

LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT AU COEUR DE LA CITOYENNETÉ INTERCOMMUNALE ?!

Les 25 et 26 septembre 2025, La Cabane - Halles de la Cartoucherie, Toulouse

Tables rondes avec Laurence Barthe et Xavier Desjardins, modérées par Alain Faure

« Arrêtez de regarder les fractures, regardez les liens qui nous unissent. »

La phrase de Martin Vanier, citée par Alain Faure en ouverture, donne le ton de cette première table-ronde : penser la citoyenneté intercommunale comme une voie de sortie du moment sombre que traverse la démocratie, un moyen de renouer des liens plutôt que d'entretenir des oppositions.

Alain Faure installe le débat sous un double signe : l'enthousiasme et l'interdépendance. L'objectif est clair : montrer que les conseils de développement peuvent, par leur pratique du débat, de la coopération et de la réflexion collective, redonner du souffle à la démocratie locale.

Pour nourrir cette réflexion, deux chercheurs sont invités non pas à délivrer un cours, mais à accompagner les Rencontres : Laurence Barthe, géographe, et Xavier Desjardins, urbaniste. Ils observent, écoutent, participent, prennent des notes. Leur parole, le jeudi comme le vendredi, fait le pont entre analyse scientifique et regard empathique sur une communauté d'acteurs engagés.

Fractures et vulnérabilités : changer de regard sur les territoires

D'entrée de jeu, Laurence Barthe s'attaque à une idée tenace : celle d'une France coupée en deux entre métropoles dynamiques et campagnes abandonnées.

Cette vision, affirme-t-elle, relève davantage du récit médiatique que de la réalité vécue. Elle est alimentée par une mise en scène des oppositions qui finit par enfermer les acteurs dans de faux dilemmes. « Notre responsabilité, dit-elle, c'est de ne surtout pas opposer les territoires, mais de comprendre ce qui les relie. »

Pour la géographe, la période actuelle révèle plutôt une vulnérabilité partagée. Des centres-villes aux espaces ruraux les plus isolés, chacun affronte des pressions comparables : les transitions écologique et démographique, l'épuisement du modèle de développement, les tensions sociales, la perte de repères collectifs, l'ambivalence du rapport à l'État – tour à tour jugé fuyant, centralisateur ou concurrentiel.

À cette lecture, Xavier Desjardins apporte le regard du géographe des métropoles. Pour lui aussi, la fracture est un faux problème : jamais les territoires n'ont été aussi interdépendants. Les flux de mobilité, les échanges économiques, les réseaux numériques tissent une France de plus en plus maillée. Ce qui distingue les territoires aujourd'hui, ce ne sont pas des oppositions structurelles mais des trajectoires différenciées, parfois indépendantes de leur taille ou de leur densité.

Pour illustrer son propos, il raconte l'histoire d'un petit village polonais, aux confins de la Biélorussie: deux cent cinquante habitants, une ancienne synagogue convertie en grange, puis en lieu culturel. « Le maire m'a répondu : "dès qu'on vient de loin, je dis oui." Il a compris que l'avenir de son territoire dépend de l'intensité des liens qu'il tisse, à toutes les échelles. » Une leçon simple : le développement n'est pas un jeu à somme nulle. Il ne s'agit pas de déshabiller Pierre pour habiller Paul, mais de cultiver les relations, les coopérations, les résonances.

Des sociétés traversées par la colère, mais riches d'énergie démocratique

Interrogés sur la montée des colères citoyennes, les deux chercheurs refusent le simplisme. Pour Xavier Desjardins, l'apathie est plus inquiétante que la colère. La contestation, même désordonnée, traduit une vitalité démocratique. Encore faut-il savoir l'écouter. Il invite à diversifier le vocabulaire : la société n'exprime pas seulement de la rage ou du ressentiment, mais aussi de la frustration, du désir, de l'enthousiasme, parfois même de la joie.

Il évoque une enquête menée auprès de 4 000 personnes : 85 % des moins de 35 ans déclarent avoir vécu une injustice. « *On peut le lire de manière positive : c'est le signe d'une extension du champ du politique. Ce qui relevait hier de la sphère intime – le travail, la famille, le logement – devient aujourd'hui une question collective.* »

Son propos rejoint celui de Laurence Barthe, qui voit dans les territoires une "démocratie du faire" foisonnante. Associations, collectifs citoyens, structures d'éducation populaire : autant d'espaces où se réinvente une participation concrète, directe, par le projet et par l'action.

Mais cette énergie ne suffit pas à elle seule : il faut la relier, la mettre en perspective. C'est ce que la chercheuse appelle la "démocratie du sens", celle qui donne à voir les liens entre les enjeux locaux et les transformations globales.

Les conseils de développement, selon elle, peuvent jouer un rôle décisif : fédérer les initiatives du présent tout en construisant une vision d'avenir. Elle les décrit comme de véritables opérateurs de transition, capables d'articuler les temporalités et d'élaborer une pensée collective du territoire.

Les interpellations du public : responsabilité, confiance, transformation

Les réactions dans la salle prolongent le débat.

Plusieurs participants insistent sur la nécessité de nommer les responsabilités : les vulnérabilités sociales et écologiques ne sont pas des fatalités, mais les conséquences de choix économiques et politiques. D'autres expriment une frustration : trop souvent, les contributions citoyennes issues de démarches participatives ne trouvent que peu d'écho dans les politiques publiques.

Une participante évoque même une "confiscation du jeu démocratique" : nos institutions, héritées du XIX^e siècle, continuent de fonctionner selon des logiques figées, alors que les pratiques sociales ont profondément changé.

Ces interpellations font écho à un diagnostic largement partagé : la démocratie représentative ne suffit plus à elle seule, et la démocratie participative, telle qu'on la pratique, ne suffit plus non plus.

Il faut inventer autre chose : une démocratie relationnelle, capable de faire dialoguer les registres du faire, du dire et du ressentir.

Le triangle élus-techniciens-citoyens : retrouver le goût du dialogue

Alain Faure relance la discussion par une question aussi directe que provocante : « Les élus et les techniciens ont-ils encore un cœur qui bat ? »

La formule amuse la salle, mais la question est sérieuse : comment retisser un dialogue sincère entre les citoyens, les techniciens et les responsables politiques, au sein d'institutions souvent jugées lointaines ?

Laurence Barthe reconnaît que tous les acteurs sont aujourd'hui réinterrogés dans leurs rôles et leurs postures : les élus, les professionnels, les universitaires, les citoyens eux-mêmes.

Mais, ajoute-t-elle, « *le problème, c'est le trop sérieux* ». Les projets de territoire, dit-elle, sont « *souvent justes, mais rarement enthousiasmants* ».

Elle plaide pour réintroduire de la surprise, de la fantaisie, de l'émotion : travailler avec l'art, le récit, la marche, la photo, les approches sensibles du territoire.

Elle cite les travaux de Stéphane Cordobes, qui a su mêler prospective et regard artistique pour redonner chair à la réflexion territoriale.

Trois compétences lui paraissent essentielles à cultiver : la facilitation (créer les conditions du dialogue), la médiation (faire émerger le compromis), et la diplomatie (tisser la confiance).

Alain Faure y ajoute une touche d'humour : la "*diplomatie joyeuse*", cette manière légère et imaginative de prendre au sérieux la démocratie sans se prendre trop au sérieux.

Xavier Desjardins reprend le fil sous un autre angle. Il évoque la difficulté croissante du métier d' élu local. Jadis, l' élu devait avant tout « *rendre service* » ; aujourd'hui, il est sommé de rendre des comptes à la planète. Il doit penser global tout en agissant local, répondre aux attentes immédiates tout en portant une responsabilité à long terme.

Ce décalage nourrit la défiance : les citoyens doutent de leurs médiateurs, et cette perte de confiance fragilise la démocratie elle-même. Le chercheur convoque alors Pierre Rosanvallon et son ouvrage *La contre-démocratie* : « La démocratie, ce n'est pas seulement choisir ses représentants, c'est aussi être éclairé sur la manière dont les décisions sont prises. »

Or, dans l'intercommunalité, les citoyens sont mal éclairés. Les décisions se construisent souvent en amont, dans des négociations entre communes, loin du regard public. Les conseils de développement, dit-il, peuvent et doivent devenir ce "théâtre de publicisation" qui rend la décision intelligible, lisible et donc légitime.

La jeunesse, le bénévolat et les nouveaux modes d'engagement

En fin de séance, plusieurs interventions soulignent une autre fragilité : l'érosion du bénévolat et la difficulté à mobiliser les jeunes.

Laurence Barthe invite à changer de regard : « *Il ne s'agit pas de faire pour les jeunes, mais de faire avec eux.* »

Les nouvelles générations s'engagent différemment, explique-t-elle : leurs formes de participation passent davantage par les pratiques quotidiennes, la consommation responsable, les modes de travail ou les mobilités, que par les réunions ou le militantisme traditionnel.

Xavier Desjardins confirme : la capacité d'agir est la même à tous les âges, mais les modes d'action évoluent. Aux CODEV de s'y adapter, d'inventer des formats plus souples, plus ouverts, plus proches des rythmes de vie contemporains.

Une ruche d'énergie et quelques zones d'ombre

Le vendredi matin, les deux chercheurs reviennent avec un regard nourri par les ateliers et le Forum aux idées. Laurence Barthe prend la parole la première. Elle parle d'une ruche, image à la fois enthousiaste et lucide : les conseils de développement bourdonnent d'idées, de projets, de débats. Mais dans cette effervescence, il faut savoir s'écouter, se comprendre, s'entendre sur les mots avant d'agir.

Elle exprime aussi un sentiment d'inégalités entre territoires : certains CODEV, mieux dotés, disposent d'un appui solide, tandis que d'autres, plus isolés ou ruraux, peinent à suivre. Ces écarts, dit-elle, devraient devenir des leviers de coopération. L'entraide, la mutualisation de l'ingénierie, la mise en réseau sont désormais des priorités démocratiques.

Elle note également une forme de sidération face aux crises — incendies, inondations, accueil des migrants — qui réinterrogent brutalement nos interdépendances. Ces chocs rappellent que la démocratie locale se joue aussi dans la gestion de la vulnérabilité collective.

Enfin, elle appelle à transformer les différences de maturité entre CODEV en trajectoires partagées : la diversité d'avancement n'est pas une faiblesse, mais une ressource.

Habitants, usagers, citoyens : clarifier les postures

Xavier Desjardins, à son tour, livre une série de questions qui bousculent.

Qui sont les membres des conseils de développement ? Sont-ils différents des élus par leur sociologie ou par leur manière de travailler ? Produisent-ils des avis originaux parce qu'ils sont d'un autre milieu ou parce qu'ils réfléchissent autrement ?

Autre interrogation : à qui s'adresse le CODEV ? Il distingue trois figures trop souvent confondues :

- l'habitant, qui parle depuis l'intime de l'« habiter » ;
- l'usager, qui s'exprime sur un service ou une relation ;
- le citoyen, qui est appelé à dire l'intérêt général.

Chacun a sa légitimité, mais les confondre, c'est prendre le risque d'un malentendu permanent.

« *Écouter l'habitant* », explique-t-il, « *c'est aussi accueillir une part d'intime. Et c'est en réintroduisant cette part d'intime dans la politique qu'on peut, paradoxalement, repolitiser ce qui semblait privé.* »

Élargir, déborder, redéfinir

Les interpellations du public conduisent les chercheurs à formuler ce qu'ils appellent des «*élargissements et débordements* ».

Laurence Barthe invite d'abord à sortir de l'obsession du périmètre institutionnel. Penser la démocratie locale à géométrie variable, autour des communs : mobilité, alimentation, biodiversité, eau, qui traversent les frontières administratives.

Ensuite, dépasser les solidarités classiques entre urbain et rural, pour inventer des chaînes d'ingénierie mutualisées : appuyer les territoires les moins dotés, renforcer les connexions avec la recherche et les universités.

Puis, élargir les compétences : faire reconnaître la capacité d'innovation et de transversalité des CODEV.

Enfin, élargir la mobilisation : aller chercher « *ceux qui ne sont pas là* », cultiver une écoute véritable, et concevoir des formes de participation plus ouvertes et plus inclusives.

Face à un contexte de mise en cause des institutions, elle appelle aussi à redéfinir la raison d'être des CODEV, de manière simple, accessible et joyeuse, sans renoncer à leur impertinence salutaire. « *On peut être à la fois responsables et poils à gratter* », résume-t-elle.

Documenter les ébranlements du monde

En miroir, Xavier Desjardins propose une autre piste : ne pas se contenter de « dénoncer les méchants », mais étudier ce qui fait méchanceté.

Les crises sociales ne surgissent pas d'un chiffre, mais d'une accumulation d'ébranlements invisibles: hausse du coût de la vie, solitude, précarité, rupture des solidarités locales. Il cite E.P. Thompson, historien des révoltes du XVIII^e siècle, qui montrait que les crises du blé naissaient moins du prix du grain que de la désagrégation des systèmes de solidarité.

De la même manière, explique-t-il, les conseils de développement sont bien placés pour documenter ces ébranlements : écouter, observer, mettre des mots sur ce qui fragilise la vie commune.

Il évoque aussi les Cahiers de doléances de 1789, désormais numérisés : un matériau « inégalement intéressant », mais parfois d'une richesse extraordinaire par les descriptions de vie qu'ils contiennent.

Ces témoignages rappellent combien la démocratie commence par l'écoute de la vie ordinaire.

Cartographier les alliances et former ensemble

Dans la discussion finale, la question du dialogue avec les élus et les techniciens revient.

Laurence Barthe insiste sur un levier de transformation : la formation et l'acculturation communes.

Mettre élus, techniciens et citoyens dans des situations d'écoute partagée — ateliers, marches sensibles, débats in situ — permet de reconstruire de la compréhension mutuelle.

Xavier Desjardins propose d'aller plus loin : cartographier les relations entre élus, techniciens et CODEV, car elles varient considérablement selon les territoires et les sujets. Certaines intercommunalités s'appuient sur les CODEV pour renforcer le dialogue, d'autres pour faire remonter des enjeux techniques, d'autres encore les ignorent. Les rendre visibles serait déjà une manière d'enrichir la démocratie intercommunale.

Une citoyenneté intercommunale sensible, lisible et partagée

Au terme de ces deux journées, une idée s'impose : la citoyenneté intercommunale n'est pas un concept flou, mais une pratique à cultiver.

Elle repose sur quatre piliers :

- la clarté, pour éclairer les processus de décision ;
- la coopération, pour mutualiser les savoirs et les ingénieries ;
- le récit, pour relier présent et futur ;
- le soin, pour comprendre les émotions collectives et documenter les ébranlements du monde.

Les conseils de développement ne sont ni des chambres d'avis, ni des contre-pouvoirs. Ils sont des espaces de respiration démocratique, capables de relier la démocratie du faire et celle du sens, d'éclairer la décision, d'incarner l'intérêt général dans la complexité des vies locales.

Leur rôle n'est pas de donner des leçons, mais de faire circuler la parole, de donner à comprendre, et de rendre visibles les interdépendances.

Nous quittons Toulouse avec le sentiment que quelque chose se tient là, fragile et nécessaire : une diplomatie joyeuse, lucide, vivante, qui refuse la morosité et le cynisme.

Ou, comme l'a dit Alain Faure en clôture : « *Continuez à être ce que vous êtes : un poil à gratter, un artisan du lien. C'est là que se joue l'avenir démocratique de nos territoires.* »