



GUIDE PRATIQUE

DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT



SOMMAIRE

1	Préambule	3
2	Cadre juridique	4
3	Définition	5
4	Missions	6
5	Composition	7
6	Relations avec l'intercommunalité ou le PETR	8
7	Organisation	9
8	Extraits du Code général des collectivités territoriales	10

PRÉAMBULE

Au printemps 2026, les élections locales offriront aux territoires une nouvelle étape de renouvellement démocratique. Ce moment charnière est l'occasion de créer un conseil de développement là où il n'existe pas encore, de conforter ou de faire évoluer le fonctionnement du conseil de développement existant pour ancrer davantage le dialogue entre élus, habitants et société civile.

La participation citoyenne est plus que jamais un enjeu démocratique essentiel pour renforcer la cohésion sociale, enrichir les politiques publiques et renforcer la confiance mutuelle entre élus, citoyens et acteurs du territoire.

Aux côtés des élus et au service des territoires, les conseils de développement sensibilisent les citoyens aux enjeux locaux, mobilisent les acteurs autour des projets et contribuent à l'élaboration des politiques publiques. En lien avec d'autres démarches participatives, ils s'engagent pour faire vivre une démocratie plus collaborative et plus ouverte.

**Ce guide propose
d'accompagner la mise en
place et le renouvellement
des conseils de
développement.**

Il apporte des précisions, recommandations et suggestions sur les missions, la mise en place, l'organisation et le fonctionnement des conseils de développement, en fonction de chaque contexte local.

Ces quelques repères, apportent des clés pour faciliter la mise en œuvre de futurs conseils ou leur renouvellement.

En complément de ce guide, des fiches thématiques sont disponibles sur notre site internet pour prolonger les réflexions.

CADRE JURIDIQUE

Prévus dès 1999 dans les grandes agglomérations et pays par la loi Voynet ou loi LOADDT du 25 juin 1999, les conseils de développement sont inscrits dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), depuis les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015).

POINTS CLÉS À RETENIR

- 1 Les intercommunalités de plus de 50 000 habitants et les PETR ont **l'obligation** de créer un conseil de développement (loi Engagement et Proximité, 2019).
- 2 En dessous de ce seuil, les intercommunalités ont la **possibilité** de créer un conseil de développement.
- 3 Il est possible de créer un conseil de développement **commun** entre un PETR et les intercommunalités qui le composent. Les intercommunalités contiguës peuvent décider de créer un conseil de développement commun.
- 4 La composition du conseil de développement doit être **plurielle** en veillant à représenter la diversité des âges, des genres et des territoires (loi Égalité et Citoyenneté, 2017).
- 5 Le conseil de développement s'organise **librement**, l'intercommunalité ou le territoire de projet lui attribue des **moyens de fonctionnement**.

CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR

À l'échelle intercommunale

L'article **L5211-10-1** du Code général des collectivités territoriales détermine le cadre légal des conseils de développement de communauté de communes, de communauté d'agglomération, de communauté urbaine et de métropole.

À l'échelle d'un Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

Les articles **L5741-1** et **L5741-2** du CGCT définissent le cadre juridique du conseil de développement territorial. Ses modalités de fonctionnement sont déterminées par les statuts du pôle d'équilibre territorial et rural.

DÉFINITION

Le conseil de développement est une instance participative créée à l'échelle d'une intercommunalité ou d'un territoire de projet. Organe consultatif composé de citoyens, d'acteurs économiques, sociaux et associatifs, il contribue à la réflexion et à l'élaboration des politiques publiques locales.

À ce titre il est :

- un lieu de réflexion prospective et transversale, pour alimenter et enrichir les décisions publiques,
- un laboratoire d'idées, force de propositions, avec un rôle d'éclaireur et d'alerte,
- un espace de dialogue, d'expression libre et argumentée entre acteurs divers et habitants,
- un des animateurs du débat public territorial,
- un espace d'écoute et/ou de veille pour saisir les évolutions sociétales et les dynamiques citoyennes.

Un lieu de dialogue et de débat

Le conseil de développement offre un espace de dialogue entre acteurs divers, société civile, habitants et élus, sur des questions d'intérêt commun. Les débats s'organisent à l'écart des confrontations partisans et dépassent la défense d'intérêts individuels ou sectoriels.

Les conseils de développement permettent de développer la participation citoyenne intercommunale, de recueillir et discuter des avis et propositions sur les politiques publiques du territoire.

Une expertise plurielle au service du territoire

En faisant émerger une parole collective, le conseil de développement enrichit la décision politique au service de l'intérêt général. Porteur d'expertises diversifiées et force de propositions, il apporte une approche globale et une réflexion d'ensemble aux thématiques traitées.

Un acteur parmi d'autres dynamiques citoyennes

Le conseil de développement intervient en complémentarité avec d'autres instances ou initiatives territoriales (conseils de quartiers, conseils citoyens, budget participatif...).

Il peut également nouer des coopérations avec d'autres conseils de développement au sein de coordinations départementales ou régionales, et collaborer avec le conseil économique, social et environnemental régional (CESER).

MISSIONS

Le conseil de développement peut être saisi par les élus ou s'autosaisir de toute question intéressant le territoire.

Pour les conseils de développement à l'échelle d'une intercommunalité

La loi prévoit que le conseil de développement soit consulté sur :

- 1 l'élaboration du projet de territoire,
- 2 les documents de prospective et de planification résultant de ce projet,
- 3 la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable,
- 4 le projet de Service express régional métropolitain (SERM) lorsque son territoire est inclus en tout ou partie dans ce projet

Pour les conseils de développement à l'échelle d'un PETR

Selon la loi, le conseil de développement est « consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial ».

Les avis et contributions des conseils ont vocation à alimenter la réflexion des élus préalablement à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.



La loi laisse une grande liberté dans la configuration du conseil de développement. Cette souplesse permet de choisir ou d'inventer le profil le plus adapté, sans imposer de modèle type susceptible de limiter la mobilisation et l'implication des membres.

Le conseil de développement peut ainsi se doter de missions complémentaires à celles définies par la loi :

ALIMENTER



le débat public en créant un espace de dialogue, d'expression libre et argumentée

PARTAGER ET DIFFUSER



des connaissances sur les questions intercommunales, remplissant ainsi une mission d'éducation populaire.

ANIMER



des réseaux d'acteurs et valoriser les initiatives et projets citoyens.

ÊTRE À L'ÉCOUTE



du territoire et des attentes de ses habitants pour percevoir les dynamiques citoyennes et les signaux faibles des évolutions sociétales.

PORTER



des actions et des expérimentations qui peuvent être reprises et pérennisées par d'autres.

COMPOSITION

Les membres du conseil de développement sont bénévoles. Ils s'engagent au service du territoire, en donnant de leur temps.

Une composition adaptable au contexte local

La composition et le nombre de membres varient selon les territoires, en fonction des contextes locaux. Elle est déterminée par délibération du ou des établissements publics ou collectivités concernées et peut être amenée à évoluer dans le temps. Sur le plan juridique, elle n'est pas encadrée et imposée dans le détail. La loi introduit un principe de diversité des membres, en évoquant des milieux variés : « économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs », sans mentionner de représentation obligatoire ou de membres de droit. La seule interdiction concerne la participation des élus communautaires ou métropolitains du territoire.

Une composition plurielle

La composition du conseil doit respecter la parité femmes-hommes et s'efforcer de refléter au mieux la diversité de la société (nature des acteurs, générations, catégories socio-professionnelles...).

Des citoyens volontaires participent à titre individuel à la vie d'un grand nombre de conseils de développement.

Modalités de désignation des membres

La loi laisse libre le mode de désignation des membres du conseil de développement. Dans la pratique, l'intercommunalité fixe les modalités de désignation et la durée du mandat par délibération, souvent en y associant le conseil de développement ou son bureau. Différents modes de désignation peuvent être combinés :

Appel à candidature

Tirage au sort

Désignation

Cooptation

Accueil de membres associés ou invités dans les groupes de travail

Parrainage

La loi ne fixe pas les modalités de désignation de la présidence. Dans la pratique, celle-ci est souvent nommée par la présidence de l'intercommunalité ou élue par les membres. Une coprésidence peut également être envisagée. Certains conseils de développement choisissent de ne pas désigner de présidence et s'organisent autour d'un ou plusieurs référents, d'un comité d'animation ou de délégués.

Quel que soit le mode choisi, l'organisation retenue doit permettre un fonctionnement clair et une collaboration constructive avec l'intercommunalité.

RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ OU LE PETR

Entretenir une indépendance dialoguante

Le dialogue avec les élus et les services de la collectivité est indispensable, il donne du sens et de la visibilité aux travaux du conseil de développement. Parallèlement, la qualité de la valeur ajoutée du conseil de développement suppose que ses réflexions puissent être conduites en toute indépendance.

Une relation directe entre présidents et la nomination d'un élu référent auprès du conseil de développement facilitent un travail en complémentarité.

Formaliser un cadre de partenariat

Les missions du conseil de développement et les modalités d'échanges entre les membres, les élus et les services peuvent être formalisées dans le cadre d'une charte ou d'une convention liant la structure territoriale et le conseil de développement. Ce document formel peut aider à préciser les modalités de consultation du conseil de développement (art. L5211-11-2 du CGCT).

Les échanges peuvent prendre des formes diverses : rencontres annuelles ou régulières avec des groupes d'élus, avec le bureau, avec les services, diffusion des comptes rendus, avis et contributions, invitation à participer à des réunions ou commissions et à être associé à des travaux de l'institution.

Apporter une réponse aux propositions formulées

L'élaboration des saisines et auto-saisines, comme le rendu des contributions et les suites qui leur sont données, sont au cœur du dialogue qui s'instaure avec les élus et services.

Au-delà d'un examen du rapport d'activité du conseil de développement en conseil communautaire ou syndical, tel que prévu par la loi, une commission des suites peut être mise en place. Périodiquement, élus, services et membres du conseil de développement échangent sur la pertinence et les modalités de mise en œuvre des propositions formulées dans les avis et contributions.

Déterminer des moyens

La qualité des réflexions et contributions du conseil de développement suppose qu'il s'appuie sur une organisation et une animation efficaces, et qu'il dispose d'un accompagnement indispensable à la continuité des travaux et à leur bonne diffusion. C'est dans cet esprit que la loi prévoit que :



L'établissement public de coopération intercommunale veille aux conditions du bon exercice de ses missions.



ORGANISATION

La plupart des conseils de développement n'ont pas de personnalité juridique propre. Certains ont été constitués sous forme associative (8 % des codev membres de la CNCD), mais ni la loi, ni la jurisprudence ne confirment formellement cette possibilité.

Le conseil de développement peut se doter d'un règlement intérieur pour préciser certaines règles internes de fonctionnement.

Durée des mandats

La délibération de création du conseil de développement précise la durée des mandats des membres et les modalités de renouvellement de l'instance. Ce mandat peut être décorrélé du mandat électif. Il est possible de prévoir un renouvellement partiel à mi-mandat pour assurer un passage de témoin entre anciens et nouveaux membres. Il est important d'inscrire dans la délibération le maintien du fonctionnement de l'instance jusqu'à son renouvellement, afin de pouvoir bénéficier de l'expérience et éviter de repartir à zéro à chaque fin de mandat.

Gouvernance

Des modes de gouvernance différents peuvent être mis en place pour orchestrer les travaux du conseil de développement :

une présidence

une co- présidence

pas de présidence

(un bureau, un comité d'animation, des délégués...)



Travaux du conseil de développement

Pour sortir des sentiers battus et éviter les approches uniquement expertes, le conseil de développement peut recourir à des méthodes de travail participatives et créatives et former les membres à leur utilisation.

Faire appel à des expertises extérieures permet d'enrichir les propositions. À la rencontre des habitants et des acteurs de terrain, le conseil de développement renforce ses travaux et sa capacité à identifier des signaux faibles.

Organisation interne

Pour guider l'action du conseil de développement, les membres peuvent définir ensemble un projet et des valeurs partagées. La convivialité et les échanges informels entre les membres sont essentiels pour entretenir la dynamique.



L'organisation d'un forum ouvert peut permettre à des habitants, experts ou élus communaux de participer ponctuellement aux travaux sur une thématique particulière et d'être informés de l'actualité du conseil de développement.



ANNEXE

EXTRAITS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

CADRE GÉNÉRAL APPLICABLE AUX INTERCOMMUNALITÉS, PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX, ET À LA MÉTROPOLE DE LYON

Article L5211-10-1 Modifié par LOI n° 2023-1269 du 27 décembre 2023- art. 6

I. - Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, un conseil de développement peut être mis en place par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public.

Par délibérations de leurs organes délibérants, des établissements publics contigus peuvent décider de créer et d'organiser un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres. Par délibérations de leurs organes délibérants, une partie ou l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural peuvent confier à ce dernier la mise en place d'un conseil de développement commun, dans les conditions prévues au IV de l'article L. 5741-1 du présent code.

II. - La composition du conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes et le nombre des femmes ne soit pas supérieur à un et afin de refléter la population du territoire concerné, telle qu'issue du recensement, dans ses différentes classes d'âge.

Les conseillers communautaires ou métropolitains ne peuvent être membres du conseil de développement.

Les fonctions de membre du conseil de développement ne sont pas rémunérées.

III. - Le conseil de développement s'organise librement.

L'établissement public de coopération intercommunale veille aux conditions du bon exercice de ses missions.

ANNEXE

EXTRAITS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

IV. - Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est aussi consulté sur le projet de service express régional métropolitain lorsqu'il a été mis en place par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui est autorité organisatrice de la mobilité dans son ressort territorial, lorsque son territoire est inclus en tout ou partie dans ce projet.

Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.

V. - Le conseil de développement établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

VI. - Le présent article est applicable à la métropole de Lyon.

Extrait de l'article L5211-11-2 créé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 – art. 1
Modifié par le Code général des collectivités territoriales – art. L5832-2 (V)

Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A ou L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :

1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;

2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public.

ANNEXE

EXTRAITS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ARTICLES SPÉCIFIQUES AUX PÔLES D'ÉQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX

Article L5741-1 Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 – art. 48

[...]

IV. Un conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle d'équilibre territorial et rural.

Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial. Le rapport annuel d'activité établi par le conseil de développement fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural.

Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par les statuts du pôle d'équilibre territorial et rural.

Article L5741-2 Créé par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 – art. 79 (V)

[...]

Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement territorial et approuvé par les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural et, le cas échéant, par les conseils généraux et les conseils régionaux ayant été associés à son élaboration. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un rapport annuel adressé à la conférence des maires, au conseil de développement territorial, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres du pôle et aux conseils généraux et conseils régionaux ayant été associés à son élaboration.

ANNEXE

EXTRAITS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ARTICLES SPÉCIFIQUES AUX MÉTROPOLIS DE LILLE, STRASBOURG, AIX-MARSEILLE PROVENCE ET GRAND PARIS

Article L5217-9 Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 – art. 88

La métropole européenne de Lille et l'eumétropole de Strasbourg associent les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres aux travaux du conseil de développement de la métropole, selon des modalités déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole.

A Strasbourg, le conseil de développement de l'eumétropole associe les représentants des institutions et organismes européens.

Article L5218-10 Créé par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 – art. 42

Un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Il s'organise librement. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sur les documents de prospective et de planification, sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole.

Un rapport annuel d'activité est établi par le conseil de développement et examiné par le conseil de la métropole.

Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole. Le fait d'être membre de ce conseil ne peut donner lieu à une quelconque forme de rémunération.

ANNEXE

EXTRAITS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article L5219-1 Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 – art. 59 (V)

[...] La métropole du Grand Paris élabore un projet métropolitain. Les habitants sont associés à son élaboration selon les formes déterminées par le conseil de la métropole sur proposition du conseil de développement. [...]

Article L5219-7 Créé par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 – art. 12 (V)

[...] Un conseil de développement réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la métropole du Grand Paris.
Il est consulté sur les principales orientations de la métropole du Grand Paris.
Les modalités de fonctionnement de l'assemblée des maires et du conseil de développement sont déterminées par le règlement intérieur établi par le conseil de la métropole du Grand Paris.

À PROPOS DE LA CNCD

La Coordination nationale des conseils de développement (CNCD) est un espace d'échanges de pratiques, de débat et de réflexion pour les conseils de développement et leur équipe d'appui. Depuis 20 ans, la CNCD met en réseau les conseils de développement pour mutualiser les réflexions, dans un environnement mêlant réformes territoriales, besoin d'une démocratie locale renouvelée, et appel à la participation citoyenne.

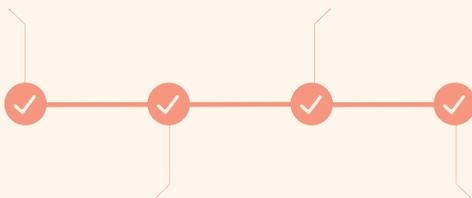
NOS MISSIONS

PARTAGER

Faciliter le partage d'expérience entre membres et équipes d'appui des conseils de développement, et renforcer les relations entre les Codev.

CONTRIBUER

Être force de proposition pour alimenter des réflexions nationales. Nouer des partenariats pour développer la participation citoyenne.



VALORISER

Communiquer sur les actualités du réseau et des conseils de développement, valoriser leurs actions.

OUTILLER

Mettre à disposition des ressources, méthodologies, données, et accompagner la montée en compétences.

NOS MEMBRES

Plus de 130 conseils de développement répartis dans toutes les régions de France, y compris en Outre-mer ont adhéré à notre association, et contribuent au dynamisme du réseau.

Scannez ce QR code pour découvrir nos membres.



Coordination éditoriale et mise en page : Alexandra Vidal, déléguée générale et Pauline Soubieux, cheffe de projets

Première rédaction du guide en 2016 par le Conseil d'Administration de la CNCD. Mise à jour en 2025.

Contact : coordination.nationale@conseils-de-developpement.fr

CONTACT

Coordination nationale des Conseils de développement

16-18 rue d'Arras, Bâtiment D2, 92 000 Nanterre

coordination.nationale@conseils-de-developpement.fr

www.conseils-de-developpement.fr



@CoordNatCD