

Note du Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg

# Pour un Conseil de développement toujours plus moteur de la Participation citoyenne métropolitaine

Bilan du mandat 2020 - 2026 et suggestions pour le futur CODEV





## SOMMAIRE

<b>PRÉAMBULE</b> .....	2
<b>LES FONDAMENTAUX DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	4
Les missions du CODEV .....	4
La composition du CODEV .....	6
La gouvernance du CODEV .....	7
La continuité du CODEV .....	7
<b>L'ORGANISATION DES TRAVAUX DU CODEV</b> .....	8
Le choix des sujets de travail .....	8
Les méthodes de travail.....	8
Les moyens de fonctionnement.....	9
La communication .....	10
Les suites données aux avis du CODEV .....	10
<b>CONCLUSION</b> .....	11
<b>ANNEXES</b> .....	12
Méthodologie .....	12
Calendrier de travail.....	13



## PRÉAMBULE

Installé depuis avril 2021, à la suite de la délibération du Conseil de l'Eurométropole de Strasbourg du 18 décembre 2020, le Conseil de développement a validé en assemblée plénière du 14 juin 2025 une auto-saisine afin de réfléchir à sa contribution à la participation citoyenne métropolitaine et exprimer des suggestions pour l'avenir du CODEV.

Les membres du CODEV sont à présent en mesure d'exprimer leurs réflexions et de faire quelques suggestions au futur exécutif métropolitain pour améliorer le fonctionnement du prochain Conseil de développement.

Vous trouverez en annexe la méthode de travail du Conseil de développement ayant permis d'aboutir à l'avis suivant et le calendrier de la démarche.

## LES FONDAMENTAUX DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

L'Eurométropole de Strasbourg a l'obligation d'instituer un Conseil de développement, en application de l'article L5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales. Nous formulons le vœu que cette obligation demeure pour les élu.es une opportunité de faire vivre la démocratie participative sur son territoire, comme c'est le cas depuis 2015. Nous suggérons que la délibération à venir s'inspire de nos suggestions pour en améliorer le fonctionnement et la visibilité.

### Les missions du CODEV

Les missions du CODEV, définies dans la délibération du 18 décembre 2020 nous paraissent satisfaisantes, nous recommandons de les conserver :

« Le Conseil de développement a deux vocations principales :

- ▶ Être un espace de débat public, représentatif de la société organisée et des habitants, participant à la construction de la décision publique et à la définition du sens des choix politiques à opérer,
- ▶ Être un nouvel espace d'intelligence collective au service de la réflexion prospective, avec un regard complémentaire à celui des élus et services [...].

Ses objectifs généraux sont de : [...]

- ▶ Faire vivre un espace permanent de dialogue et démocratie locale, ouvert vers l'extérieur,
- ▶ Permettre une meilleure appropriation de l'Eurométropole et de la culture métropolitaine par ses habitants,
- ▶ Contribuer à améliorer la qualité des services publics et des politiques publiques, à partir de son expertise d'usage,
- ▶ Positionner l'agglomération dans le réseau des métropoles participatives.

Le Conseil de développement doit également être un espace :

- ▶ d'information, de formation, d'apprentissage pour tous les citoyens métropolitains, pour une citoyenneté renforcée,
- ▶ de ressource pour le débat public à l'échelle de la métropole et avec toutes les communes,
- ▶ de réflexion et de construction partagée sur des sujets d'actualité et/ou des politiques publiques métropolitaines.

Le Conseil de développement pourra enfin être associé à l'évaluation des politiques publiques métropolitaines, au titre de son expertise d'usage du territoire et des services métropolitains. »

Nous préconisons néanmoins d'apporter quelques évolutions pour certaines missions :

- ▶ La consultation du Conseil de développement sur les principaux documents de planification territoriale, définie au regard de l'article L5211-10-1 du CGCT, devrait se faire sur des questions plus ciblées ou plus précises et non sur l'ensemble du dossier destiné à l'enquête publique.

Pendant le mandat 2021-2026, les avis du CODEV ont porté sur des enjeux plus globaux (conciliation sobriété foncière et besoin de logements et de nature en ville) et les échanges avec la direction de l'Urbanisme sur des sujets plus précis (projet de Maison de l'Habitat, points saillants de la modification n°4 du Plan local d'urbanisme intercommunal - PLUi). Nous suggérons de poursuivre ce mode de collaboration sur des sujets plus ciblés plutôt que sur l'ensemble des dossiers réglementaires. Ces modalités permettent en effet, de mieux recueillir la diversité des expériences de vie des membres du CODEV selon leur lieu de résidence. Elles limitent la tendance à transformer quelques membres du CODEV en « experts du PLUi », quand leurs regards d'usagers et d'habitants devraient venir en complément de l'approche technique des services.

- ▶ Le Conseil de développement doit continuer d'être un espace ressource pour le débat public à travers son expertise d'usage et devenir plus actif dans l'animation du débat public. Le CODEV pourrait, à travers des consultations plus directes, faciliter les relations de l'Eurométropole de Strasbourg avec les citoyennes et citoyens.
- ▶ Le Codev pourrait également avoir un rôle de « débatteur » en interrogeant des sujets de controverses ou de tensions relatives aux politiques publiques et de « poil à gratter » pour challenger les services et les élu.es.



Cette mission suppose de développer des formats innovants de recueil des avis citoyens : démarches d'aller-vers, ateliers dans les communes, stammtisch, consultation numérique, forum ouvert, stands dans des manifestations, conférence-débat, hackathon, méthodes d'enquête, etc. mais également des formats innovants de restitution des travaux : agora, conférences, expositions, livrables illustrés, vidéos, formats artistiques, etc. et donc des moyens adaptés en conséquence.

**La saisine sur l'Énergie a mobilisé des formats innovants de travail et de consultation du grand public (consultation numérique de large ampleur et animation d'ateliers débats dans les communes) qui ont été plébiscités par les membres du CODEV, les élu.es et les services thématique (débats apaisés de pairs à pairs, identification des points de controverse et sujets à creuser...)**

- ▶ Si le futur exécutif décidait d'associer le Conseil de développement à l'évaluation des politiques publiques, il faudrait préciser les attentes, en circonscrire le champ et en assurer les moyens (formation et accompagnement méthodologique).
- ▶ Le Conseil de développement pourrait expérimenter des missions ciblées de prospective sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg, avec des moyens dédiés (formation et accompagnement méthodologique).

Le Conseil de développement, en tant qu'instance pérenne obligatoire, doit demeurer l'outil central de la démocratie locale métropolitaine. Cela n'exclut pas, en complémentarité, l'utilisation d'autres modalités de participation des habitantes et habitants métropolitain.es, notamment sur des sujets plus précis (cf. Convention Citoyenne pour le Tram nord).

## La composition du CODEV

Pour mémoire, le CODEV installé en 2021 était composé de 73 membres tirés au sort sur liste de volontaires, 19 membres issus du CODEV 2015-2020 et 4 membres nommés par le Maire de Kehl. Les candidatures en 2021 étaient de 455 pour 73 postes à pourvoir et de 360 pour 38 places lors du renouvellement partiel de 2023.

Le choix opéré en 2020 d'avoir un CODEV composé uniquement de citoyennes et citoyens issu.es des 33 communes de l'EMS devrait être conservé. En effet, associer de manière permanente des représentants d'organismes et d'institutions partenaires de l'EMS n'avait pas fait ses preuves dans le mandat de 2014 à 2020.

Le recrutement du Conseil de développement pourra à nouveau s'organiser par un tirage au sort sur la base de trois critères (parité, commune de résidence et tranches d'âges) après un appel à candidatures précisant clairement le rôle et les missions du CODEV. Ce tirage au sort est la condition d'une diversité de points de vue et de débats riches.

Les candidates et candidats qui, après le tirage au sort, ne seraient pas retenus.es comme membres pourraient constituer un vivier de citoyennes et citoyens à consulter ponctuellement, à l'image du forum citoyen des CODEV de Bordeaux et Metz. En tout état de cause, la liste des candidats et candidates non retenus.es par le tirage au sort devra être conservée (avec l'autorisation des personnes concernées, conformément à la Réglementation générale de protection des données) car ils et elles pourront être invité.es à remplacer des membres démissionnaires ou n'ayant pas sollicité leur renouvellement de mandat.

Pour assurer une continuité des travaux, il serait utile de maintenir comme en 2020 un quota d'anciens membres en précisant toutefois qu'on ne peut pas siéger au CODEV au-delà d'un certain nombre d'années (à préciser).

Il nous semble que la durée du mandat d'un membre du CODEV devrait être réduite. De nombreux membres ont démissionné ou cessé leur présence durant les six dernières années par manque de disponibilité sur le long terme. Nous suggérons de fixer la durée à deux ou trois ans renouvelables sur réengagement explicite et de simplifier et fluidifier le processus de remplacement au fil de l'eau des membres démissionnaires ou absentéistes.

L'intégration de représentantes et représentants de la ville de Kehl ne répond pas à la dimension européenne transfrontalière de l'EMS. Ils et elles ne sont pas nécessairement intéressés.es par les politiques de l'EMS, mais plutôt par des questions relatives à leur proximité avec le quartier voisin des Deux rives et par l'évolution du port autonome. Ceci ne fera pas obstacle à une consultation spécifique des habitants et habitantes de Kehl à l'occasion d'une saisine comportant une dimension transfrontalière.

Il nous semblerait d'ailleurs plus pertinent que la dimension de participation citoyenne transfrontalière fasse l'objet d'une instance citoyenne spécifique créée au sein de l'Eurodistrict, à charge pour le CODEV de désigner certains de ses membres à y siéger le cas échéant.

## La gouvernance du CODEV

### Le mode de désignation de la Présidence du CODEV fait débat. Plusieurs options ont été évoquées :

- ▶ Des membres penchent pour une élection par l'assemblée elle-même. Ils s'interrogent, en effet, sur le sens de la désignation du/de la Président.e d'une instance participative autonome et indépendante par la Présidence de l'Eurométropole.  
Conscients des difficultés d'une élection au sein de l'instance alors que les membres ne se connaissent pas encore, ils suggèrent que :
  - Un ancien membre renouvelé assure la présidence pendant une durée limitée, avant l'élection définitive,
  - Voire que l'ancien président assure cette fonction pour un temps limité de 3 à 6 mois.
- ▶ D'autres considèrent au contraire que la désignation par le ou la Présidente de l'EMS doit être maintenue car elle assoit le rôle et l'importance du CODEV pour l'exécutif.
- ▶ Enfin, l'idée a été avancée d'une coprésidence avec parité de genre.

### Enfin, quel que soit le mode de désignation, un consensus se dégage sur les ingrédients d'une « bonne » Présidence :

- ▶ Légitimité aux yeux des élu.es pour que les préconisations du CODEV aient un impact réel sur leurs décisions,
- ▶ Qualités humaines pour assurer l'animation inclusive du collectif et garantir le respect de ses valeurs et de son bon fonctionnement.

Un bureau comprenant des vice-président.es devrait être institué. La délibération du Conseil de l'Eurométropole de Strasbourg devrait le préciser en renvoyant au règlement intérieur de l'instance pour son organisation.

## La continuité du CODEV

L'existence du CODEV pourrait être décorrélée de l'élection du Conseil de l'EMS. Cette décorrélacion est la règle dans la majorité des autres CODEV. Elle permettrait de maintenir la dynamique collective et la motivation individuelle, notamment des membres les plus récemment accueillis dans l'instance, de ne pas perdre une année de travail, de fluidifier le relais des travaux en cours et le suivi des travaux passés d'un exécutif politique au suivant.



# L'ORGANISATION DES TRAVAUX DU CODEV

## Le choix des sujets de travail

Pour être un acteur important de la participation citoyenne, le CODEV ne peut pas limiter son activité à une saisine par an. Il doit pouvoir répondre à des réflexions de long terme mais aussi pouvoir émettre des avis à brève échéance sur des sujets ponctuels.

Les saisines doivent émaner de la Présidence et/ou des élus à une majorité qualifiée, telle que cela a été prévue dans la délibération du 18 décembre 2020. Pour une bonne compréhension de la saisine, il apparaît utile d'associer le Bureau du CODEV à la rédaction de son texte.

Des auto-saisines peuvent également émaner de propositions argumentées par un ou des membre(s) du CODEV, validées par le Bureau du CODEV.

Il ne paraît pas opportun que le CODEV puisse être saisi directement par un service ou une direction de l'Eurométropole de Strasbourg. Le service ou la direction qui souhaiterait avoir un avis du CODEV devrait en faire la suggestion à la Présidence.

## Les méthodes de travail

Le Conseil de développement doit pouvoir combiner plusieurs modes de travail pour rester agile, notamment pour se saisir le cas échéant de sujets d'actualités.

L'institution de commissions thématiques permanentes ne paraît pas satisfaisante, elles ont pu conduire à un désinvestissement des membres du CODEV et des difficultés d'intégration des membres arrivés à mi-mandat. Certaines saisines nécessiteront une implication de l'ensemble des membres pour avoir une large vision citoyenne quand d'autres saisines pourront être confiées à des groupes de travail ad hoc composés de membres intéressés (élargis le cas échéant aux membres du forum citoyen, précité). La mission des commissions ad hoc devra être limitée dans le temps.

Cette organisation permettra au CODEV d'avoir une activité plus importante répondant à l'attente de certains services et au souhait d'engagement de ses membres.

Le CODEV veillera à diversifier et varier ses méthodes de travail et ses modes de consultation, ce qui permettra d'élargir ses réflexions, d'assurer l'expression d'une diversité de points de vue et de favoriser un meilleur investissement sur la durée des membres.

Le CODEV apprécie particulièrement l'appui des services tout au long de ses travaux de la précision du cadre des saisines jusqu'aux réponses à ses préconisations.

Le CODEV propose donc de systématiser la collaboration avec les services aussi bien en amont des travaux (précision de la saisine et acculturation aux enjeux), que pendant les travaux (sollicitations ponctuelles, identification de personnes-ressources et passage en revue des préconisations avant finalisation) qu'après (retour sur les préconisations sur la durée).

Le Conseil de développement suggère de maintenir les liens développés avec les partenaires territoriaux structurants comme par exemple, l'Agence d'urbanisme Rhin Supérieur (ADEUS) et l'Agence du Climat, qui sont des ressources pour ses réflexions.

Il conviendra en revanche de mesurer et évaluer la pertinence de la participation de membres désignés par le CODEV dans d'autres instances de gouvernance ou de concertation, dès lors que leur domaine n'a pas fait l'objet de réflexions du CODEV.

Le CODEV préconise de maintenir son adhésion et son implication dans la Coordination nationale des Conseils de développement. Le réseau national constitue, en effet, un lieu ressource aux multiples dimensions : formations, échanges de bonnes pratiques, fonction de plaidoyer pour défendre la participation citoyenne au niveau intercommunal... Les liens avec les réseaux locaux comme la coordination des CODEV du Grand Est ou le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional Grand Est sont également utiles, notamment sur des sujets de travail communs.

Par ailleurs, à l'instar d'autres Conseils de développement, les membres suggèrent le développement de relations partenariales avec des universités et organismes de recherche comme l'Unistra ou le Centre national de la recherche scientifique.

Enfin, les membres du Conseil de développement sont attachés à renforcer les liens avec les 33 communes de l'Eurométropole de Strasbourg. Il propose par exemple des rencontres avec les conseils municipaux ou les Maires au cours du mandat, pour présenter le CODEV et échanger sur ses travaux.

## Les moyens de fonctionnement

Le bon fonctionnement du Conseil de développement dépend de moyens humains, financiers et logistiques qu'il conviendrait de préserver, soit une équipe dédiée, un budget de fonctionnement et des moyens facilitant la participation (garde d'enfants, tickets de transport en commun et parking, frais de convivialité).

Nous préconisons de conserver des enveloppes budgétaires supplémentaires, ponctuelles pour certaines saisines ou auto-saisines, à l'image de la consultation numérique lors de la saisine sur l'Énergie en 2022 et de l'accompagnement à l'animation pour la saisine Bien Vieillir en 2025.

La nomination d'un ou d'une vice-présidente à la participation citoyenne métropolitaine et au débat public a été un atout indéniable.

Il ou elle permet de faire le lien entre le CODEV, les vice-président.es thématiques et les maires des 33 communes de l'Eurométropole. Il ou elle est garante de l'exigence de retour et de suivi de préconisations sur la durée de son mandat.

Le CODEV préconise de renforcer la formation en continu pour faire monter en compétences les membres et de développer des outils numériques partagés simples d'utilisation.

Une réflexion autour de la reconnaissance du « citoyen engagé » pourrait être lancée (crédits formation, crédits ECTS pour les étudiant.es, certificat de citoyenneté etc.)

## La communication

Durant cette mandature, le Conseil de développement a renforcé sa visibilité à travers un site internet propre mis en place en mai 2024, des publications régulières sur l'actualité du CODEV sur LinkedIn, la production d'une lettre d'information interne mensuelle à destination des membres et l'autre externe trimestrielle à destination des abonné.es, une tribune réservée dans le magazine de l'Eurométropole de Strasbourg et la présence à des manifestations et événements, etc.

Le CODEV préconise de poursuivre la communication à travers les moyens actuels ou de les renforcer, par exemple, la place dévolue à la tribune du CODEV dans le magazine de l'Eurométropole pourrait être plus conséquente pour stimuler le débat public autour des sujets travaillés.

Le CODEV suggère de développer les relations presse ainsi que des contenus « clés en main » à proposer aux 33 communes pour présenter ses travaux, solliciter l'avis des citoyennes et citoyens des communes et rendre compte de ses préconisations. Ces contenus faciliteraient leur déclinaison sur les outils de communication propres de chaque commune.

## Les suites données aux avis du CODEV

Le protocole de partenariat, établi en 2022, définit les modalités de suivi des avis du Conseil de développement. Il devrait être reconduit et un suivi des préconisations pourrait être renforcé par un rendez-vous annuel organisé avec les services et élus thématiques (par exemple à travers un comité de suivi tripartite CODEV- services- élu.es).

Les services nous ont exprimé leur satisfaction d'échanges avec les citoyens membres du CODEV et leur souhait d'un suivi de ces échanges au-delà de la remise des travaux. Pour certaines saisines, la continuité des échanges a pu être assurée à travers la désignation de délégué.es (Énergie) ou d'un comité de suivi (Eau).

Cette continuité des échanges pourrait néanmoins poser à l'avenir des problèmes d'organisation et de disponibilité des membres, notamment au fur et à mesure des renouvellements progressifs et pour assurer en parallèle les nouveaux travaux.

## CONCLUSION...

Au terme de cette réflexion, le Conseil de développement réaffirme sa volonté de contribuer pleinement à la vie démocratique au sein de l'Eurométropole de Strasbourg.

Notre mandat a démontré notre capacité à produire des analyses utiles, à faire émerger une parole citoyenne structurée et à enrichir le débat public.

Les propositions formulées dans cet avis visent à conforter cette dynamique en précisant les modalités de saisine, en renforçant l'articulation avec les élus et les services, en diversifiant les méthodes de travail et de consultation, et en garantissant des moyens adaptés à ses missions.

Elles traduisent notre conviction que nous pouvons constituer un espace reconnu d'intelligence collective, au service de la qualité des politiques publiques et de leur appropriation par les habitants.

Nous formulons le souhait que ces orientations puissent nourrir les décisions à venir et contribuer durablement à l'amélioration des projets et politiques publiques dans l'Eurométropole de Strasbourg et ses communes.





## ANNEXES

### ANNEXE I Méthodologie

**Pour mener ces réflexions, une équipe projet a été constituée au sein du Conseil de développement, mobilisant une dizaine de membres qui ont travaillé à collecter des retours et perspectives sur le CODEV à travers :**

- ▶ Un questionnaire à destination des membres actuels et passés du CODEV, (76 réponses de 57 membres actuels et 17 membres démissionnaires, sur 83 membres du CODEV actifs et 61 personnes démissionnaires en novembre 2025) ;
- ▶ Un questionnaire à destination des 98 élu.es métropolitain.es (22 réponses) ;
- ▶ Des entretiens avec des services et directions de l'EMS avec lesquels le CODEV a travaillé durant le mandat, soit la Direction Urbanisme et Territoires (Services Habitat et Aménagement du territoire et projets urbains), la Direction de l'Eau et des Risques Environnementaux (Services Gestion et prévention des risques environnementaux, Eau et assainissement), la Direction des Mobilités (Service Planification et organisation des mobilités), la Direction Transition Énergie Climat (Services Pilotage climat air, Énergie et territoire) et la Direction Solidarités, santé et jeunesse (Service Santé et Autonomie) ;

- ▶ Une journée collective de travail du Conseil de développement pour traiter des quatre dimensions suivantes : Missions et raison d'être, Fonctionnement et gouvernance, Méthodes de travail, Relations externes et formuler des suggestions d'améliorations ;
- ▶ Un échange avec la Présidente et la Vice-présidente en charge de la Participation Citoyenne et du débat public ;
- ▶ Un échange collectif entre une délégation de l'équipe-projet, la Vice-Présidente en charge de la Participation Citoyenne, la direction de la participation citoyenne, les représentant.es des services et directions thématiques.

Par ailleurs, leurs travaux ont été alimentés par les productions de la précédente mandature sur son bilan, l'analyse des documents de cadrage de ce mandat (délibérations, Charte et règlement intérieur, protocole de partenariat avec l'Eurométropole, ...), ainsi que les réflexions portées par la Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD) et d'autres CODEV.

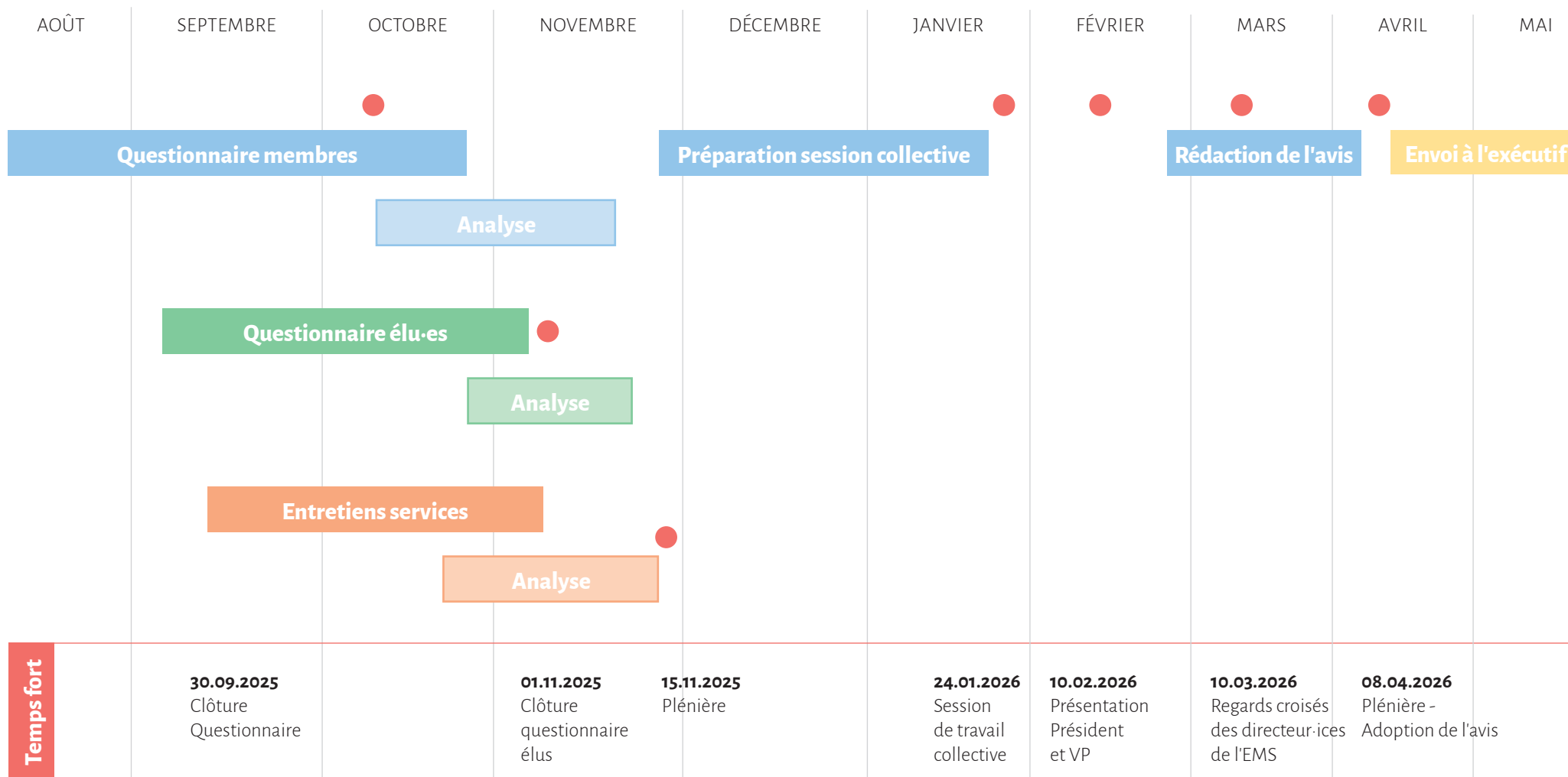
# ANNEXES

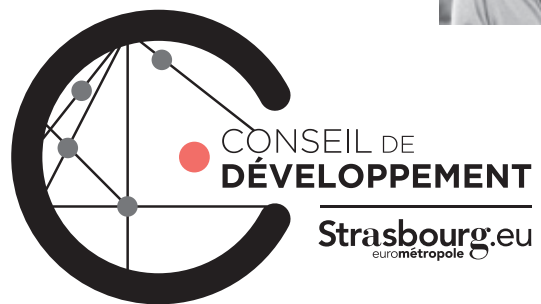
## ANNEXE II

### Calendrier de travail

CODEV et participation citoyenne

LÉGENDE - acteurs concernés





# Réflexion citoyenne

**Restons en contact:**  
Conseildedeveloppement@strasbourg.eu  
codev-eurometropole.strasbourg.eu

 95CODEVEMS  Conseil de Développement de l'Eurométropole de Strasbourg

Scanner pour  
s'inscrire à la  
lettre d'info

