



**Le Conseil de développement de la région mulhousienne**



MULHOUSE ALSACE  
AGGLOMÉRATION

# **Conseil de développement:** **un levier pour une démocratie locale et participative**

**Avis voté le 9 janvier 2014**

## Sommaire

Préambule	Page 3
Introduction	Page 3
I Un bilan en demi-teinte	Page 4
II Des préconisations pour la prochaine mandature	Page 6
Conclusion	Page 7
Annexe	Page 9

**Le présent avis a été adopté à l'unanimité par l'assemblée plénière du Conseil de développement le jeudi 9 janvier 2014 à Mulhouse.**

## **Préambule**

Le 16 avril 2011, le Conseil de développement (CDD) a entamé sa 5<sup>ème</sup> mandature sur les bases d'un nouveau règlement intérieur et notamment selon un nouveau mode de désignation de ses membres.

En février 2012, l'assemblée plénière a voté la prolongation du mandat pour passer de 2 à 3 ans afin de terminer sa mission au moment des élections municipales.

En 2013, le Conseil de développement de la région mulhousienne est entré dans sa 10<sup>ème</sup> année d'existence.

A l'aube d'une nouvelle mandature, le CDD souhaite engager une phase d'évaluation de son travail, de ses missions, de son rôle sur le territoire.

Le questionnement autour de cette évaluation au terme de 10 ans d'existence fonde le présent avis.

## **Introduction**

La loi « Voynet » du 25 juin 1999, modifiée par celle du 2 juillet 2003, ayant défini les orientations des CDD en laissant une grande latitude en termes de mise en œuvre, le CDD de la région mulhousienne a évolué au fil du temps à la recherche d'une vitesse de croisière.

Comme l'a voulu le législateur, le CDD a cherché à jouer un rôle d'interface entre la société civile et les élus. Instance de dialogue et de débat, il a ainsi émis une quinzaine d'avis transmis aux élus locaux.

Au terme de cette décennie, force est de constater que le CDD éprouve un sentiment mitigé : le sentiment d'avoir accompli un travail conséquent de qualité mais aussi l'impression de faire de la figuration et ce, pour de multiples raisons.

Le sentiment d'un manque de reconnaissance de son travail conduit aujourd'hui le CDD à chercher à se repositionner, à réfléchir à la manière dont il peut se situer plus efficacement dans le paysage démocratique.

Le bureau du CDD du 21 mars 2013 a décidé de constituer un groupe de travail sur cette question dans la perspective d'émettre un avis à transmettre aux élus à la veille des échéances électorales.

Il s'agit d'une auto-saisine telle que le prévoit le règlement intérieur article 6 chapitre « Emission des avis ».

## I-Un bilan en demi-teinte

### 1. Un bilan quantitatif significatif

En dix ans, quinze avis\* (dont 7 saisines) ont été élaborés. Au cours de la dernière mandature (2011-2014), quatre avis (dont une saisine) ont été adoptés et trois sont en préparation (dont une saisine)\*\*.

Le CDD se réjouit d'avoir été consulté par les collectivités lorsque des sujets importants concernant le territoire le justifiaient.

Le CDD se félicite que la quasi-totalité de ces avis ait été votée très majoritairement malgré la grande diversité de ses membres. Il tient également à mettre en exergue l'initiative - très appréciée- prise au cours de cette dernière mandature d'associer le Conseil de développement du Pays voisin, Thur-Doller sur deux avis : la ressource eau et le Conseil unique d'Alsace.

*\*Avis précarité chez les jeunes (2013) ; Avis Collectivité territoriale d'Alsace (2013) ; Avis Eau (2012) ; Avis Projet Communautaire (2011) ; Avis Commerce (2010) ; Avis cohésion sociale (2008) ; Avis intercommunalité (2007) ; Avis SCoT (2006) ; Avis Foncier (2005) ; Avis sur esquisse (2004) ; Avis Projet développement du Pays (2004) ; Avis Projet de développement-charte du Pays. (2004) ; Avis Esquisse Projet stratégique (2004) ; Avis Diagnostic territorial (2004) ; Avis avant projet agglo. (2003)*

*\*\*l'avis en cours, la révision du PDU, la transition énergétique*

### 2. La désignation des membres et leur participation

- *La désignation des membres*

Le nouveau règlement intérieur du CDD introduit en 2011 a prévu de désigner ses membres à partir de deux collèges distincts, celui des 39 communes du territoire du Pays-SCOT et celui des associations ou organismes les plus significatifs. Les deux critères choisis ont été d'habiter ou de travailler sur le territoire du Pays et de n'avoir aucun mandat électif. Cinq personnes qualifiées ont été également désignées par les présidents de Mulhouse Alsace Agglomération et du Pays de la région mulhousienne.

La représentativité de la société civile devait en théorie être satisfaisante. Mais dans les faits, elle ne l'a pas été.

Malgré les relances, 21 associations sur les 72 retenues (30%) n'ont pas désigné de représentants en leur sein, et ce, sans apporter d'explication ou faute de personnes disponibles dans leur structure. 10 communes sur 39 (25%) n'ont pas désigné de représentants.

15 membres ont démissionné en cours de mandat et n'ont pas tous été remplacés.

Les jeunes, les femmes, les actifs et les minorités sont très sous-représentés voire totalement absents.

- *La participation des membres*

Entre le début et la fin de la mandature, on constate une nette diminution de la participation des membres du CDD tant à l'occasion des assemblées plénières qu'au sein des groupes de travail.

Cette désaffection entraîne un appauvrissement des contributions et nuit de fait à la qualité des travaux du CDD.

La différence de niveau d'implication entre un petit nombre et la grande majorité donne l'impression d'un conseil à deux vitesses. Le CDD ne peut se satisfaire de ce glissement.

Le CDD est conscient toutefois que l'investissement de bénévoles reste toujours fragile. Il peut à tout moment s'effiloche pour de multiples raisons qu'il est difficile parfois d'identifier.

Le tableau en annexe fait état des taux de participation et d'assiduité des membres sur la période 2011-2013. Il met en lumière plusieurs faits marquants :

- L'investissement des membres du Bureau est le plus fort.
- Plus d'un membre sur quatre ne participe à aucun groupe de travail.
- L'assiduité aux groupes de travail est plus souvent inférieure à 50%
- La participation aux assemblées plénières a baissé au fil du temps ; elle est devenue relativement faible.

### **3. La publicité des avis**

Les avis sont transmis au président de m2A et du Pays, les deux instances porteuses du CDD.

Parallèlement, les membres du CDD sont censés transmettre l'avis à la structure ou à la commune qui les a désignés.

Après chaque vote, le président du CDD et le rapporteur de l'avis invitent la presse pour présenter le travail et le rendre public. Ainsi, chaque avis fait l'objet d'un article de presse dans les journaux locaux.

### **4. Les interrogations du CDD**

Le CDD ne peut s'empêcher de se poser des questions sur l'utilité de son existence. Ses interrogations concernent son propre fonctionnement et ses relations avec les élus :

- pourquoi des structures ou des communes n'ont pas désigné de représentants
- pourquoi un trop grand nombre de membres désignés participent peu ou pas du tout aux travaux du CDD
- pourquoi les avis votés très majoritairement par l'assemblée du CDD semblent peu ou pas pris en compte par leurs destinataires, ou du moins ne font l'objet d'aucun commentaire officiel (très peu d'accusés-réceptions).
- pourquoi les préconisations formulées dans les avis semblent rester lettres mortes ou du moins, pourquoi le CDD n'est jamais informé que certaines d'entre elles ont été intégrées dans les documents officiels.

Le CDD constate à regret qu'il n'a pas été associé en tant que tel et au moment pertinent, à plusieurs réflexions importantes pour le développement du territoire (stratégie de développement économique, programme local de l'habitat, plan climat, révision du SCOT, par exemple), alors qu'il a vocation à servir de lieu d'expression de la société civile, y compris et surtout en amont des décisions.

### **5. La prise en compte des avis**

Le CDD peut très difficilement mesurer l'impact de ses avis sur les élus locaux ni sur le grand public. Il relève toutefois qu'en 2011, il a été saisi sur le projet communautaire alors que celui-ci avait déjà été adopté par les élus communautaires. Même si à l'époque, l'assemblée du CDD venait d'être nouvellement désignée, il aurait été souhaitable de reporter le vote de quelques semaines pour donner au CDD l'occasion de s'exprimer sur un texte fondateur.

En outre, il semble très rare que des idées ou des préconisations du CDD soient reprises par les élus.

Plus généralement, l'absence de réactions et d'échanges avec les élus suscite des interrogations. Elle crée une frustration ou un sentiment d'inutilité chez une grande partie des membres du CDD, qui rappelons-le, sont entièrement bénévoles. Le CDD doute ainsi de l'intérêt réel des élus pour ses productions.

Les travaux du CDD restent donc - a priori - le plus souvent confidentiels et peinent à servir d'instrument de co-élaboration des politiques publiques.

## 6. Les raisons d'un désinvestissement

Différentes explications peuvent être avancées pour comprendre l'absence ou la baisse d'investissement d'une partie des membres du CDD :

- Certains membres ignoraient l'investissement qui leur était demandé et se sont rendu compte après coup qu'ils n'avaient ni le temps ou ni la compétence d'y répondre
- Certains membres ont accepté la désignation de leur association ou de leur commune parce qu'il le fallait, mais n'étaient pas – dès le départ- motivés par cet engagement.
- Certains membres ont le sentiment - au fil des mois - que les avis du CDD n'avaient pas d'impact sur la vie publique et par conséquent, que leur investissement devenait inutile.
- Certains membres ne se sont sentis ni concernés ni intéressés par les thèmes de travail choisis.

## II- Des préconisations pour la prochaine mandature

### 1. Le règlement intérieur

#### a. Mode de désignation et participation

Au moment du renouvellement de l'assemblée, le CDD demande aux élus de porter davantage la démarche pour inciter les citoyens, les communes et les associations à s'investir au sein du Conseil de développement.

En amont de la désignation, il est nécessaire d'apporter aux structures et aux communes une meilleure information sur le travail d'un Conseil de développement pour mieux cibler les représentants et pour leur donner l'envie de s'investir. Cette information aurait plus de poids si elle était portée par le maire ou des conseillers municipaux.

Pour éviter à l'avenir le phénomène de sièges vides, le CDD propose de confier au groupe de travail ayant porté le présent avis la réflexion d'une révision de son règlement intérieur et de modifications adéquates. Il soumettra ses propositions lors de la prochaine assemblée plénière avant les élections municipales.

#### b. la publicité des avis

Le CDD demande d'une part que les présidents de l'agglomération et du Pays transmettent à leurs élus chaque avis voté ; et d'autre part qu'une synthèse de chaque avis puisse être publiée systématiquement dans les différents supports de communication des collectivités.

### 2. Pour une plus grande reconnaissance et un rôle accru

Le CDD se réjouit que la nouvelle loi de « *Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* » votée en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale le 19 décembre 2013 prévoit d'associer la société civile à la démarche de ce qui sera un *pôle d'équilibre territorial et rural* (anciennement Pays). Selon la loi, le Conseil de développement territorial « *sera consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial* ».

L'existence d'une assemblée de citoyens aux côtés des élus doit reposer sur le socle de la confiance réciproque.

Dans notre société frappée par la crise démocratique, les élus ne peuvent faire fi du mouvement de fond à l'œuvre depuis plusieurs années qui cherche à donner au citoyen un rôle dépassant le simple bulletin de vote dans l'urne.

Conscient de la nécessité de mieux associer un maximum d'habitants à l'élaboration et au suivi des politiques publiques, le CDD est prêt à jouer un rôle relais entre élus de m2A ou du Pays et citoyens, pour mieux mobiliser et impliquer les acteurs du territoire, y compris au-delà de ses seuls membres. Il souhaite pour cela être clairement et réellement identifié et reconnu comme un des points d'appui de l'indispensable renouveau de la démocratie locale et participative.

Pour créer de nouvelles relations entre citoyens et élus au cours de leur mandat, le CDD suggère – comme cela se pratique dans d'autres régions françaises- que m2A et le Pays désignent un vice président référent. Son rôle serait de faire l'interface entre le CDD et l'ensemble des élus. Il pourra faciliter la publicité des avis du CDD et répondre régulièrement de leur prise en compte. Cette désignation permettrait en outre de rendre le lien entre le politique et le CDD plus visible et plus lisible.

Le président du CDD pourrait être invité à présenter chaque avis voté à l'ensemble des élus des deux instances mandataires. Le sujet serait alors inscrit de droit à l'ordre du jour des deux institutions.

Le CDD est convaincu également qu'en reconnaissant l'importance du travail du CDD, les élus contribueront à renforcer la motivation des représentants de la société civile qui acceptent de s'investir pour la « chose publique ».

Il souligne une nouvelle fois, à ce propos qu'il est une instance composée uniquement de bénévoles qui peuvent donner beaucoup à condition d'avoir des satisfactions en retour et notamment celle de sentir l'utilité de leur contribution.

### **3. Fonctionnement et moyens**

Pour renforcer l'implication de ses membres et favoriser l'ouverture aux acteurs du territoire, il appartiendra au prochain CDD, au vu de l'expérience des dernières années, d'imaginer éventuellement des modalités de travail complémentaires de celles mises en œuvre jusqu'à présent. Le CDD attend de m2A et du Pays qu'ils dégagent des moyens financiers, matériels et humains qui s'avèreraient nécessaires.

## **Conclusion**

En faisant de la mise en place du Conseil de développement une obligation légale, le législateur a amorcé un mouvement qui conduit à une exigence renouvelée et revitalisée des pratiques démocratiques.

La conférence de citoyens que vient de solliciter le président de la République pour donner un avis sur la question de l'euthanasie illustre, pour le moins, cette idée d'une nouvelle démocratie.

La démocratie participative ne peut plus être seulement un vœu pieux ni un slogan de campagne. Elle doit être réelle et reconnue comme le défendent quelques voix – encore isolées - au sein du monde politique national et local. Plus qu'un outil, elle doit être un état d'esprit, une culture qui comble progressivement le fossé croissant qui se creuse entre la population et la classe politique et s'exprime par de faibles participations aux élections.

Loin de se positionner comme un contre-pouvoir mais plutôt comme une force de proposition, le CDD a la volonté affichée de travailler en bonne intelligence avec les élus, les services et les forces vives du territoire.

La préoccupation essentielle du CDD est bien de jouer son rôle de veilleur et de consultant comme l'a souhaité le législateur et de devenir un véritable acteur d'une nouvelle forme de gouvernance locale.

Pour cela, il souhaite que les élus lui en reconnaissent la légitimité et lui en donnent les moyens.

## **Remerciements**

Le Conseil de développement et notamment le groupe de travail tient à adresser ses remerciements à toutes les personnes qui par leurs travaux, la communication d'informations ou par des entretiens ont contribué à la préparation de cet avis et notamment M. Jo Spiegel, maire de Kingersheim, pour son intervention en réunion de travail et en assemblée plénière.

### **Les membres de l'équipe-projet**

Léonard BASLER  
Gérard BINDER  
Robert CAHN  
Max HELLEC  
Daniel KELAI  
Raymond KOHLER  
Armand LANG  
Solange LAZARE  
Michel LEVY  
Jean-Pierre LIEBENGUTH  
Loïc RICHARD  
Anne RIEFFEL  
Christian ROTH  
Pierre VIDAL

**Administration** : Brigitte d'ARANDA

L'équipe projet s'est réunie les 30 septembre, 7 octobre, 27 novembre 2013 et 9 janvier 2014.

### **Contact**

*Secrétariat du Conseil de développement*  
2 rue Pierre et Marie Curie – B.P. 90019 – 68948 MULHOUSE CEDEX 9  
Tel : 03 69 77 67 86 – e-mail : [info-pays@mulhouse.fr](mailto:info-pays@mulhouse.fr)

## Annexe

**Tableau de participation aux réunions du Conseil de développement**

<i>Nature des réunions ou groupe de travail / nb de participants inscrits</i>	<i>N'a jamais participé</i>	<i>Participation inférieure à moins de 25% des réunions</i>	<i>Participation inférieure à moins 50 % des réunions</i>	<i>Participation supérieure à plus de 50 % des réunions</i>	<i>Inscrit à aucun groupe de travail</i>
<b>Plénière /(96)</b>	12 %	28%	24%	36%	28%
<b>Bureau /(10)</b>	0%		20%	80%	
<b>Ressource eau/(19)</b>	26%		42%	32%	
<b>Projet communautaire/ (48)</b>	17%		35%	48%	
<b>Conseil unique/ (18)</b>	0%		33%	67%	
<b>Précarité des jeunes /(21)</b>	5%		38%	57%	
<b>Plan déplacement urbain (PDU) / (23)</b>	17%		31%	52 %	
<b>Pays rhénan/ (7)</b>	14%		29%	57%	
<b>Bilan et perspectives CDD/(14)</b>	8%		7%	85%	