

Intercommunalité : entre gestion et projet

Texte tiré des interventions de « Africités » Novembre 2003

Pour agir sur l'ensemble du territoire national, les Etats ont mis en place des découpages qui leur ont permis d'intervenir par régions, départements, cercles, etc ; notamment par la mise en place de représentants de l'Etat (Préfets, commissaires) et de services déconcentrés. Dans un second temps, les processus de décentralisation ont induit des découpages, parfois identiques, parfois différents des précédents, mais obéissant également à une logique administrative. Ces découpages font de la géographie un contenant vide, un cadre neutre dans lequel se développe l'action des hommes et des institutions. Cette conception fait de l'aménagement du territoire une politique impulsée par le haut, fondée sur une vision nationale. L'intercommunalité comme cadre de développement de projet offre une possibilité de base territoriale plus en phase avec les réalités économiques et géographiques des pays. Elle constitue le cadre privilégié des « projets de territoire ».

Projets de territoires : un pacte pour le développement

Un territoire de projet est un espace sur lequel s'exprime et se met en œuvre la volonté commune des populations. Ces nouveaux espaces ont une finalité différente d'une logique de circonscription administrative ou de collectivité. Ils se forment à partir d'un « pacte territorial », résultat d'une participation collective et sorte de charte qui associe entre elles des populations et des collectivités locales. Ils s'appuient sur les différentes institutions qui le constituent pour traduire les orientations d'une charte ou d'un projet.

Le territoire de projet rassemble une grande variété d'organismes (chambres consulaires, agences de développement, syndicats de salariés, regroupements d'employeurs, organisations agricoles, personnes morales et individus) qui sont intéressés par le développement et l'aménagement du territoire.

Il est ainsi mieux adapté à la prise en compte de tous les partenaires du développement : Etats, collectivités locales, régions, coopération décentralisée et multilatérale. Il se définit à l'intérieur d'un périmètre qui regroupe en général plusieurs collectivités locales (communes et, éventuellement régions). Les collectivités qui s'associent ainsi sont caractérisées par des solidarités et des interdépendances en matière d'agriculture, d'emploi, d'activité économique, de ressources naturelles, d'aménagement de l'espace. Ils peuvent également se fonder sur la solidarité entre espaces urbains et ruraux, pour faciliter une meilleure cohérence entre les espaces.

Ces projets de territoire renversent les logiques de l'action publique, partant ainsi de la source, du local, des individus et des groupes, plutôt que d'une logique d'aménagement intégré.

Mise en œuvre et financements.

La notion de projets de territoires permet de prendre en compte la multiplicité des acteurs qui agissent pour le développement et qui sont de plus en plus nombreux depuis les débuts du processus de décentralisation. Pour pouvoir être réellement mise en œuvre, elle nécessite (1) la définition d'un pacte de développement, (2) l'installation de collectifs d'impulsion et de gestion pérennes, (3) une contractualisation sur les financements.

1. Un pacte pour le développement. Ce document détermine la stratégie du territoire en matière de développement économique, social et humain, de gestion de l'espace et d'organisation des services. Son élaboration doit être conduite par les collectivités et l'Etat, en

association avec le collectif chargé de sa mise en œuvre. Ce document conditionne la reconnaissance effective et la délimitation du périmètre du projet. Il présente le territoire concerné, établit un diagnostic territorial, propose une stratégie de développement pour les dix ans à venir, définit les champs thématiques couverts par le projet, et détaille les modes d'engagement et de participation des acteurs.

2. L'organe d'impulsion et de gestion. Les collectivités et les groupements engagés dans une démarche de territoires de projets doivent s'associer au sein d'un collectif, lieu de proposition et d'initiative, chargé d'exercer mobilisation de la société civile et relais d'information auprès des populations. En fonction des contextes locaux, ces comités peuvent être composés de façon variée, fonctionner de manière différente. Dans tous les cas, ils doivent permettre d'assurer la cohérence de l'action et de mettre en application le pacte de développement.

3. Contractualisation des financements. Les axes définis dans la charte de développement doivent se matérialiser par des actions concrètes. Pour que toutes les actions financées sur le territoire donné répondent à la volonté collective qui s'est exprimée dans le pacte de développement, il est nécessaire de mettre en place des modes de contractualisation qui permettent d'articuler les projets de développement local et les projets sectoriels de l'Etat. La contractualisation doit donc permettre de mettre en cohérence les actions de chaque entité, à chaque niveau national, local et pourquoi pas sous-régional (UEMOA, CEDEAO). Ces contrats permettent de traduire en terme opérationnel la mise en œuvre des orientations stratégiques du pacte de développement.

Les contrats sont pluriannuels. Ils définissent des axes prioritaires d'intervention et formalisent les intentions des différents partenaires en termes d'engagements financiers.

Difficultés et écueils à éviter.

Un certain nombre d'écueils nous semble cependant devoir être évité pour que cette évolution majeure ne tourne pas au « cauchemar territorial » ou plus simplement à la stérilisation des initiatives. Ces écueils ont pour nom :

- imposition d'un projet unique là où il y a besoin de fédération et de coordination de projets et d'initiatives ;
- imposition d'un gabarit spatial unique qui privilégie la norme des « bassins de vie » sur les « bassins d'envie » ;
- fermeture communautaire et identitaire par une vision restrictive du patrimoine et des ressources territoriales,
- constitution de fiefs avec risque de phagocytage des élus par les entrepreneurs et les porteurs de projets de la société civile ou l'inverse.

En fait, il existe une contradiction majeure entre d'une part la logique territoriale de la représentation politique et de la gestion des services qui nécessite des cadres territoriaux fonctionnels et stables, et d'autre part la logique territoriale du projet et de la mobilisation qui nécessite une certaine évolutivité et des agencements variables. Le défi des politiques de généralisation des projets de territoires est aussi d'inventer la relation entre ces deux logiques en faisant des nouvelles collectivités territoriales des acteurs majeurs de cette dynamique, mais sans doute pas son cadre spatial unique et obligé.