

INTERCOMMUNALITÉ ET TERRITOIRE UNE PREMIÈRE APPROCHE SYSTÉMIQUE

Florence VAIVRE

THEMA, UPRESA 6049

Université de Franche-Comté

Résumé

La coopération intercommunale prend des formes extrêmement variées en fonction du contexte local. L'étude consiste à évaluer la capacité de cette forme de coopération à développer une réelle intégration territoriale. Cet objectif implique notamment la mise en évidence de facteurs locaux susceptibles d'avoir une influence puis le système local qui les intègre.

Abstract

Co-operation between municipalities takes very different forms according to local context. The study consists in evaluating capacity of the co-operation structures to develop a real territorial integration. This object implicate to show up influential local elements and the local system which integrates them.

Mots-Clés

Intégration, processus, projet, stratégie, système

Key-Words

Integration, process, project, strategie, system

La reconquête des zones rurales est une des grandes ambitions de l'aménagement du territoire. Avec la décentralisation, le milieu rural s'organise à travers un intense mouvement de mise en intercommunalité, dans un souci de multiplication des actions de rénovation et de développement. Les découpages, formes juridiques et outils qui en découlent, conduisent à une certaine complexité. La nécessité de définition d'un projet de territoire, qui se fait jour actuellement, doit permettre un meilleur ajustement entre espace intercommunal, projet d'avenir et stratégie pour y parvenir.

Le projet de territoire est défini comme un « projet à long terme porté par tous les acteurs et citoyens du territoire et reconnu par tous les partenaires du territoire (...). La double mission de développement-aménagement fonde en partie le projet de territoire sur les richesses liées à l'espace et à la "redécouverte" des atouts patrimoniaux » [10].

La charte de territoire constitue l'outil méthodologique et pédagogique de l'élaboration d'un tel projet. Elle s'appuie notamment sur quelques grands principes de référence :

- une reconnaissance de la diversité du territoire, afin de mieux répondre aux nouveaux usages de celui-ci (résidentiel, agricole, patrimonial...) et à leur répartition raisonnée;
- une forte participation de ses acteurs et usagers; ceux-ci deviennent à la fois concepteurs et consommateurs du développement, dans la mesure où le renouveau des espaces ruraux repose sur l'initiative locale, elle-même expression des besoins de territorialité des individus;

- un projet de territoire à long terme créé par cette vision partagée et souhaitée, porteuse des engagements des acteurs, qui constitue à la fois le substrat et la finalité de programmes d'actions à plus court terme;
- des partenariats divers: le territoire d'action individualisé participe à de multiples logiques (socio-économiques, écologiques, culturelles...) à intégrer au projet et programmes d'actions.

Dans la réalité, la coopération intercommunale prend des formes extrêmement variées. Toute démarche est singulière, reflet d'une situation locale spécifique. Divers facteurs locaux interviennent dans le processus intercommunal pour lui donner sa forme particulière et sa qualité. Aussi, le concept de projet de territoire constitue-t-il à la fois un cadre de référence qui aiguille un processus intercommunal et territorial, et un objet d'étude de par son appropriation différentielle, fonction du contexte local.

La Région Franche-Comté a souhaité mettre en œuvre la méthodologie charte de territoire auprès de structures intercommunales volontaires. Quatre intercommunalités ou associations de celles-ci se sont portées candidates (fig. 1). L'étude consiste à évaluer la capacité ou le potentiel de ces intercommunalités à développer une réelle intégration territoriale. Cet objectif implique notamment la mise en évidence de facteurs locaux susceptibles d'avoir une influence sur le processus de coopération. Ensuite, l'identification des relations entre différents phénomènes doit permettre de modéliser le processus intercommunal et les conditions d'une intégration croissante.

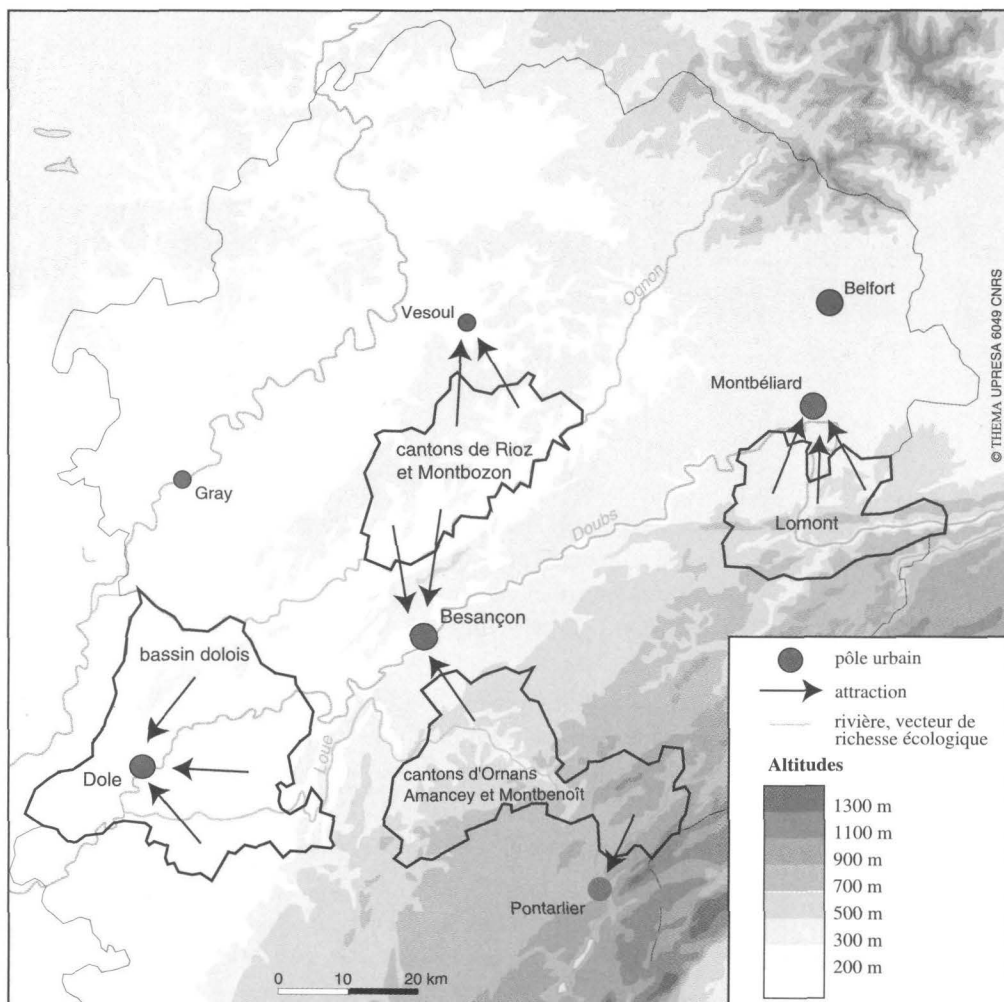


Figure 1 - Localisation des territoires candidats

1. Une grille de lecture du contexte local

Base d'analyse commune des territoires intercommunaux, cette grille inventorie un certain nombre de facteurs, les plus signifiants possibles en termes de volonté d'action et de capacité d'organisation (fig. 2)

		Territoire 1	Territoire 2
"Territoire de vie"	Organisation spatiale induite par des contraintes physiques		
	Vocations économiques, paysagères "zonantes"		
	Logiques urbaines		
		Territoire 1	Territoire 2
"Territoire d'action"	Importance des limites administratives		
	Statut juridique des structures		
	Parcours de développement local		
	Actions innovantes		
	Forme de leadership		
	Aptitudes à la prospective		
	Réseau de relations avec l'extérieur		
		Territoire 1	Territoire 2
"Territoire d'envie" conditions primaires	Intégration du discours sur l'intercommunalité de projet		
	Type et échelle de structuration		
	Vision du projet		
	Freins, difficultés, enjeux		

Figure 2 - Grille d'évaluation des territoires intercommunaux

1.1. Le territoire de vie

La communauté d'intérêts et d'enjeux qui est, a priori, à l'origine d'une dynamique d'action intercommunale fait référence à un espace de vie. Le degré de pertinence de l'espace intercommunal s'apprécie en fonction de logiques d'organisation spatiale récurrentes, telles que le milieu physique, les terroirs (puissants vecteurs d'identité) et les types de relations ville-campagne. En effet, la valorisation des espaces ruraux, à travers l'affirmation de fonctions sociales complémentaires des pôles urbains (habitat, cadre de vie, services de proximité, vie associative et loisirs...) représente un des enjeux dominants de l'intercommunalité.

1.2. Le territoire d'action

Au delà de la taille et de la cohérence du périmètre intercommunal, la distinction statutaire entre syndicat et communauté de communes marque une différence d'implication fondamentale de la part des communes.

Mais c'est bien l'expérience acquise qui révèle la consistance profonde de l'intercommunalité. Le parcours intercommunal ne concerne-t-il qu'un seul secteur ou touche-t-il au contraire une diversité de domaines (environnement, vie associative et culturelle, économie...)? Est-il innovant? Engage-t-il des partenariats avec des structures voisines, des collectivités locales, des organismes professionnels ou associatifs? Quelle volonté et capacité d'entraînement caractérisent les leaders politiques qui conduisent l'action intercommunale? Sont-ils reconnus par les autres acteurs du territoire (associatifs, syndicats agricoles, entrepreneurs...)? Autant de questions qui laissent déjà entrevoir des pratiques et aptitudes à l'intercommunalité très diverses.

1.3. Le territoire d'envie

Le concept de projet de territoire fait référence à une aspiration particulière et forte de structuration territoriale. Elle se mesure notamment par la volonté et l'activisme des leaders à diffuser les conceptions nouvelles sur l'intercommunalité (instaurer une réelle solidarité entre communes, urbaines et rurales, riches et pauvres; faire participer les acteurs du territoire...).

Toutefois le type de structuration, unitaire ou associatif, n'implique pas les mêmes efforts ni les mêmes objectifs. Une structure intercommunale est faite pour durer dans le temps, offrir un cadre global et une légitimité sociale aux différents projets élaborés. Une structure fédérative est le fruit d'une volonté de développer une démarche d'action à une nouvelle échelle, sur un territoire de reconnaissance en émergence. Selon ces deux contextes, les préalables sur lesquels s'appuyer pour enclencher la dynamique ne seront pas les mêmes. Dans le cas d'une initiative nouvelle, le délai et l'énergie nécessaires pour réunir les conditions de démarrage seront plus importants (acquis différents, coordination, apprentissage de travail en commun...).

Au delà de ces modalités de travail différentes, la qualité des motivations se mesure par l'existence et l'ambition d'une grande cause attribuée à l'intercommunalité (fig. 3). En Haute-Saône, le Pays des sept

		Bassin dolois	Rioz-Montbozon	Lomont	Ornans-Amancey-Montbenoit
“Territoire d'envie”	<i>Vision du projet (idées fortes, orientations pressenties)</i>	Créer une échelle de gestion pertinente (révision du SDAU...). Importance des rapports ville-campagne.	Affirmer et valoriser son identité de territoire rural, notamment par rapport aux pôles urbains influents.	Créer une identité de territoire propre par la valorisation de vocations spécifiques, complémentaire du Pays de Montbéliard.	Leitmotiv (“fil conducteur”) de l'eau et du tourisme.
	<i>Freins Difficultés Enjeux</i>	Trouver un mode de travail adapté à l'échelle du territoire. Le report du Plan d'actions traduit la nécessité d'un travail préalable d'apprentissage et de débat sur des problèmes concrets Frein de Dole CC elles-mêmes pas à maturité.	Exigence d'une mobilisation maximale alors que les responsables intercommunaux se heurtent aux réticences de nombreux élus locaux. Enjeu de leur adhésion à l'intercommunalité de projet. Essoufflement par rapport au travail de préparation du CRD*, sentiment de redondance.	Une seule personne réellement leader, qui par son isolement , rencontre des difficultés à maîtriser les principes de la Charte.	Nature du territoire qui entrave une vision commune globale de celui-ci. Des niveaux d'intercommunalité différents opposant les deux CC* au secteur d'Ornans Trouver un équilibre entre travail intra et inter structures. Eviter une délégation trop forte aux techniciens.
	<i>Prise en compte de la diversité du territoire (vision non sectorielle)</i>	Equité et vocationnalité des différents espaces (complémentarité urbain-rural).	Vision spatialisée (importance des acquis du CRD* notamment en matière de diagnostic territorial).	Vision spatialisée et vocationnelle peu développée, hormis par l'existence d'un inventaire patrimonial et d'un schéma de développement du tourisme.	Argument-clé des responsables : la diversité et la complémentarité des différents milieux du territoire (vision nécessairement spatialisée). Ancrage du binôme environnement-tourisme.

* CC : Communauté de Communes
CRD : Contrat Régional de Développement

Figure 3 - Quelques éléments de la grille d'analyse obtenue

rivières (cantons de Rioz et Montbozon), définit son projet de territoire comme le moyen "d'affirmer et de valoriser une identité de territoire rural notamment par rapport aux pôles proches de Besançon et Vesoul". Or la qualité des objectifs de cette intercommunalité est liée à une expérience ancienne et riche de développement local, ainsi qu'à un territoire rural relativement bien identifié.

2. Intercommunalité et projet de territoire

Le projet de territoire s'insère dans une organisation locale complexe (fig. 4) reliant :

- une sphère géographique, qui relève de données matérielles et vocationnelles du territoire, lui conférant une plus ou moins grande cohérence ;
- une sphère sociale, celle des usagers du territoire : filtre social de l'espace par sa pratique et son intériorisation, qui fonde sa reconnaissance,
- une sphère politique locale : c'est elle qui délimite le territoire étudié et qui constitue le centre de décision pour une finalité de développement local. Elle forme une organisation sociale propre avec ses pratiques et ses conceptions, commandées par les stratégies des acteurs.

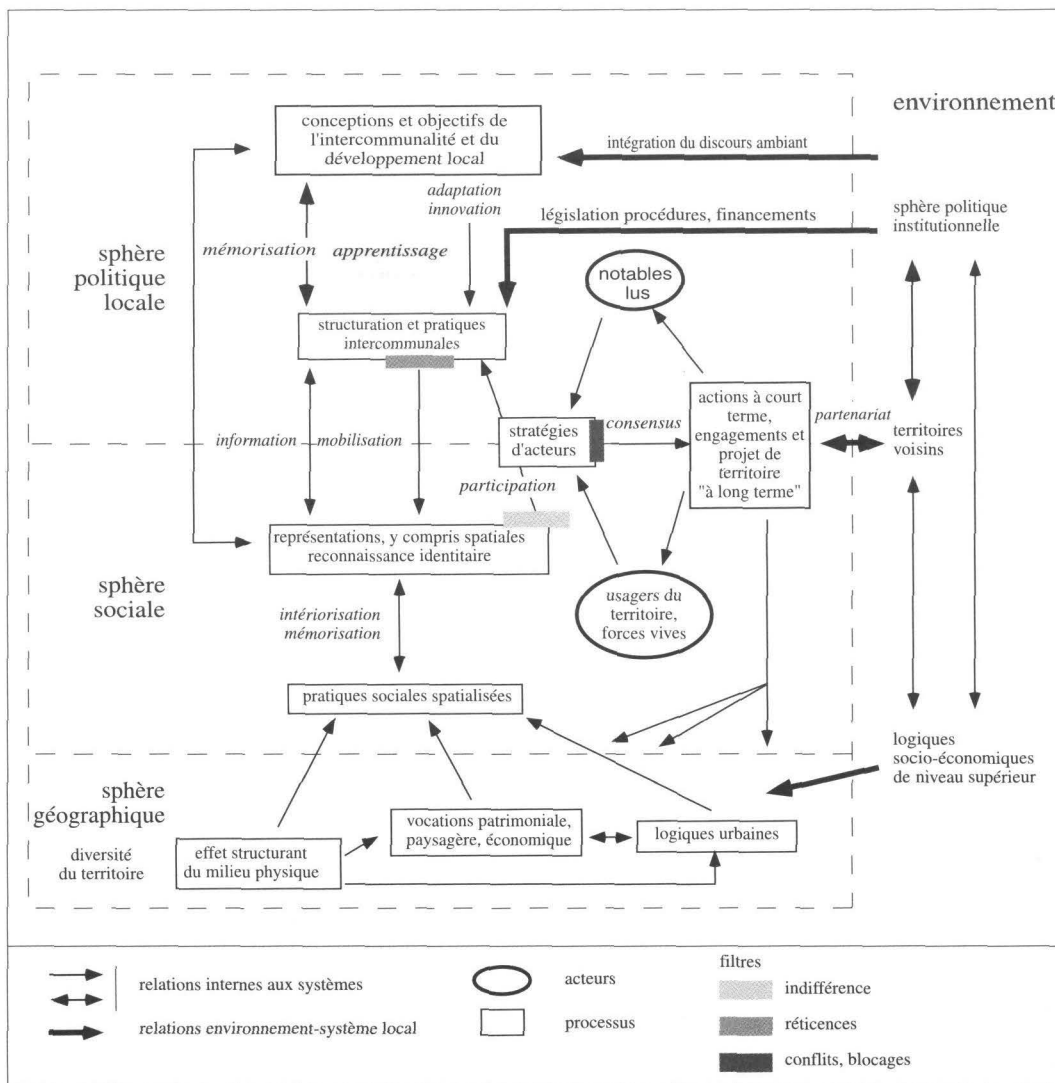


Figure 4 - Interactions engendrées par la construction d'un projet de territoire

La complexité des interactions entre les trois sphères conduit à traiter cette organisation comme un système que nous appellerons par la suite système local, chacune des sphères constituant elles-mêmes un sous-système.

Le système local s'insère dans des logiques plus globales. Il est notamment intégré au système politico-institutionnel (département, région, état, union européenne) à travers les procédures et financements qu'il capte, et à travers la législation et le discours incitatif sur l'intercommunalité de projet, auquel il est soumis. Il s'inscrit par ailleurs dans une multitude de logiques socio-économiques et de vécu individuels, autant de logiques dépassant le cadre du périmètre intercommunal.

3. Le fonctionnement du système local théorique

3.1. L'apprentissage des pratiques intercommunales et d'une vision territoriale

Les deux sphères politique et sociale se caractérisent par une certaine autonomie, fondée sur des pratiques et représentations s'alimentant mutuellement. Le système politique intercommunal naît d'intérêts communs entre municipalités, déclenchant certaines pratiques intercommunales. En théorie, si l'expérience acquise est garante de satisfaction pour les élus, elle renforce les intérêts, crée des valeurs communes et des habitudes de travail qui conduisent à pérenniser l'action intercommunale. Le système s'entretient selon un boucle de rétroaction négative.

Cependant, le discours incitatif prônant la nécessité d'un projet de territoire induit un changement de fonctionnement. En effet les décideurs politiques n'ont pas la maîtrise pleine et directe des questions d'aménagement et de développement. La participation des acteurs qui font l'espace et le développement devient indispensable. Porteurs de projet, initiatives locales, forces vives, citoyenneté active... sont autant d'expressions révélatrices d'une volonté de généraliser la méthode participative.

Toutefois, ce mode de fonctionnement nouveau dépend de la capacité d'innovation et d'adaptation des acteurs. Ce qui est nouveau est intériorisé, plus ou moins rapidement et plus ou moins facilement. Un certain nombre de blocages peuvent survenir et entraîner des délais dans l'apprentissage de cette nouvelle démarche.

3.2. Les sources de blocage

Le discours d'incitation à l'élaboration d'un projet collectif est intégré par une partie des élus, notamment des notables. Sa mise en œuvre peut cependant rencontrer une première source de blocages dans l'incompréhension des élus municipaux qui considèrent encore la gestion locale comme leur chasse gardée. L'information et l'apprentissage doivent contribuer à intérioriser de telles démarches afin d'acquiescer de nouvelles habitudes de travail et une nouvelle vision de l'action. L'acceptation de la solidarité intercommunale, concrétisée par l'instauration d'une fiscalité propre, est une autre illustration de ce processus culturel.

La seconde source de blocages relève des habitudes liées au principe de représentation ou de délégation incarné par les élus municipaux. Les personnes non élues rechignent à se mêler des affaires publiques. La prise de conscience des forces vives du territoire prend du temps, réclame de l'ingéniosité dans les moyens de mobilisation imaginés, dépend du sentiment d'appartenance existant ou créé, des difficultés pouvant déclencher des revendications... Il s'agit de provoquer la citoyenneté à partir de problèmes concrets auxquels les acteurs sont de plus en plus sensibles : écologie, cadre de vie, services de proximité...

Lorsque le processus participatif est intériorisé par les deux parties, l'espace intercommunal devient le lieu de négociation et de confrontation des stratégies, dans l'objectif de parvenir à un consensus comme fondement de tout projet. Le processus peut alors se heurter à des divergences ou des conflits, qui procèdent soit :

- de clivages politiques ou interpersonnels ;
- de rapports de concurrence, par exemple entre communes urbaines et communes rurales, communes riches et communes pauvres ;
- de conflits d'usage.

3.3. La participation comme interaction majeure

Le décloisonnement entre décideurs politiques et acteurs du territoire correspond non seulement à un changement de fonctionnement, mais aussi et surtout, à un phénomène croissant d'intégration territoriale. En faisant appel à la participation, le pouvoir intercommunal gagne une reconnaissance et une légitimité. Au sein de la sphère sociale, la participation entraîne une responsabilisation des acteurs, devant conduire au développement ou à l'affirmation d'une réelle dynamique d'action collective.

L'approche systémique du projet de territoire en construction révèle l'importance de la participation comme modalité charnière de l'intégration territoriale. Mais la réussite du processus participatif repose elle-même sur la combinaison entre pertinence territoriale (fondement de la sphère sociale) et volonté politique. La figure 5 donne une première tentative de représentation systémique des interactions en jeu.

<i>pertinence territoriale</i>		
<i>faible</i>	<i>forte</i>	
Faible individualité territoriale et structuration unitaire peu affirmée Le Lomont Stade amorcé du processus vers une coopération de proximité, mais sous certaines exigences fortes de participation et de reconnaissance du territoire	Cohésion territoriale et structuration unitaire vécue Les cantons de Rioz-Montbozon Stade avancé du processus intercommunal vers une intégration de proximité, sous condition d'optimisation des principes de la Charte	<i>forte</i>
Faible individualité territoriale et structuration associative nouvelle Le secteur d'Ornans-Amancey-Montbenoît Stade d'apprentissage du processus vers une coopération de circonstance	Pertinence territoriale et structuration fédérative nouvelle Le bassin dolois Stade d'apprentissage du processus vers un partenariat "Grand Territoire" sous condition de consensus fort	<i>faible</i>
		<i>structuration</i>
Un espace de vie pertinent est garant de la validité du territoire d'action, mais non de son efficacité.		

Figure 5 - La combinaison pertinence du territoire et aptitudes intercommunales

4. Quelques exemples en guise de conclusion

Le pays du Lomont situé dans le département du Doubs, constitue un espace en porte-à-faux, intégré à l'aire urbaine de Montbéliard au nord, et formant un secteur plutôt morcelé et rural au sud (fig. 1). Ceci implique un très faible potentiel identitaire, des enjeux mal identifiés et donc une mobilisation difficile. Malgré ces nombreux handicaps, l'intercommunalité s'est développée et se caractérise par un fort volontarisme politique. Pourtant, elle semble peu en mesure d'impulser une réelle dynamique territoriale tant les forces "contraires" sont puissantes.

A l'opposé, *le bassin dolois* représente l'archétype du pays, avec une ville-centre de 30 000 habitants relayée par de petits pôles de proximité. L'intercommunalité y est forte puisqu'il existe cinq communautés de communes, dont une centrée sur Dole et les quatre autres sur les pôles locaux. Face à des problèmes se faisant de plus en plus sentir à l'échelle du bassin de vie (répartition de l'habitat, des services et des activités), les

quatre intercommunalités "rurales" ont décidé de réfléchir ensemble à une organisation du territoire, notamment sur la base d'une complémentarité ville-campagne. Or la ville-centre de Dole, et donc l'intercommunalité dont elle fait partie, refusent de participer au projet de territoire.

Ce blocage résulte à la fois d'un clivage politique et d'une opposition culturelle fondée sur un rapport de concurrence. En effet, les élus dolois conservent une vision de domination et d'entraînement à sens unique de la ville sur la campagne, en décalage avec la réalité (rurbanisation, nouvelles vocations socio-spatiales des espaces ruraux). Ils refusent par conséquent une démarche dont ils ne sont pas les initiateurs.

Le phénomène d'intégration territoriale implique une organisation politique en intercommunalité (comme c'est le cas du syndicat du Lomont) qui ait capacité à synthétiser les besoins et ressources de son espace, ressources à la fois matérielles et humaines, sociales et géographiques. Aussi, la pertinence territoriale constitue-t-elle la condition *sine qua non* mais elle est largement insuffisante (comme le démontre l'exemple du bassin dolois). Le concept de projet de territoire doit permettre de réconcilier dynamiques territoriales et dynamiques politiques. Pourtant, les systèmes locaux étudiés illustrent à quel point cette combinaison est fragile et à quel point les relations entre pouvoir et espace sont complexes.

Références bibliographiques

- [1] BOURJOL M., 1995 : *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
- [2] CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil
- [3] DE KETELE J.-M., RØGIER X., 1996, *Méthodologie du recueil d'informations - Fondements des méthodes d'observation, de questionnaires, d'interview et d'étude de documents*, Editions De Bœck Université
- [4] DE ROSNAY J., 1975, *Le Macroscopie - Vers une vision globale*, Paris, Seuil
- [5] DI MEO G., 1996 : *Les territoires du quotidien*, Paris, l'Harmattan
- [6] DURAND D., 1990, *La systémique*, Paris, Presses Universitaires de France
- [7] FAURE A., MULLER P., 1989 : *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, Paris, l'Harmattan
- [8] FEDERATION NATIONALE DES PARCS NATURELS REGIONAUX, 1989 : *Guide de la valorisation économique des ressources locales*, Paris, Syros Alternatives
- [9] KAUFMANN J.-P., 1996, *L'entretien compréhensif*, Paris, l'Harmattan
- [10] MAIRIE-CONSEILS (CDC), FEDERATION NATIONALE DES PARCS NATURELS REGIONAUX, 1998 : *La Charte de Territoire*, Paris, La Documentation française
- [11] MAIRIE-CONSEILS (CDC), FEDERATION NATIONALE DES PARCS NATURELS, 1996 : *L'intercommunalité en 12 facteurs*, Paris, Syros
- [12] PLASSARD F., 1994 : *Territoires en prospective, Quel nouveau contrat ville-campagne?* Paris, Editions PROCIVAM-ADIR
- [13] POULLE F., GORGEU Y., 1994 : *Essai sur l'urbanité rurale, Cinq territoires ruraux, leurs serments et leurs modes de gouvernement*, Paris, Syros
- [14] RIGALDIES B., 1996 : *Le projet de territoire*, Editions du Papyrus