnostics en marchant, constitution de groupes de travail ouverts, correspondants locaux, etc.). Il s'agit là d'un objet complexe dans la mesure où la disponibilité des personnes impliquées dans des dispositifs participatifs demeure limitée, mais néanmoins central pour asseoir une diversité et sortir de l'entre-soi des démarches. Dans cette optique, il devient important de chercher à démultiplier les espaces de rencontres et de dialogue de façon à rester connecté au « grand public » en garantissant des conditions d'accueil qui permettent aux nouveaux participants de se sentir respectés et reconnus.

- **Une éthique du débat et de la discussion :** La pluralité des points de vue et des expériences constitue une richesse, à partir de laquelle il est possible de construire du bien commun. Cette hypothèse est celle des démarches participatives. Elle ne devient effective que si le dispositif participatif permet d'accueillir les différences, les désaccords dans un état d'esprit d'écoute, de bienveillance et de respect des personnes. L'on reste rarement dans les lieux où l'on n'est pas accueilli ; où l'on n'est pas respecté ; où l'on ne peut pas s'exprimer ; où l'on n'est pas entendu, et aussi où l'on s'ennuie ! L'argumentation constitue l'un des points clefs de la qualité de la discussion. Là encore il s'agit d'un apprentissage nécessitant parfois du temps et l'acceptation que son propre point de vue puisse être mis en discussion dans la recherche d'un cadre commun. La participation, dans un souci de mobilisation dans la durée, suppose un soin accordé à la

qualité des échanges comme à la qualité des rencontres.

- **Un principe de transparence et de publicité** : une démarche participative doit pouvoir renseigner sur la nature de ses échanges et rendre publique ses productions. La participation suppose la transparence aussi bien

interne (en direction des différents participants), qu'externe (en direction de son environnement). La traçabilité de la parole, la teneur des échanges, les points de vue divergents, les prises de décisions ne doivent pas rester confidentielles. Elles appartiennent à ceux et celles qui y ont participé ; elles concernent aussi un environnement beaucoup plus large. Publicité et

transparence sont des conditions indispensables de la qualité de la délibération en permettant de relier le dispositif participatif au corps social.



## II. A L'ORIGINE... LA CREATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT, CADRE ET PRINCIPES FONDATEURS

### Questions évaluatives :

- Quel jugement peut-on porter sur les modes de constitution du conseil de développement ?
- Ont-ils favorisé une démarche participative de qualité ?
- Quel jugement peut-on porter sur les statuts, les principes fondateurs du conseil de développement et sur sa conception de la participation ?
- Quel jugement peut-on porter sur le statut et la place accordée à la participation et au conseil de développement dans les documents stratégiques du Parc Naturel Régional ?

### 1. La création du conseil de développement : un processus participatif de co-construction



Les conseils de développement créés par la LOADDT<sup>23</sup> en 1999 sont des instances de participation territoriale rendues obligatoires dans le cadre des contrats de pays et d'agglomération. Ils ne sont pas obligatoires dans les PNR, cependant plusieurs parcs naturels régionaux en région PACA se sont dotés de telles instances. Dès la phase de préfiguration du PNR, en décembre 2007, le syndicat mixte de préfiguration du parc des Préalpes d'Azur avait prévu dans ses statuts la mise en place d'un

conseil de développement. Le Parc naturel régional des Préalpes d'Azur a été créé officiellement le 30 mars 2012, par décret du premier ministre.

La création du conseil de développement des Préalpes d'Azur s'est effectuée de manière participative. En effet, a contrario de ce qui s'est passé dans de nombreux territoires, où les règles de fonctionnement et d'organisation ont souvent été définies avant la mobilisation des acteurs par les instances politiques et techniques, le mode de création du CdD du PNR des Préalpes s'est appuyé sur un dispositif de co-construction avec les membres. Après accord du comité syndical de préfiguration, en mai 2009, un groupe de travail mobilisant une quinzaine d'acteurs et de citoyens volontaires ainsi qu'un élu référent, appuyé par l'ARDL PACA, s'est réuni à de multiples reprises afin de définir les modalités d'organisation et de

fonctionnement du conseil de développement. Une partie des membres de ce groupe sont également membres des Amis du Parc (qui se constitue en association en 2009), collectif de sympathisants agissant en faveur de la création d'un PNR. Ce sont donc des personnes généralement investies depuis longtemps dans des démarches de développement local et porteur d'une vision d'avenir pour leur territoire. Ils sont présents et actifs dans les espaces de réflexion visant la constitution de la charte du Parc.

Pendant neuf mois, au sein du groupe de préfiguration du conseil de développement, ils vont définir les missions du conseil et poser les bases de son fonctionnement et de son positionnement spécifique. Au cours de cette période les participants au groupe de travail s'approprient progressivement le processus de

<sup>23</sup> Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire dite aussi loi Voynet

façon à ce que l'instance de participation dispose de sa propre voix et maîtrise ses missions et ses modes de fonctionnement. Si à l'origine, les tâches de secrétariat et d'organisation étaient assurées par un chargé de mission du syndicat mixte, elles sont rapidement prises en main directement par les membres qui définissent les modalités de validation des comptes rendus et des décisions. Les membres mettent ainsi en pratique un des principes qu'ils ont émis lors de leurs échanges : de façon à garantir l'indépendance de leur instance, ils ne souhaitent pas « être animés » par une autorité externe. Ils affirment que cette mission leur incombe. Ils développeront en leur sein des compétences propres qui devront leur permettre de devenir un outil d'animation du dialogue territorial. En accord avec le syndicat mixte, ils gèreront d'ailleurs en direct la subvention de 5.000 euros versés par la Région pour la mise en place du CdD. Si le dialogue avec les autorités publiques et les instances politiques et techniques du syndicat mixte sont essentielles la qualité d'une démarche

*« Par rapport à cette période de préfiguration le mot qui me vient c'est celui de liberté. Liberté par rapport à la façon d'imaginer notre fonctionnement interne, un partage fructueux construit dans un souci d'égalité. Les membres fondateurs ont vraiment construit une vision commune. Et il reste un véritable enjeu de transmission auprès des nouveaux membres pour que cet état d'esprit se perpétue. »*  
(Membre CdD)

de conseil de développement suppose que ses réflexions et ses travaux puissent être conduits en toute indépendance.

Les propositions émises par le groupe de travail ont été validées par le comité syndical du Parc le 28 janvier 2010.

## 2. La recherche d'un consensus sur les missions du conseil de développement

Le groupe de travail, au cours des ateliers de préfiguration a également proposé de doter le conseil de développement d'un statut associatif de manière à garantir cette indépendance. Les statuts indiquent que cette association s'inscrit dans le processus de création, de fonctionnement et de développement du « Parc naturel régional des Préalpes d'Azur ». Instance de démocratie locale, elle vise au renforcement de la concertation locale et de la participation de l'ensemble de la population aux choix d'aménagement et de développement du territoire, à l'impulsion d'une dynamique économique et aux actions du futur PNR. L'association, instance de concertation, de participation et de dialogue territorial a pour objet :

- de **rassembler** autour du projet de PNR les habitants et les acteurs locaux des milieux économiques, sociaux, sportifs, culturels et associatifs, dans le but de promouvoir une approche de développement global et durable du territoire ;
- de **fédérer** les compétences citoyennes et associatives pour alimenter le débat public et la recherche de l'intérêt commun dans le cadre de

l'élaboration et de la mise en œuvre de la charte du Parc ;

- d'être **force de proposition** aux instances du PNR pour des actions cohérentes en référence à la Charte du Parc ;
- de participer au **suivi et à l'évaluation** des activités du PNR ;
- de travailler à la **mobilisation des habitants** pour la construction du projet de territoire que constitue le PNR, et pour sa mise en œuvre ;
- d'être à **l'écoute** des habitants et d'avoir le souci de s'ouvrir aux nouveaux porteurs de projets;
- de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour répondre à ces objectifs : réalisation **d'enquêtes et de recherches, organisation de réunions publiques et d'animations**, etc.



### 3. L'organisation et le fonctionnement du conseil de développement : la recherche d'une autonomie citoyenne

Comme nous l'avons évoqué, le conseil de développement dans sa phase de préfiguration a opté pour un statut associatif lui permettant d'asseoir son autonomie en termes de gouvernance et de capacité d'être à l'écoute, de jouer son rôle de porte-voix du territoire et de choisir ses sujets de travail dans une logique d'autosaisine.

Allant plus loin, dans un souci d'exemplarité participative, le choix a été fait de constituer une association de type collégial, c'est à dire sans désignation d'un(e) président(e). Le groupe de préfiguration cherchait ainsi à garantir un mode de fonctionnement collectif fondé sur la responsabilisation et l'engagement de chacun. Cette modalité de fonctionnement a servi ensuite de modèle à l'organisation de l'association Territoires Citoyens, réseau régional des conseils de développement en Provence Alpes Côte d'Azur.

Par ailleurs, à la différence de la plupart des conseils de développement ruraux présents en région PACA dans les pays ou les PNR, mobilisant davantage les acteurs, c'est-à-dire la « société civile organisée » (associations, entreprises), le conseil de développement des Préalpes d'Azur a privilégié une dimension citoyenne. Les acteurs organisés ont bien sûr toute leur place au sein du conseil de développement, cependant afin de prévenir des formes potentielles d'instrumentalisation interne et d'éventuels

positionnements de structures le conseil de développement établit une distinction entre différentes catégories de membres :

- **Les membres actifs** : sont des personnes physiques volontaires engagées à titre personnel dans la démarche en faveur d'un développement



durable du territoire ou élus de collectivités (à l'exclusion des maires, membres du Conseil Départemental ou du Conseil Régional et délégués du Syndicat Mixte). Les membres actifs ont une voix délibérative. Tous les membres siègent intuitu personae et peuvent se faire représenter par une personne physique membre du conseil de développement.

- **Les membres associés** : représentants des personnes morales engagées dans la démarche en faveur d'un développement durable du territoire du PNR. Ces membres associés comprennent des partenaires associatifs ou institutionnels qui désirent faire bénéficier le conseil de développement de leur expertise et de leurs compétences. Les membres associés peuvent se faire représenter par un membre de la personne morale considérée dotée d'un pouvoir.

- **Les membres associés de droit** : il s'agit du Président du syndicat mixte du PNR des Préalpes d'Azur (ou son représentant) et du Président du Conseil Scientifique (ou son représentant).

- **Les membres sympathisants** : cette catégorie de membres a été instituée en 2016. Il s'agit de membres cotisants qui soutiennent l'action des bénévoles de l'association et qui ne souhaitent pas s'engager comme membre actif de l'association. Ils participent à l'assemblée générale avec une voix consultative et sont consultés systématiquement sur les grands choix de l'association.

### 4. Le conseil de développement des Préalpes d'Azur : la construction d'un positionnement exigeant de participation citoyenne

Pendant neuf mois, entre 2009 et 2010, les ateliers de travail visant la mise en place du conseil de développement ont permis la maturation de l'idée de participation citoyenne au sein du territoire. Les membres du groupe de préfiguration ont pu mobiliser des expériences acquises au cours de leur propre (et souvent riche) parcours citoyen dans des champs multiples (conseil de quartier, coopération nord-sud, Amis du Parc, activités associatives diverses...).

En confrontant leurs points de vue, leurs avoirs, ils ont progressivement posé les fondamentaux de leur conseil de développement et également une certaine idée du Parc naturel régional. Ils ont ainsi imaginé un conseil de développement moins expert que citoyen, fondé sur le dialogue territorial et la mobilisation des compétences citoyennes. Il s'agit là d'un positionnement assez singulier parmi les conseils de développement de territoires ruraux et

pratiquement totalement étranger à ceux des agglomérations urbaines. En effet, la plupart des instances de participation territoriales fondent leur légitimité sur leur capacité à présenter une certaine « représentativité ». Dans la logique des conseils économiques et sociaux régionaux (aujourd'hui les CESER), ces instances cherchent souvent à mobiliser des organismes (associations, entreprises) et à équilibrer les forces en présence avec la construction de « collègues » d'acteurs. Les conseils de développement ruraux qui ont privilégié cette voie se sont souvent retrouvés



face à deux écueils : le premier est celui de l'absentéisme rapide au sein de certains collègues (en particulier celui

des acteurs économiques) ; le second concerne davantage la posture des membres représentant parfois avant tout leur propre organisation avant l'intérêt du conseil de développement et du territoire. Le conseil de développement des Préalpes d'Azur, fort de ces constats, a opté pour

une légitimité fondée sur l'engagement citoyen et le dialogue avec ceux et celles qui vivent le territoire, membre ou pas du conseil de développement.

De fait, le conseil de développement devient dans cette logique **un animateur du dialogue territorial et non une instance de représentants d'organismes divers**, même si ceux-ci peuvent constituer des membres associés. C'est un positionnement exigeant tant en ce qui concerne la visée démocratique que la capacité à agir sur le territoire, supposant la création de nombreux espaces de rencontres et d'échanges. **Il n'est donc pas prioritairement une association au service de ses membres mais un outil au service du territoire**, en quelque sorte **un « méthodologue » de la participation**.

Ces principes fondateurs sont régulièrement rappelés par les membres du conseil de développement. Pour les membres actifs, le conseil de développement est en quelque sorte une **expérimentation participative en marche**. Le conseil de développement se veut un outil d'accompagnement de la mise en œuvre de la

charte du Parc, un outil d'expérimentation et d'innovation au service du territoire fondé sur la mobilisation citoyenne.

Dans cette perspective, le travail d'évaluation se situe pleinement dans cette dimension expérimentale, en particulier pour vérifier et ajuster le bien fondé des hypothèses et des enjeux identifiés au moment de la création de l'instance.

## 5. Conseil de développement et association des Amis du Parc : deux formes d'accompagnement du projet de Parc, recherchant une complémentarité

La présence au sein du PNR des Préalpes d'Azur d'une association des Amis du Parc et d'un conseil de développement peut surprendre de prime abord. Le collectif des Amis du parc, transformé en association en 2009, a précédé la création du conseil de développement. L'Association des Amis du parc a d'ailleurs largement contribué à l'émergence du conseil de développement. Ainsi, plusieurs personnes participent activement aux activités des deux structures et l'association des Amis du Parc est également membre associé du conseil de développement. Doublon ou complémentarité ? Si les deux associations poursuivent un objet sensiblement voisin<sup>24</sup> les deux structures se distinguent cependant par leur positionnement respectif : l'association des Amis du parc s'ancre dans une logique associative plus

---

*« Nous ne sommes pas représentatifs. Nous ne nous positionnons pas comme tels et on ne donne pas d'avis. On construit du débat public pour produire des contributions. Nous sommes une équipe d'animation et pas des représentants et nous accompagnons les élus et les techniciens dans la mise en œuvre de la charte de parc. Nous sommes une structure du dialogue. On n'est pas au service de nos membres mais au service du territoire et de la charte. » (Membre du CdD)*

---

<sup>24</sup> L'association des Amis du Parc indique dans ses statuts avoir pour objet « d'informer, réfléchir, participer à la

création et au développement du PNR des Préalpes d'Azur ; faire valoir les intérêts collectifs des habitants et sympathisants du territoire du PNR des Préalpes d'Azur »

classique et plus « militante », au service de ses membres, alors que le conseil de développement va davantage chercher à être au service du dialogue territorial au-delà de ses membres. Dans cette perspective, si l'association des Amis peut promouvoir ses propres avis et ses positions, le conseil de développement quant à lui, fonde la légitimité de ses préconisations sur le débat instauré avec la population et les acteurs du territoire. C'est dans cette nuance subtile que la complémentarité entre les deux structures s'organise, même si cela n'est pas forcément perçu de manière très lisible par les personnes un peu moins investies dans la gouvernance de ces instances. En effet, les plusieurs administrateurs siègent dans les deux instances ce qui peut parfois générer des confusions aux yeux des personnes les moins impliquées.

## 6. La place de la participation et du conseil de développement dans les documents cadres du Parc naturel régional : présence et impensés...



Les statuts du syndicat mixte du PNR ont entériné, en juillet 2011, l'existence et le rôle du conseil de développement, qui est ainsi légitimé. Ce document précise que le conseil est « *constitué de membres de la société civile, de professionnels, d'associations, d'habitant ou d'usagers et qu'il est :*

- *Une instance de concertation et de dialogue territorial ;*
- *Une force de conseil et de proposition agissant aux cotés des élus et des techniciens du PNR ;*
- *Animé par le souci de « l'intérêt général du territoire », il s'inscrit dans le cadre de la charte du PNR ;*
- *Inscrit dans une logique d'écoute et de proximité avec les habitants du PNR*

Par ailleurs, le Parc en particulier dans son document stratégique de charte indique que la participation de tous les acteurs se situe « *à des degrés divers* » et positionne le conseil de développement comme « *une aide à la décision et une structure de démocratie locale.* »

### Extraits de la charte :

- ✓ **La charte précise dans le volet « définition des missions du PNR »** que « le Parc a pour mission de relever le défi d'une revitalisation économique des Préalpes d'Azur assurant la préservation durable de ses patrimoines. Il s'appuie à cet effet sur des valeurs et des principes forts :
  - **L'écoute des aspirations des habitants** et la volonté de répondre aux attentes sociétales contemporaines ;
  - **La volonté de mobiliser l'ensemble des acteurs dans la durée ;**
  - La préoccupation permanente de l'environnement, de la préservation de la biodiversité spécifique des milieux caractéristiques et le devoir d'exemplarité dans la mise en œuvre des stratégies nationales ou

européennes en matière de développement durable

- La **volonté de l'expérimentation en partenariat avec les habitants, les professionnels et les usagers**, au bénéfice du territoire des Préalpes d'Azur et d'autres territoires à travers le transfert d'expériences ;
- La recherche d'une solidarité et d'une cohérence de territoire ;
- L'obligation de l'évaluation. »

- ✓ **L'orientation stratégique n°12 indique :** « Construire un PNR exemplaire au niveau environnemental et social, démocratique et fédérateur des énergies pour l'intérêt général
- ✓ **L'article 30 de la charte :** « **Mobiliser le levier de la coopération interterritoriale et des partenariats, s'engager résolument sur une gouvernance élargie** », l'article « Mettre en place les outils de gouvernance locale, de transparence et de démocratie locale » précise : « *les élus locaux et les acteurs de la société civile expriment une attente forte d'association à la vie institutionnelle du Parc naturel régional* »
  - Rechercher l'exemplarité dans le fonctionnement des instances décisionnelles du PNR en impliquant le plus grand nombre d'élus ;
  - **Développer une démarche participative par la mise en place du Conseil de Développement du PNR des Préalpes d'Azur qui aura pour rôle de mobiliser et de rassembler les acteurs du territoire autour du projet de Parc, d'élaborer des diagnostics, propositions, avis**

**argumentés, conseils, de suivre la Charte et les actions mises en œuvre. Il est l'organe de démocratie participative du Parc et rassemble les associations, professionnels et habitants volontaires. Il peut être mobilisé par le Syndicat Mixte ou s'autosaisir de sujets concernant la présente Charte ;**

○ Se doter d'un outil d'expertise par la mise en place d'un Conseil Scientifique qui est un outil d'aide à la décision pour les élus et d'aide à la construction du projet de territoire (...).

✓ **Les engagements du syndicat mixte :**

○ *Garantir un mode de fonctionnement transparent qui favorise la participation de tous les acteurs à divers degrés. Le rôle des élus dans les instances de décisions du Syndicat Mixte est clairement défini. Les associations, habitants et professionnels sont invités à participer au Conseil de Développement qui agit comme **une aide à la décision des élus et une structure de démocratie locale**. Le Syndicat Mixte associe les signataires de la Charte, les partenaires, chambres consulaires, élus et le Conseil de Développement lors de commissions thématiques et groupes de travail.*

○ Parmi les indicateurs d'évolution du territoire : **évaluation qualitative de la synergie des pouvoirs publics et des autres acteurs.**

Les documents stratégiques du parc naturel régional renvoient donc de manière assez récurrente à la notion de participation et consacrent le conseil de développement comme « *organe central de démocratie participative pour le territoire* ». C'est donc là une forme de légitimation. Pour autant, comme il est de mise dans ce type d'orientations stratégiques plutôt générales, l'appel à de grandes notions fait souvent l'économie de la précision et du détail. Ainsi, si le syndicat mixte s'engage à un mode de fonctionnement favorisant la « participation de tous les acteurs à divers degrés », les degrés en question ne sont pas véritablement précisés. La participation à laquelle il est fait référence plusieurs fois n'est pas clairement définie.

Enfin, les conditions opérationnelles de sa mise en œuvre, à l'exception de la création d'un organe (le conseil de développement) ne font pas l'objet de déclinaisons concrètes en termes de procédures identifiables. Ce type de document peut donc être interprété de multiples manières. Pour le sceptique, au-delà des mots, pas de garantie d'avoir une vraie place, rien de concret ! Pour le confiant, tout est possible ! En pratique, pour l'acteur participatif, tout reste finalement à construire !

Loin d'être une exception dans le champ des politiques publiques, la charte du parc dans sa dimension participative témoigne ainsi du relatif

« impensé conceptuel et procédural » de la participation, souligné par exemple dans les travaux du politiste Loïc Blondiaux.<sup>25</sup> Finalement à quoi s'agit-il de participer ? Et comment ? Selon quelle modalité précise ? Avec quelle possibilité d'influence, d'écoute ou de « pouvoir » vis à vis des organes décisionnels du parc naturel ?

Entre incantations et engagements réels de la part des pouvoirs publics, la grande majorité des processus et dispositifs sont confrontés à ces questions, dont les réponses varient selon les territoires, renvoyant à des formes extrêmement disparates de mise en œuvre et de qualité démocratique. Dans un tel contexte, la dimension procédurale de la mise en œuvre de la participation devient un enjeu central rarement perçu comme tel par les instances politiques et les cultures professionnelles au sein des territoires. Si « *le rôle des élus dans les instances de décision est clairement défini* » comme l'indique la charte du parc, la relation au conseil de développement et à la participation manque cruellement de précision. Ce point constitue sans aucun doute un élément de réflexion en ce qui concerne les enjeux à venir pour lever les « impensés » et proposer un cadre plus clair, plus lisible de la place de la participation dans le fonctionnement général du Parc naturel régional.

<sup>25</sup> Voir à ce sujet l'article très pertinent de Loïc Blondiaux ; « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in

Gestion de proximité et démocratie participative, Ed. La découverte, 2005.



## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

CADRE ET DOCUMENTS STRATEGIQUES		
Questions évaluatives	Atouts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quel jugement peut-on porter sur les modes de constitution du conseil de développement ?</b></li> <li>• <b>Ont-ils favorisé une démarche participative de qualité ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un mode de création du CdD fondé sur la co-construction avec les membres qui a permis à l'instance de fonder sa « vocation citoyenne participative » et un « état d'esprit CdD »</li> <li>✓ Une reconnaissance par le syndicat mixte du PNR des propositions faites par les membres du CdD</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quel jugement peut-on porter sur les statuts, les principes fondateurs du conseil de développement et sur sa conception de la participation ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le conseil de développement est indépendant et autonome (association collégiale, choix des sujets, autosainine)</li> <li>✓ Un mode de fonctionnement collégial visant à ne pas confisquer le pouvoir au sein du CdD et faciliter l'appropriation par les membres</li> <li>✓ Il ne se veut pas représentatif (ce qui est l'apanage des élus) ; il est un animateur de la participation citoyenne, portant des démarches ascendantes.</li> <li>✓ Il mobilise des compétences citoyennes et associatives. Il est tourné vers et sur le territoire tout en étant un réceptacle des démarches extérieures.</li> <li>✓ La charte de Parc constitue le document de référence du conseil de développement. Elle est le socle de toutes ses actions.</li> <li>✓ Il est à l'écoute du territoire et rapporte les informations recueillies dans une posture de vigilance citoyenne.<sup>26</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ L'articulation entre l'Association des Amis du Parc et le conseil de développement, si elle a été murement réfléchie entre les deux instances peut s'avérer difficilement lisible par les plus novices et les personnes extérieures. Ils peuvent percevoir une forme de « doublon ».</li> </ul>

<sup>26</sup> Extrait du compte rendu du conseil d'administration du conseil de développement du 16 octobre 2015.

CADRE ET DOCUMENTS STRATEGIQUES		
Questions évaluatives	Atouts	Limites
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un positionnement du CdD fondé sur la participation citoyenne axée sur l'animation du dialogue territorial plutôt qu'un entre-soi entre experts et « représentants » de la société civile. Le CdD se veut un « méthodologue » de la participation.</li> <li>✓ Le CdD a été reconnu « association d'intérêt général » en 2012</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quel jugement peut-on porter sur le statut et la place accordée à la participation et au conseil de développement dans les documents stratégiques du Parc Naturel Régional ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une légitimité du CdD acquise par son inscription dans les statuts du syndicat mixte et dans son règlement intérieur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La charte du PNR légitime la participation et le conseil de développement mais demeure très générale, convoquant un impensé conceptuel et procédural de la participation. Les modalités concrètes telles que la définition des espaces et des modalités de dialogue entre le conseil de développement et les instances politiques et techniques du PNR ne sont pas identifiées.</li> <li>✓ L'enjeu procédural de la conception et de la mise en œuvre de la participation demeure faiblement appréhendé dans les documents stratégiques du PNR.</li> </ul>



## 7. Enjeux et préconisations

### ❖ Transmettre avec pédagogie l'état d'esprit et le positionnement du conseil de développement :

La phase de construction du conseil de développement a été une étape importante permettant de définir un certain nombre de principes fondateurs et le positionnement spécifique d'une instance d'animation de la participation citoyenne dans le territoire. La transmission dans la durée de cet état d'esprit constitue en soi un enjeu important nécessitant un effort en termes de pédagogie notamment en direction des nouveaux membres. A cette fin la production d'outils pédagogiques peut être imaginée à travers la réalisation de fiches d'information, d'un kit info explicitant le rôle et le positionnement du CdD.

Cet effort de pédagogie n'est pas réservé aux seuls membres du conseil de développement. En effet, il apparaît également important de s'adresser aux élus et aux agents qui parfois perçoivent peu ou mal les spécificités de cette instance. En particulier, dans la mesure où le conseil de développement ne recherche aucune « représentativité » il est parfois mal compris.

### ❖ Clarifier et expliciter la notion de participation dans les documents statutaires et stratégiques du Syndicat mixte :

Les textes fondateurs du syndicat mixte, s'ils reconnaissent la participation et le conseil de développement, demeurent néanmoins très imprécis sur la manière dont elle est

appréhendée et sur ses modalités opératoires. Il semble important de préciser et clarifier ce qui est entendu par « participation » et les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle, en particulier les modes de relations au conseil de développement. Un travail conjoint entre syndicat mixte et conseil de développement permettrait de définir ce à quoi précisément est associé le conseil de développement dans l'élaboration des stratégies, des programmes, des actions et des évaluations du Parc. Il serait également important de définir le niveau de participation en se référant aux notions d'accès à l'information / consultation / concertation / co-élaboration. Ces éléments de précision et les procédures favorisant la participation citoyenne pourraient être décrites et intégrées dans le règlement intérieur du Syndicat mixte.

### ❖ Procéder à l'adhésion par le syndicat mixte du Parc à la charte de la participation du public émanant du Ministère de l'Environnement :

Dans le prolongement du point énoncé ci-dessus, il pourrait être proposé au Syndicat mixte du Parc d'adhérer à la charte de la participation du public. Cette charte constitue un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle peut être utilisée par les organismes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce. Le porteur de projet peut également ajouter des valeurs et des principes à la Charte et/ou préciser les modalités de leur mise en œuvre. Dans cette perspective, un travail mené avec le conseil de développement favorisait la clarification du cadre de mise en

œuvre de la participation dans le territoire du Parc en contextualisant cette Charte et en identifiant des critères ou indicateurs de mesure.

### ❖ Agir en faveur d'une culture partagée de la participation et de son utilité territoriale :

Dans la même perspective de clarification d'une notion complexe et plurielle, il semble important pour le conseil de développement de construire une pédagogie de la participation qui permette de dépasser les « impensés » et les nombreuses confusions qu'occasionne cette notion (entre consultation et concertation, entre participation à la décision et participation au processus décisionnel, rappeler les enjeux de se situer en amont des décisions pour ne pas être simplement dans une logique d'information, etc.). Cette mission pédagogique s'adresse à l'ensemble des parties prenantes (élus, agents, acteurs habitants) de manière à ce que chacun puisse monter en compétence en la matière. Différents supports et outils pourraient être imaginés : fiches info, conférences, vidéo outils Internet...

### ❖ Clarifier et renforcer la lisibilité entre le conseil de développement et l'association des Amis du Parc

Une convention de partenariat pourrait être construite entre les deux associations décrivant de manière explicite les rôles de chacune d'entre elles et leurs modalités de coopération.

### iii. LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT ET D'ORGANISATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

#### Questions évaluatives :

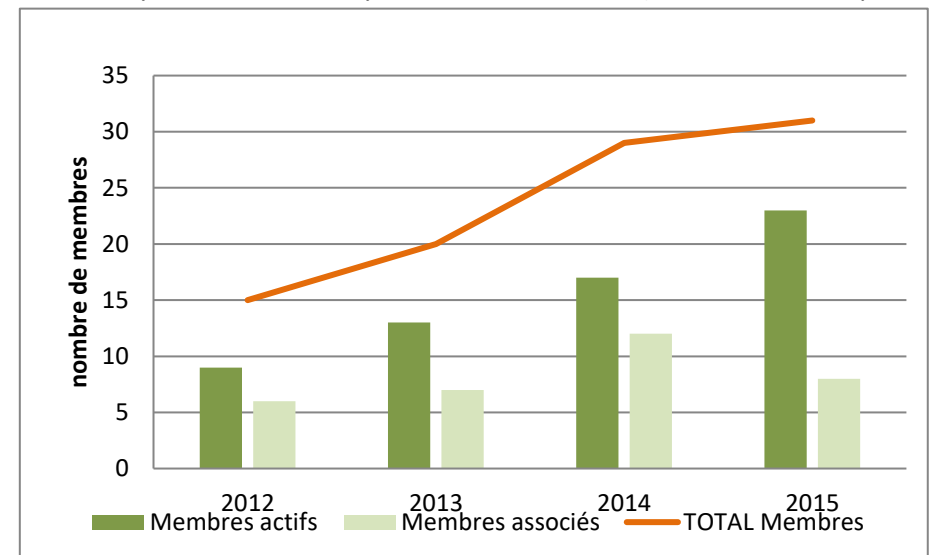
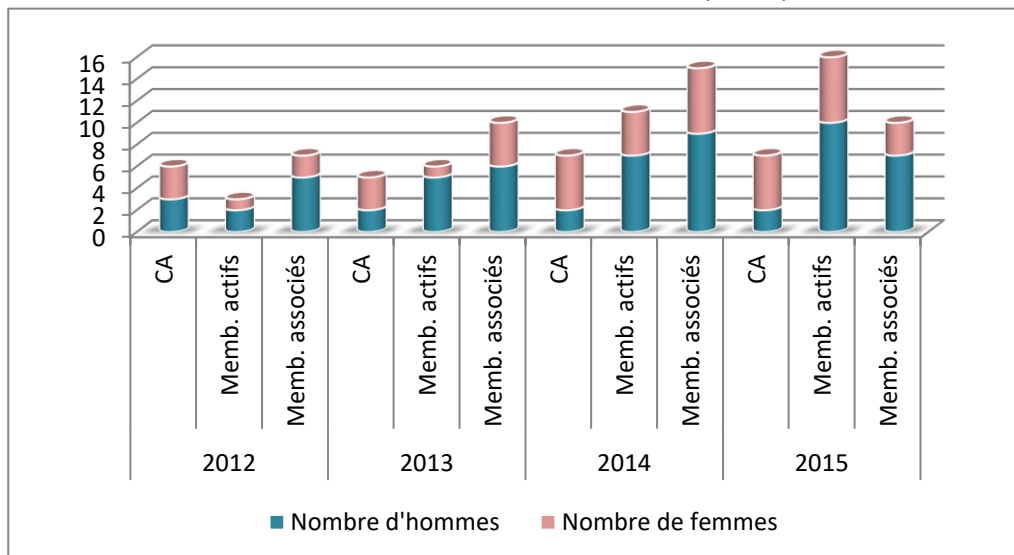
- L'organisation et le fonctionnement interne du conseil de développement lui permettent-ils de mobiliser et impliquer ses membres dans de bonnes conditions ?
- L'organisation et le fonctionnement interne du conseil de développement lui permettent-ils de développer ses travaux de manière pertinente ?
- Quel jugement porter sur la fonction employeur du CdD et les dimensions d'encadrement de personnel ?
- Quel jugement porter sur les moyens financiers du CdD et leur gestion ?

#### 1. Les membres du conseil de développement : implication forte mais risque d'épuisement et effet de seuil

Le conseil de développement comprend une quarantaine d'adhérents avec une relative stabilité depuis 2013. Les membres, dans lesquels on note une majorité d'hommes, se répartissent

entre membres actifs (personnes physiques) et membres associés (représentants de personnes morales) et, depuis 2016, membres sympathisants. La part des membres actifs a connu une augmentation continue depuis la création du conseil, en cohérence avec son positionnement spécifique d'instance participative cherchant à mobiliser les citoyens.

Les membres les plus actifs œuvrent depuis longtemps pour la création d'un Parc naturel régional. Ils constituent **une véritable ressource pour le territoire**, par leur connaissance d'une partie des lieux, des gens, des histoires locales et par leurs multiples compétences dans des champs thématiques divers (agriculture, paysage, analyse foncière, droit, etc.). Ils sont animés par



une **ambition forte pour leur territoire** en matière de protection de l'environnement, du développement des activités et d'une agriculture de qualité. Ils se reconnaissent dans le slogan de la fédération nationale des parcs naturels régionaux qui affirme « **qu'une autre vie s'invente ici !** » et de fait, ils expriment des attentes fortes et exigeantes vis à vis du syndicat mixte des Préalpes d'Azur dans la mise en œuvre du projet de territoire.

Les membres du conseil de développement constituent également **une ressource pour le PNR en termes de continuité et de mémoire** des processus de travail dans un contexte où les élus peuvent changer et où l'ingénierie du Parc est en partie récente et également soumise à un turn over.

Le conseil de développement compte tenu de l'assiduité d'une partie de ses membres présents depuis la période de préfiguration du Parc constitue un espace conservant la mémoire de certains dossiers, sujets et problématiques.

## A. Motivations et pôles en tension :

---

*« Je suis arrivée au conseil de développement au moment du travail de préfiguration par le biais d'un forum des associations à Saint Auban. Les Amis du parc tenaient un stand où ils avaient indiqué des questions sur l'avenir du territoire. J'arrivais d'un autre département où j'avais des activités militantes plus classiques et ce qui m'a attiré là, c'était de sortir d'une pratique purement militante, de m'engager dans une dimension un peu différente, autrement. »*  
(membre du CdD)

---

---

*« Avec le conseil de développement, j'ai compris ce que voulait dire « mettre en réseau des compétences citoyennes ». Sur n'importe quel sujet, nous trouvons toujours des personnes qui ont des idées et qui disposent d'une compétence. »*  
(membre du CdD)

---

---

*« Ce qui me plaît dans le conseil de développement, c'est l'émulation des idées, la richesse des échanges, la possibilité d'apprendre, de comprendre, tant en interne qu'en externe avec les réunions ouvertes, la rencontre des compétences multiples de chacun. »*  
(membre du CdD)

---

---

*« Les membres du CdD ce sont des gens qui en veulent vraiment. Ils ont un vrai esprit Parc. Ils sont actifs. C'est nécessaire parce qu'ils ont souvent à prêcher dans le désert. »*  
(Elu local)

---

---

*« Je me suis fortement impliqué dans le travail sur l'agriculture et les paysages. J'ai pu comprendre toutes les articulations entre différentes structures. Cela m'a permis de découvrir un territoire. »*  
(membre du CdD)

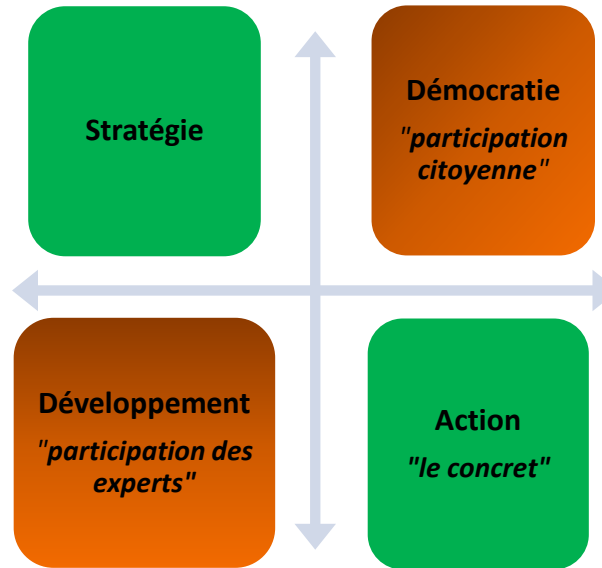
---

Les membres du conseil de développement souhaitent agir pour le développement et la protection de leur territoire. Ils sont animés par la conviction que des ressources multiples sont présentes localement, en particulier au sein de la population et des acteurs qui y vivent ou y travaillent. Les facteurs principaux de motivation des membres sont liés à la volonté de :

- Renforcer la participation des habitants et la citoyenneté dans les processus de gouvernance territoriale (pour 38.5 % des membres enquêtés)
- Favoriser le développement local du territoire (pour 31 % des membres enquêtés).

Ces deux dimensions sont bien souvent vécues comme complémentaires. En pratique, elles peuvent cependant diverger et être en tension dans la mesure où la recherche du développement local privilégie parfois des postures d'experts et de spécialistes. De fait arriver à unir dans la durée « spécialistes » et « profanes » relève d'un défi ardu que cherche à relever le conseil de développement.

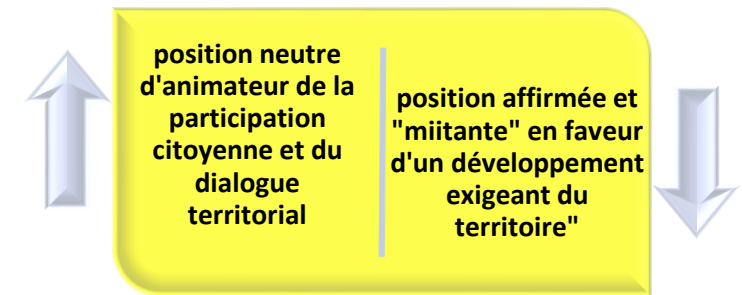
Une autre source de tension peut s'organiser entre les personnes davantage mobilisées sur des enjeux stratégiques (charte, schéma de planification, etc.) et les personnes désireuses de « concret », davantage orientées vers l'action, le « faire ensemble ». Ces dernières éprouvent parfois des difficultés à s'investir dans la durée dans le conseil de développement invoquant le nombre trop important de réunions, la « dimension intello » des séances, « l'absence de



*résultats visibles sur le terrain* ». Ces pôles en tension sont relativement classiques dans les espaces de participation territoriale et les conseils de développement. Le conseil des Préalpes d'Azur n'échappe pas à la règle. Tout en cherchant à maintenir un équilibre qui s'avère relativement complexe à tenir, il se positionne de façon privilégiée sur une dimension stratégique et citoyenne.

Enfin, le positionnement du conseil de développement qui se veut « neutre et animateur de la participation citoyenne » peut ne pas être compris par tous. Comme l'indique l'un des membres lors d'un atelier de travail sur l'évaluation : « on a perdu du monde en route en se positionnant de cette façon. Cette dimension a

*été perçue par certain comme trop molle. (...) Alors que nous avons de fortes ambitions pour le territoire, comment dans cette posture avoir une certaine exigence ? On ne peut pas ménager tout le temps la chèvre et le chou... »* **Ce positionnement de « neutralité » constitue-t-il une limite ou bien est-ce au contraire une valeur ajoutée ?**



## B. Une implication forte des membres et des tâches multiples :

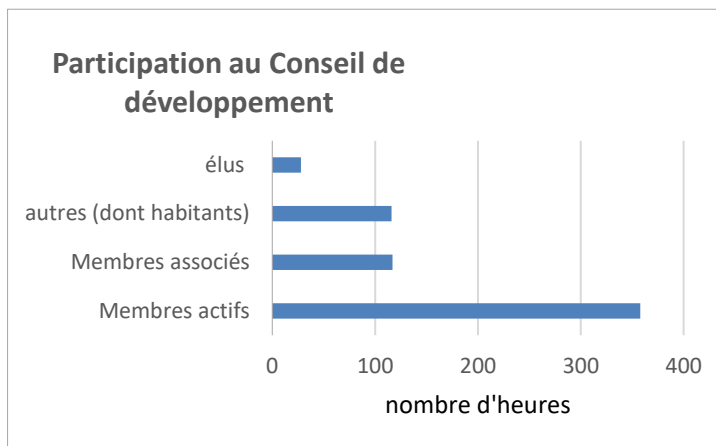
L'implication des membres est relativement forte puisqu'ils réalisent en moyenne **3.000 heures de travail par an, soit un apport bénévole compris entre 30.000 euros (années 2013 et 2014) et 43.000 euros (2015), soit environ 1.5 équivalent temps plein (ETP).**

Evidemment cette charge se répartit de façon différenciée selon les disponibilités et les engagements de chacun. Parmi les membres ayant répondu à l'enquête, près de **54 % consacrent au moins 4h par semaine** au conseil de développement et **69.3 % plus de 2h par semaine**. Les personnes les plus actives sont souvent des retraitées impliquées dans d'autres engagements, notamment au sein de l'Association des Amis du Parc. Si le conseil de développement est une association collégiale, sans présidence, elle dispose néanmoins d'administrateurs exécutifs dont l'implication est

---

*« (...) un autre élément important, c'est que pour être conseiller de développement, la qualité première est peut-être la curiosité. Beaucoup de gens rencontrés sur le territoire me demandaient mais quel niveau d'étude tu as pour savoir cela, alors que j'ai seulement un CAP. Ils confondent souvent un savoir académique et ce que peut produire de l'intelligence collective simplement par le fait de réfléchir ensemble et la curiosité. »*  
(Membre CdD)

---



très forte. Parmi eux, et même si l'association n'a pas de président, un administrateur exécutif joue un rôle prépondérant de type « *secrétaire général* » et son investissement en termes de temps reste massif et non comptabilisé dans cette analyse.

Pour un œil extérieur l'activité d'une telle instance se réduit souvent à l'organisation d'un certain nombre de réunions et de production de documents divers. En réalité, même si le conseil de développement dispose d'un chargé de mission salarié à 80% depuis 2012, pour l'accompagner dans le développement de ses activités, cette perception occulte un ensemble de tâches assumées par un tout petit noyau de personnes parmi les administrateurs exécutifs :

- La préparation des réunions internes (groupes de travail, CA, AG)
- La préparation des manifestations publiques du conseil de développement

- Les rendez-vous et contacts divers liés aux activités du conseil de développement
- L'encadrement des salariés, des stagiaires, des volontaires en service civique
- L'organisation logistique des rendez-vous du conseil du conseil (réservation de salles, préparation des buffets, etc.)
- L'encadrement des productions diverses du conseil de développement (comptes rendus, actes, production d'études...)
- Le travail de sensibilisation, de mobilisation et de communication en direction des élus du parc, des acteurs et des habitants...
  - Le suivi technique et financier de l'association
- La gestion du site Internet

---

*« Le rôle d'un membre ? Et bien nous devons être des maillons entre le fait de comprendre ce qu'est l'organisation d'un PNR et les gens. La vraie place d'un membre c'est comprendre, s'impliquer, expliquer, être un relais, diffuser... »* (membre du CdD)

---

---

*« Les membres du conseil de développement, ce sont des personnes vraiment investies, impliquées. Il y a parmi eux un noyau dur de personnes dont l'investissement est massif, réel et mérite le respect. Bien sûr c'est aussi un risque, le risque de l'entre soi. »* (Agent du syndicat mixte du PNR)

---

- La présence dans les espaces d'échanges et de travail du territoire (comité syndical du parc, bureau du syndicat mixte, commissions thématiques du parc et leurs groupes de travail, conseil scientifique, fête du parc, manifestations diverses dans le territoire, tenue des stands...)
- La relation avec d'autres conseils de développement (les conseils de développement limitrophes ; participation au réseau régional des CdD, « Territoires Citoyens » notamment)
- La présence dans un certain nombre de rencontres et séminaires extérieurs régionaux ou nationaux (congrès national des PNR, universités d'été des PNR...)
- La relation avec les institutions finançant le conseil de développement (conseil régional notamment)

### C. La distance : un frein central à une mobilisation plus large

La mobilisation des membres, dans un territoire rural et de montagne est d'autant plus complexe que les distances sont longues et que le conseil de développement organise ses réunions dans une logique itinérante de manière à couvrir l'ensemble du parc. De fait, les efforts sont d'autant plus importants pour les membres. 61.5 % ayant répondu à l'enquête indiquent qu'ils participent régulièrement aux réunions mensuelles et 76.9 % aux groupes de travail. La distance constitue le principal frein à une mobilisation plus forte.

### D. Le conseil de développement confronté à un effet de seuil dans le développement de ses activités :

L'activité est dense. Les rapports d'activités indiquent 28 réunions internes ouvertes au public en 2012-2013 et l'organisation de 11 évènements publics (stands, conférences-débats, ateliers). En 2014, ce sont 19 réunions internes ouvertes au public et 17 évènements publics divers qui sont organisés sur le territoire. Et les rapports d'activités ne recensent pas un ensemble de petites réunions et rendez-vous de travail qui permettent de préparer ces différents moments. En 2015, 20 réunions du conseil de développement ouvertes au public et 27 ateliers ou conférences-débat ont été mises en place. En comptant les temps de travail internes au syndicat mixte ou au conseil scientifique où le conseil de développement est invité, on dénombre 62 réunions au total.

Epaulé par un chargé de mission, et régulièrement par des stagiaires et des volontaires en service civique, le conseil de développement tente d'asseoir sa présence et son activité sur l'ensemble du territoire en embrassant une pluralité de champs thématiques

(paysage – foncier – agriculture – circuits courts – développement touristique et itinérance – ressource en eau – etc.). Le développement des activités, s'il est le signe d'une certaine efficacité et réussite du conseil de développement, pose néanmoins un certain problème : celui du seuil d'absorption de nouvelles tâches par le conseil de développement. La montée en puissance en quelques années du conseil se heurte à un effet de seuil dans la mesure où ses moyens humains (salariés et bénévoles) et financiers sont restés stables. De fortes inquiétudes émergent au

moment où les aides apportées par le conseil régional aux conseils de développement sont stoppées depuis 2016. Le conseil de développement est ainsi confronté un certain paradoxe : ses moyens pour produire une dynamique participative de qualité conforme à ses ambitions devraient être augmentés alors qu'en réalité la place accordée en terme de soutien financiers et humains aux dispositifs participatifs par les institutions publiques sont généralement très limités, marginalisant de fait les processus

participatifs.

---

*« Il y a une forte exigence au conseil de développement. L'enjeu c'est peut-être aussi de prioriser davantage nos activités, car autrement on s'épuise. On risque l'épuisement et la dispersion. Peut-être faut-il aussi espacer les réunions. »*  
(Membre CdD)

---



---

*« Le moteur du conseil de développement c'est 3 ou 4 personnes bénévoles et super impliquées sur qui tout repose. C'est une affaire d'implication dans le temps. »*  
(Elu local)

---

Le risque de démobilisation des membres par lassitude ou épuisement ainsi que l'effet de seuil face à la montée en charge des activités sont deux facteurs de risque pour le conseil de développement auxquels il est déjà en partie confronté. Des enjeux se dessinent pour faire face :

- La capacité à favoriser un renouvellement en continu des membres actifs du conseil
- La nécessité d'une transmission garantissant un portage du conseil de développement dans la durée et le respect de sa philosophie d'intervention
- Le développement des capacités d'intervention du conseil par un appui renforcé en termes de moyen financier et humain (soit en augmentant le nombre de personnel, soit en favorisant un appui du conseil de développement par les chargés de mission du parc, en particulier dans la prise de relais des travaux amorcés par le conseil de développement.)
- La priorisation plus fine des activités et des chantiers du conseil de développement

## 2. Quels jugements porter sur les modalités conseil de développement ?



d'organisation et de fonctionnement du

membres du conseils de développement.

Nous livrons ici les principaux résultats de l'enquête adressé aux

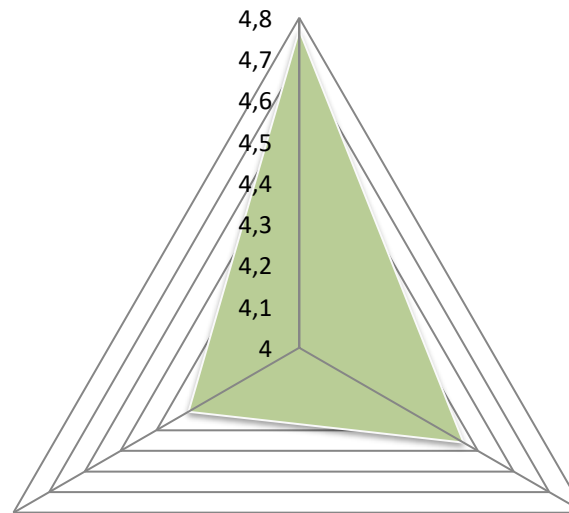
### Quelle pertinence des choix établis à la mise en place du CdD pour assurer l'autonomie du conseil ?

Les membres ayant répondu à l'enquête indiquent que les choix statutaires établis pour permettre l'indépendance du conseil de développement sont pertinents. Le fait de faire appel à des subventions est perçu comme un facteur pouvant fragiliser le conseil de développement et limiter son indépendance.

■ Moyenne

choix de faire appel à des subventions pour financer ses actions :

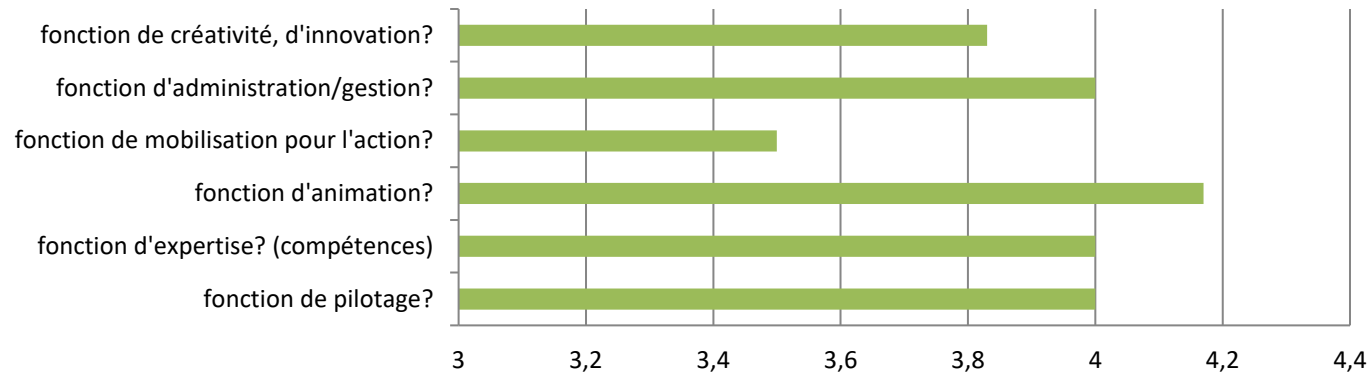
choix du statut d'association loi 1901 :



choix d'un conseil d'administration collégial :



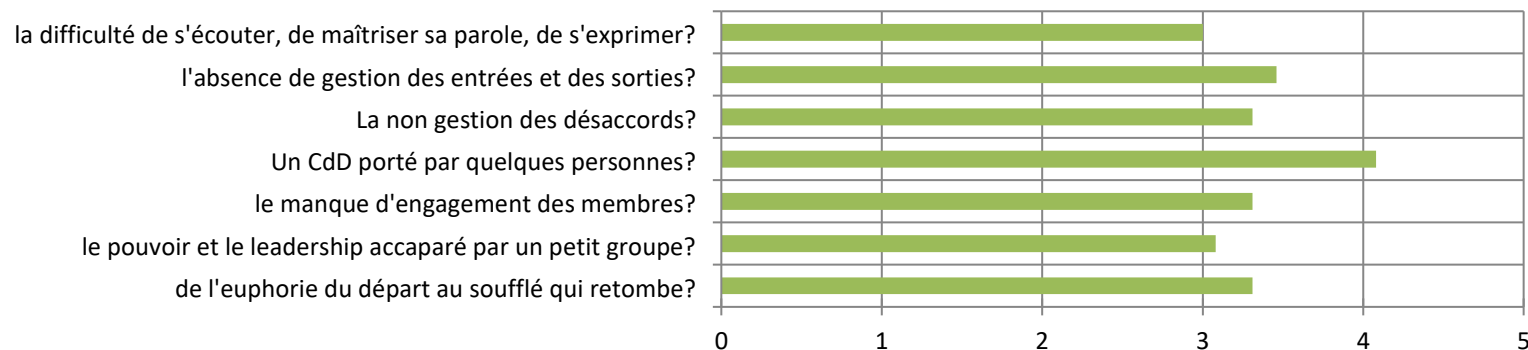
A votre avis, comment durant ces dernières années, le Conseil d'administration (et le bureau) du conseil de développement a-t-il rempli ses différentes fonctions?



Les membres ayant répondu à l'enquête expriment une certaine satisfaction quant aux fonctions exercées par les organes de décision et d'organisation du conseil de développement.

**Les dimensions à améliorer sont la créativité et la mobilisation pour l'action.**

**A votre avis le conseil de développement est-il tombé dans les écueils potentiels des organisations et projets associatifs? (0 = non ; 5 = oui)**



**Les résultats sont relativement compacts indiquant des risques de dérive et des axes d'amélioration à définir dans la construction de la dynamique collective. Dans cette perspective, le conseil de développement pourrait veiller en particulier à :**

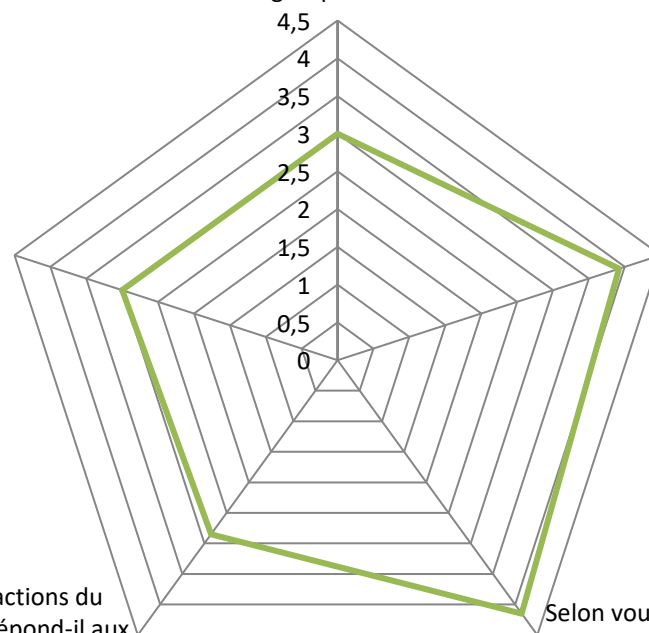
- **Etre plus attentifs aux dimensions individuelles dans la gestion du collectif (motivation personnelle, reconnaissance de la parole de chacun, accueil...)**
- **Faciliter l'expression de chacun dans le respect des personnes, la maîtrise de sa parole, favoriser davantage le débat collectif**
- **Progresser dans la gestion et la régulation des désaccords éventuels**
- **Tenter de partager davantage le portage du CdD et le pouvoir au sein du groupe responsabilisant davantage les personnes, par une pédagogie du partage et de la transmission.**

## Le regard des membres sur l'activité du conseil de développement

Comment jugez-vous le fonctionnement de ces groupes de travail?

A votre avis, les productions et les propositions du Conseil de développement émanent elles du territoire et reflètent elles bien les avis et observations recueillis auprès des habitants et des acteurs du territoire?

A votre avis, le choix des actions du conseil de développement répond-il aux attentes ou aux demandes des habitants/acteurs du territoire?

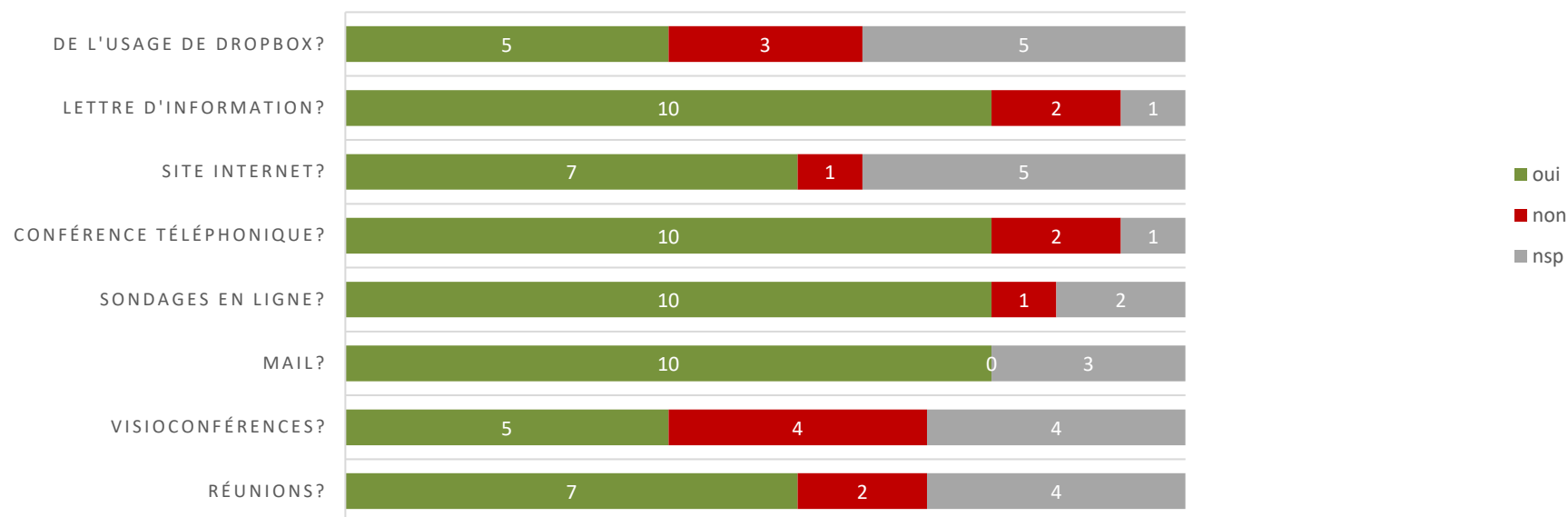


Pour vous, la recherche d'une autonomie du CdD lui confère-t-il une légitimité vis-à-vis des habitants et acteurs du territoire, susceptible de faciliter leur mobilisation?

Selon vous, les thèmes de travail du CdD participent-ils aux objectifs que s'est fixés le CdD?

**Selon les membres, les choix des actions du conseil de développement pourraient davantage correspondre aux attentes des habitants et acteurs du territoire et les productions / propositions du conseil pourraient davantage refléter les avis et les observations recueillis dans les dynamiques diverses de travail. Un effort pourrait être réalisé pour améliorer ces points de vigilance.**

## Êtes-vous satisfait des modes de communications internes du conseil de développement ?



Les résultats indiquent une relative satisfaction des modes de communication interne. Les éléments techniques de type « Dropbox » et « visioconférence » ne semblent pas susciter une véritable adhésion. Le caractère technique de ces outils peut parfois susciter des appréhensions. Ces outils sont pourtant généralement très utiles pour le partage et l'accès aux données et pour le travail collaboratif. Ils supposent néanmoins une maîtrise technique pour bien fonctionner et être appropriés. Des temps de formation sont parfois nécessaires pour faciliter l'usage de ces outils.

Les **réunions et la manière dont elles sont animées restent un élément à questionner**. Les commentaires et les entretiens réalisés tendent à montrer qu'elles sont parfois jugées comme trop **longues**, avec des « *ordres du jour très ou trop chargés* », démarrant trop souvent avec du **retard**, avec une **circulation** de la parole entre les participants déséquilibrée, « *Ceux qui savent prennent souvent trop de place au détriment du débat collectif* ». De fait les méthodes d'animation peuvent également être questionnées pour être améliorées dans ce sens et laisser davantage de place au débat.

### 3. Le conseil de développement : une fonction employeur relativement complexe lui permettant de développer ses activités

#### A. Un permanent « sous double contrainte »

Le développement des activités du conseil de développement ne serait pas possible sans le recours à des personnels salariés et des stagiaires. Le fonctionnement pérenne et productif d'une instance de participation suppose en effet des moyens humains. Le conseil de développement dispose ainsi d'un chargé de mission à 80 % ETP pour l'aider dans ses activités. Les 20% restant sont aujourd'hui affectés à l'accompagnement du conseil scientifique.

Au quotidien, l'encadrement du personnel et le suivi des missions est avant tout assuré par l'un des administrateurs exécutifs du conseil de développement. C'est une tâche importante dans la mesure où elle suppose une grande disponibilité de la part de cet administrateur. La relation entre le chargé de mission et l'administrateur du conseil de développement est permanente, quasi journalière.

Il est important de noter que dans les Préalpes d'Azur le terme d'animateur du conseil de développement n'est pas utilisé, à la différence de la plupart des autres conseils de développement de la région. Là encore le conseil de développement a tenu à préciser le rôle du chargé de mission qui n'est pas d'animer le conseil de développement (c'est le rôle dévolu

aux membres), mais de l'accompagner dans le développement de ses chantiers et dans sa gestion financière et logistique. Ce souci de clarté dans les rôles et les responsabilités de chacun est un élément à souligner et constitue un point fort dans le fonctionnement du conseil de développement. C'est une manière de se prémunir d'une dérive potentielle et fréquente où le salarié devient le point central et incontournable dans l'existence de l'instance participative.

Sur le plan administratif, le chargé de mission du conseil de développement est un agent du PNR, mais sur le plan pratique, son « donneur d'ordre » est le conseil de développement. C'est là une situation assez complexe dans la mesure où la responsabilité administrative (syndicat mixte du PNR) et la responsabilité technique (CA du conseil de développement) sont distinctes. De fait, le chargé de mission au sein de l'équipe du Parc est un personnel atypique, placé sous deux autorités. Son intégration au sein de l'équipe du PNR demeure également complexe dans la mesure où sa fonction est atypique. Le chargé de mission est donc en quelque sorte « *soumis à une double contrainte* » : travailler pour un conseil de développement autonome et indépendant tout en respectant sa hiérarchie administrative au sein du Parc. La bonne articulation entre ces deux organes (syndicat mixte et conseil de développement) pour le suivi du personnel apparaît de manière évidente comme un enjeu important. A cet effet, un comité de suivi trimestriel a d'ailleurs été mis en place réunissant la direction du Parc et le conseil de

développement et associant également le conseil régional (principal financeur des conseils de développement). La direction du Parc a jusqu'ici toujours respecté cet engagement dans l'esprit de la convention tripartite. Mais il est clair qu'il s'agit là d'un jeu d'équilibre à construire en permanence et qui repose actuellement davantage sur des dimensions de confiance interpersonnelles que sur des dimensions structurelles. Ce système est donc soumis à d'éventuels changements au sein de la direction du parc ou du conseil de développement. C'est donc un point de vigilance pour le conseil de développement qui doit veiller à ce que son chargé de mission demeure bien sous sa responsabilité technique. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'il pourrait légitimement participer à la notation annuelle du salarié actuellement effectuée uniquement par son autorité administrative.

#### B. Stagiaires et volontaires, des ressources essentielles dans le développement des activités

Au-delà de l'encadrement de son permanent, le conseil de développement mène une politique de recrutement et de suivi de stagiaires et de volontaires en services civiques depuis de nombreuses années. En moyenne, il s'agit de deux personnes par an avec un niveau de formation élevé de master (bac + 5). Ce choix est jugé comme très pertinent dans la mesure où l'analyse en atelier de travail des différentes actions du conseil de développement a pu montrer combien l'apport de ces recrues était important pour impulser une dynamique, assurer

une continuité dans les travaux et faciliter les productions du conseil. Les stagiaires et volontaires jouent ainsi un rôle essentiel dans l'appui à l'animation territoriale et effectuent des tâches de production en matière d'enquêtes, d'entretiens, d'analyse et de rédaction d'études que les membres bénévoles ne peuvent pas mener à bien compte tenu des contraintes de disponibilité. Le bon déroulement des stages et des productions suppose là encore un fort niveau d'encadrement et de suivi assumé par un tout petit noyau de personnes. La dimension logistique est également importante dans la mesure où le conseil de développement a dû assurer l'hébergement des stagiaires et pris en charge les coûts de déplacements dans ce territoire rural.

Les propos des membres du conseil de développement et l'enquête menée auprès des stagiaires et volontaires montrent de nombreux points de convergence :

- Ces stages ou missions sont très importants à la fois pour le conseil de développement et pour les jeunes qui témoignent de manière unanime de leur utilité dans leurs parcours de formation et leurs attentes personnelles ou encore dans l'accès à un emploi.
- Plusieurs de ces personnes ont d'ailleurs été embauchées par le syndicat mixte du parc et le conseil de développement est ainsi aussi reconnu dans son rôle formatif.
- Les missions, perçues comme « *intenses et riches* » par les stagiaires restent souvent relativement complexes et mériteraient parfois une clarification ou une simplification

---

**« J'ai énormément appris et je peux dire sans me tromper que c'est grâce à cela que j'ai trouvé mon emploi actuel. »**

**(ancien stagiaire du CdD)**

---

plus forte de manière à rester appréhendables par les stagiaires. C'est un point important car « *si les stagiaires se plantent c'est le conseil de développement qui est planté* ».

- De manière unanime les stagiaires et volontaires recommanderaient à un autre étudiant de réaliser un stage au sein du conseil de développement, à la fois en raison de la nature des sujets traités et de l'ouverture sur le champ des démarches participatives mais aussi par la qualité de l'accueil qui leur a été fait et de l'accompagnement dans le déroulé de leur stage et de leur séjour.

---

**« C'est la force du CdD de véritablement donner de la liberté, de former et valoriser les stagiaires. »**

---

#### 4. Gestion et financement : un souci de rigueur et de procédures confronté aux difficultés de gérer au quotidien une instance participative

La situation complexe d'employeur que nous venons de décrire renvoie également aux dimensions de gestion des financements d'une instance participative.

Si le conseil de développement, en tant qu'association dépose en son nom ses demandes de subvention auprès du conseil régional pour la réalisation de son programme d'action (13000 €), la subvention « animation » (27.000 €) est déposée par le syndicat mixte du PNR. Initialement le conseil de développement souhaitait assurer l'ensemble du portage (« animation + action ») et assumer pleinement un rôle d'employeur. Suite au refus de la direction du parc, une solution intermédiaire a donc été retenue : le PNR assure le portage administratif du poste et le salarié est placé sous la responsabilité technique du conseil de développement pour 80% de son temps. A l'usage, cette situation qui avait pu être vécue comme une limite de l'autonomie du conseil de développement s'est avérée pertinente face à la suppression des aides financières du conseil

régional en direction des conseils de développement.

Elle permet au chargé de mission du conseil de développement de bénéficier d'un statut d'agent du parc plus avantageux et épargne également au conseil de développement un certain nombre de tâches administratives (réalisation de fiches de paies, assurances, mutuelles...). Sa situation d'agent du parc pour 20% de son temps dédié au conseil scientifique et sa localisation dans les locaux du parc ont également facilité les relations avec la direction et les autres chargés de mission du syndicat mixte.

Cependant, dans la mesure où cette situation était vécue comme un risque potentiel, et dans le souci de ne pas perdre complètement la main sur le financement de ses activités, le conseil de développement a, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, proposé il y a plusieurs années la signature d'une convention tripartite entre le Conseil Régional, le syndicat mixte du Parc et le conseil de développement pour l'attribution de ses subventions.

Dans ce même ordre d'idées, les modalités de financement du conseil régional dédiés aux conseils de développement – 27.000 euros pour le fonctionnement et un seuil de 13.000 euros sur la réalisation du plan d'actions – relève des mêmes dispositions que les financements au

champ associatif dans son ensemble. A ce titre le conseil régional accorde un montant qui ne peut excéder 80% du budget total, à charge pour la structure financée de trouver les compléments par d'autres biais. Dans le cas des Préalpes d'Azur c'est le syndicat mixte qui les attribue. Le syndicat mixte du parc appuie également un fonds de trésorerie (5.500 €) permettant au conseil de développement d'équilibrer ses comptes dans l'attente des versements des soldes de subvention émanant du conseil régional ou de la Fondation de France. Il demeure cependant que les conseils de développement, comme l'ensemble des instances de participation, demeurent des organes atypiques<sup>27</sup> qui peinent à trouver des financeurs. Si la démocratie participative est un enjeu fort, comme l'affirme de nombreux élus au sein de la nation et l'évolution de nombreux dispositifs législatifs<sup>28</sup>, les conditions matérielles de son expansion restent très modestes et renvoient à des politiques volontaristes des collectivités. L'existence même de ces instances est fragilisée par la faiblesse et le caractère aléatoire des moyens qui leur sont dédiés. Dans cette perspective, les conseils de développement de la région demandent depuis de nombreuses années la possibilité de faire valoir l'apport bénévole comme contrepartie financière dans la construction de l'autofinancement. Cette avancée permettrait de mesurer la mobilisation

conseils citoyens dans tous les quartiers prioritaires des contrats de ville. Les lois MAPTAM et NOTRe ont étendu l'obligation des conseils de développement aux métropoles, aux PÉTR, aux agglomérations de plus de 20.000 habitants.

<sup>27</sup> Notons que comme de nombreux autres conseils de développement celui des Préalpes d'Azur est une association reconnue d'intérêt général.

<sup>28</sup> La LOADDT a rendu obligatoire les conseils de développement dans les pays et les contrats d'agglomération en 1999. La loi Vaillant a imposé les conseils de quartier dans toutes les agglomérations de plus de 80.000 habitants en 2002. La loi Lamy (2014) a rendu obligatoire les

citoyenne ainsi que l'audience et l'impact de ces conseils et permettrait de justifier une augmentation progressive de leurs moyens.

Dans cette perspective et également pour un souci d'éclairage de l'investissement citoyen, le conseil de développement des Préalpes d'Azur a expérimenté des procédures rigoureuses de mesure de l'apport bénévole à travers la construction d'outils et de fiches remplies par les membres et les participants. Ce souci de rigueur et de méthode se heurte néanmoins aux réticences de certains de ses membres, pas toujours aussi rigoureux, qui ne remplissent pas systématiquement les fiches de demandes d'information. L'adhésion de l'ensemble des

membres à cette pratique permettant de mesurer l'investissement bénévole à partir des fiches de présence aux différents temps de mobilisation du conseil de développement constitue un élément important pour cerner l'ampleur des activités et de l'engagement.

Il est également important de noter que pour mener à bien ses activités, le conseil de développement a au cours des dernières années recherché la diversification de ses sources de financement. Il a notamment obtenu dans le cadre de l'action sur l'eau et l'Estéron un appui de la Fondation de France d'un montant de 12.000 euros. Cette première expérience de financement alternatif a été enrichissante et pourrait être

reproduite auprès d'une diversité de fondations ou d'institutions dans un contexte régional où les appuis financiers aux conseils de développement ont été stoppés.

La recherche de financement, le montage des dossiers, le suivi et les tâches de gestion, la relation aux financeurs sont relativement lourdes et chronophages<sup>29</sup>. Elles restent invisibles aux yeux de la majorité des membres et apparaissent parfois seulement au moment de l'assemblée générale qui détaille le rapport financier.

---

<sup>29</sup> Le conseil a acquis pour assurer la présentation de sa comptabilité un logiciel spécifique (« *Citizen Place association* »)





## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CdD		
Questions évaluatives	Atouts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'organisation et le fonctionnement interne du conseil de développement lui permettent-ils de mobiliser et impliquer ses membres dans de bonnes conditions ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une mobilisation et une implication plutôt forte des membres du conseil de développement (nombre important de réunions et d'événements organisés par le CdD ; 3000 h de travail / an)</li> <li>✓ Des membres actifs qui partagent une ambition et une exigence pour le territoire</li> <li>✓ Une vision relativement partagée des ambitions du conseil de développement</li> <li>✓ Adhésion des membres par rapport aux choix statutaires associatifs qui lui confère une légitimité aux yeux des habitants du territoire.</li> <li>✓ Mise en place d'un processus de valorisation des contributions bénévoles</li> <li>✓ Mise en place d'outils internes (liste de diffusion, outil de travail collaboratif, partage de fichiers)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le positionnement du CdD « neutre et animateur du dialogue territorial » n'a pas été compris par tous. Constitue-t-il une limite face à une ambition pour le développement du territoire ?</li> <li>✓ Un risque de lassitude et d'épuisement à terme pour les membres les plus actifs qui pose la question des enjeux de renouvellement et de transmission pour assurer une continuité de l'activité du conseil de développement.</li> <li>✓ La distance sur un territoire de montagne est un frein à la mobilisation. Il est difficile de couvrir le territoire et de se rassembler</li> <li>✓ Appropriation et maîtrise inégale des outils internes de communication, notamment numériques.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'organisation et le fonctionnement interne du conseil de développement lui permettent-ils de développer ses travaux de manière pertinente ?</b></li> <li>• <b>L'organisation et le fonctionnement interne du conseil de développement lui permettent-ils de développer ses travaux de manière pertinente ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une satisfaction relative des membres quant à la manière dont les organes du CdD (CA, bureau) ont assumé leurs différentes fonctions et ont évité en grande partie les principaux écueils des associations.</li> <li>✓ La cohérence entre les objectifs du CdD et les actions qu'il développe.</li> <li>✓ Des temps conviviaux avec la dégustation des produits du terroir.</li> <li>✓ Une politique menée par le CdD de recrutements réguliers et d'encadrement de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le conseil est confronté à un effet de seuil dans sa capacité à absorber de nouveaux chantiers, d'autant plus que le portage de l'instance repose sur les épaules d'un tout petit noyau de personnes.</li> <li>✓ A partir de l'enquête plusieurs points d'amélioration : <ul style="list-style-type: none"> <li>• La mobilisation pour l'action et la créativité</li> <li>• Le choix des actions du CdD pour être plus en phase avec les attentes ou besoins des habitants du territoire</li> </ul> </li> </ul>

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CdD		
Questions évaluatives	Atouts	Limites
	stagiaires et de services civiques très utile au développement et à la qualité des productions du CdD.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etre plus attentifs aux dimensions individuelles dans la gestion du collectif (motivation personnelle, reconnaissance de la parole de chacun, accueil...)</li> <li>• Faciliter l'expression de chacun dans le respect des personnes et la maîtrise de sa parole</li> <li>• Faire progresser le débat collectif au sein des réunions du CdD et développer des modes d'animation en ce sens.</li> <li>• Progresser dans la gestion des désaccords éventuels</li> <li>• Tenter de partager davantage le portage du CdD et le pouvoir au sein du groupe en œuvrant à la montée du leadership pour responsabiliser davantage les personnes.</li> <li>• Amener des changements dans la façon d'animer les réunions (trop longues, retards récurrents, déséquilibre dans la circulation de la parole), dans un souci de renforcement du collectif.</li> </ul>
<b>Quel jugement porter sur les dimensions d'encadrement de personnel et la fonction employeur du CdD ?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le conseil de développement dispose ainsi d'un chargé de mission à 80 % ETP pour l'aider dans ses activités,</li> <li>✓ Un rôle d'appui clairement défini du chargé de mission qui ne se substitue pas à la responsabilité des membres dans l'animation du CdD.</li> <li>✓ Un encadrement et un suivi sérieux du chargé de mission</li> <li>✓ L'existence d'un comité de suivi trimestriel associant la direction du syndicat mixte et le CdD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un positionnement complexe du poste de chargé de mission dépendant de deux autorités distinctes (autorité administrative = SM ; autorité technique = CdD). Un point de vigilance dans la durée pour le CdD pour ne pas perdre la main sur l'activité du chargé de mission.</li> <li>✓ Le cahier des charges donné aux stagiaires est parfois très/trop ambitieux ou insuffisamment précis.</li> <li>✓ Une tâche d'encadrement assumée par un tout petit noyau de personnes.</li> </ul>

<b>ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CdD</b>		
<b>Questions évaluatives</b>	<b>Atouts</b>	<b>Limites</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une politique de recrutement de stagiaires et services civiques pour appuyer les activités du CdD. Ces jeunes accompagnent la production du CdD (enquête, entretiens, réalisation d'études, etc.)</li> <li>✓ Une qualité reconnue de l'encadrement et de l'accueil de ces jeunes.</li> <li>✓ Une dimension formative du CdD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Des durées de mission en service civique parfois trop courtes pour la continuité des actions mises en place</li> </ul>
<b>Quel jugement porter sur les moyens financiers et leur gestion ?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une instance de participation qui dispose de financement dans le cadre d'une politique volontariste émanant du conseil régional à laquelle contribue le SM.</li> <li>✓ Une recherche de diversification des financements avec un soutien de la Fondation de France dans les travaux sur l'Estéron.</li> <li>✓ Une gestion rigoureuse avec l'utilisation d'outils (logiciel Citizen) et le déploiement de procédures visant à mieux comptabiliser l'investissement bénévole.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une autonomie financière fondée sur des subventions publiques soumises aux aléas politiques (comme le montre les récentes décisions de suppression des aides financières émanant du conseil régional.)</li> <li>✓ Une convention tripartite (Région, SM, CdD) pas toujours assumées par les 3 parties prenantes.</li> <li>✓ La non-reconnaissance des apports bénévoles dans la constitution de l'autofinancement.</li> <li>✓ Un enjeu de formalisation et d'automatisation des procédures qui appelle une plus forte responsabilisation des membres.</li> <li>✓ Une tâche de gestion assumée par un tout petit noyau de personnes</li> </ul>

## 5. Enjeux et préconisations

### ❖ Agir en faveur d'une plus grande mobilisation citoyenne pour élargir la base sociale du conseil de développement :

L'énergie déployée par les membres actifs du conseil de développement est importante (3.000 h de travail / an). Il est essentiel de favoriser un élargissement et un renouvellement des membres face à un risque d'épuisement. Une campagne d'information et de mobilisation pourrait être envisagée dans ce cadre de façon à tenter de s'ouvrir à de nouveaux participants. Dans cette perspective il serait utile de s'appuyer sur des supports diversifiés de communication (réseaux sociaux, Internet, radio, presse, vidéo, réunions physiques...) et se doter d'outils pédagogiques présentant le PNR, le conseil de développement et ses actions (Kit info pour les nouveaux membres) facilitant l'accueil.

Des temps spécifiques d'accueil pourraient être organisés en direction des nouveaux membres pour faciliter la transmission.

Dans ce cadre il pourrait être également judicieux d'imaginer comment les attentes éventuelles et diverses des membres ou des participants pourraient davantage être harmonisées avec souplesse afin de dépasser les tensions possibles entre ceux qui se positionnent sur le « stratégique » et ceux qui se positionne sur le « concret ».

Enfin, la dimension d'écoute territoriale ou d'enquête peut être privilégiée pour mieux cerner les attentes et/ou les besoins territoriaux et favoriser ainsi les dynamiques de mobilisation.

### ❖ Accompagner la montée en compétence des membres :

Des besoins sont exprimés en matière d'acquisition de compétences, en particulier sur la maîtrise d'outils informatiques de base. Ainsi des séances de formation internes peuvent être envisagées. Si le transfert de compétences entre les membres est un élément important qui s'opère au fil des actions et des échanges du conseil de développement, il pourrait être davantage formalisé à travers des séances spécifiques de formation et d'échange de manière à diffuser plus largement les connaissances thématiques entre les membres et /ou à d'autres participants.

Le champ de l'animation des réunions et de la dynamique de groupe peut également être un objet d'apprentissage permettant une responsabilité davantage partagée entre les membres dans l'animation des différents temps de travail du conseil de développement et dans la diversification des méthodes d'animation.

### ❖ Ajuster les modes de fonctionnement internes pour dépasser les limites constatées :

Dans cette perspective plusieurs points propositions peuvent être identifiées :

- Veiller à une meilleure circulation de l'information au sein du conseil de développement de façon à ce que chacun puisse maintenir un niveau de connaissance suffisant indépendant de sa participation aux chantiers et aux réunions. Cela suppose également que des fiches d'activités soient systématiquement

renseignées de manière à laisser traces et rendre possible la communication et la diffusion au sein du conseil.

- Apporter des changements dans la tenue des réunions du conseil de développement en particulier :

- Limiter les ordres du jour et « tenir le temps » lors des réunions
- Distinguer les réunions de travail internes des réunions ouvertes au public
- Développer un système d'animation tournante en répartissant les différentes tâches (animation, secrétariat, maître du temps, etc.)
- Veiller à répartir davantage les temps de parole pour favoriser les échanges dans les réunions
- Procéder à la fin de chaque réunion à un temps de synthèse systématique sur les débats, les productions, les décisions et les attendus pour les prochains temps de travail.
- Développer un système d'autoévaluation permettant de renseigner le niveau de satisfaction des membres sur la tenue des réunions et de modalités de travail.

- Renseigner et documenter davantage les processus de travail du conseil de développement. En effet il est important de laisser traces et mesurer les niveaux de

satisfaction des membres aux différentes étapes de travail du conseil. Ces critères doivent pouvoir à la fois renseigner ce qui se déroule en interne au sein du conseil de développement mais également consigner les éléments relatifs au dialogue entre le conseil de développement et les élus ou les agents du Parc. En ce sens il semble important d'identifier précisément les sollicitations, les réponses (les non-réponses), les prises en compte ou bien les refus adressés par l'équipe technique ou le Syndicat mixte au conseil de développement dans l'élaboration de ses travaux.

❖ **Ressources humaines affectées au conseil de développement :**

○ Participer à l'évaluation annuelle du chargé de mission : dans la mesure où le chargé de mission est placé sous l'autorité technique du conseil de développement pour 80% de son temps, il paraît logique que le conseil soit associé à l'évaluation annuel de cet agent.

○ Renforcer la convergence entre l'équipe du Parc et le conseil de développement, sans installer de logique de subordination : Dans la

mesure où le conseil de développement est l'un des outils de mise en œuvre de la charte du Parc, certaines actions développées par l'équipe technique pourraient se construire davantage avec le conseil de développement dans un objectif de convergence entre les chantiers initiés par le conseil et ceux menés par les agents du Parc. Dans cette perspective, les chargés de mission pourraient, en fonction de la nature des chantiers à mener, participer aux réflexions et aux travaux du conseil de développement. Cette dimension pourrait être inscrite et formalisée dans leur fiche de poste et/ou dans les fiches actions à travers une rubrique dédiée à la participation et au lien avec le conseil de développement.

○ Planifier davantage les tâches confiées aux stagiaires et/ou aux volontaires en service civique.

❖ **Ressources financières affectées au conseil de développement :**

○ Consolider l'appui financier au conseil de développement dans une période marquée par le retrait des subventions du conseil régional et

créer un débat avec les élus du Syndicat mixte sur le « bon niveau de financement » d'une instance d'animation de la participation territoriale.

○ Poursuivre les logiques de diversification des financements auprès de fondations comme la Fondation de France, et/ou d'autres sources de financements.

○ Inscrire la participation et son financement dans les actions développées par le syndicat mixte du Parc : pour chaque action menée par le syndicat mixte une fiche-info pourrait décliner une rubrique « participation » et renseigner comment l'action répond ou non à un processus participatif. Si tel est le cas, il est possible de renseigner également sur le plan de financement de l'action quelle somme peut être dédiée à la participation et le cas échéant son lien au conseil de développement.

○ Mettre en pratique et généraliser la valorisation des apports bénévoles.

## IV. L'ANCRAGE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT AU TERRITOIRE DES PREALPES D'AZUR

### Questions évaluatives :

- Quel jugement porter sur la nature et la qualité de l'ancrage territorial du conseil de développement ?
- Quel jugement porter sur les stratégies mises en œuvre pour faciliter la participation des habitants ?
- Les cibles sont-elles bien identifiées et les stratégies déployées, efficaces ? Le CdD reste-t-il connecté au grand public ?

### 1. Une philosophie d'intervention qui pense l'action du conseil au-delà de ses membres et recherche une couverture géographique dans le souci d'une animation territoriale exigeante

#### A. La recherche de l'ancrage territorial, inscrite dans les « gènes » du conseil de développement

Le conseil de développement des Préalpes d'Azur se positionne comme une association au service du dialogue citoyen territorial plutôt que centrée sur les enjeux spécifiques de ses membres. Dans cette perspective la dimension de l'ancrage territorial du conseil constitue à la fois un moyen et une finalité.

L'ancrage territorial peut être décliné sous plusieurs dimensions :

- c'est bien évidemment la question de la mobilisation des membres, des participants et des publics aux travaux du conseil,
- c'est aussi la question du choix des objets de travail dans la capacité à prendre en

compte les enjeux et les défis présents dans le territoire,

- c'est celui de la couverture géographique dans le déploiement des activités du conseil de développement,
- c'est encore la capacité pour le conseil de développement de rester connecté à différentes catégories d'acteurs (élus, associations, grand public) et à définir des moyens de communication et de relation de proximité à la population du territoire.

La majorité des personnes rencontrées en entretien individuel, qu'il s'agisse des membres du conseil, des élus ou des techniciens du parc, insistent sur l'originalité des façons

---

*« Le conseil de développement va vers les citoyens. Il a cette volonté, même si c'est perfectible. Nous on n'est pas assez nombreux pour faire ce travail d'animation... » (Agent du syndicat mixte)*

---

d'appréhender les modalités d'action du conseil de développement. Le positionnement spécifique du conseil qui se veut un outil du dialogue territorial et de participation citoyenne l'amène à rechercher la mobilisation des acteurs et des habitants, convoquer leurs regards et leurs savoirs pour élaborer les problématiques de travail et les axes de préconisations.

Ce positionnement se matérialise par un effort important de sensibilisation et de pédagogie émanant du conseil de développement en direction des habitants du territoire. L'organisation de réunions publiques, d'ateliers de travail, la présence du conseil de développement dans diverses manifestations organisées sur le territoire sont à chaque fois l'occasion de rappeler ce qu'est un parc naturel régional et d'informer le public sur la charte et sur le rôle du conseil de développement. Cette présence territoriale a été clairement reconnue par le syndicat mixte et l'ensemble de l'équipe technique du Parc, qui eux-mêmes n'ont pas forcément déployés dans cette période une stratégie renforcée de communication et de

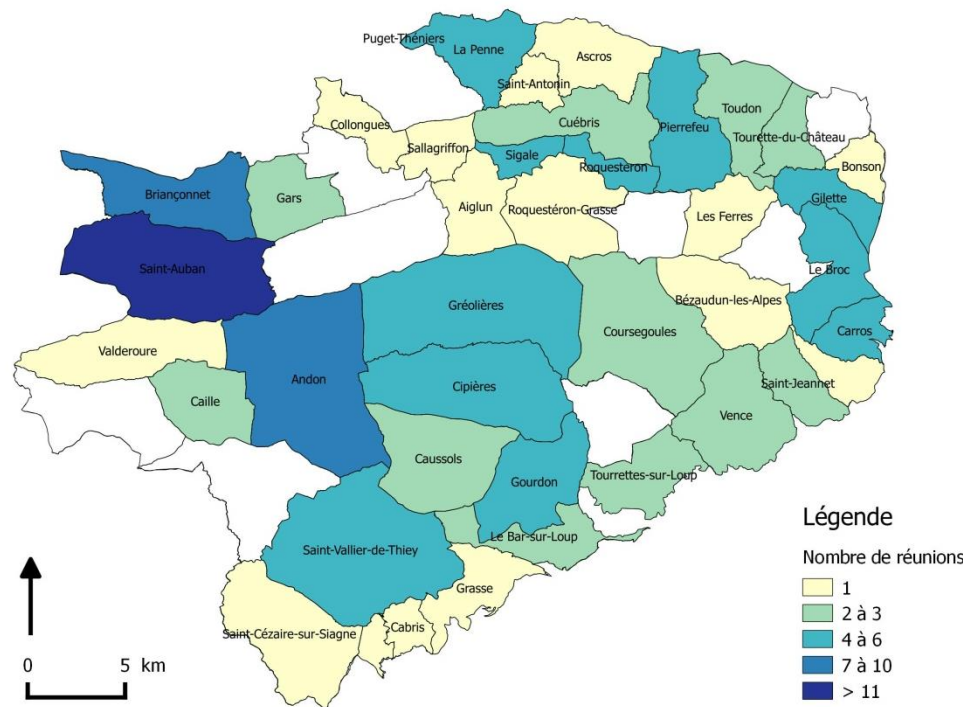
proximité. Cette tâche importante de construction d'un lien demeure relativement chronophage et d'autant plus complexe que les citoyens, en grande partie, méconnaissent ou se défient des institutions, y compris d'un Parc naturel régional.

### B. La recherche de la couverture géographique : des réunions itinérantes comme outil de sensibilisation et de rencontres ciblant diverses catégories de public

Le conseil de développement organise ses différentes réunions (réunions internes, groupes de travail, ateliers et réunions publiques) dans une logique d'itinérance de façon à couvrir l'ensemble du territoire. Ces séances sont généralement ouvertes au public et sont à chaque fois l'occasion d'un temps d'information et de présentation du PNR et du conseil de développement. Ce rôle d'information, de liens, de rencontres est reconnu par les différentes instances techniques et politiques du parc et permettent « de communiquer sur ce qu'est un PNR et de diffuser un esprit parc. » (Elu local) « Finalement le conseil de développement communique parfois mieux que nous sur le parc,

*« Les gens veulent des projets beaucoup plus proches d'eux » et de leurs préoccupations, des approches plus adaptées. Le conseil de développement, même si ça n'est pas facile fait la démarche d'aller partout. Le lien avec le territoire est une vraie préoccupation du conseil de développement. (Elu local)*

Nombre et lieux des réunions de travail et des réunions publiques, des ateliers participatifs du Conseil de développement du PNR des Préalpes d'Azur entre 2012 et 2015



Source et réalisation : Conseil de développement du PNR des Préalpes d'Azur 2016 - Renaud Dumas

en particulier sur les communes les plus rurales, dans le cœur de parc. » (Agent du syndicat mixte). Les zones les plus rurales, le « cœur de parc » constituent d'ailleurs une priorité pour le conseil de développement, dans un territoire où le poids et le prisme des grandes agglomérations pourrait être prédominant. De fait la relation de proximité qui s'est construite au fil du temps et des activités au sein de ces communes est un capital précieux pour le conseil de développement.

Ce travail de proximité, s'il est exigeant, comporte néanmoins des limites dans la mesure

où il multiplie les déplacements pour les membres lors de réunions de groupes de travail par exemple. Il occasionne également des réunions plus longues en raison des temps de présentation, qui sont parfois jugés répétitifs par les personnes mobilisées régulièrement. L'équilibre est complexe à trouver entre les impératifs d'information et de sensibilisation et les impératifs d'échanges et de production sur les objets de travail. Si ces deux dimensions demeurent essentielles pour l'activité du conseil de développement, il pourrait néanmoins être

utile de distinguer davantage les temps de sensibilisation et les réunions techniques.

## 2. La construction de relations et de rencontres au sein du territoire : un enjeu dans une stratégie d'ancrage.

### A. Le ciblage de différentes catégories de « public »

#### ○ Les élus municipaux, une cible indispensable :

Au moment de sa mise en place, un certain partage des tâches avait été défini entre le conseil de développement et l'équipe du syndicat mixte. Pour le syndicat mixte le conseil de développement devait avant tout s'adresser à la population et aux acteurs du territoire. Cependant, dans l'émergence d'un PNR, l'ensemble des élus et en particulier les conseillers municipaux ne sont pas tous investis de la même manière et ne disposent pas tous des mêmes niveaux d'information. Les activités déployées par le conseil de développement dans le cadre de ses séances itinérantes ont été à chaque fois l'occasion de rencontrer des élus, des maires, des conseillers municipaux et de nouer avec eux des relations de proximité utiles aux activités du conseil mais aussi à la mise en place du PNR. La relation avec les élus locaux qui ne sont pas forcément membres du comité syndical du parc constitue aujourd'hui un axe important pour le conseil de développement. En effet, une stratégie de PNR c'est un cadre commun qui suppose la diffusion et l'échange autour d'une culture commune, y compris parmi et avec les conseillers municipaux parfois éloignés des

espaces stratégiques où les choses se discutent ou se décident. Dans le cœur du parc, très peu dense, les élus, les conseillers municipaux sont des acteurs clefs. Aussi, dans sa volonté d'animation d'un dialogue territorial et d'émergence de projets, le conseil de développement considère les élus comme des acteurs à ne pas négliger et avec lesquels il se doit d'entretenir des relations directes.

#### ○ Les acteurs associatifs et socioprofessionnels, une cible plus complexe qu'on ne l'imagine :

Les associations sont présentes, nous l'avons vu, au sein du conseil de développement parmi les membres associés. Cependant leur participation aux temps de travail du conseil de développement demeure aléatoire. L'adhésion des associations est un enjeu pour le conseil de développement car elles sont riches de connaissances et d'expériences sur le territoire.



Elles peuvent également jouer un effet démultiplicateur dans la diffusion d'information auprès de leurs adhérents...

Cependant, dans les Préalpes comme ailleurs la participation active des associations à un conseil de développement ne va pas toujours de soi. En effet, ces organismes ont déjà leurs propres activités et programmes de travail qui restent prioritaires pour elles. Elles ne disposent pas toujours de la disponibilité nécessaire et de moyens pour une implication forte. Par ailleurs, elles peuvent être davantage au service de leurs membres et de leur projet qu'au service du dialogue territorial. Enfin, certaines associations importantes sont inscrites dans des modèles économiques où elles sont amenées à proposer des prestations pour intervenir...

De fait, si la recherche d'alliance avec le monde associatif constitue un enjeu, l'implication des associations est parfois plus facile quand elle s'organise de manière ponctuelle, sur des thèmes de travail précis dans lesquels elles peuvent identifier une convergence entre leurs objectifs propres et ceux du conseil de développement. Le rapport du conseil de développement aux associations du territoire pourrait faire l'objet de la définition d'une stratégie spécifique identifiant plusieurs niveaux d'implication :

- L'adhésion au conseil de développement en tant que membre associé
- L'association au développement d'actions et de projets en tant que partenaire du conseil
- La présence ponctuelle en tant qu'invité auditionné au titre d'un savoir particulier
- Ces différents points pourraient négociés et intégrés dans des conventions de partenariat annuelles ou biennuelles.



○ **Les habitants, la difficulté de la connexion au « grand public » :**

Comment élargir le cercle des participants ? Comment toucher les personnes les moins averties, les moins disponibles ou ayant peu d'appétence pour le débat public ? Ces questions restent au cœur de l'activité des conseils de développement et des démarches participatives. Dans les Préalpes d'Azur, la recherche du lien à la population locale non impliquée régulièrement dans les activités du conseil de développement se déclinent à travers plusieurs axes :

• **Une stratégie d'information et de communication passant par différents outils :**

- un **site Internet** où trouver les dates des réunions et événements, les divers comptes rendus et documents indispensables à la participation des citoyens dans la mise en œuvre de la charte du PNR. Pour l'année 2014, par exemple plus de 2 500 visites ont été recensées,
- un travail sur les **réseaux sociaux**,
- la présence dans des **manifestations multiples sur le territoire et la tenue de stands**,

---

*« Le conseil de développement réalise un effort réel de communication. Et peut-être doit-il travailler davantage en direction du grand public, de proche en proche. Et également à bien rendre visible et lisible ce qui est fait »*  
(Elu local)

---

- des supports originaux comme des **films** ou encore des **plaquettes de présentation des actions menées** par le conseil de développement
- une **lettre d'information** numérique
- des **articles** réguliers dans la presse locale

- **L'organisation de temps publics**, d'ateliers, de conférences et rencontres débat, de séances de cartographie participatives (projet Itinérance), de visites (projet Eau et Esteron) et de réunions publiques portant sur les chantiers travaillés par le conseil de développement.

- **La rencontre de personnes ciblées dans le cadre des travaux du conseil de développement** (propriétaires fonciers dans le cadre du travail sur le foncier agricole par exemple...)

En dépit de tous ces efforts, et même s'il est le seul organe à jouer un tel rôle sur le territoire, il reste difficile d'évaluer la part de la population connaissant l'existence du conseil de développement au-delà de ceux qui et celles qui participent régulièrement ou occasionnellement à ses activités.

---

*« Le CdD est jeune par rapport au territoire. Les gens ne savent pas vraiment ce qu'est le Parc. Ils ne font pas vraiment de différence entre le Parc et le conseil de développement. Et pour beaucoup cela leur apparaît comme quelque chose d'extérieur »*  
(Agent du syndicat mixte)

---

## B. Le choix des sujets en question ?



Pour certains acteurs interrogés, élus, agents ou membres, la nature même des sujets de travail du conseil de développement concerne un seuil limité de population. Les thématiques traitées par le conseil de développement trouvent leur justification

dans la charte du parc qui constitue ainsi un cadre de référence pour le conseil de développement, mais « *d'autres sujets seraient sans doute plus mobilisateurs, comme la question des services au public ou bien du logement ou encore du développement du numérique qui concernent directement plus de ménages par exemple* », affirme un agent du syndicat mixte. Cependant ce type de sujets, peu abordés dans la charte du Parc, relèvent davantage des compétences des intercommunalités. Ainsi peut-on penser que la légitimité d'une éventuelle intervention du Conseil de développement dépend de la formalisation d'une demande sociale explicite (ou d'une saisine officielle du syndicat mixte). Dans cette perspective et dans la mesure où le conseil de développement se veut un outil de dialogue territorial faudrait-il envisager une procédure permettant aux acteurs et aux habitants de saisir le conseil de développement sur des sujets qu'ils proposent ?

### C. Le déploiement d'une stratégie originale d'un réseau de correspondants



Pour répondre aux enjeux de connexion au grand public dans une échelle de proximité le conseil de développement a très tôt repris son compte et avec son accord l'initiative des

Amis du Parc de la mise en place et de l'animation d'un réseau de correspondants : « Il s'agit d'un **ensemble de volontaires impliqués sur leur commune** qui appuient le Conseil de développement par leur proximité avec les habitants : remontée d'avis, remarques et propositions, sensibilisation et information des habitants. Il a été créé pour un meilleur partage de l'information sur le territoire du PNR. »<sup>30</sup> Animé par le conseil de développement le réseau de correspondants a pour objectif de faciliter les relations et la communication entre les instances du Parc, les citoyens, les associations et les acteurs économiques du territoire. Les correspondants sont des relais citoyens locaux. La mise en place du réseau de correspondants doit permettre également une remontée des informations en provenance du territoire et une meilleure diffusion de la communication des instances du Parc et leurs activités. Etre correspondant suppose :

- De connaître sa commune et les communes environnantes ;
- D'être proche de ses concitoyens ;
- De contribuer à la mobilisation des habitants et acteurs de sa commune et des communes environnantes, autour d'un développement solidaire, dynamique et durable du territoire ;
- De communiquer avec les outils informatiques et internet.

Le correspondant participe en priorité à :

- La remontée des observations, avis et requêtes des habitants, associations et acteurs du territoire auprès du conseil. Le correspondant devra également être en contact avec l' élu délégué du Parc.
- La communication des informations à destination des acteurs du territoire sur

les actions menées par les instances du PNR.

L'animation de ce réseau n'a été effective qu'après plusieurs années de tâtonnements en 2014 et s'est poursuivie en 2015. Grâce à l'appui de volontaires en service civique, des rencontres publiques et des rencontres individuelles ont été organisées, permettant de mobiliser de nouveaux correspondants.

Un travail de formalisation du réseau a été réalisé, notamment par l'amélioration de la communication externe et interne du réseau : lettre d'information, liste de distribution, flyers, document récapitulatif des missions, mise en place d'un kit des correspondants, trombinoscope, carte des correspondants, etc.

On dénombrait en 2014, 16 communes couvertes par le réseau des correspondants et 31 cherchant encore leurs correspondants. En 2015 une vingtaine de communes sont couvertes par des correspondants du CdD ou des membres actifs.

Le bilan de cette expérimentation reste mitigé et les leçons n'ont pas toutes été tirées. Le CdD s'orienterait vers une application des aspects positifs en terme d'animation du réseau, à la « gestion » des membres actifs (adhérents) du CDD qui de fait constituent le réseau de correspondants.



<sup>30</sup> Extrait du site Internet du CdD

### 3. Une stratégie d'ancrage qui passe également dans le souci de valorisation de produits locaux

Les rencontres publiques organisées par le conseil de développement sont régulièrement appréciées par la qualité des produits qu'on y découvre, fruit d'une relation de proximité entretenue entre le conseil de développement et des producteurs locaux.

Au-delà des dimensions relatives à la qualité de l'accueil du public, il s'agit pour le conseil de développement de mettre en pratique à sa façon la valorisation des ressources locales. Il tente ainsi de donner l'exemple et d'inciter d'autres acteurs, dont les collectivités à faire de même.

Notons que la démarche initiée par le conseil de développement a ensuite été reprise par le syndicat mixte dans l'organisation de certaines de ses manifestations. Le conseil de développement souhaiterait que ce mouvement s'amplifie.

### 4. L'animation territoriale au cœur des méthodes de travail, des actions et des outils du conseil de développement

L'ancrage territorial du conseil de développement se décline évidemment à travers ses modes de production. Dans le développement de ses activités, le conseil a recours de manière assez systématique à des méthodes mobilisant le territoire sur lequel il intervient. Nous sommes donc assez loin de pratiques assez courantes au

sein d'instances participatives qui restent dans l'entre soi de leurs membres pour produire. A titre d'exemple, le travail mené dans le cas du chantier sur l'eau dans la vallée de l'Estéron témoigne de cette volonté d'ancrage au territoire et à la population. Douze réunions ont été organisées mobilisant à chaque fois entre 10 et 40 personnes, avec 3 ateliers de diagnostic et des visites de terrain avant l'atelier en salle ainsi que la réalisation d'entretiens individuels. Ensuite, 3 nouveaux ateliers se sont focalisés sur les enjeux. Puis, 3 autres ateliers ont traité des propositions et préconisations.

---

*« (...) Notre travail sur l'eau dans l'Estéron, c'est un travail d'animation territoriale avec une mobilisation forte entre avril et aout 2015. (Membre Cdd)*

---



*Buffet de produits locaux. Journée sur l'itinérance. 19/11/2012*

*La Penne*

## QUELS ENSEIGNEMENTS ?



L'ANCRAGE DU CdD AU TERRITOIRE DES PREALPES D'AZUR		
Questions évaluatives	Atouts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quel jugement porter sur la nature et la qualité de l'ancrage territorial du conseil de développement ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ L'ancrage territorial et le lien de proximité avec habitants et acteurs est au cœur de la philosophie d'intervention du conseil de développement.</li> <li>✓ Une reconnaissance de l'originalité des façons d'appréhender les modalités d'action du conseil de développement. Le positionnement spécifique du conseil qui se veut un outil du dialogue territorial et de participation citoyenne l'amène à rechercher la mobilisation des acteurs et des habitants, convoquer leurs regards et leurs savoirs pour élaborer les problématiques de travail et les axes de préconisations.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quel jugement porter sur les stratégies mises en œuvre pour faciliter la participation des habitants ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une recherche de couverture territoriale à travers une stratégie de réunions itinérantes</li> <li>✓ Ces séances sont généralement ouvertes au public et sont à chaque fois l'occasion d'un temps d'information et de présentation du PNR et du conseil de développement. Ce rôle d'information, de liens, de rencontres est reconnu par les différentes instances du parc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les réunions itinérantes génèrent une multiplication des déplacements pour les membres</li> <li>✓ Les temps d'information et de sensibilisation peuvent être perçus comme répétitifs pour les membres réguliers et produisent des réunions jugées trop longues.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Les cibles sont-elles bien identifiées et les stratégies déployées, efficaces ? Le CdD reste-t-il connecté au territoire ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le conseil de développement identifie clairement trois cibles de publics : élus, associations et socioprofessionnels et développe des stratégies pour les toucher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le rapport aux associations et socioprofessionnels reste complexe, dans la mesure où ces acteurs ne sont pas toujours facilement mobilisables dans la durée, et ont leur</li> </ul>

## L'ANCRAGE DU CdD AU TERRITOIRE DES PREALPES D'AZUR

Questions évaluatives	Atouts	Limites
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le conseil de développement a réussi à construire des relations de proximité avec de nombreux élus et conseillers municipaux qui ne siègent pas forcément au sein des instances du syndicat mixte.</li> <li>✓ Le CdD a construit une stratégie de communication et d'information se déclinant à travers de nombreux outils (site Internet, plaquette d'information, articles de presse, stands, etc.). Il développe de nombreuses manifestations publiques (ateliers, réunions publiques, conférences débat, etc.)</li> <li>✓ Pour toucher davantage d'habitants et le cœur des communes dans une relation de proximité, le CdD déploie une stratégie de correspondants du CdD (avec un Kit et des réunions dédiés).</li> <li>✓ La stratégie d'ancrage se déploie également à travers les buffets locaux servis lors des manifestations publiques, fruit d'un souci de valorisation des ressources locales.</li> <li>✓ La stratégie d'ancrage au territoire est au cœur des méthodes de travail du CdD dans la façon de traiter ses thématiques de travail (enquête, entretiens, ateliers...).</li> </ul>	<p>propre priorité au service de leurs membres et de leur objet social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La mobilisation et l'information du grand public reste difficilement appréciable.</li> <li>✓ Le choix des sujets de travail du CdD est parfois questionné par leur caractère peu mobilisateur même s'ils sont au cœur des enjeux de la charte du parc. Des propositions sont émises comme les services au public, le logement, le développement du numérique.</li> <li>✓ L'organisation des buffets de produits locaux systématique nécessite un financement du conseil de développement</li> </ul>

## 5. Enjeux et préconisations

### ❖ Identifier de manière plus structurée l'écosystème d'acteurs et construire davantage de liens avec les associations locales :

Le conseil de développement pourrait repérer davantage les associations et acteurs présents sur le territoire de façon à construire une cartographie. Le repérage des objets de travail de ces organismes pourrait être également une manière de trouver des convergences d'actions qui pourraient se matérialiser à travers des conventions de partenariat.

### ❖ S'adresser de manière plus spécifique aux conseils municipaux

Les élus des conseils municipaux constituent une « cible » pertinente pour le conseil de développement, à la fois dans la compréhension des enjeux locaux mais également dans la mobilisation potentielle d'acteurs sur des sujets de travail lié à la Charte du Parc.

### ❖ Se doter d'outils de sensibilisation :

La construction d'outils de sensibilisation (de type Kit pédagogique, vidéo, etc.) constitue un point de préconisation déjà évoqué pouvant être utile à la mobilisation de nouveaux publics.

### ❖ Recourir davantage à l'outil « enquête » afin de mieux cerner les besoins et les enjeux territoriaux :

L'enquête constitue une forme « d'écoute territoriale » qui permet de mieux ancrer les sujets de travail sur des besoins et des attentes exprimées et ressenties par les habitants du territoire.

### ❖ Construire une stratégie de communication du conseil de développement plus efficace :

- Elargir la base d'envoi de la lettre du CdD, (190 adresses pour l'instant)

- Diffuser la lettre du CdD dans chaque commune et proposer un espace de réactions possibles
- Développer une stratégie de médias participatifs
- Valoriser les productions du CdD et les rendre accessible au grand public
- Poursuivre la stratégie de présence territoriale dans les événements organisés dans le territoire

### ❖ Développer en lien avec les communes une stratégie d'accueil des nouveaux habitants :

Au-delà de l'enjeu propre à l'accueil des nouveaux habitants pour présenter le territoire, ces temps pourraient permettre également de favoriser l'ancrage territorial du conseil de développement.

## V. LES PRODUCTIONS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

### Questions évaluatives :

- Quelle pertinence des thèmes de travail retenus par le conseil de développement ?
- Quel regard porter sur la stratégie, les méthodes et l'efficacité du conseil de développement dans le développement de ses chantiers ?

### 1. Les thèmes de travail au cœur des enjeux du projet de territoire et de la charte du PNR

---

*« Notre vision, c'est aussi d'anticiper, trouver des sujets avec un fort enjeu pour le futur. »*  
(Membre du CdD)

---

Depuis sa création, quels sont les principaux thèmes de travail du conseil de développement ?

- La **participation à la définition des stratégies du parc** : le conseil de développement a pu ainsi travailler à l'élaboration de la charte du parc, à l'élaboration de la stratégie du programme européen LEADER, ou encore à la stratégie des Espaces Valléens. Cette association du conseil de développement aux travaux du syndicat mixte et ses apports se nourrissent notamment de ses propres travaux et particulièrement des résultats des débats et échanges menés lors des très nombreuses réunions publiques.
- Les **paysages** : dès 2010, à sa création, le conseil de développement a planché sur ce sujet à la fois au sein des commissions d'élaboration de la charte du parc et à travers une démarche autonome initiée par les Amis du Parc : « démarche participative pour l'élaboration de recommandations paysagères »
- **L'agriculture** : il s'agit d'un sujet pionnier pour le conseil de développement travaillé depuis 2010 avec des déclinaisons : foncier agricole (travail sur les diagnostics agraires) ; développement des circuits-courts
- Le **tourisme durable** avec une déclinaison sur la dimension de **l'itinérance** (à partir de 2010)
- **Le champ des énergies renouvelables** (à partir de 2012) qui ont amené le conseil de développement à travailler notamment sur le schéma régional éolien (SRE), le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) et la transition énergétique
- La **ressource en eau** (à partir de 2014) avec une approche ciblée sur la vallée de l'Esteron et soutenue notamment par la Fondation de France
- La question de la **participation citoyenne**, dimension transversale au sein des activités du conseil de développement mais également traitée notamment à travers de nombreuses manifestations (séminaires itinérants en lien avec le réseau régional des conseils de développement, conférences-débat, relations avec les conseils de développement voisins, etc.)

Nous avons déjà évoqué la question des sujets de travail du conseil de développement dans les éléments relatifs à l'ancrage territorial du conseil. Quelques regards critiques ont pu en effet être portés sur les thèmes retenus en relation avec le fait qu'ils n'étaient peut-être pas forcément au cœur des préoccupations d'une grande masse de la population vivant dans le territoire. Aussi, et dans la mesure où le conseil de développement dispose d'une capacité d'autosaisine, la question se pose de savoir comment naissent les sujets de travail, comment sont-ils définis ? Par qui ? Selon quels critères ?

La première règle (et peut-être la seule) que s'est donnée le conseil de développement en la

matière est le respect de son cadre de référence, c'est-à-dire la charte du parc. **La charte constitue ainsi le socle** à partir duquel le conseil construit ses activités dans la finalité de la mise en œuvre du projet de territoire. Le conseil de développement s'y réfère dans une posture de vigilance et d'exigence. Les autres critères qui président aux choix des sujets sont conditionnés par divers éléments dont l'agencement peut varier :

- Ce que certains membres actifs du conseil de développement nomment « **le bruit de fond** » sur le territoire. Ce « bruit » est plus ou moins audible selon les cas et sa captation résulte des liens de proximité tissés entre les habitants, les acteurs, la capacité à repérer les initiatives, les besoins, les envies, l'émergence d'idées... Parfois le « bruit » est davantage perceptible comme dans le cas du travail

---

*« Comment le CdD choisit ses sujets ? Et bien il y a parfois une tension entre des intérêts personnels pour tel ou tel sujet et les conditions pour construire le dialogue, le travail. Il peut y avoir aussi des tensions dans le groupe, entre ceux qui veulent du concret (sans expliquer ce que c'est) et ceux qui se positionnent davantage sur des dimensions stratégiques. Certains sujets sont issus également de préoccupations sociales comme dans le cas des éoliennes, d'autres sont plus affinitaires, mais nous les pensons stratégiques et utiles à la mise en œuvre de la charte. Notre cadre reste la charte »*  
(Membre du CdD)

---

mené sur les énergies dont l'origine est liée à la présence de tensions au sein du territoire en lien à des projets éoliens. Dans ce cas, face aux préoccupations sociales et au conflit naissant le conseil de développement s'est saisi du sujet.

- **L'envie** ou l'appétence de certains membres pour traiter la question qui est ensuite présentée au conseil d'administration pour validation collective.
- De la **capacité** à traiter le sujet par le conseil, en rapport direct la mobilisation effective de compétences citoyennes ou associatives.
- D'une **représentation de l'enjeu** que représente la thématique pour le territoire, en particulier dans la perspective exigeante qu'une « *autre vie s'invente ici* », selon le slogan des PNR.

De fait, la nature des sujets traités est directement en lien avec les missions et les grandes thématiques de travail du PNR. A plusieurs reprises le conseil de développement a pu jouer un rôle de **défricheur** dans la mesure où il s'est lancé sur des sujets sur lesquels le syndicat mixte n'était pas (ou pas encore) positionné. C'est le cas du travail mené sur le paysage à partir de 2010 et l'élaboration de recommandations dans l'écriture et la mise en œuvre de la charte. Ce travail a pu servir en quelque sorte de support pour le syndicat mixte qui a ensuite embauché une chargée de mission sur ce volet. Les chantiers

---

*« Par exemple, par rapport au chantier sur l'eau et l'Esteron, on est sur ce sujet car il nous paraissait important et que le PNR ne travaille pas actuellement cette question »*  
(Membre du CdD)

---

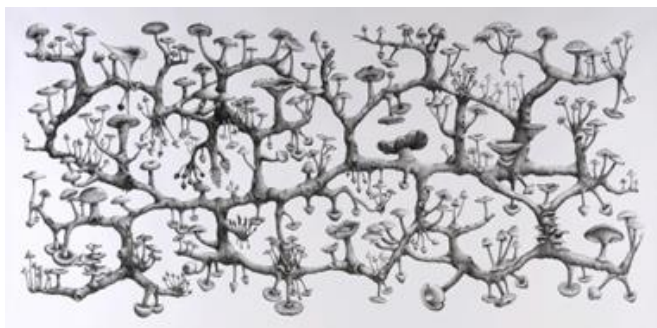
menés sur l'énergie ou encore sur la ressource en eau relèvent également de cette logique. Dans cette perspective, le conseil de développement fait **émerger des sujets** qu'il estime important pour les acteurs du territoire et le respect de la charte du Parc, construit une forme de diagnostic partagé fondé sur des approches participatives, identifie des axes de progrès, des préconisations, des projets de développement qui peuvent ensuite être repris en partie et travaillés par le syndicat mixte.

L'analyse de l'histoire des différents chantiers est également intéressante dans la mesure où elle nous enseigne que la naissance des projets est loin de se conformer à une vision mécanique d'un début, d'un milieu et d'une fin. En effet, loin d'une approche programmatique, la plupart des chantiers menés par le conseil de développement se trouvent liés par des « rhizomes » communs. A telle ou telle réunion de travail, une idée est évoquée ; elle ressurgit quelques mois ou années plus tard et se concrétise ensuite en un groupe de travail. Ce groupe de travail peut à un moment être freiné voire s'arrêter, puis après un temps de latence se remettre à fonctionner, ou bien rejoindre un autre groupe où seront recyclées les idées... Enfin, le sillon développé dans un chantier



peut être creusé sous des angles nouveaux... De fait les thématiques de travail lancées initialement par le conseil de développement se poursuivent, s'enrichissent et se déclinent sur plusieurs années et continuent d'être alimentées.

Dans la quasi-totalité des cas, et avant tout démarrage de l'action, le conseil de développement rédige une **fiche descriptive** de l'action projetée qui est présentée au bureau du syndicat mixte, non pour validation mais pour recueil d'observations permettant d'enrichir ou d'amender le projet. Cette fiche est bâtie sur la base d'un modèle qui avait été co-construit avec la direction du Syndicat mixte, dans l'objectif d'éclairer et de répondre aux questions que pourraient éventuellement se poser les élus du Parc.



## 2. Les principaux chantiers traités par le conseil de développement

### A. Des chantiers fondateurs : le paysage et l'agriculture à travers les diagnostics agraires

Cette approche s'est construite à travers un premier chantier fondateur sur la question des **paysages** au moment de l'élaboration de la charte et de la naissance du parc naturel régional. Cette démarche s'est construite avec l'association des Amis du Parc à un moment où le conseil de développement était encore en préfiguration. Amis du Parc et conseil de développement avaient saisi l'opportunité d'accueillir un stagiaire sur le paysage.

Un cahier des charges et la méthode de travail ont été définis en croisant les regards de quelques membres actifs, d'un paysagiste enseignant (D. Clarac) et d'un sociologue de l'antenne marseillaise de l'Ecole du paysage de Versailles (E. Ballan), spécialisé sur les démarches participatives.

L'enjeu pour les membres était de trouver une forme participative, différente des approches plus classiques en ce domaine. Un terrain d'étude

a pu être identifié (la vallée du Mas) soit 3 communes sur chacune desquelles une série d'entretiens individuels a été réalisée. Pour faciliter l'expression des habitants, un travail photographique a été entrepris. « *On prenait des photos, on faisait parler les gens en leur proposant de nous emmener sur le terrain, de nous montrer leur territoire.* » Ensuite des ateliers participatifs ont été mis en œuvre en accord avec les élus locaux, d'abord à l'échelle communale pour l'élaboration d'une vision commune avant de rassembler les trois communes et de dégager une série de préconisations.

---

*« Nous avons fait un travail de co-construction avec un gros boulot de terrain en amont. Nous avons construit une lecture du paysage avec une vision centrée sur le paysage anthropique et pas comme un élément esthétique. C'était une façon différente d'aborder cette question. Produire une connaissance et un savoir pouvant structurer une politique d'aménagement du territoire, une approche écosystémique pour alimenter la charte du parc. C'était notre objectif. Cela a été un travail fondateur pour la suite des enjeux car c'était une approche très globale (habitat, économie, milieux naturels, agriculture...) C'était un sujet ardu, complexe mais rendu compréhensible pour tous. Les conséquences de ce travail : ce sont de nombreuses petites graines. Il y a eu des recommandations sur tous les thèmes qui ont servi à l'élaboration de la charte, notamment pour favoriser la réalisation de plans paysagers participatifs. Il y avait des pistes de recommandations opérationnelles pour le projet de territoire (sur la fermeture des milieux, sur l'agriculture, etc.). »*

*(Membre du CdD)*

---



Les promoteurs de l'étude ont alors souhaité organiser une restitution sous la forme d'une journée de débat co-organisé avec le syndicat mixte. Celui-ci a dans un premier temps refusé. La restitution a donc été reportée et organisée de manière autonome par le conseil de développement en partenariat avec la commune du Mas, mais avec la présence du président du Parc et de sa directrice. Au cours de cette journée, outre la présentation de l'étude et les débats portant sur l'intégration de recommandations paysagères dans la charte et la réalisation de plans paysagers participatifs, les participants ont pu entendre une conférence de l'historien Eric Fabre, une intervention sur le tourisme durable et visiter l'exposition photographique avec les paroles d'habitants dans une chapelle, déguster des produits locaux.



*« J'ai participé à plusieurs réunions du conseil de développement. Heureusement qu'il est là. (...) Pour les diagnostics agraires, c'est parti du projet de Collongues. On était une petite communauté de communes, on a trouvé une dame qui accepterait de louer ses terres à des exploitants agricoles. On a travaillé avec un copil de paysans sans élus et on a pu installer une maraîchère. René a fait venir un étudiant de Sup'agro pour réaliser les enquêtes auprès des propriétaires fonciers. Puis ensuite c'est remonté au PNR. (...) Nous avons besoin de travailler aujourd'hui dans ce sens de la spécification des ressources. » (Elu local)*



Cette journée a été l'occasion d'une édition des deux tomes de l'étude (avec notamment un volume consacré aux paroles de citoyens). Les ingrédients de la méthode du conseil de développement étaient définis.

L'approche sur le **foncier agricole et les diagnostics agraires** a démarré en 2010 suite à l'organisation d'une journée de rencontres à Gourdon sur les circuits courts. En 2011 une journée est construite sur ce sujet où la question du foncier agricole est très présente. Les propos insistent sur le fait que l'offre de production agricole pourrait être supérieure dans un contexte où la demande existe et les produits écoulés. Au cours de cette journée est évoqué l'enjeu de diagnostics agraires, évoqués

également dans le travail sur le paysage, « outils performants dans les pays en voie de développement et qui pourraient aussi être utiles chez nous. » Des diagnostics seront lancés par le parc et la communauté de communes des Monts d'Azur (approche sur les oliviers à Esteron, un diagnostic sur l'usage et l'occupation du sol à Bar sur Loup, un autre diagnostic à Collongues). Des stagiaires sont recrutés, financés par le syndicat mixte. Un groupe de travail de la commission thématique du parc avec le conseil de développement constitue le comité de pilotage de l'étude. A l'issue des trois diagnostics réalisés avec des approches différentes, le conseil de développement organise une réunion de synthèse à Roquesteron devant une salle pleine.

Le diagnostic agraire apparaît ensuite comme un objectif inscrit dans la charte du parc. L'essaimage et la généralisation espérée par le conseil de développement ne sera pas au rendez-vous, cependant la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis a pu s'approprier et développer cette démarche. La commune de Bar sur Loup a inscrit dans son plan local d'urbanisme la protection de terrains

anciennement agricole en vue d'une reprise éventuelle.

En 2013 pour prolonger ce travail le conseil de développement s'est lancé dans une étude auprès des propriétaires fonciers sur la communauté de communes des Monts d'Azur avec laquelle une convention avait été passée. Là encore un stagiaire de SupAgro Montpellier a été recruté pour réaliser un recueil des visions et approches des propriétaires fonciers au travers d'enquêtes de terrain sur quatre communes de la haute vallée de l'Estéron (Collongues, Les Mujouls, Gars et Briançonnet). L'étude s'est attachée à considérer l'ensemble des propriétaires comme des acteurs majeurs du développement territorial. Peu mobilisés dans les phases d'élaboration des politiques publiques, les propriétaires, qui détiennent la majeure partie des espaces, constituent des acteurs essentiels dont les attentes et l'expertise sont susceptibles d'enrichir l'action publique. Les 40 entretiens, menés sous la forme de discussions ouvertes, visaient à comprendre quelles sont les attentes et les visions des propriétaires vis à vis de leurs terres, des évolutions de l'agriculture et des autres modes d'utilisation du foncier. Lors de ces rencontres, ils ont été amenés à partager leur vision de l'avenir de leurs territoires et à percevoir leur positionnement dans la mise en place du projet de territoire et notamment du Parc naturel régional. Les visions qu'ils portent sur les enjeux du territoire devraient permettre une meilleure prise en compte de leurs réflexions dans l'élaboration de futurs projets. Ce travail a fait apparaître une vision relativement fataliste des gens (en particulier des natifs) sur l'avenir du

territoire et une méconnaissance des opportunités. Ce travail jugé sensible au départ par le bureau du syndicat mixte a été reconnu ensuite pour ses grandes qualités par de nombreux élus.

En 2014, le Conseil de développement a poursuivi et approfondi l'étude sur les stratégies des propriétaires fonciers lancée en 2013, celle-ci s'intégrant dans les réflexions menées depuis la création du Conseil de développement sur les circuits-courts et les diagnostics agraires, qui avaient fait apparaître que le



foncier était l'un des principaux freins à une relance du développement agricole.

Dans le cadre d'un partenariat avec le Relais de services Publics de Saint-Auban (ex-CCMA) et le Syndicat mixte du PNR, le Conseil de développement a donc continué cette réflexion sur quelques communes afin d'améliorer la connaissance des diagnostics agraires et plus particulièrement de leur volet foncier.

En 2014, afin d'approfondir ces résultats, des ateliers ont été organisés et des questionnaires ont été élaborés afin de toucher tous les habitants de la zone d'étude. Les résultats de cette expérimentation ont confirmé ceux obtenus en 2013. Afin de rendre-compte au territoire des résultats de ces études, une journée de rencontre a été organisée le 28 août 2014 à Briançonnet,

permettant également de faire part d'initiatives et expériences réussies sur d'autres territoires. De cette journée ressort quelques propositions essentielles pour la suite :

- **L'importance des documents d'urbanisme** et de l'accompagnement des élus dans leur élaboration globale, tant sur le zonage que sur la définition des potentiels et des projets agricoles.
- La nécessaire **information auprès de propriétaires** sur les différents usages possibles du foncier mais aussi, plus généralement, sur le Parc naturel régional et son appropriation, afin que les propriétaires ne soient pas spectateurs mais bien partie prenante de ce projet de territoire.
- L'importance de communiquer **les exemples de mobilisation du foncier** et les expériences réussies *stratégies foncières des propriétaires* à d'installations agricoles : c'est au territoire de choisir *Briançonnet, le 28 août 2014* et d'adapter de nouvelles initiatives afin de palier au blocage présent aujourd'hui.
- Le rôle de **chef d'orchestre** du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur, facilitant la coopération entre tous les acteurs, pour la réussite du projet global que constitue la Charte du PNR.

## B. Tourisme durable et itinérance

Dans le cadre de l'élaboration de la Charte du parc, le conseil de développement a initié une réflexion participative sur le tourisme avec notamment l'organisation en 2011 de réunions ouvertes aux acteurs du territoire. Celles-ci ont permis de formuler des constats, en particulier un certain manque d'offres touristiques, et des propositions effectivement reprises ensuite dans le programme d'action prioritaires du syndicat mixte. A partir de ce premier travail, le groupe s'est engagé en 2012 dans une réflexion sur le tourisme itinérant. L'itinérance est perçue comme un moyen de dynamisation de l'économie locale. A terme, l'objectif visé est de répertorier et de valoriser le réseau de sentiers et de chemins existants et historiques, permettant également de valoriser :

- les richesses patrimoniales naturelles et culturelles associées à ce réseau,
- les produits et services offerts aux visiteurs en déplacement sur le territoire.

L'action du conseil de développement va se décliner sur une zone test (autour du GR 510), à l'articulation des territoires de la Communauté de

communes des Monts d'Azur (CCMA), de la Communauté de communes de la vallée de l'Estéron (CCVE) et de la Communauté de communes des Vallées d'Azur (CCVA). Sur la base du réseau de sentiers (pédestre, équestre et vélo), cette expérimentation tente de pratiquer des outils contribuant à une meilleure connaissance des atouts du territoire ainsi qu'à la mobilisation des acteurs locaux. Cette action se décline de manière originale à travers la mise en place de méthodes de travail participatives (*carto party*) et notamment

au travers d'une cartographie collaborative, sur la base d'un outil informatique et Internet innovant (OpenStreetMap).

---

*« Le conseil de développement a développé des angles d'attaque très intéressants, avec quelque chose d'ascendant, ancré dans le territoire. Notamment sur le volet agriculture et foncier, un travail riche qui a enrichi le regard des élus. Certains se sont ouverts à d'autres approches pour voir différemment le développement économique du territoire en valorisant nos ressources. Et il ne se serait passé que cela, c'est déjà une petite pierre jetée à l'eau qui génère des ondes plus larges. (Ancien membre du CdD) »*

---



En 2013, avec l'appui d'un stagiaire le conseil de développement a pu réaliser un guide d'utilisation à OpenStreetMap adapté au territoire du PNR des Préalpes d'Azur ; un guide juridique sur les sentiers, permettant de synthétiser les droits et devoirs de chacun en fonction des types de sentiers ainsi qu'un outil de rendu cartographique des données OpenStreetMap.

Le conseil de développement a poursuivi son travail dans les années suivantes, avec l'appui de stagiaires et de services civiques, en organisant des formations à la cartographie participative sur les communes concernées (OSM) et en animant des « carto party ». Il s'est également appuyé sur la Junior entreprise de l'Institut de géographie Alpine de Grenoble pour la réalisation d'une carte interactive, permettant de visualiser les données d'OpenStreetMap dans un outil adapté à la pratique de l'itinérance sur le territoire des Préalpes d'Azur.

Ce projet ambitieux, portant là encore sur une zone très rurale du territoire, a pu connaître des variations dans ses rythmes liées notamment à la complexité technologique et au fait que le conseil de développement « est un peu seul à le porter ». La poursuite et le bilan de cette expérimentation reste à faire, mais le travail réalisé depuis plusieurs années sur le tourisme durable et l'itinérance a permis néanmoins de contribuer à l'enrichissement de la stratégie « Espaces Valléens » élaborée par le Parc naturel régional des Préalpes d'Azur et d'y faire inscrire les attentes recensées du territoire. Il a également permis de faire émerger des micro-projets dans le territoire.

L'on peut noter que ce chantier s'est déroulé avec finalement assez peu de relations et de liens avec le syndicat mixte, lui-même engagé dans une autre stratégie à travers un programme Alcotra visant l'accompagnement des professionnels du tourisme, la création de produits touristiques et la diffusion de l'information. De fait, les deux démarches se différencient par leurs « angles d'attaques » : elles n'ont pas les mêmes ambitions ni les mêmes priorités en matière de zones géographiques et leurs méthodes de production diffèrent (approche participative sans doute moins opérationnelle au démarrage pour le conseil de développement / AMO bureaux d'étude, avec une segmentation de l'action pour le syndicat mixte). Le conseil de développement a été sollicité par le Syndicat Mixte pour faire valoir l'équipe

technique du syndicat mixte.



### C. Le travail sur les énergies, un processus de « médiation territoriale » au service d'une stratégie énergétique à l'échelle du PNR

L'investissement du conseil de développement sur la thématique de l'énergie est une conséquence directe de l'implantation d'éventuels projets éoliens sur les crêtes du parc qui ont suscité en 2012 des mobilisations de riverains et d'opposants. Face à ce « bruit de fond » et aux tensions, le conseil de développement et l'association des Amis du Parc ont décidé d'organiser une réunion publique où les points de vue pourraient se confronter dans un climat plus serein, dépassionné. De façon à ne pas s'enfermer dans une logique du « pour ou du contre les éoliennes », le débat portait sur une dimension plus large, embrassant l'ensemble des énergies alternatives et cherchant également à poser la question de la stratégie énergétique à l'échelle du parc. En effet, peu de choses existaient sur ce sujet dans la charte. Cette approche sur un sujet sensible a permis au conseil de développement d'affirmer son rôle de construction de débat public territorial, où l'ensemble des parties prenantes pouvaient à la fois s'exprimer et être entendues. Sur ce sujet c'est en quelque sorte une forme de médiation territoriale qui a été déployée. Les Amis du Parc ont ensuite adressé un courrier au syndicat mixte demandant à ce que le conseil de développement

soit saisi de manière officielle pour la construction du débat sur les énergies.

Le syndicat mixte a répondu de façon positive à cet appel et a donc saisi le conseil de développement. Celui-ci a donc participé activement à la concertation publique sur le schéma régional éolien (SRE), sur le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) et la transition énergétique. De nombreuses rencontres-débat, au sein desquelles sont mobilisées également des compétences du conseil scientifique du parc, ont été organisées depuis 2013 sur le territoire. L'avancée de la réflexion a nécessité de nombreuses heures



d'autoformation des membres du conseil de développement du groupe « énergies renouvelables ». L'une des propositions centrales du conseil de développement consistait à la nécessité, pour le territoire du PNR, d'élaborer une stratégie énergétique propre, susceptible d'être prise en compte et intégrée aux schémas régionaux et aux Plans climat énergie territoriaux des communautés d'agglomérations, dont les territoires recouvrent une partie du Parc. La rédaction de notes issues de ces séances destinées aux élus du territoire ont notamment permis au syndicat mixte (élus et conseil scientifique) de rédiger ses avis obligatoires sur les schémas énergétiques. Le conseil de développement a également été labellisé dans le cadre de la concertation nationale sur la transition énergétique. Les débats et les productions du conseil de développement ont

facilité une montée en compétence et en vision plus élargie des élus et des citoyens. Des communes ont notamment changé de point de vue sur les projets éoliens, comme la mairie de Saint Auban qui a refusé l'installation d'éoliennes... Enfin, un chargé de mission « énergie » a aussi été recruté dans l'équipe technique de syndicat mixte en 2015.

---

*« Ils ont fait les choses avec beaucoup de méthodes et cela s'est très bien articulé avec les avis que devaient rendre le PNR. Il y a eu un fort écho parmi les élus. Le conseil de développement nous aide par sa posture et sa liberté sur la façon de s'emparer de ses sujets, où il se montre très exigeant. (Agent du syndicat mixte) »*

---

Depuis l'arrivée du chargé de mission, l'activité du Conseil de développement sur cette thématique a été réduite à la participation aux actions initiées par le Syndicat mixte du PNR (groupes de travail, commissions thématiques, appel à manifestation d'intérêt pour la transition énergétique, etc.). Il participe à l'association de préfiguration « Pôle énergétique des Préalpes d'Azur » (PEP2A) qui a vocation à faire émerger une société coopérative d'investissement citoyen dans les projets de production d'énergies renouvelables, et en particulier, dans un premier temps, sur des panneaux photovoltaïques en toiture.

#### **D. La ressource en eau et l'Estéron, un processus bien planifié avec l'appui de la Fondation de France**

Les Préalpes d'Azur, véritable château d'eau de la Côte d'Azur, représentent une ressource essentielle à la sécurisation de l'alimentation en eau potable des bassins grassois et cannois (Antibes, Cagnes et basse vallée du Var). La gestion de l'eau constitue un enjeu éminemment transversal sur les Préalpes d'Azur puisque la ressource répond à des besoins des populations urbaines situées à l'aval du territoire du Parc, auxquels il n'est pas possible de répondre sans la coopération et la vigilance des populations rurales de l'amont. Ce territoire joue un rôle important au regard du bon état des masses d'eau et de la préservation de la biodiversité, avec présence d'espèces à enjeux. Ainsi, la ressource en eau a été identifiée comme un enjeu important dans la charte du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur, notamment dans son orientation stratégique 3 : protéger le château d'eau ouest azuréen. Là encore le conseil de développement va développer une stratégie expérimentale sur la zone test de l'Estéron en accompagnant le syndicat mixte dans sa mission pour la mise en place d'une gestion globale du bassin versant. Grâce à des méthodes participatives permettant d'associer tous les acteurs le conseil de développement poursuivait plusieurs objectifs :

- Favoriser la sensibilisation des publics (habitants, élus...) à la beauté et à la fragilité du site et des questions relatives à la solidarité Aval / Amont

- Faire émerger et partager les éléments d'un diagnostic,
- Identifier les enjeux et la construction de propositions

---

*« Là on est en amont des problèmes, dans une logique de prévention. On prépare le terrain et les esprits. Car l'Estéron c'est un fil conducteur qui relie les communes du PNR. On a associé les élus, les acteurs, la population. Trente communes sont concernées, la moitié du parc. (...) Il y avait sur le territoire des messages divers sur l'eau, des remontées de terrain. Tout le monde parlait de l'eau mais sous des angles différents (le prix, la ressource, etc.). Notre objectif était de construire une vision plus partagée et argumentée. (Membre du CdD) »*

---

L'action développée par le conseil de développement a ici associé un temps dédié de la chargée de mission du syndicat mixte. L'action a également pu bénéficier d'un soutien financier de la Fondation de France. Il est important de noter que l'élaboration des dossiers de demandes de soutien à la Fondation de France ont amené le conseil de développement à davantage préciser sa méthodologie d'intervention et son calendrier.

Appuyé par une stagiaire et par des moyens financiers inhabituels le conseil de développement a pu décliner une série d'interventions en mobilisant des compétences externes tout en gardant la maîtrise du processus :

- Repérage et mobilisation des acteurs
- Réalisation d'entretiens individuels (20 rencontres d'acteurs)
- Construction de partenariats avec des écoles, des associations, etc.
- Douze réunions ont été organisées mobilisant à chaque fois entre 10 et 40 personnes, avec 3 ateliers de diagnostic. Ensuite, 3 nouveaux ateliers se sont focalisés sur les enjeux. Puis, 3 autres ateliers ont traité des propositions et préconisations. Plus d'une centaine d'habitants ont été touchés.
- Des visites thématiques préparées avec un guide, organisées avant les ateliers en salle
- Un spectacle sur l'eau utilisé comme outil de sensibilisation, qui permet de toucher petits et grands



A l'issue de ce processus, le conseil de développement participe activement à la commission thématique du parc et l'alimente par des propositions concrètes. Elles sont ensuite débattues priorisée et mises en œuvre pour certaines.

---

*« Ici, on a une approche méthodologique plus précise, imposée en partie par les financements de la Fondation de France. Ce cadre que nous n'avions pas forcément auparavant nous a bousculé et nous a boosté en même temps. Car il nous imposait une obligation de résultats en quelques sortes... » (Membres du CdD-)*

---

L'opération menée constitue ici une forme de mesure et d'équilibre entre la capacité à « laisser surgir » et une dimension davantage programmatique et planifiée.

### **3. Une originalité dans la façon d'appréhender et traiter les sujets de travail : stratégies et méthodes**

La majorité des personnes rencontrées en entretien individuel, qu'il s'agisse des membres du conseil, des élus ou des techniciens du parc, insistent sur l'originalité dont fait preuve le conseil de développement dans ses façons d'appréhender et de traiter ses sujets de travail.

#### **A. Une méthodologie d'intervention qui s'éprouve dans l'action**

L'analyse des actions témoigne d'une stratégie et de méthodes qui ne sont pas toujours très formalisées au démarrage dans la mesure où elles se construisent dans l'interaction avec les acteurs et les populations, mais qui présentent des éléments relativement invariants :

---

*« Notre méthode est différente de celle d'une collectivité, d'un bureau d'étude ou du syndicat mixte. Rien n'est vraiment arrêté au départ. En fait, nous mettons en place les conditions permettant l'émergence de projets. La condition est de mobiliser les gens pour construire ensemble et mettre en réseau les acteurs. (...) Les choses se font en marchant. Notre rôle est d'animer un débat public pour nourrir la réflexion et les idées » (Membre du CdD)*

---

- Création d'un groupe porteur qui analyse le sujet au regard des enjeux du territoire et de la charte de parc
- Recherche d'un angle d'attaque permettant de relier le sujet à des dimensions plus globales (transversales) et portées vers le futur (approche systémique et prospective)
- Très souvent, définition d'une zone géographique d'analyse et d'intervention renvoyant à une logique de « zone test ». Les zones test sont souvent sur les parties, les plus rurales du cœur de parc. Elles sont aussi celles qui sont peut-être davantage « oubliées » par les politiques publiques dans la mesure où elles sont moins peuplées.
- Recrutement et encadrement de stagiaires de haut niveau, mobilisés sur l'identification des acteurs, l'analyse de données, la production de connaissances...

- Réalisation d'enquêtes de terrain et d'entretiens individuels privilégiant les rencontres avec les personnes dans leur contexte,
- Mobilisation de personnes ou d'organismes ressources
- Un travail régulier de rencontres avec les élus communaux sur les zones d'intervention
- Organisation d'ateliers de travail où les visions peuvent se confronter et s'enrichir ainsi que des séances publiques d'information et de sensibilisation
- Visite de terrain,
- Organisation de réunions publiques,
- Production d'outils (comme dans le cas de la carte OSM sur le volet Itinérance),
- Production de supports d'information et de communication
- Production d'outils de sensibilisation (films, spectacles...)
- Production de documents, d'études, de synthèse...
- Restitution publique des travaux, avec mobilisation d'experts, conférences... et buffet.
- De manière transversale, la recherche du lien avec les chargés de mission et les élus du syndicat mixte (ce lien est variable selon les chantiers, assez fort dans le cadre du chantier énergies, faible dans le chantier itinérances).
- Mise en place d'un groupe restreint de pilotage associant le syndicat mixte et les techniciens des intercommunalités et d'un comité de suivi qui est de préférence le

groupe de travail ad hoc de la commission thématique. Cette disposition permet de faire en sorte que les groupes de travail mis en place par le syndicat mixte puissent être associés le plus tôt possible et que les résultats des actions soient bien présentés aux groupes de travail et aux commissions thématiques du Parc.

### **B. Une manière de faire « conseil de développement » reconnue par son exigence et sa liberté, qui interroge cependant le mode d'action des politiques publiques**

Le travail mené par le conseil de développement est respecté et plutôt reconnu. Les personnes interrogées au cours de l'enquête témoignent de la qualité du travail fourni et insistent en particulier sur la dynamique d'ancrage, la mobilisation participative, le niveau d'exigence du conseil et sa capacité à produire un débat avec une grande liberté de parole, tout en veillant de manière responsable à des approches raisonnées et dépassionnées. Les discours d'acteurs ont également tendance à établir des comparaisons entre des façons de faire par les politiques publiques et celles du conseil de développement.

Les personnes interrogées identifient ainsi « une différence de culture entre les approches menées par les techniciens du parc et celles déployées par le conseil de développement ». Le conseil de développement est alors souvent perçu comme « mieux ancré sur le territoire que les organes techniques du parc », jugé davantage

« institutionnels », voire parfois « hors-sol », « trop descendants ». Les entretiens font apparaître des caractéristiques de l'approche du conseil de développement appréhendés comme des qualités en particulier, une « approche globale, transversale », « moins programmatique et sectorielle que celle déployée par la puissance publique », davantage « en prise avec les réalités vécues par les acteurs sur les sujets travaillés ».

**Comment dans ce contexte favoriser un rapprochement plus harmonieux entre une pratique technique qui a également ses propres contraintes et qui est souvent jugée plutôt verticale, sectorielle, centrée sur les enjeux institutionnels, trouvant souvent ses ressources à l'extérieur et une pratique du conseil de développement, peut-être moins formalisée et efficace dans le court terme, plus horizontale et ancrée territorialement, centrées sur les ressources internes des acteurs et des habitants ?**



---

*« Le CdD a un ancrage sur le territoire, il utilise les ressources du territoire et cette approche, cette philosophie d'intervention n'est pas la culture dominante des élus, des techniciens des collectivités qui vont plutôt chercher le savoir, la ressource à l'extérieur en faisant appel à des bureaux d'étude et des assistances maîtrise d'ouvrage. Comme si dans ce formatage des esprits les solutions étaient toujours ailleurs. »*  
*(Membre du CdD)*

---

---

*« Le conseil de développement a des vrais thématiques de travail sur lequel il mobilise. L'élément très positif c'est qu'ils sont libres. Ils posent les questions qu'ils veulent. Ils sont indépendants. Cela il faut vraiment le conserver car cela permet de construire des débats. C'est plus difficile pour nous (agents du SM) de faire cela. Notre contrainte à nous est de ménager de nombreuses tensions »*  
*(Agent du syndicat mixte)*

---

---

*« Dans la culture administrative on travaille généralement par secteur et de manière pyramidale. Les services sont souvent cloisonnés dans leur domaine. C'est une culture d'expert, peu participative. »*  
*(Elu local)*

---

---

*« D'abord, ils (les membres du CdD) connaissent bien le territoire, parfois plus que des techniciens d'institutions basées à Nice ou ailleurs. »*  
*(Agent du syndicat mixte)*

---



## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

LES PRODUCTIONS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT		
Questions évaluatives	Atouts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quelle pertinence des thèmes de travail retenus par le conseil de développement ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Des thèmes de travail inscrits au cœur du projet de charte.</li> <li>✓ Production de fiches techniques présentant et argumentant les chantiers menés par le conseil de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les thématiques retenues sont-elles celles qui mobilisent le plus grand nombre ? Faut-il ouvrir les chantiers sur des sujets comme ceux des services au public, du logement comme cela a pu être proposé au cours de l'enquête ?</li> <li>✓ Certains évoquent le risque d'une redondance avec les thèmes traités par l'équipe technique.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quel regard porter sur la stratégie, les méthodes et l'efficacité du conseil de développement dans le développement de ses chantiers ?</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ De réelles productions du conseil de développement sur l'ensemble des sujets traités (étude, diagnostic, films...)</li> <li>✓ Une approche du conseil de développement jugée originale, exigeante, ancrée dans la proximité des gens, pensant le futur, globale et où la parole est libre</li> <li>✓ Une méthodologie générale où convergent des éléments récurrents : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Création d'un groupe porteur qui analyse le sujet au regard des enjeux du territoire et de la charte de parc</li> <li>- Recherche d'un angle d'attaque permettant de relier le sujet à des dimensions plus globales (transversales) et portées vers le futur (approche systémique et prospective)</li> <li>- Très souvent, définition d'une zone géographique d'analyse et d'intervention renvoyant à une logique de « zone test ». Les zones test sont souvent sur les parties, les plus rurales du cœur de parcs. Elles sont aussi celles qui sont peut-être davantage « oubliées » par les politiques publiques dans la mesure où elles sont moins peuplées.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les productions du CdD sont peu visibles sur le site Internet. Elles pourraient davantage être valorisées</li> <li>✓ Comment renforcer la méthodologie du conseil de développement ?</li> <li>✓ Parfois des difficultés de rencontre entre les approches déployées par le conseil de développement et le culture technique et administrative des politiques publiques. Comment établir un rapprochement harmonieux ?</li> </ul>

## LES PRODUCTIONS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Questions évaluatives	Atouts	Limites
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutement et encadrement de stagiaires de haut niveaux, mobilisés sur l'identification des acteurs, l'analyse de données, la production de connaissances...</li> <li>- Réalisation d'enquête de terrain et d'entretiens individuels privilégiant les rencontres avec les personnes dans leur contexte,</li> <li>- Mobilisation de personnes ou d'organismes ressources</li> <li>- Un travail régulier de rencontres avec les élus communaux sur les zones d'intervention</li> <li>- Organisation d'ateliers de travail où les visions peuvent se confronter et s'enrichir ainsi que des séances publiques d'information et de sensibilisation</li> <li>- Visite de terrain,</li> <li>- Organisation de réunions publiques,</li> <li>- Production d'outils (comme dans le cas de la carte OSM sur le volet Itinérance),</li> <li>- Production de supports d'information et de communication</li> <li>- Production d'outils de sensibilisation (films, spectacles...)</li> <li>- Production de documents, d'études, de synthèse...</li> <li>- Restitution publique des travaux, avec mobilisation d'experts, conférences... et buffet.</li> <li>- De manière transversale, la recherche du lien avec les chargés de mission et les élus du syndicat mixte (ce lien est variable selon les chantiers, assez fort dans le cadre du chantier énergies, faible dans le chantier itinérances).</li> </ul>	

## 4. Enjeux et préconisations

### ❖ **Participer au « bon moment », se situer en amont pour être utile à la préfiguration des stratégies et des actions du Parc :**

Les actions développées par le conseil de développement peuvent accompagner le Syndicat mixte dans la mise en œuvre des actions mais peut-être et surtout elles doivent servir davantage en amont à la co-élaboration des stratégies, des programmes d'actions et ensuite à leur mise en œuvre. Plutôt que de situer dans un « à côté », il serait davantage pertinent de se situer à l'émergence des stratégies et des programmes d'actions dans une dynamique ascendante. Ce déplacement souhaité par le conseil de développement suppose un réajustement de ses relations avec l'équipe technique et le Syndicat mixte.

### ❖ **Mieux intégrer et articuler les actions du CdD dans les programmes d'actions du Syndicat mixte :**

Sans instaurer de logique de subordination, il est important de veiller à une plus forte association et coopération entre le conseil de développement dans l'élaboration des programmes d'actions du Syndicat mixte. Dans cette optique le conseil de développement transmet au Syndicat mixte et aux agents du Parc l'ensemble de ses fiches-actions. De manière réciproque, il pourrait être imaginé que les fiches-actions du Syndicat mixte soient diffusées au conseil de développement de manière à procéder à des formes de calage dans lesquelles la

recherche de complémentarité et d'enrichissement réciproque soit effective. Ces fiches pourraient notamment comporter une rubrique « Participation » dans laquelle seraient précisés les attendus en la matière ainsi que les modes opératoires de mise en œuvre et les liens éventuels avec les actions du conseil de développement. Ces enjeux de transparence et de coopération pourraient être davantage pris en compte à travers des procédures plus systématisées. Le développement d'approches participatives pourrait être réappropriées par le Syndicat mixte dans une dimension de valorisation des innovations et des expérimentations.

### ❖ **Capitaliser et valoriser les productions du conseil de développement en s'attachant à décrire les spécificités et les apports de ses modes d'intervention**

La capitalisation et la diffusion des productions du conseil de développement est un élément important qui mérite d'être valorisé. La rédaction de fiches ou de livret de synthèse systématique pourrait être imaginée. Une attention particulière aux moyens et méthodes participatives mises en œuvre contribuerait également à diffuser plus largement une « culture de la participation ». L'analyse des pratiques et des projets menés pourrait contribuer à la mise en place d'observatoires participatifs.

### ❖ **Identifier et valoriser davantage les compétences internes des membres du conseil de développement :**

Décrypter et identifier les compétences multiples présentes au sein du conseil de développement pourrait renforcer l'efficacité de l'instance dans le déroulement de ses activités.

### ❖ **Travailler et s'articuler davantage avec les correspondants du Parc :**

Les actions développées par le conseil de développement pourraient se construire davantage avec les correspondants du Parc dans un souci de renforcement de l'ancrage territorial.

## VÍ. LA PLACE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DANS LA GOUVERNANCE DU PARC ET SON IMPACT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE

### Questions évaluatives :

- Quel jugement porter sur la place du conseil de développement dans le système de gouvernance du Parc ?
- Comment le processus participatif s'articule-t-il au processus de décision publique ?
- Comment qualifier la relation « élus / conseil de développement ? »
- Comment qualifier la relation « techniciens du parc / conseil de développement ? »
- Quelle prise en compte du CdD dans la mise en œuvre de la charte du parc ? Quels impacts mesurables ?

### 1. Une culture « Parc » encore balbutiante : l'enjeu d'un portage politique plus affirmé et de renforcement du dialogue dans les espaces institués (commissions thématiques, bureau, comité syndical).

Avant d'aborder de manière plus directe les questions relatives au conseil de développement, il est important de souligner combien les entretiens et en particulier ceux réalisés avec les élus, témoignent d'une « culture parc » encore balbutiante. Pour être plus précis, les propos des acteurs ciblent un certain « problème de culture » présent à la fois dans la vision (ambitions du PNR) et les modes de faire où prédomine largement une culture administrative. Celle-ci se caractérise par une logique plutôt verticale, une approche sectorielle et programmatique, un mode d'action publique essentiellement lié à l'appel à projet,

une posture d'expertise qui laisse peu de place au dialogue, aux démarches participatives et à l'innovation

Une grande partie des entretiens et en particulier les entretiens avec les élus renvoie finalement à une question de culture, c'est-à-dire un ensemble d'habitudes, de pratiques, de normes et de croyances qui sont perçues comme des freins à la fois à la participation citoyenne mais plus largement à la mise en œuvre de la charte du Parc elle-même, et du développement d'un « esprit parc » qui peine à émerger.

Les éléments récurrents au sein de ces discours ciblent la nécessité de renforcer le portage politique du parc et le cadre commun. De fait, les élus interrogés insistent sur l'amélioration du dialogue entre élus et du renforcement d'une vision politique commune. Des lignes de partage semblent se dessiner entre élus convaincus pour lesquels le PNR est le seul outil de développement local permettant au territoire de ne pas « devenir

*une réserve d'indiens »* et un second groupe, « *ne sachant pas vraiment comment marche le parc »*, beaucoup moins investis et peu porteurs de la stratégie territoriale. Une autre ligne sépare ceux qui siègent dans les espaces stratégiques du parc et ceux qui sont en dehors, pas forcément au fait des vocations et des stratégies du PNR.

*« Ici dans les festins presque aucun maire ne cite le parc. Pourtant c'est un rôle dévolu aux élus,*

---

*« Il est essentiel de renforcer les priorités du PNR au-delà des approches programmatiques, des dispositifs, des appels à projet. Ce sont des tuyaux de financement et il manque trop souvent de stratégie. On prend les choses à l'envers. Le PNR fait essentiellement en fonction des financements prévus. »*  
(Elu local)

---

celui de la « bonne parole » auprès des habitants. (...) Le parc est jeune bien sûr mais c'est aussi parce que les élus ne sont pas tous très motivés et pas tous au courant (...) Nous avons un souci de portage. Il faut le renforcer. » Le risque dans ces conditions est que le Parc peut être perçu comme « éloigné », « technocratique », « hors sol », finalement pas toujours « suffisamment connecté aux besoins et enjeux des petites communes » et « aux réalités de terrain ».

L'insuffisance de dialogue dans les espaces institués que sont les commissions thématiques du parc mais également le bureau ou le conseil syndical sont régulièrement évoqués dans les entretiens avec les membres du conseil de développement et les élus. Les entretiens

témoignent d'un sentiment partagé relatif aux espaces existants où la stratégie du PNR pourrait être davantage explicitée, partagée et affinée. « Les commissions thématiques c'est très institutionnel. Finalement l'espace le plus important c'est le groupe de travail. C'est là où se construisent collectivement les idées et les actions intéressantes. »

Il s'agit là d'un des fondamentaux du développement local à savoir une réponse locale aux questions : « Que souhaitons-nous pour notre territoire ? Que voulons-nous et que pourrions-nous faire ensemble ? Comment allons-nous nous y prendre ? ».

**Dans cette perspective, les espaces stratégiques qui existent déjà (conseil syndical, bureau, etc.) sont vécus comme des espaces à**

**améliorer dans la recherche d'une discussion plus ouverte et plus visionnaire permettant un plus fort portage politique.**

De fait, l'institutionnalisation progressive des démarches de développement territorial en cours depuis de nombreuses années n'épargnent pas les parcs naturels régionaux et autres territoires de projet. Ces phénomènes, qui ne sont pas spécifiques aux Préalpes d'Azur, sont identifiés depuis longtemps et largement décriés par les réseaux professionnels du développement.<sup>31</sup> Dans ce contexte les évolutions de l'action publique, la culture administrative freine parfois la réactivité et la proximité avec les communes et leurs habitants et plus largement les citoyens.

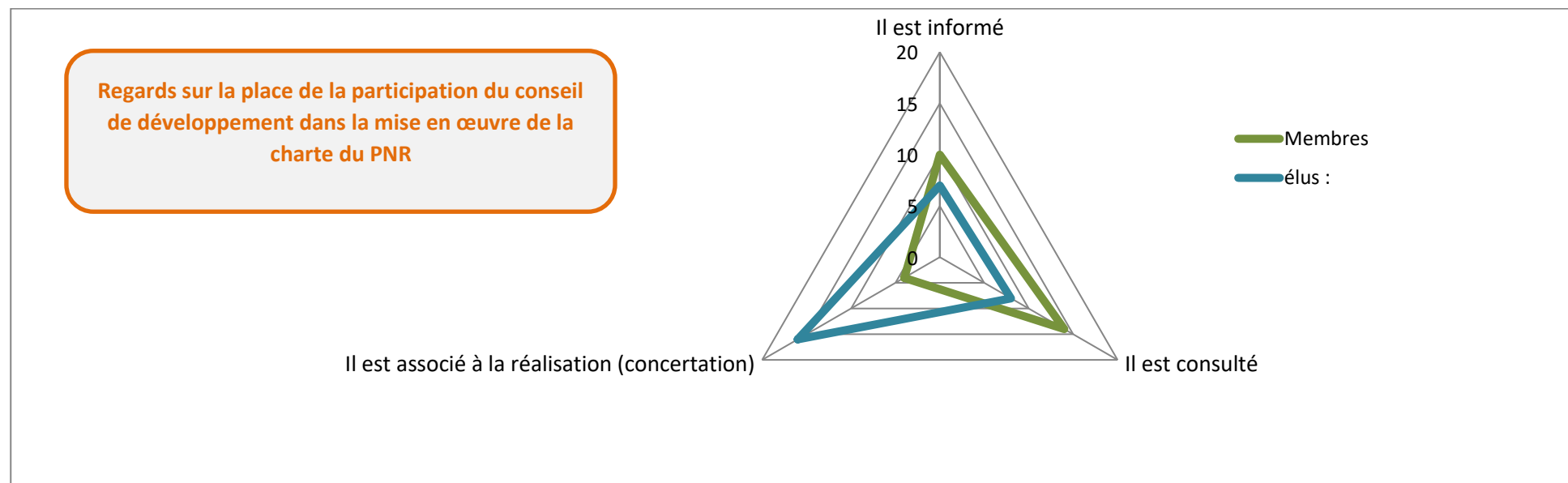
---

*« (...) Le PNR ça manque souvent de souplesse en particulier cela devrait s'adapter à de petits projets et s'adapter davantage aux réalités des petites communes. En fait le PNR c'est un peu techno, trop expert, trop « nous on sait ce qu'il faut faire » et peu adapté. On risque à chaque fois de construire des usines à gaz. »*  
*(Elu local)*

---

<sup>31</sup> Voir à ce sujet les actes depuis plusieurs années des différentes Rencontres Nationales des Métiers du Développement Territorial.

## 2. Des perceptions différentes entre élus et membres du conseil de développement sur la place de la participation au sein du PNR.



Les résultats de l'enquête auprès des élus et des membres du conseil de développement révèlent une différence de perceptions sur la place du conseil de développement dans la mise en œuvre de la charte du parc et plus largement dans la gouvernance du PNR. En effet, les membres se sentent seulement consultés alors que les élus ayant répondu ont le sentiment que le conseil est davantage associé, indiquant ainsi un degré supérieur de participation.

Les élus ayant répondu à l'enquête sont visiblement des élus qui connaissent relativement bien le conseil de développement dans la mesure où ils déclarent en connaître les missions et sont capables d'identifier et de citer les objets de travail poursuivis par le conseil de

développement. Ils mettent en avant des sujets de travail (énergie, eau, agriculture, valorisation des espaces ruraux...) et pointent également le rôle du conseil de développement dans sa posture d'écoute du territoire et de participation citoyenne. Ils relèvent essentiellement le rôle de force de proposition du conseil ainsi que sa capacité de diffusion et de communication en proximité à l'échelle communale.

Aux yeux des élus ayant répondu à l'enquête le conseil de développement est plutôt **bien associé** à l'élaboration de la stratégie du syndicat mixte ainsi (même si c'est dans une moindre mesure) qu'à l'élaboration des programmes, des projets et de la mise en œuvre des actions. Les élus ayant répondu situent ainsi la relation

syndicat mixte et conseil de développement dans une dynamique constructive fondée en grande partie sur une logique de concertation (par rapport à la consultation ou à l'information). Ils reconnaissent également à une grande majorité le rôle que devrait jouer le conseil de développement en matière d'évaluation. Ils considèrent à une grande majorité que le conseil de développement est légitime pour formuler et transmettre aux élus avis et propositions émanant des habitants et des acteurs du territoire. Ils estiment à plus de 84% que le conseil de développement est reconnu par les élus comme un organe de participation citoyenne dans la mise en œuvre de la charte du PNR et que cette reconnaissance est essentiellement due à la mobilisation par le conseil des acteurs et

habitants ainsi qu'au fait que son existence est inscrite officiellement dans la charte et les statuts du syndicat mixte.

Les commentaires des élus sur le travail du conseil sont plutôt positifs renvoyant à la fois à un sérieux, une « *professionnalité* » « *une méthodologie* », dans l'organisation des débats et dans la façon de « *mettre en évidence un ensemble de problèmes* ». Les rencontres sont vécues comme un espace de « *parole libre et partagée* », « *enrichissantes* », faisant « *entendre les véritables enjeux de notre territoire* » et une qualité de « *diagnostic* ». D'autres commentaires plus critiques pointent une dimension « *trop technique* », ou bien « *pas assez attractif* » pour le plus grand nombre.

Il est intéressant de noter, à travers l'enquête, les différences de perception entre élus et membres du conseil de développement qui se sentent nettement moins associés aux stratégies et aux actions du syndicat mixte. **Les membres du conseil de développement se situent davantage dans une relation d'information et de consultation que dans une dynamique de concertation.** A la question « *avez-vous le sentiment que le CdD est suffisamment reconnu et pris en considération par les élus du SM ?* », 81,9% des réponses se positionnent dans un degré inférieur à 3 sur une échelle de 0 à 5. Les réponses du conseil de développement évoquent le manque général de culture de la concertation, la faible implication des élus dans les débats et les restitutions organisées par le conseil de développement.

De fait, si la structure organisationnelle et les statuts permettent une certaine légitimité du conseil de développement celui-ci se sent davantage « *consulté* » voire « *toléré* » que véritablement concerté et reconnu comme un partenaire véritable, c'est-à-dire une forme « *d'égal* » inscrit dans une relation horizontale. Notons que pour 77% des membres ayant répondu au questionnaire, le conseil de développement devrait être associé bien en amont. La majorité des réponses traduisent une place du conseil de développement dans la gouvernance du parc jugée insuffisante. Même si les relations avec les élus sont qualifiées de « *bonnes* », les réponses évoquent néanmoins un **dialogue « *trop rare* », « *trop convenu* », une « *faible participation des élus aux travaux du CdD* », un « *manque global de culture de la concertation.* » L'avis du conseil de développement n'est pas suffisamment pris en compte pour 81.9% des membres et les commentaires indiquent que la prise en considération du CdD n'est pas instituée.**

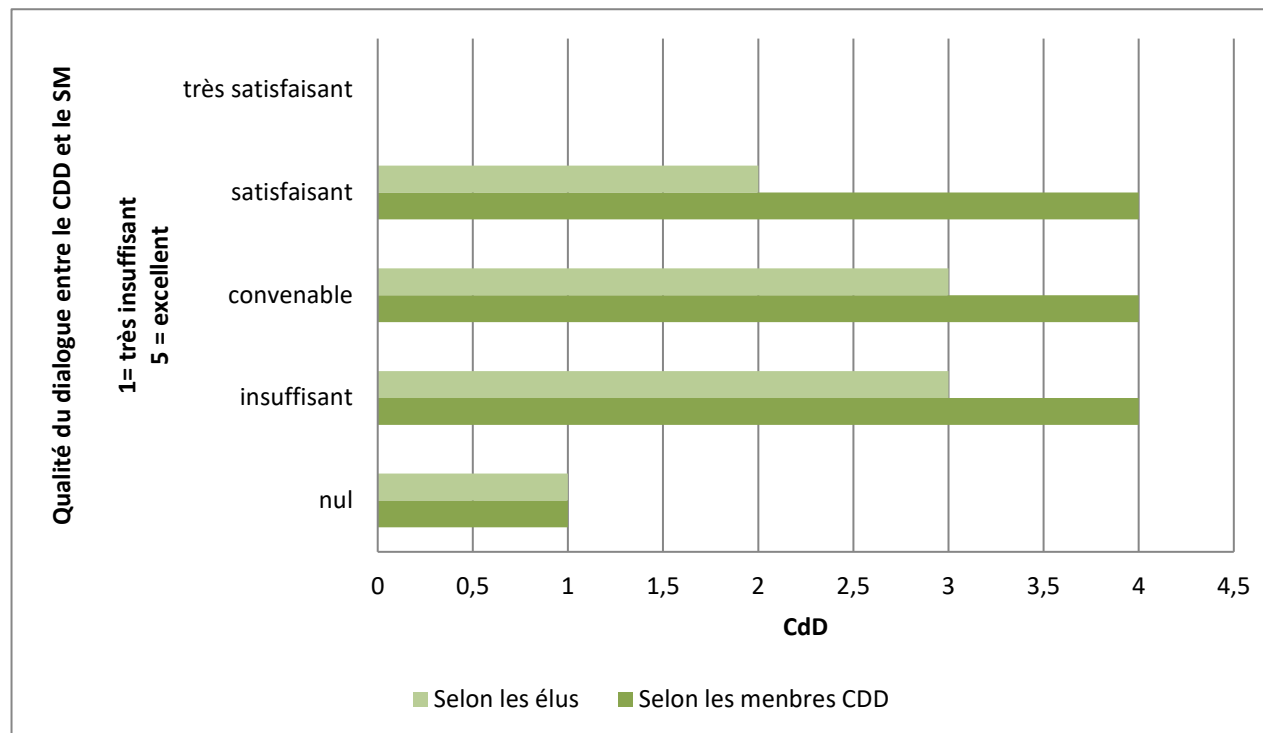
Il apparaît clairement que la perception des degrés de prise en compte de la dynamique participative (information / consultation / concertation) diffère selon qu'on est élu ou membre du conseil de développement. Nous faisons également l'hypothèse que s'il s'agit d'une question essentielle pour les membres du conseil de développement, celle-ci demeure moins cruciale pour les élus dont les réponses davantage paradoxales peuvent témoigner d'une absence de définition précise des registres de la participation.

### 3. Elus du Parc / conseil de développement : une relation à renforcer par des dispositifs structurels

La relation syndicat mixte et conseil de développement a été abordée lors des entretiens individuels. Il est intéressant de noter que pour les élus interrogés celle-ci est souvent mise au même plan que le fonctionnement général du bureau, du conseil syndical ou plus généralement du PNR lui-même. La reconnaissance du conseil de développement reste quelque chose de laborieux dans la mesure où « *les agitateurs d'idées, les élus, le plus souvent ça les dérangeant (...)* *Le CdD suscite des idées, des réflexions. C'est un aiguillon et les élus en ont parfois peur.* » (Elu local)

Est ainsi pointée une question touchant davantage à la culture politique dominante, peu habituée à laisser une vraie place à la participation citoyenne hors des périodes électorales. Ainsi « *La relation élus / CdD c'est un peu « je t'aime, moi non plus ».* *Le CdD manque de légitimité au sein du comité syndical. Il a peu de temps de parole et un représentant du conseil de développement devrait sans doute siéger de façon permanente au bureau du PNR* » (Elu local).





Du côté des membres, mais également des élus ayant répondu à l'enquête et aux entretiens, la relation « élus / CdD » est l'expression de certaines frustrations et renvoie à un sentiment de « peu de place », de « manque de reconnaissance », de « marginalisation ». Comme l'indique un ancien membre, « *quelque part, la plupart des élus ne comprennent pas vraiment ce qu'est la participation citoyenne et à quoi elle pourrait servir. (...) Il faut que tu restes dans ton petit coin. (...) Et c'est inutile et scandaleux de nous retrouver dans un conseil syndical et de ne pas pouvoir nous exprimer vraiment. Cela t'atteint quand tu mets autant d'énergie et de*

*convictions pour le développement du territoire. »*  
(Ancien membre du CdD)

Cependant, certains notent également une évolution positive dans la relation élus / conseil de développement : « *au début, le CdD c'était mal vu. De quoi se mêlait-il ? Mais finalement, c'est tellement bien mené, le travail est de qualité ce qui fait que progressivement ça bouge. (...) Ils sont de plus en plus écoutés. La prise en compte se fait doucement* » (Agent du syndicat mixte).

De fait, pour les élus les plus impliqués dans la vie du Parc, le conseil de développement est perçu

de manière plutôt positive. Pour les membres du conseil c'est la conséquence d'un laborieux travail de légitimité où les efforts ont porté durant les premières années à « *démontrer notre non-nocivité sur le plan politique* ». Les propos des élus sur le conseil de développement se situent régulièrement sur un mode comparatif avec le fonctionnement général des organes du parc (syndicat mixte, bureau, commissions thématiques).

**Il est important de noter que l'absence de cadre formalisé dans la relation entre élus du**

---

*« Pour moi, le CdD c'est indispensable pour le territoire. (...) Beaucoup d'élus ne savent pas trop comment marche le parc et le territoire, alors que le CdD c'est des gens de terrain »* (Elu local)

---

**syndicat mixte et conseil de développement constitue un élément limitant** pour une meilleure prise en compte des processus participatifs. S'il est invité au comité syndical le conseil de développement ne dispose pas pour autant d'une place confortée et d'un véritable temps de parole. De la même manière, il est actuellement invité aux réunions du bureau mais simplement une fois sur deux. Les raisons de cette semi-présence n'ont jamais été vraiment explicitées. Est-il vraiment considéré comme un partenaire ? Est-il simplement toléré ?

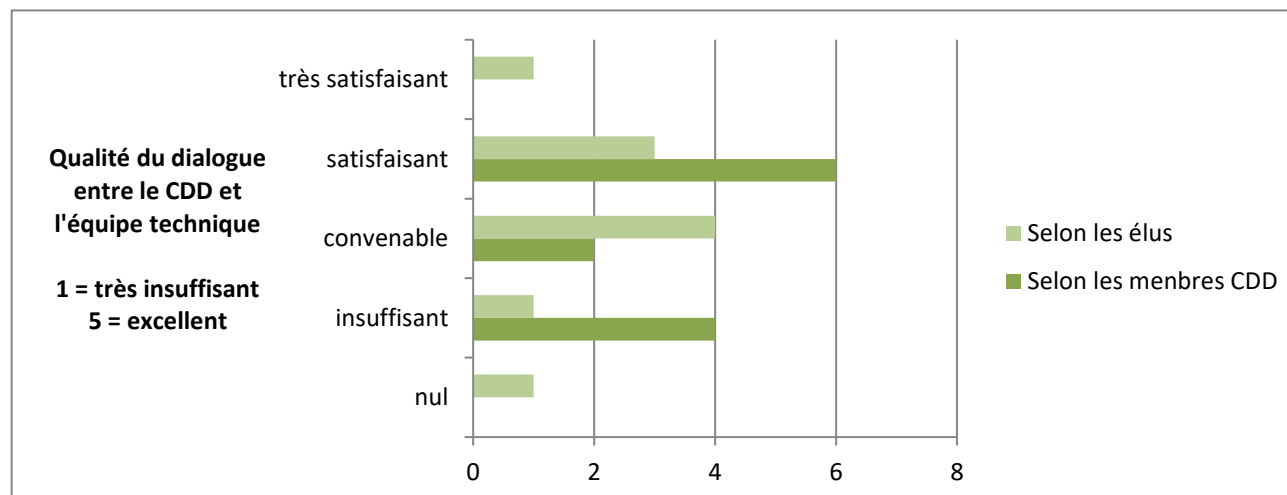
Il existe aussi un **élu référent** du conseil de développement. C'est une disposition qui a été mis en œuvre dans la phase de préfiguration et de construction du conseil de développement. L'élu en question était chargé de faire état des propositions liées à la constitution du conseil de développement à ses pairs. Aujourd'hui, après plusieurs années d'existence et de travail du conseil de développement, quel est ou devrait être le rôle de l'élu référent ? Il n'existe pas véritablement de doctrine à ce sujet parmi les élus du parc. De son côté, le CdD rappelle les dangers de « l'effet entonnoir et filtre » qu'ont pu constituer pendant les premières années les deux seuls interlocuteurs du conseil d'administration du CdD, à savoir la directrice du Parc et l'élu référent qui concentraient l'essentiel des informations émanant du conseil de développement mais sans redescendre de manière réciproque les informations issues des échanges entre élus au conseil de développement sur ses propositions.

*« Le CdD, c'est des gens qui en veulent vraiment, ils ont un vrai esprit Parc. Ils sont actifs. C'est nécessaire parce qu'eux ils ont à prêcher dans le désert. Alors que les élus ont parfois une vision plus restrictive de leur territoire centrée sur la commune. Les maires se mobilisent plus facilement s'il se passe quelque chose chez eux. C'est le risque de chacun sous son clocher ! »*  
(Elu local)

Enfin, nous n'avons noté dans l'existence du conseil de développement que **très peu de saisines formelles de la part du syndicat mixte**. Même s'il est régulièrement sollicité de manière informelle de la part de l'équipe technique et parfois d'élus cette absence de formalisation de la part des instances politiques du parc renforce le sentiment de marginalisation ressenti par les membres du conseil de développement. Cette indifférence peut être vécue comme un désintéret face au travail accompli ou bien encore comme un refus implicite de donner suite à des actions engagées par le CdD dans la mesure où elles ne sont pas contrôlées par le Syndicat mixte. De fait, même si pour de nombreux élus le conseil de développement joue un rôle important et effectue un travail de qualité, **la relation élus / conseil de développement ne s'intègre pas dans une dynamique structurelle, elle reste avant tout fonction des circonstances et de la qualité des relations interpersonnelles**.

#### 4. Techniciens du Parc / conseil de développement : une relation à renforcer dans l'organisation des chantiers au quotidien.

Les remarques établies à propos de la relation élus / conseil de développement peuvent se décliner également en partie à propos de la relation équipe technique du parc / conseil de développement. Les enquêtes et les entretiens relatifs à la relation avec l'équipe technique du PNR montre que le dialogue existe mais qu'il reste à construire plus finement et surtout, là encore, de manière plus structurelle, plus formalisée. Les relations sont en effet davantage interpersonnelles que formalisées, même s'il existe un espace de suivi concernant le poste du chargé de mission du conseil de développement associant la direction et le bureau du CdD.



De manière plus globale les membres du CdD ne s'estiment que moyennement reconnus par l'équipe technique du PNR et moyennement pris en compte. Le discours des techniciens sur l'association du CdD ne présente pas réellement de convergences. Certains estiment qu'ils associent le CdD, d'autres qu'ils auraient pu le faire mais n'y ont pas toujours pensé ou bien n'ont pas véritablement les moyens ou le temps pour le faire.

La culture technique dans le champ du développement territorial n'est pas toujours très familiarisée avec le champ de la participation. Lors des entretiens réalisés avec les chargés de mission, nous avons retrouvé les éléments classiques liées à la tension entre représentativité et engagement qui témoignent de la part de l'équipe d'une insuffisante connaissance de la posture spécifique du conseil de développement qui ne se veut pas représentatif mais animateur. La lecture prédominante au sein de l'équipe technique du PNR reste avant tout fondée sur une approche de la participation liée à une forme de représentativité territoriale. Dans cette lecture la légitimité d'une instance participative est directement corrélée à sa capacité représentative comme l'affirme le témoignage suivant : « *par rapport au CdD, l'équipe du PNR pense que ses membres ne sont pas représentatifs (...) qu'ils ne sont donc pas légitimes et donc, quel est le poids de la parole de X, Y Z....* (...) On perd beaucoup de

temps sur ces question de représentativité / légitimité.» (Agent du syndicat mixte)

Pour plusieurs techniciens du parc, « *Il serait important aussi de mieux définir la participation entre nous au sein de l'équipe. Ce serait intéressant. Car c'est un peu flou. Chacun a sans doute ses propres représentations de la participation et c'est un sujet qui est peu abordé* » (Agent du syndicat mixte)

Au quotidien, le conseil de développement est globalement vécu par l'équipe technique du PNR davantage comme « **quelque chose d'à côté** » du fonctionnement du parc que comme un élément totalement intégré à leur mission. Il est de fait marginalisé. A plusieurs reprises, les agents ont indiqué qu'ils n'étaient « *pas assez nombreux pour travailler comme le CdD dans une logique d'animation territoriale.* » Nous notons

---

*« (...) dans les relations à l'équipe technique : il se passe un peu tout. Le CdD a des liens directs avec le chargé de mission et si ça se passe bien c'est cool sinon c'est un problème. C'est un facteur lié aux personnes. Nous n'avons de dimensions formalisées pour penser cette relation. Comment faire ? (...) C'est parfois difficile pour moi car les agents me demandent combien de temps ils doivent consacrer au CdD. Nous avons besoin de formalisation. Comme nous l'avons d'ailleurs fait avec le conseil scientifique.»* (Agent du syndicat mixte)

---

sur ce point que le CdD dispose d'un seul agent salarié et qu'il s'agit là peut-être davantage d'une question de posture et de culture que d'une faiblesse de moyens. Nous pointons également dans cette dimension les problèmes de temps omniprésents dans les discours des agents. Le temps manque ! Et dans la mesure où le temps manque c'est malheureusement souvent la relation de proximité avec les acteurs et les habitants qui risquent d'en faire les frais. Cela n'est pas spécifique au fonctionnement du PNR et renvoie à un constat désormais classique d'éloignement des institutions prises dans des modes de fonctionnement et d'action publique de l'entre-soi et renvoyant à la notion de « formalisme bureaucratique » développée par Michel Crozier dans les années 1970.<sup>32</sup>

La prise en compte de processus participatifs territoriaux suppose des changements de pratiques et de postures des professionnels de l'action publique. C'est un « pas de côté » qui peut être vécu comme une opportunité, une manière de renforcer le sens dans la pratique du métier ou bien au contraire comme une contrainte supplémentaire, une obligation à sortir de sa « zone de confort », ou bien encore une démarche inutile et chronophage. « *Comment on pourrait améliorer le lien entre le CdD et les salariés du PNR ? Soit c'est un problème de temps, ou bien simplement, le plus souvent, on*

---

<sup>32</sup> Crozier Michel, « Le phénomène bureaucratique », Paris, Le Seuil, 1963 et aussi « La société bloquée », Paris, Le Seuil, 1971.

*n’y pense pas, cela nous est étranger, c’est une autre culture.* » (Agent du syndicat mixte).

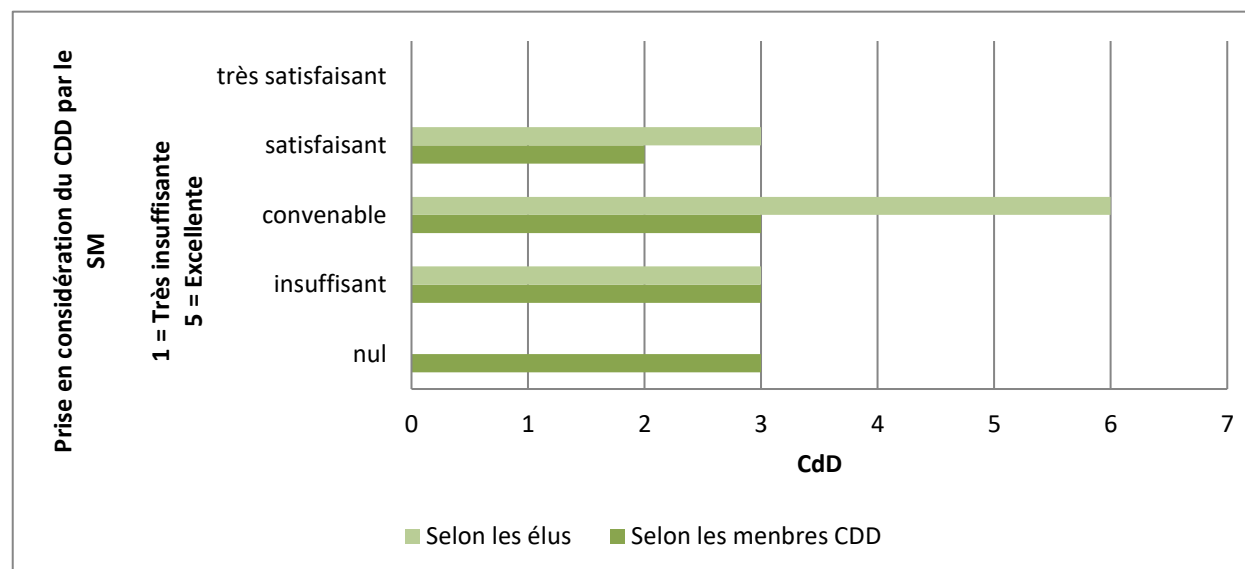
Les quelques éléments qui visent à structurer la relation entre l’équipe technique du parc et le conseil de développement (réunion trimestrielle de suivi du chargé de mission du conseil de développement) mérite vraisemblablement de s’étoffer.

Même si le principe de non subordination de l’instance participative doit être garanti dans la durée, l’absence de relations formalisées entre services techniques et instances participatives marginalise la participation et font courir le risque d’une déconnexion ou d’une concurrence entre les travaux des uns et des autres. L’idée d’une plus forte harmonisation et éventuellement d’une mise à disposition des agents au service du dialogue territorial dans les domaines dont ils ont la charge constitue une piste d’amélioration. La formation des agents et le partage d’une culture mieux partagée de la participation constitue un nouvel enjeu.

## 5. La prise en compte du conseil de développement et ses impacts dans la mise en œuvre du projet de territoire.

Les résultats de l’enquête montrent là encore une représentation un peu différente entre élus et membres du conseil de développement sur la prise en considération du conseil de développement dans la définition et la mise en œuvre du projet de territoire. Nous notons qu’aucun d’entre eux n’estiment que cette prise en considération est très satisfaisante alors qu’un petit nombre de réponses des membres estiment que c’est très insuffisant. La plupart des réponses se concentrent sur 3 niveaux, d’insuffisant à satisfaisant, avec une vision plus positive de la part des élus. Il s’agit là encore de représentations.

Précisons tout de suite que le conseil de développement n’a pas mis en œuvre lui-même un suivi évaluatif dans la durée permettant de mieux cerner ses impacts, ses réussites ou ses échecs, ses capacités d’influence, l’écoute qu’il reçoit auprès des décideurs politiques ou techniques. Cette information est lissée à travers les différents rapports d’activités, par essence synthétiques. Elle est parfois l’objet de discussions informelles entre les membres mais ne renvoie pas véritablement à un « exercice de mesure » des impacts davantage formalisé et objet d’un partage collectif. Du coup, chacun dispose de ses propres représentations à partir de son expérience vécue dans l’activité du conseil et de sa personnalité. Si bien que si, pour certains le conseil de développement est entendu et joue un rôle utile pour le développement du territoire, pour d’autres, les efforts déployés sont quasiment vains. La réalité est sans doute plus



complexe et moins caricaturale, comme en témoigne l'analyse des actions menées par le conseil de développement. La reprise des propositions émanant du conseil de développement varie selon les sujets. Les membres considèrent qu'elle a été bonne sur le chantier « énergie », moyenne ou partielle concernant les chantiers « agriculture » et « paysage » et plutôt mauvaise sur les volets « tourisme et Open street map ».

A partir du récit et de l'analyse des principaux chantiers menés par le conseil de développement, il est plus aisé d'identifier les impacts de cette instance dans la mise en œuvre du projet de territoire.

De fait, les impacts du conseil de développement, même s'ils ne sont pas forcément véritablement quantifiables, sont multiples et se jouent à différents niveaux. Les principaux points que nous avons pu repérer sont :

- **Des conséquences directes sur l'élaboration des stratégies du parc et des programmes d'actions (charte du PNR, programme Leader, dispositif « Espaces Valléens »).** C'est le cas de l'ensemble du travail mené dans le cadre des paysages et des diagnostics agraires qui ont alimenté la charte du parc et son programme d'actions, même si certaines déceptions ont pu être évoquées quant à l'insuffisant essaimage de la méthode des diagnostics agraires ou de plans paysagers locaux. Les travaux menés sur les énergies et sur l'eau constituent également des démarches tout

à fait pertinentes (appui à la production des avis obligatoires du parc ; contribution à une stratégie énergétique du PNR ; appui au syndicat mixte sur la gestion du bassin versant, alimentation active de la commission thématique du parc, etc.). Le projet sur le tourisme durable et l'itinérance est sans doute celui où la rencontre entre l'espace politico-technique du PNR et le conseil de développement a été le moins fructueux.

- **Un apport lors de sollicitations informelles dans le cadre de réunions de travail de l'équipe technique ou de jurys ; au sein des commissions thématiques , dans les espaces de réflexion sur le programme Leader, ou Espaces Valléens**
- **Des conséquences directes sur les communes** et dans la relation aux maires et conseillers municipaux (reprise par la CASA des diagnostics agraires, projet de Collongues sur la reprise agricole...) et dans l'émergence de micro-projets.
- **Un rôle de production de connaissances partagées** qui enrichit le diagnostic territorial en permanence (diagnostic agricole, foncier, tourisme et sentiers, eau...) Plus largement le conseil de développement contribue au projet de territoire par :

- **Un rôle formatif et d'éducation populaire**, qui facilite la montée en compétences des personnes en relation avec les débats collectifs et les productions (c'est le cas dans l'ensemble des chantiers du conseil de développement).
- **Un rôle de mobilisation sociale** qui facilite le croisement des regards et des expériences (dans l'ensemble de ses actions avec une ampleur variable).
- **Un rôle de vigilance et d'exigence sur les enjeux de la charte**, qui s'exprime dans l'ensemble des chantiers menés et qui permet de la maintenir vivante.
- **Une vision prospective**, qui se permet en effet de penser les futurs possibles et souhaitables du territoire sans avoir les contraintes temporelles des élus et des équipes techniques dans cette dimension, de façon « *inventer ici une autre vie* ».

L'analyse des actions menées dans la durée montre effectivement des effets, des impacts. Les changements ne sont peut-être pas toujours aussi rapides ou massifs que l'on espérait au départ, mais ils existent indéniablement, ... à leur mesure.

## 6. Une participation entre indifférence et marginalisation

A l'issue de cette partie, deux visions distinctes se dégagent des enquêtes, entretiens et focus groupes. Si pour les élus et les agents rencontrés le conseil de développement est globalement reconnu et associé, pour les membres il demeure relativement marginalisé dans la mise en œuvre de la charte de Parc. L'énergie et les efforts déployés par les membres du conseil de développement dans leur démarche d'animation du dialogue territorial et leurs productions se heurtent finalement à une relative faible prise en compte par les organes du syndicat mixte et les actions déployées. Cet écart dans les perceptions de la reconnaissance et de la prise en compte du processus participatif révèle des conceptions différentes de la participation et de sa mise en œuvre.

Il est clair que les attentes des différentes parties prenantes ainsi que leur niveau

d'exigence ne sont pas les mêmes. En effet, pour les membres du conseil de développement la participation est vécue comme un principe clé et fondateur d'une démarche de Parc naturel régional. Elle est en quelque sorte inscrite dans l'essence même du processus à travers l'idée « *d'un faire territoire ensemble, pour qu'une autre vie s'invente ici.* » Reprenant à son compte les fondamentaux du développement local d'une approche globale, ascendante et participative, le conseil de développement aspire à une participation citoyenne en capacité d'impulser les dynamiques d'action du Parc et d'insuffler une philosophie d'intervention davantage ancrée dans le territoire. Dans cette perspective, le conseil de développement à partir, d'un travail d'animation du dialogue territorial, pourrait jouer un rôle important pour nourrir les groupes de travail et les commissions thématiques du Parc à partir desquels des orientations et des programmes d'actions pourraient être déclinés. C'est cette dynamique ascendante et intégrée qui est recherchée par le conseil de développement.

Dans les faits, la dimension ascendante reste limitée et les commissions thématiques ne jouent pas véritablement leur rôle.

En effet, le mode d'action publique dominant demeure essentiellement techniciste fondé sur des logiques d'appels à projets, des programmes descendants en valorisant une expertise non-citoyenne. Dans ce cadre, la participation ne revêt pas le même sens, elle n'est pas vraiment intégrée au processus mais occupe un espace « à côté ». Dans un cas, la participation est appréhendée comme une condition *sine qua non* du projet de territoire et de sa mise en œuvre, dans l'autre, elle convoque une certaine indifférence ou au mieux elle est considérée comme pouvant être « *un plus* » prolongeant ou enrichissant la mise en œuvre d'actions pensées en amont par la sphère technique et politique.



## QUELS ENSEIGNEMENTS ?

LA PLACE DU CdD DANS LA GOUVERNANCE DU PNR ET SES IMPACTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE		
Questions évaluatives	Atouts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel jugement porter sur la place du conseil de développement dans le système de gouvernance du PNR ?</li> <li>• Comment qualifier la relation « élus / conseil de développement ? »</li> <li>• Comment qualifier la relation « techniciens du parc / conseil de développement ? »</li> <li>• Quelle prise en compte du CdD dans la mise en œuvre de la charte du parc ? Quels impacts mesurables ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une perception positive du conseil de développement et de la place de la participation de la part des élus les plus impliqués dans la vie du parc</li> <li>✓ Une confiance qui s'est établie peu à peu entre les élus les plus impliqués et le conseil de développement</li> <li>✓ Le CdD est présent au comité syndical et au bureau (une fois sur deux)</li> <li>✓ La coopération existe entre techniciens et conseil de développement.</li> <li>✓ Un temps de suivi du chargé de mission du CdD est mis en place chaque trimestre</li> <li>✓ Dans ses activités le CdD joue souvent un rôle de « défricheur » et innove dans la manière dont il aborde les sujets par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ le paysage comme ossature de la charte,</li> <li>○ les diagnostics agraires comme une façon de mieux comprendre les dynamiques foncières et les potentialités agricoles,</li> <li>○ l'itinérance comme mode développement touristique sur des zones délaissées ; l'utilisation de Open Street Map et les carto-parties pour valoriser les ressources</li> <li>○ la dynamique de « médiation territoriale » pour dépasser les conflits locaux liés à</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une culture parc encore balbutiante, l'enjeu d'un portage politique plus affirmé pour favoriser la construction d'un cadre commun et partagé. Le conseil de développement a-t-il un rôle à jouer dans la facilitation du dialogue entre élus et dans la perspective d'un cadre commun plus partagé ?</li> <li>✓ Un dialogue entre élus à renforcer dans les espaces institués (SM, bureau)</li> <li>✓ Des perceptions différentes sur le degré de participation du CdD et sa place dans la gouvernance du parc.</li> <li>✓ Insuffisance des cadres formalisés dans la relation entre les élus du SM et le CdD. La construction de dispositifs formalisés inscrivant le dialogue élus / conseil de développement dans la durée et dans une approche structurelle de la gouvernance du parc apparaît comme un enjeu central.</li> <li>✓ Le rôle de l'élu référent du conseil de développement n'est pas aujourd'hui défini.</li> <li>✓ On note une quasi absence des saisines de la part du PNR au conseil de développement. Les modalités d'organisation des saisines ne sont pas définies.</li> <li>✓ Une culture technique faiblement sensibilisée aux démarches participatives.</li> <li>✓ Une coopération techniciens / CdD davantage liée à des facteurs individuels qu'à des</li> </ul>

## LA PLACE DU CdD DANS LA GOUVERNANCE DU PNR ET SES IMPACTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE

Questions évaluatives	Atouts	Limites
	<p>l'implantation d'éoliennes et ouvrir plus largement le débat sur l'énergie dans le territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Le développement d'une réflexion sur les ressources en eau, par la participation sur une zone test</li> <li>✓ Les activités liées au conseil de développement débouchent souvent sur l'embauche au sein du PNR de chargés de mission thématiques (paysage, énergie...). Les services civiques ou stagiaires du CdD sont parfois débauchés directement par le Parc.</li> </ul> <p><b>Les impacts les plus mesurables :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2010 -2011 : une participation active du CdD et une certaine influence dans l'élaboration de la charte du parc ainsi qu'à l'élaboration du programme d'actions prioritaires</li> <li>✓ 2010-2011 : dans le cadre de la réflexion sur le tourisme durable, propositions d'actions reprises dans le programme d'actions prioritaires du SM et notamment le lancement d'une réflexion sur le tourisme itinérant mais non suivi d'effet pour l'instant au niveau du Syndicat mixte.</li> <li>✓ 2012-2013 : sur le volet Energie, rédaction par le CdD d'un recueil à destination du SM et des services de l'Etat, reflétant les débats qui se sont déroulés sur le territoire. Cela permet au CdD de contribuer à la consultation publique sur le SRE. Rédaction de notes en direction des élus du SM qui leur permettent de rédiger leurs avis sur le SRE et sa compatibilité avec la charte de territoire. Le président du syndicat mixte sollicite</li> </ul>	<p>dimensions structurelles. La construction d'une relation plus structurelle et formalisée apparaît comme un enjeu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Comment favoriser la rencontre entre une pratique administrative (plutôt verticale et centrée sur l'extérieur et les institutions) et une pratique du Conseil de développement (plutôt horizontale et ancrée, centrée sur les ressources internes et la population) ?</li> <li>✓ Une absence de dispositifs de « mesure » des impacts et de l'influence du CdD dans le développement de ses actions.</li> <li>✓ Une trop faible écoute et prise en compte des apports du conseil de développement dans la mise en œuvre du projet de territoire.</li> <li>✓ Une communication entre les membres du CdD et l'équipe technique du Syndicat mixte relativement faible et non structurée qui mérite d'être clarifiée et développée.</li> </ul>



**LA PLACE DU CdD DANS LA GOUVERNANCE DU PNR ET SES IMPACTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE**

Questions évaluatives	Atouts	Limites
	<p>le CdD pour animer les débats sur la transition énergétique et participer au débat national sur la transition et accompagner l'émergence d'une réflexion sur la stratégie énergétique du territoire.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 2012-2013 : suite aux travaux sur les circuits courts et les diagnostics agraires, un partenariat est construit avec la CCMA. Des propriétaires fonciers acceptent de louer leur terre pour installer un porteur de projet.</li> <li>✓ 2014 : sur le volet Energie le travail du CdD se poursuit, un chargé de mission thématique est embauché au sein du PNR, permettant la démultiplication de la dynamique engagée.</li> <li>✓ 2015 : participation du CdD à l'élaboration de la candidature LEADER et au GAL. Participation au programme Espaces Valléens.</li> </ul>	

## 7. Enjeux et préconisations

### ❖ « Sortir de la marginalisation » par une association la plus en amont possible du conseil de développement dans une dynamique ascendante :

Il s'agit là d'un principe clé de la qualité des démarches participatives. Dans le cadre du Parc des Préalpes d'Azur il s'agit d'envisager comment le conseil de développement peut être associé davantage en amont dans une dynamique de co-élaboration des stratégies et des programmes d'action. Cet enjeu se décline à travers différentes modalités :

- La reconnaissance des principes clé de qualité des démarches participatives et la construction d'une culture partagée de la participation. Dans cet esprit il est important de pouvoir échanger avec les élus, et également les techniciens de leur conception de la participation et de sa mise en œuvre dans le territoire. Le conseil de développement pourra à ce titre proposer aux élus et aux agents des séances d'échange et/ou de formation sur ce sujet.

- Inclure le temps de la participation et de la mobilisation dans les modes d'intervention du Parc en valorisant une approche innovante focalisée sur la recherche de l'ancrage territorial et de la valorisation des ressources locales.

- La construction d'espace de dialogue plus structurés avec le Syndicat mixte et l'équipe technique du Parc, permettant la reconnaissance du rôle de chacun et recherchant les complémentarités dans la construction du bien commun. Dans cette perspective, le conseil de développement pourrait devenir un membre permanent du bureau du Syndicat mixte, toujours à titre consultatif. De la

même manière sa présence au Comité Syndical pourrait être davantage affirmée en disposant d'un droit et d'un temps de parole.

- Des ajustements organisationnels dans la mise en œuvre des procédures d'élaboration et d'exécution des décisions en renforçant notamment les dynamiques ascendantes. Dans cette perspective, le conseil de développement pourrait jouer un rôle utile dans la co-élaboration des stratégies sectorielles de mise en œuvre de la Charte du Parc en nourrissant les commissions thématiques. Le renforcement des commissions thématiques du Parc dans leur dimension stratégiques apparaît comme un enjeu qui déborde le seul objet du conseil de développement et de la participation. Ainsi comment le conseil de développement pourrait davantage nourrir des commissions thématiques elles-mêmes davantage utiles à la mise en œuvre de la Charte du Parc ? Cette question stratégique sur le repositionnement des commissions thématiques mérite d'être débattue avec les instances décisionnelles et les équipes techniques pour qu'un schéma méthodologique ascendant puisse être conçu articulant : un travail préalable du CdD / la mise en place de groupes de travail / l'animation de commissions thématiques nourries par la production des groupes de travail / l'appui à l'élaboration des stratégies à partir des commissions thématiques / la validation par les instances politiques du Parc.

- Structurer et Instituer des temps de travail commun avec l'équipe technique du Parc paraît également important de façon à dépasser un mode relationnel fondé avant sur des dynamiques interpersonnelles. L'amélioration de la circulation de l'information entre les différentes parties prenantes

pour une action davantage coopérative et convergente constitue un enjeu. Il est important de pouvoir accéder et de partager les informations sur les actions du CdD et sur celles du Syndicat mixte de façon à mieux intégrer ou articuler les efforts de chacun.

### ❖ Formaliser des procédures de saisine du conseil de développement :

Le conseil de développement, s'il est parfois sollicité de manière informelle, est rarement saisi par les instances décisionnelles du Parc de manière formelle. Il serait important de mieux formaliser les éventuelles attentes à l'égard du conseil de développement à travers l'inscription dans des documents et une procédure de saisine.

### ❖ Mobiliser le conseil de développement pour participer à l'élaboration des projets d'action (ou des réponses aux appels à projets) ainsi qu'au cahier des charges des assistances extérieures :

La mobilisation du conseil de développement sur des réponses à appel à projet ou des cahiers des charges à assistance à la maîtrise d'ouvrage est une façon efficace de ne pas occulter la participation lors de consultation extérieure et de renforcer l'ancrage au territoire et la valorisation des ressources locales.

### ❖ Se doter de critères et d'indicateurs permettant de mesurer davantage les apports du conseil de développement dans l'élaboration des stratégies du Parc et dans la mise en œuvre des actions.

## Vii. Synthèse des enjeux et préconisations

Les différents points identifiés en matière d'enjeux et de préconisation peuvent être regroupés sous différents registres :

### 1 - Quelle place de la participation citoyenne et du CdD dans la gouvernance du Parc ? :

#### A. Agir en faveur d'une plus forte intégration des dynamiques citoyennes dans l'élaboration des stratégies et dans la mise en œuvre de la charte du Parc :

Il s'agit de dépasser ici les logiques de marginalisation de la participation citoyenne et d'envisager comment le Conseil de développement peut être associé **d'avantage en amont** dans une dynamique de **co-élaboration** des stratégies et des programmes d'action. Cet enjeu se décline à travers différentes modalités :

#### ❖ Clarifier et expliciter la notion de participation dans les documents statutaires et stratégiques du Syndicat mixte :

Les textes fondateurs du Syndicat mixte, s'ils reconnaissent la participation (et le Conseil de développement), demeurent néanmoins très imprécis sur la manière dont elle est appréhendée et sur ses modalités opératoires. Il semble important de préciser et clarifier ce qui est entendu par « participation » et les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle, en particulier les modes de relations au Conseil de développement. Un travail

conjoint entre Syndicat mixte et Conseil de développement permettrait de définir ce à quoi précisément est associé le Conseil de développement dans l'élaboration des stratégies, des programmes, des actions et des évaluations du Parc. Il serait également important de définir le niveau de participation en se référant aux notions d'accès à l'information / de consultation / de concertation / de co-élaboration. Ces éléments de précision et les procédures favorisant la participation citoyenne pourraient, par exemple, être décrites et intégrées dans le règlement intérieur du Syndicat mixte.

#### ❖ Procéder à l'adhésion par le Syndicat mixte du Parc à la charte de la participation du public émanant du Ministère de l'Environnement :

Il pourrait être proposé au Syndicat mixte du Parc d'adhérer à la charte de la participation du public. Cette charte constitue un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux. Elle peut être utilisée par les organismes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce. Les signataires peuvent également ajouter des valeurs et des principes et/ou préciser les modalités de leur mise en œuvre. Dans cette perspective, un travail mené avec le Conseil de développement favorisait la clarification du cadre de mise en œuvre de la participation dans le territoire du Parc en contextualisant cette Charte et en identifiant des critères ou indicateurs de mesure.

#### ❖ Participer au « bon moment », se situer en amont pour être utile à la préfiguration des stratégies et des actions du Parc :

Les actions développées par le Conseil de développement peuvent accompagner le Syndicat mixte dans la mise en œuvre des actions mais elles doivent également servir en amont à la co-élaboration des stratégies, des programmes d'actions. Plutôt que de situer dans un « à côté », il serait davantage pertinent de se situer à l'émergence des stratégies et des programmes d'actions dans une dynamique ascendante. Ce déplacement souhaité par le Conseil de développement suppose un réajustement de ses relations avec l'équipe technique et le Syndicat mixte et des changements dans les procédures actuelles (cf. points suivants)

#### ❖ Intégrer le temps de la participation et de la mobilisation dans les modes d'intervention du Parc en valorisant une approche innovante fondée sur la recherche de l'ancrage territorial et de la valorisation des ressources locales.

❖ Imaginer des espaces de dialogue plus structurés avec le Syndicat mixte, permettant la reconnaissance du rôle de chacun et recherchant les complémentarités dans la construction du bien commun. Dans cette perspective, le Conseil de développement pourrait devenir un membre permanent du bureau du Syndicat mixte, toujours à titre consultatif. De la même manière, sa présence au Comité Syndical pourrait être

davantage affirmée en disposant par exemple d'un droit et d'un temps de parole.

❖ **Procéder à des ajustements organisationnels dans la mise en œuvre des procédures d'élaboration et d'exécution des décisions en renforçant notamment les dynamiques ascendantes.** Dans cette perspective, le Conseil de développement pourrait jouer un rôle utile dans la co-élaboration des stratégies sectorielles de mise en œuvre de la Charte du Parc en nourrissant les commissions thématiques. Le renforcement des commissions thématiques du Parc dans leur dimension stratégiques apparaît comme un enjeu qui déborde le seul objet du Conseil de développement et de la participation. Ainsi comment le Conseil de développement pourrait-il davantage nourrir des commissions thématiques elles-mêmes davantage utiles à la mise en œuvre de la Charte du Parc ? Cette question stratégique sur le repositionnement des commissions thématiques mérite d'être débattue avec les instances décisionnelles et les équipes techniques pour qu'un schéma méthodologique ascendant puisse être conçu articulés : un travail préalable du CdD / la mise en place de groupes de travail / l'animation de commissions thématiques nourries par la production des groupes de travail / l'appui à l'élaboration des stratégies à partir des commissions thématiques / la validation par les instances politiques du Parc.

❖ **Structurer et instituer des temps de travail communs avec l'équipe technique du Parc** paraît également important de façon à dépasser un mode relationnel fondé avant sur des dynamiques

interpersonnelles. L'amélioration de la circulation de l'information entre les différentes parties prenantes pour une action davantage coopérative et convergente constitue un enjeu. Il est important de pouvoir accéder et de partager les informations sur les actions du CdD et sur celles du Syndicat mixte de façon à mieux intégrer ou articuler les efforts de chacun. Au-delà, il s'agit de **mieux intégrer et articuler les actions du CdD dans les programmes d'actions du Syndicat mixte.** Sans instaurer de logique de subordination, il est important de veiller à une plus forte association et coopération dans l'élaboration des programmes d'actions entre le Conseil de développement et le Syndicat mixte. Dans cette optique le Conseil de développement transmet au Syndicat mixte et aux agents du Parc l'ensemble de ses fiches-actions. De manière réciproque, il pourrait être envisagé que les fiches-actions du Syndicat mixte soient diffusées au Conseil de développement de manière à procéder à des formes de calage dans lesquelles la recherche de complémentarité et d'enrichissement réciproque soit effective. Ces fiches pourraient notamment comporter une rubrique « Participation » dans laquelle seraient précisés les attendus en la matière ainsi que les modes opératoires de mise en œuvre et les liens éventuels avec les actions du Conseil de développement. Ces enjeux de transparence et de coopération pourraient être davantage pris en compte à travers des procédures plus systématisées. Le développement d'approches participatives pourrait être réappropriées par le Syndicat mixte dans une dimension de valorisation des innovations et des expérimentations.

❖ **Formaliser des procédures de saisine du Conseil de développement :**

Le Conseil de développement, s'il est parfois sollicité de manière informelle, est rarement saisi par les instances décisionnelles du Parc de manière formelle. Il serait important de mieux formaliser les éventuelles attentes à l'égard du Conseil de développement à travers l'inscription dans des documents et une procédure de saisine.

❖ **Mobiliser le Conseil de développement pour participer à l'élaboration des projets d'action (ou des réponses aux appels à projets) ainsi qu'aux cahiers des charges des assistances extérieures :**

La mobilisation du Conseil de développement sur des réponses à appel à projet ou des cahiers des charges à assistance à la maîtrise d'ouvrage est une façon efficace de ne pas occulter la participation lors de consultation extérieure et de renforcer l'ancrage au territoire et la valorisation des ressources locales.

## **B. Agir en faveur de la mobilisation des ressources humaines et financières au service de la participation citoyenne**

❖ **Evaluation annuelle du chargé de mission :** dans la mesure où le chargé de mission dédié au Conseil de développement est placé sous l'autorité technique du Conseil d'administration du Conseil de développement pour 50% de son temps, il paraît logique que le Conseil soit associé à l'évaluation annuelle de cet agent.

❖ **Renforcer la convergence entre l'équipe du Parc et le Conseil de développement, sans installer**

**de logique de subordination** : Dans la mesure où le Conseil de développement est l'un des outils de mise en œuvre de la charte du Parc, certaines actions développées par l'équipe technique pourraient se construire davantage avec le Conseil de développement dans un objectif de convergence entre les chantiers initiés par le Conseil et ceux menés par les agents du Parc. Dans cette perspective, les chargés de mission pourraient, en fonction de la nature des chantiers à mener, participer aux réflexions et aux travaux du Conseil de développement. Cette dimension pourrait être inscrite et formalisée dans leur fiche de poste et/ou dans les fiches actions à travers une rubrique dédiée à la participation et au lien avec le Conseil de développement.

❖ **Inscrire la participation et son financement dans les actions développées par le Syndicat** mixte du Parc : pour chaque action menée par le Syndicat mixte une fiche-info pourrait décliner une rubrique « participation » et renseigner comment l'action répond ou non à un processus participatif. Si tel est le cas, il est possible de renseigner également sur le plan de financement de l'action quelle somme peut être dédiée à la participation et le cas échéant son lien au Conseil de développement.

❖ **Consolider l'appui financier au Conseil de développement** dans une période marquée par le retrait des subventions du Conseil régional et créer un débat avec les élus du Syndicat mixte sur le « bon niveau de financement » d'une instance d'animation de la participation territoriale.

## 2 - Quelles améliorations à l'organisation et au fonctionnement du CdD ? :

### A. Agir en faveur du renforcement des dynamiques internes du conseil de développement en ajustant ses modalités de fonctionnement

❖ **Veiller à une meilleure circulation de l'information** au sein du Conseil de développement de façon à ce que chacun puisse maintenir un niveau de connaissance suffisant indépendant de sa participation aux chantiers et aux réunions. Cela suppose également que des fiches d'activités soient systématiquement renseignées de manière à laisser traces et rendre possible la communication et la diffusion au sein du Conseil.

❖ **Apporter des changements dans la tenue des réunions du Conseil de développement** en particulier :

- Limiter les ordres du jour et « tenir le temps » lors des réunions
- Distinguer les réunions de travail internes des réunions ouvertes au public
- Développer un système d'animation tournante en répartissant les différentes tâches (animation, secrétariat, maître du temps, etc.)
- Veiller à répartir davantage les temps de parole pour favoriser les échanges dans les réunions
- Procéder à la fin de chaque réunion à un temps de synthèse systématique sur les débats, les productions, les décisions et les attendus pour les prochains temps de travail.
- Développer un système d'autoévaluation permettant de renseigner le niveau de

satisfaction des membres sur la tenue des réunions et de modalités de travail.

❖ **Identifier et valoriser davantage les compétences internes des membres du Conseil de développement** : Décrypter et identifier les compétences multiples présentes au sein du Conseil de développement pourrait renforcer l'efficacité de l'instance dans le déroulement de ses activités.

❖ **Accompagner la montée en compétence des membres** :

Des besoins sont exprimés en matière d'acquisition de compétences, en particulier sur la maîtrise d'outils informatiques de base. Ainsi des séances de formation doivent être envisagées. Si le transfert de compétences entre les membres est un élément important qui s'opère au fil des actions et des échanges du Conseil de développement, il pourrait être davantage formalisé à travers des séances spécifiques de formation et d'échange de manière à diffuser plus largement les connaissances thématiques entre les membres et /ou à d'autres participants.

Le champ de l'animation des réunions et de la dynamique de groupe peut également être un objet d'apprentissage permettant une responsabilité davantage partagée entre les membres dans l'animation des différents temps de travail du Conseil de développement et dans la diversification des méthodes d'animation.

❖ **Renseigner et documenter davantage les processus de travail** du Conseil de développement. En effet il est important de laisser traces et mesurer les niveaux de satisfaction des membres aux différentes étapes de travail du Conseil. Ces

critères doivent pouvoir à la fois renseigner ce qui se déroule en interne au sein du Conseil de développement mais également consigner les éléments relatifs au dialogue entre le Conseil de développement et les élus ou les agents du Parc. En ce sens il semble important d'identifier précisément les sollicitations, les réponses (les non-réponses), les prises en compte ou bien les refus adressés par l'équipe technique ou le Syndicat mixte au Conseil de développement dans l'élaboration de ses travaux.

❖ **Capitaliser et valoriser les productions du Conseil de développement en s'attachant à décrire les spécificités et les apports de ses modes d'intervention**

La capitalisation et la diffusion des productions du Conseil de développement est un élément important qui mérite d'être valorisé. La rédaction de fiches ou de livret de synthèse systématique pourrait être imaginée. Une attention particulière aux moyens et méthodes participatives mises en œuvre contribuerait également à diffuser plus largement une « culture de la participation ». L'analyse des pratiques et des projets menés pourrait contribuer à la mise en place d'observatoires participatifs.

Afin de mieux mesurer les apports du Conseil de développement dans la mise en œuvre de la charte du Parc et dans l'élaboration des stratégies du Syndicat mixte, des critères et indicateurs pourraient être définis.

**B. Autres préconisations pour le Conseil de développement :**

❖ **Planifier davantage les tâches confiées aux stagiaires et/ou aux volontaires en service civique.**

❖ **Poursuivre les logiques de diversification des financements** auprès de fondations comme la Fondation de France, et/ou d'autres sources de financements.

❖ **Mettre en pratique et généraliser la valorisation des apports bénévoles.**

**3 - L'ancrage du Conseil de développement au territoire des Préalpes d'Azur :**

**Agir en faveur d'une plus forte mobilisation citoyenne ancrée dans le territoire**

❖ **Agir en faveur d'une culture partagée de la participation et de son utilité territoriale :**

Dans la perspective de clarification d'une notion complexe et plurielle, il semble important pour le Conseil de développement de construire une pédagogie de la participation qui permette de dépasser les « impensés » et les nombreuses confusions qu'occasionne cette notion (entre consultation et concertation, entre participation à la décision et participation au processus décisionnel, rappeler les enjeux de se situer en amont des décisions pour ne pas être simplement dans une logique d'information, etc.). Cette mission pédagogique s'adresse à l'ensemble des parties prenantes (élus, agents, acteurs et habitants) de manière à ce que chacun puisse monter en compétence en la matière. Différents supports et outils pourraient être imaginés : fiches info, conférences, vidéo outils Internet... Le Conseil

de développement pourra à ce titre proposer aux élus, aux agents et habitants du territoire des séances d'échanges et/ou de formations sur ce sujet.

❖ **Transmettre avec pédagogie l'état d'esprit et le positionnement spécifique du Conseil de développement :**

La phase de construction du Conseil de développement a été une étape importante permettant de définir un certain nombre de principes fondateurs et le positionnement spécifique d'une instance d'animation de la participation citoyenne dans le territoire. La transmission dans la durée de cet état d'esprit constitue en soi un enjeu important nécessitant un effort en termes de pédagogie notamment en direction des nouveaux membres. A cette fin la production d'outils pédagogiques peut être imaginée à travers la réalisation de fiches d'information, d'un kit info explicitant le rôle et le positionnement du CdD.

Cet effort de pédagogie n'est pas réservé aux seuls membres du Conseil de développement. En effet, il apparaît également important de s'adresser aux élus et aux agents qui parfois perçoivent peu ou mal les spécificités de cette instance. En particulier, dans la mesure où le Conseil de développement ne recherche aucune « représentativité » il est parfois mal compris.

❖ **Agir en faveur d'une plus grande mobilisation citoyenne pour élargir la base sociale du Conseil de développement :**

L'énergie déployée par les membres actifs du Conseil de développement est importante (3.000 h

de travail / an). Il est essentiel de favoriser un élargissement et un renouvellement des membres face à un risque d'épuisement. Une campagne d'information et de mobilisation pourrait être envisagée dans ce cadre de façon à tenter de s'ouvrir à de nouveaux participants. Dans cette perspective il serait utile de s'appuyer sur des supports diversifiés de communication (réseaux sociaux, Internet, radio, presse, vidéo, réunions physiques...) et se doter d'outils pédagogiques et de sensibilisation présentant le PNR, le Conseil de développement et ses actions (Kit info pour les nouveaux membres, vidéos, etc.) facilitant l'accueil.

Des temps spécifiques d'accueil pourraient être organisés en direction des nouveaux membres pour faciliter la transmission.

Dans ce cadre il pourrait être également judicieux d'imaginer comment les attentes éventuelles et diverses des membres ou des participants pourraient davantage être conciliées avec souplesse afin de dépasser les tensions possibles entre les membres « stratégiques » et c les membres « concret ».

Enfin, la dimension d'écoute territoriale ou d'enquête peut être privilégiée pour mieux cerner les attentes et/ou les besoins territoriaux et favoriser ainsi les dynamiques de mobilisation.

**❖ Identifier de manière plus précise l'écosystème d'acteurs et construire davantage de liens formalisés avec les associations locales :**

Le Conseil de développement pourrait repérer davantage les associations et acteurs présents sur le territoire de façon à construire une cartographie. Le repérage des objets de travail de ces organismes pourrait être également une manière de trouver des convergences d'actions qui pourraient se matérialiser à travers des conventions de partenariat.

**❖ Expliciter et renforcer la lisibilité entre le Conseil de développement et l'association des Amis du Parc :**

De la même manière qu'avec d'autres associations, une convention de partenariat pourrait être construite entre les deux associations décrivant de manière explicite les rôles de chacune d'entre elles et leurs modalités de coopération.

**❖ S'adresser de manière plus spécifique aux Conseils municipaux :**

Les élus des Conseils municipaux constituent une « cible » pertinente pour le Conseil de développement, à la fois dans la compréhension des enjeux locaux mais également dans la mobilisation potentielle d'acteurs sur des sujets de travail lié à la Charte du Parc.

**❖ Considérer chaque membre actif comme un correspondant du CdD dans sa commune :**

Les actions développées par le Conseil de développement pourraient se construire davantage avec l'ensemble des membres de

l'association (dont les correspondants), dans un souci de renforcement de l'ancrage territorial.

**❖ Recourir davantage à l'outil « enquête » afin de mieux cerner les besoins et les enjeux territoriaux :**

L'enquête constitue une forme « d'écoute territoriale » qui permet de mieux ancrer les sujets de travail sur des besoins et des attentes exprimées et ressenties par les habitants du territoire.

**❖ Construire une stratégie de communication du Conseil de développement plus efficace :**

- Elargir la base d'envoi de la lettre du CdD,
- Diffuser la lettre du CdD dans chaque commune et proposer un espace de réactions possibles
- Développer une stratégie de médias participatifs
- Valoriser les productions du CdD et les rendre accessible au grand public
- Poursuivre la stratégie de présence territoriale dans les événements organisés dans le territoire

**❖ Développer en lien avec les communes une stratégie d'accueil des nouveaux habitants :**

Au-delà de l'enjeu propre à l'accueil des nouveaux habitants pour présenter le territoire, ces temps pourraient permettre également de favoriser l'ancrage territorial du Conseil de développement.







**Mentions légales :**

Auteur : Laurent Bielicki, avec le soutien actif de René Perier, Nicole Trevet, Renaud Dumas et les membres du Conseil de développement

Directeur de la publication : René Perier

Mise en page : Renaud Dumas



Ce document est mis à disposition selon les termes de la licence Créative Commons Attribution - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

**Prix : 20 € TTC**

**ISBN 978-2-9564070-0-3**



9 782956 407003

Conseil de Développement  
du Parc naturel régional  
des Préalpes d'Azur



