

# « Il faut ouvrir des espaces de transaction intercommunaux »

Marie-Christine Jaillet

Directrice de recherche au CNRS, présidente du conseil de développement de Toulouse métropole



**Construire une démocratie permanente ou continue, notamment dans les intercommunalités, en renforçant la place des conseils de développement et en construisant des espaces de négociation, c'est la proposition de Marie-Christine Jaillet.**

## Étant à la fois un pied dedans et un pied dehors, comment voyez-vous la démocratie intercommunale ?

Il reste une marge de progression, mais des petits pas ont été faits car il fut un temps, pas si lointain, où les intercommunalités fonctionnaient en dehors de toute pratique démocratique citoyenne ! C'était l'affaire des maires. Premier petit pas : lors des élections, les citoyens et citoyennes savent désormais qui seront les conseillers intercommunaux. Mais l'élection lie toujours le niveau municipal et le niveau intercommunal. Le choix des électeurs se fait sur les projets municipaux, à une exception près : la métropole de Lyon. Ailleurs, le débat porte exclusivement sur les projets communaux puisqu'il s'agit avant tout d'élire des maires.

Le modèle lyonnais était sans doute en arrière-plan de la loi Maptam avec l'idée que les métropoles deviendraient à terme des collectivités de plein droit, avec des conseils métropolitains élus au suffrage universel direct. Ce modèle ne s'est pas diffusé pour différentes raisons, y compris du fait des réticences de certains maires peu enclins à légitimer démocratiquement les intercommunalités. De temps en temps, le débat revient sur la table.

Il y a là un vrai problème qui explique pour partie la distance entre les citoyens et l'intercommunalité, puisque ceux-ci doivent se prononcer sur des projets municipaux dans lesquels la question intercommunale apparaît très peu. Or, la loi Maptam a renforcé les compétences des grandes intercommunalités urbaines qui assument la responsabilité de la fabrique et du cadre de la vie quotidienne, les politiques du logement, de mobilité, de l'eau... Cette montée en responsabilité des intercommunalités n'est jamais mise en débat avec les citoyens.

## Comment alors impliquer les citoyens dans ces grands enjeux qui ont un fort impact sur leur quotidien ?

Des dispositifs permettent aux citoyens de s'exprimer sur des projets qui dépassent l'échelle de la commune. À Toulouse, par exemple, sur les enjeux d'une usine d'incinération de déchets ménagers, on a vu à la fois un dispositif de concertation se mettre en place et des citoyens de différentes communes touchées par la transformation de l'usine, se mobiliser. Autre exemple : pour la troisième ligne de métro, enjeu d'organisation des mobilités à l'échelle de la métropole, un grand débat a été organisé et a mobilisé très largement les citoyens. Mais ces démarches portent sur des questions ponctuelles, sans capacité ou possibilité donnée aux citoyens de s'exprimer au long cours sur le projet plus global de développement et d'aménagement de la métropole.

D'où l'intérêt des conseils de développement. Ils sont extrêmement différents d'une agglomération à l'autre, dans leur composition, leur mode de fonctionnement, dans les moyens qui sont mis à leur disposition, dans la manière dont ils sont sollicités et dont ils se positionnent. Ce sont des assemblées de citoyens dont la représentativité tient à la diversité des points de vue qu'elles réunissent : expertises universitaires, professionnelles, associatives, militantes ou simplement usagères et, dans le cas du conseil de développement de la métropole de Toulouse, la diversité des situations territoriales au sein de la métropole. On entre dans ce conseil de développement *intuitu personae*, quelle que soit son appartenance (syndicat, association, entreprise, etc.).

Ensuite, c'est bien beau d'avoir une assemblée de gens qui travaillent, produisent des avis, alertent, amènent à faire un pas de côté, éclairent un pan de la réalité peut-être minoré, formulent des propositions... Encore faut-il que les élus, et donc le conseil métropolitain, les prennent en considération !

## **Quel est le chemin des contributions du conseil de développement de Toulouse métropole ?**

Il y a tout un processus d'élaboration de nos contributions. Un petit groupe travaille soit sur saisine de la métropole soit sur auto-saisine. Le collectif mobilise les compétences internes, auditionne, s'appuie sur l'expertise universitaire par exemple. Cette première contribution est soumise à l'assemblée du conseil de développement qui peut l'enrichir. Quand la discussion ne permet pas d'arriver à un consensus, le choix est fait de donner à voir le dissensus qui peut aussi nourrir la réflexion des élus. En fin de processus, le travail est présenté et mis en débat dans la ou les commissions des élus concernées par la thématique, puis il revient vers le conseil de développement qui intègre ce qu'il estime devoir l'être de ces échanges, avant de rendre publique sa contribution ou son avis qui comprend, si nécessaire, le retour de la métropole. Élément important, les services de la métropole sont associés à ce travail au long cours.

Je peux donner deux exemples. Premier exemple : nous avons travaillé sur la politique jeunesse à l'échelle métropolitaine. Ce travail a donné lieu à de nombreuses interactions avec les services en charge de l'élaboration du plan d'actions et avec la vice-présidente. Nous avons pu alerter à plusieurs reprises sur la nécessité de prendre en compte le point de vue des jeunes et de les associer.

Deuxième exemple : nous avons été saisis sur la question de l'égalité femmes-hommes. Le conseil de développement avait décidé de se centrer sur l'espace public. La contribution a suscité des réactions de la part de la métropole qui a marqué son désaccord avec certaines de nos analyses et indiqué que nous avons insuffisamment pris en compte les actions menées. Nous avons donc publié, dans le même livret, notre contribution et le retour formalisé de la métropole.

La deuxième fonction d'un conseil de développement est de contribuer au débat citoyen. Il s'agit de donner aux citoyens de la matière pour qu'ils soient mieux informés sur les enjeux et les grands défis qui touchent au devenir de nos sociétés et de la société métropolitaine. Depuis un an et demi, nous organisons par exemple un cycle de conférences-débats sur la transition socio-écologique pour en montrer toutes les facettes et la complexité. Ce cycle de conférences est public, ouvert à l'ensemble des citoyens métropolitains, mais il sert aussi de cycle de formation pour les agents de la métropole. Nous avons également mobilisé le jeu sérieux « 2tonnes », adapté à Toulouse, pour faire réfléchir élus, agents de la collectivité, professionnels, étudiants, lycéens, citoyens, etc. Au total plus de 2000 personnes. Ici, le conseil de développement alerte, informe les citoyens, donne les éléments pour se faire une opinion éclairée.

Enfin, nous organisons des débats sur des sujets d'actualité de la métropole sur lesquels le conseil de développement n'a pas travaillé. Nous n'avons donc pas de position à exposer. L'objectif est de donner à voir la diversité des points de vue et des arguments. Un exemple : la tour Occitanie, un projet de construction d'une

grande tour près de la gare Matabiau, défendue par certains mais qui a suscité beaucoup d'oppositions. L'objectif était de donner l'occasion à ceux qui soutenaient ce projet et à ceux qui s'y opposaient d'exposer les raisons de leur position. Autre exemple : la gestion de l'eau en régie ou en délégation de service public . Nous avons organisé des temps de débat en mobilisant des intervenants qui pouvaient, pour chacune des solutions, avancer les arguments pour et les arguments contre. Notre rôle étant de permettre aux citoyens de les entendre pour se construire leur propre opinion.

## **Est-ce que les citoyens connaissent les conseils de développement ?**

Oui et non. De plus en plus, car le conseil de développement diffuse ses travaux. Par exemple sur le projet Zéro artificialisation nette (ZAN) , question complexe et technique, nous avons fait un petit livret humoristique, distribué très largement dans toutes les communes, où il a été mis à disposition des habitants. Nous avons aussi réalisé le document « *La métropole en 40 questions* », qui a été plus largement diffusé que nos contributions habituelles. On peut dire que les gens impliqués, intéressés par la question du devenir de la métropole, connaissent le conseil de développement. Peut-on dire que tous les citoyens nous connaissent ? Très probablement non. Mais est-ce une raison pour dire que cela ne sert à rien ? Je ne crois pas.

## **À l'aune des municipales de 2026, comment voyez-vous la place des citoyens ?**

Je pense qu'il faut aller vers une « démocratie permanente ou continue » qui ne se réduise pas à l'élection et aux dispositifs de consultation tels qu'ils existent aujourd'hui. Cela suppose, sur les sujets évoqués ici comme l'aménagement ou le développement au sens large, de donner aux citoyens tous les éléments, pour ne pas leur dire que « *ce que vous proposez n'est pas possible, vous n'y comprenez rien, c'est plus compliqué que ça...* ». On reproche aussi souvent aux citoyens qui se mobilisent de ne pas être représentatifs de la population. C'est une façon de disqualifier leur parole. Des assemblées comme les conseils de développement, les assemblées de quartier, les conseils citoyens, peuvent participer à revivifier la démocratie locale à condition que les élus donnent du crédit à ces instances, leur donnent des moyens, reconnaissent leur contribution, acceptent de s'engager dans des formes de coproduction de l'action locale.

## **Il y a aussi les mobilisations moins normées, comment articuler ces formes d'expression avec les démarches plus encadrées ?**

Il faut noter effectivement la capacité de mobilisation de collectifs comme les gilets jaunes ou les ZAD qui sont aussi des formes d'expression démocratique directes, éruptives, frontales, conflictuelles. Je pense qu'il faut accepter que dans la démocratie, il y ait ces deux registres.

La démocratie doit ouvrir aux citoyens des lieux dans lesquels on s'écoute, on discute, on argumente, on débat sans s'invectiver dans un cadre organisé où les règles du jeu sont claires. Plus on donne aux citoyens l'assurance,

non seulement que leurs points de vue et leurs propositions sont pris en considération, mais qu'ils sont en situation de pouvoir agir, mieux la démocratie se portera.

Peut-être aura-t-on moins besoin de formes d'expressions qui manifestent exaspération, colère ou frustrations. Peut-être sera-t-on moins tenté de se mettre en retrait, de quitter la scène du jeu démocratique.

*Propos recueillis par Sylvie Barnezet*

[1] La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM » ou « loi MAPTAM », vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant des « conférences territoriales de l'action publique » (CTAP), organes de concertation entre les collectivités, et en réorganisant le régime juridique des intercommunalités les plus intégrées, les métropoles.

[2] Dans le jeu « 2tonnes », les participants et participantes réfléchissent à un changement de leurs pratiques quotidiennes permettant de faire passer leurs émissions de CO2 à deux tonnes par an, le seuil à ne pas dépasser pour limiter le réchauffement climatique à deux degrés.

[3] L'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) vise à ralentir et compenser l'artificialisation des sols en France. Cette notion apparaît en 2018 avec le Plan biodiversité. L'expression est d'abord reprise par la Convention citoyenne pour le climat en 2020, puis en 2021 à la promulgation de la loi Climat et résilience. Cet objectif est fondé sur la recherche d'un état d'équilibre entre la surface artificialisée et sa compensation. Deux échéances majeures encadrent l'objectif : d'abord, à horizon 2030, l'objectif est de diviser par deux le rythme d'artificialisation par rapport à la période de référence 2011-2021, puis d'arriver avant 2050 à une artificialisation nette qui soit nulle. Le 20 juillet 2023, la loi n° 2023-630 est promulguée, elle vise à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

[4] Les dernières publications du conseil de développement de Toulouse métropole : [codev-toulouse.org/les-travaux-du-codev](https://codev-toulouse.org/les-travaux-du-codev). Les captations du cycle de conférences sur les transitions socio-écologiques : [www.youtube.com](https://www.youtube.com)

[5] Dominique Rousseau, juriste, professeur de droit public, propose de « promouvoir une démocratie qui permette un contrôle continu et effectif de l'action des gouvernants » : [www.lemonde.fr](https://www.lemonde.fr)

[6] L'expression zone à défendre (ZAD) est utilisée en France, en Belgique et en Suisse pour désigner des espaces occupés par des militants dans le but de s'opposer à des projets de construction jugés néfastes pour l'environnement. Les ZAD prennent généralement la forme de squats en plein air et servent également de lieux de vie autonome.



## **Marie-Christine Jaillet**

Marie-Christine Jaillet, directrice de recherche au CNRS, assure la responsabilité scientifique du programme POPSU qui porte sur la manière dont les grandes villes, dans leurs territoires, affrontent la question de la transition socio-écologique. Elle préside le Conseil scientifique du Comité d'histoire de la politique de la ville ainsi que le conseil de développement de la métropole de Toulouse.