

Approche conceptuelle de la démarche d'animation du territoire

Volet n°2

Dictionnaire : Un **concept** est une idée générale et abstraite que se fait l'esprit humain d'un objet de pensée concret ou abstrait, et qui lui permet de rattacher ce même objet aux diverses perceptions qu'il en a, d'en organiser les connaissances.

Toute la complexité dans l'étude de ce que nous appelons « démarche d'animation territoriale » se situe dans le fait que celle-ci ne constitue en aucun cas une réalité absolue dont la définition fait l'objet d'un consensus collectif. Elle relève, au contraire, des **représentations** que tout un chacun se forge autour du concept de gouvernance locale, de la place des acteurs dans un tel système et du rapport établi entre eux, notamment avec les autorités chargées d'administrer le territoire.

Dans le cadre des programmes de partenariat, les démarches d'animation du territoire mis en place dans les Collines, l'Alibori et la Région Diana relève directement d'un travail de co-construction entre la Région Picardie, l'assistance technique et les partenaires. Malgré cela, des lectures sensiblement différentes de ce concept entre les différents acteurs porteurs ou contributeurs de la démarche ont été relevées tout au long du processus de capitalisation.

Afin de mieux en appréhender la complexité, la première partie de ce document propose tout d'abord un **éclairage conceptuel** de la démarche. Il s'agira par la suite de contextualiser la dite démarche d'animation territoriale au travers de son expression dans les différents territoires partenaires du Bénin et de Madagascar.

La présente partie s'organise donc comme suit :

- i. **Définition** et **découpage terminologique** du concept d'animation territoriale ;
- ii. Les **enjeux** de l'animation territoriale ;
- iii. Son **opérationnalisation** sur les territoires partenaires.

I. Découpage terminologique et proposition de définition du concept d'animation territoriale

Que ce soit dans la littérature ou directement auprès des acteurs concernés, il apparaît que l'on doit fréquemment faire le détour par la mobilisation de **concepts connexes** pour mieux définir la démarche d'animation territoriale. Chacun de ces concepts peut alors revêtir un sens beaucoup plus large que celui qui lui est communément donné. Or ce sont bien ces subtilités qu'il convient d'appréhender pour mieux embrasser la complexité d'une démarche telle que l'animation territoriale.

À ce niveau, il nous est apparu essentiel de procéder à un **découpage terminologique** en vue de revisiter le sens de certains concepts inhérents à l'animation territoriale. Ce faisant, nous pourrons alors tenter de proposer une définition de la démarche qui teintera l'ensemble de cette étude.

1. « Les mots » de l'animation territoriale

Dans le souci de ne pas tomber dans la constitution d'un glossaire exhaustif de l'animation territoriale, nous avons sélectionné ici quatre des principaux concepts que nous souhaitons approfondir dans cet exercice de découpage terminologique.

Il convient donc de garder à l'esprit que d'autres notions auraient pu trouver ici leur place (gouvernance, représentativité, voire démocratie). Certaines seront d'ailleurs abordées au fil de ce document.

▪ Participation(s)

***Dictionnaire** : La **participation** est l'action de prendre part à quelque chose. Participer, c'est jouer un rôle, tenir sa place dans, être associé à.*

Dans l'objet d'étude qui est le nôtre, ce concept est bien régulièrement utilisé, non pas de manière isolée, mais bien pour traiter de la « participation des populations dans les politiques publiques de développement du territoire » ou de « participation des acteurs à la gouvernance locale ». Dans le même ordre d'idée, on parle souvent de l'« établissement d'un dialogue entre élus et population ».

Derrière l'ensemble de ces expressions, l'on retrouve bien le principe selon lequel la participation s'associe à un processus de redistribution du pouvoir de décision des collectivités territoriales concernant leurs politiques publiques de développement. Il est bien question de donner une place croissante aux populations, jusqu'alors (partiellement) démunies de cela¹, aux côtés de leurs représentants élus.

¹ Le Bénin et Madagascar ont, relativement récemment, initié leur processus de décentralisation qui s'est matérialisé par la mise en place des collectivités territoriales décentralisées et leur mise en fonctionnement via la désignation par les populations de leurs représentants élus. Dans le même temps, les programmes de coopération décentralisée avec la Picardie favorisaient la mise en place d'une gouvernance locale basée sur le dialogue et la concertation de ces organes naissants avec les populations.

Participer devient alors un moyen² pour les acteurs non-élus d'un territoire, de s'associer au processus décisionnel en faisant entendre leurs voix, directement ou non. Il importe ici de souligner le risque de considérer la participation, non comme un moyen, mais comme une finalité en soi. Un tel amalgame pourrait nous conduire à tomber dans ce que l'on qualifierait d'« illusion de la participation³ » (idée développée en partie 2 de ce document).

De la même façon, ne peut être considéré le fait que la participation soit une et unique. Elle embrasse au contraire un certain éventail d'expressions différentes développées dans le schéma ci-dessous.

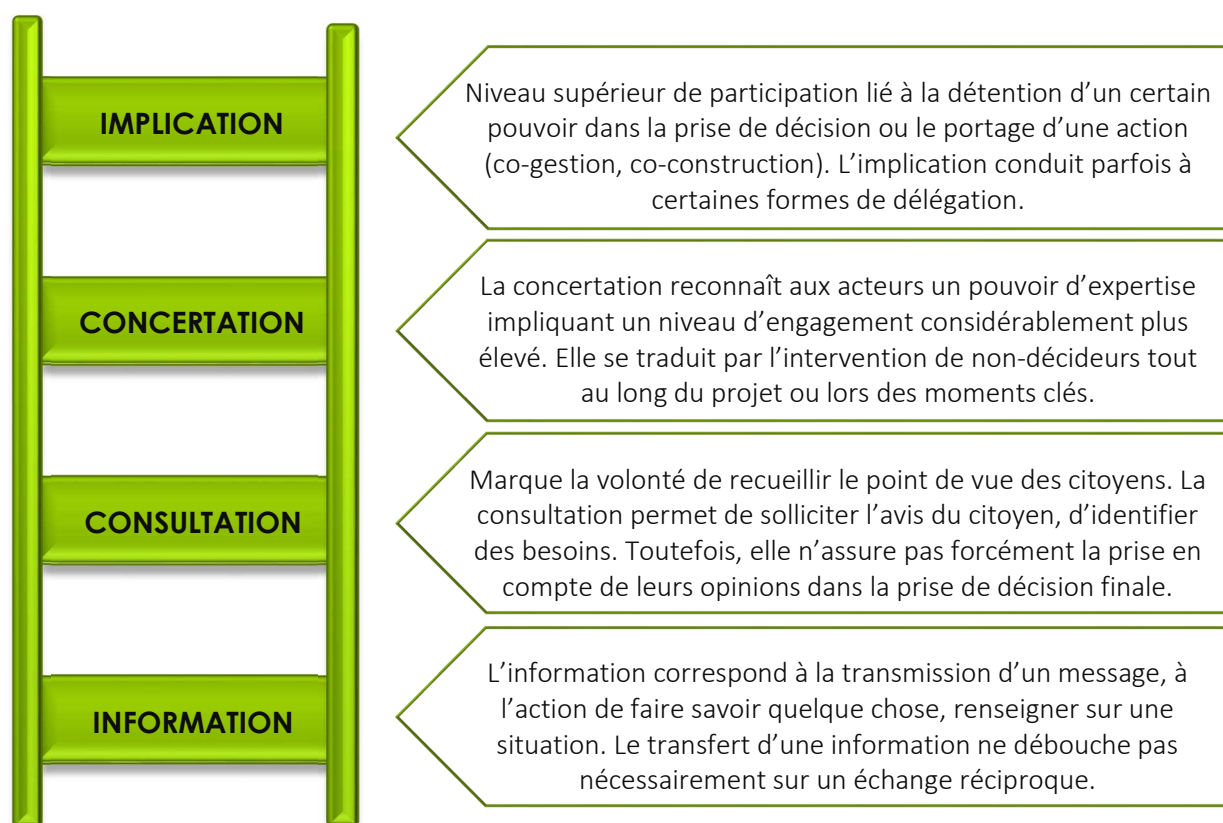


Schéma 1 - Les degrés de la participation

De l'information à l'implication, chacun des barreaux gravés de l'échelle fait gagner un degré d'influence croissante dans la prise de décision. Si les deux premiers échelons (information et consultation) permettent aux acteurs d'entendre et de se faire entendre, notamment auprès

² Lors du travail de capitalisation sur le terrain, aux questions du type « pourquoi créer des espaces d'échange dans lesquels on invite les populations ? », « quel intérêt pour les populations de s'inscrire dans une démarche d'animation territoriale ? », une des réponses apportées était « pour les faire participer ». Ainsi, le simple fait d'être présent, et au mieux de prendre la parole, constituerait une finalité acceptable. Mais au-delà de ceci, qu'attend-on des démarches participatives?

³ Expression proposée dans un texte de ... intitulé « L'illusion participative ».

des mandats, le dernier permet de franchir un pas vers une nouvelle configuration des rapports, la collaboration.

- Acteurs

Dictionnaire : L'**acteur** est une personne qui agit. Il est celui qui, volontairement ou non, participe (prend une part active) à la conduite ou à l'exécution d'une affaire.

L'animation territoriale est la démarche qui met en relation les différents acteurs d'un territoire. Or, derrière cette notion quelque peu généraliste, se cache une grande diversité de situation. Qui sont donc ces acteurs du territoire que l'on souhaite rapprocher entre eux dans le cadre des démarches d'animation territoriale ?

Nous pouvons tout d'abord observer l'acteur au travers de ce qui forge son **individualité**. Il s'agit alors de se pencher non seulement sur les caractéristiques (âge, sexe, état civil, origine, appartenance religieuse,...) qui sont les siennes mais aussi sur la/les fonction(s) (profession, engagement politique, rôle dans la société traditionnelle,...) qu'il est susceptible d'occuper.

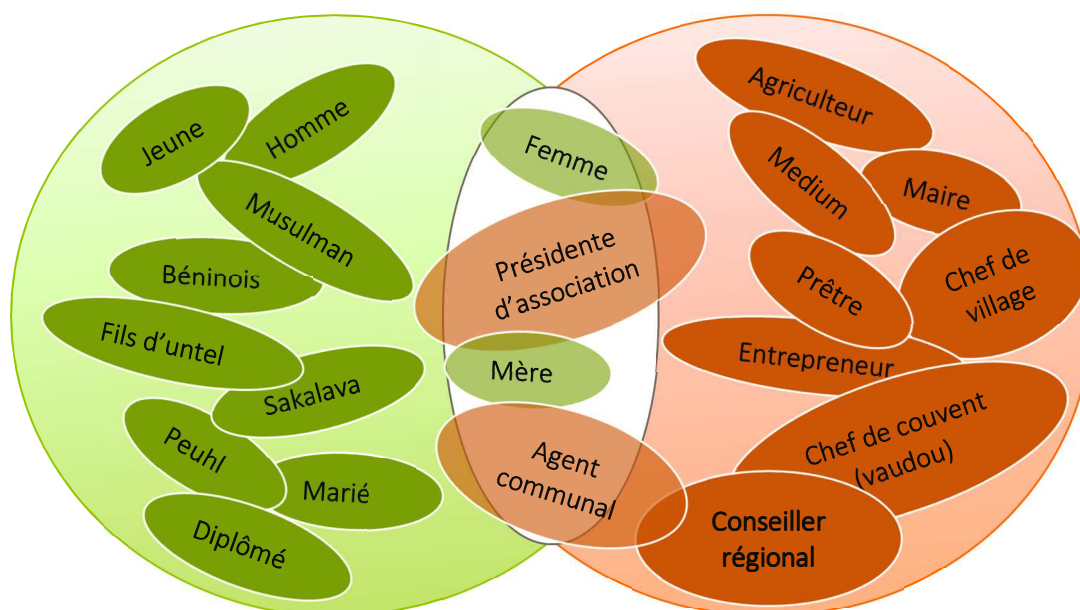


Schéma 2 – La diversité des acteurs

L'individu en soi est complexe dans le sens où il réunit à lui seul diverses catégories socio-professionnelles. Ainsi une femme peut avoir le statut de mère sur un plan personnel, être engagée dans le monde associatif mais également occuper une fonction de technicien au sein d'une commune.

Toutefois, dans l'appréhension d'une démarche d'animation territoriale, ce n'est pas tant la classification socio-professionnelle des acteurs qui importe. L'attention doit davantage être portée sur les effets que pourraient générer certains intérêts liés à cette appartenance sur les choix, les attitudes ou les opinions des acteurs. Et notamment lorsque les caractéristiques et/ou fonctions occupées par ceux-ci donnent lieu à des intérêts divergents⁴.

Maintenant, l'animation territoriale n'est autre que la rencontre entre plusieurs individualités, au sein d'une société régie par certaine(s) forme(s) d'organisation(s). L'approche de la démarche ne peut ainsi être exempt de son **empreinte sociale**. Il s'agit alors autant de comprendre l'acteur dans son mode d'interaction avec l'autre (interpersonnel)⁵ qu'avec son groupe d'appartenance⁶ ou encore entre différents groupes⁷.

Enfin au-delà de l'humain, les acteurs doivent également être compris dans leur **dimension institutionnelle**, et dans la multitude qui la caractérise. Bien entendu dans le cadre de notre étude, une place particulière est donnée aux collectivités territoriales décentralisées (la commune, en partie la Région à Madagascar) notamment en tant que porteuses des démarches d'animation territoriale. À noter ici que la notion de société civile recouvre à la fois

⁴ Dans une des communes de la Diana à Madagascar, la fonction d'agent de développement est occupée par une jeune dame également trésorière d'une association de femme à laquelle la gestion d'une borne fontaine a été déléguée par la commune. Dans une autre commune, ce même poste a été octroyé à un proche parent du maire. Ces deux cas ne sont que des exemples parmi d'autres. Ils mettent en évidence le fait la question des conflits d'intérêts ne peut être évincée.

⁵ Les relations interpersonnelles donnent lieu à tout un jeu de représentation de soi, de l'autre, de ce qu'il attend de moi, de ce qu'inversement j'attends de lui, au regard de ce que l'on sait ou pense savoir sur nos identités et attentes respectives. Ceci alimente grandement ce que nous appelons « jeu d'acteur » et qui anime quasiment au quotidien les relations sociales au Bénin et à Madagascar. Ce mécanisme a régulièrement été rencontré lors de entretiens menés au cours de la capitalisation, où les réponses parfois apportées correspondaient clairement à la représentation de ce que se faisait notre interlocuteur de ce que nous pouvions espérer. Même si nous n'avons pas eu l'opportunité de participer à l'animation de certaines assemblées ou comités, dans aucun des deux pays, ne peut-on pas faire l'hypothèse que ce mécanisme se produise lors des échanges et interfère donc sur leurs fruits ?

⁶ Le groupe d'appartenance fait non seulement référence aux catégories socio-professionnelles précédemment citées, mais aussi (et avant tout dans des sociétés telles que le Bénin et à Madagascar) au clan ou à la famille au sens élargi. Nous nous référons ici à des sociétés souvent duales dans le sens où les individus sont amenés à jongler entre une organisation traditionnelle et une organisation dite « contemporaine », tout du moins d'un point de vue purement chronologique. Or il n'est pas rare de constater que les mécanismes qui sous-tendent le fonctionnement de la première viennent se greffer sur les mécanismes qui officiellement régissent la seconde. Ceci est le cas dans ce qui constitue les rapports de l'individu à sa famille où bien souvent la solidarité familiale l'emporte sur un droit positif (par exemple, lors des processus de recrutement ou de la localisation de certains ouvrages).

⁷ Sur le territoire béninois, se côtoient plus d'une quarantaine d'ethnies différentes, réparties bien souvent selon certaines zones géographiques. Certaines rivalités (notamment liées à l'histoire) peuvent animer les relations entre différents groupes, comme c'est le cas par exemple pour les peuhls (peuples de nomades dont l'élevage constitue l'activité principale). Le phénomène de scarification (marques de l'appartenance au groupe gravées sur la peau) longtemps pratiqué, revient alors à porter une carte d'identité indélébile sur son corps. Comment alors prendre en compte les éventuels effets d'une rencontre entre deux visages aux marques différentes ? La démarche d'animation territoriale ne doit-elle pas s'en préoccuper ?

le tissu associatif, les organisations socio-professionnelles, les organisations communautaires de base ou encore les congrégations religieuses.

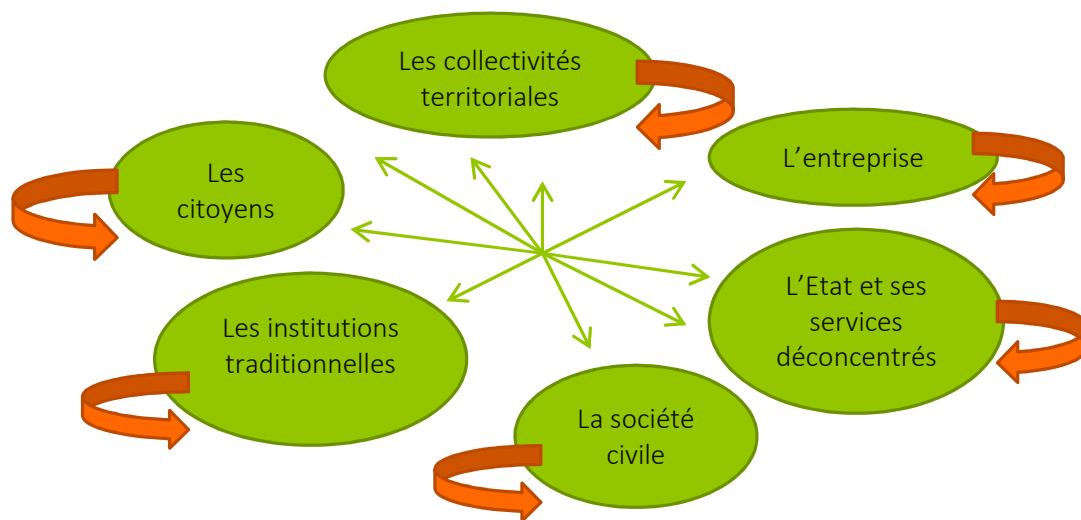


Schéma 3 – Les acteurs au travers de l'institution

La liste proposée dans le schéma ci-dessus est bien sûr non-exhaustive. Certains liens sont de nature interne à chacune des parties prenantes (flèches orange dans le schéma). Ils mettent en relation les membres d'institutions similaires tels que diverses communes au sein d'une association intercommunale, ou encore entre plusieurs associations au sein d'une plateforme. Le cœur de la démarche d'animation territoriale réside cependant dans la mise en relation des différentes parties prenantes du territoire (flèches vertes dans le schéma).

Individu, être social ou institution, l'acteur est pluriel. La démarche d'animation territoriale ne peut raisonnablement prospérer en faisant abstraction de cette diversité, et au-delà, de sa compréhension.

- **Projet**

Dictionnaire : Le **projet** est un dessein, une intention qu'on a de réaliser quelque entreprise, et qui prend en compte les moyens utiles à sa mise en œuvre. Il est ce que l'on se propose d'accomplir.

La démarche d'animation territoriale est celle qui amène les acteurs du territoire à se rassembler autour de ce que nous appelons le « projet ». Celui-ci est donc bien la raison d'être de cette mise en relation des acteurs, autrement non nécessairement amenés à se rencontrer

dans un cadre similaire. Nous parlions précédemment du fait que la participation ne pouvait constituer en soi une finalité.

Or littéralement, le projet renvoie à l'action de « se projeter », c'est-à-dire d'orienter notre regard vers l'avenir, en vue de le transformer et ceci au regard de moyens dont nous disposons ou dont nous pourrions être amenés à disposer. Ainsi, il constitue non seulement le **cadre** dans lequel sont déployées les démarches participatives mais aussi la **finalité** recherchée au travers de ces dernières.

Toutefois, d'un point de vue très pratique, la notion de projet peut recouvrir un tout autre sens. Souvent associé à cette autre notion de « programme », on fait finalement référence ici à « cette chose ou ensemble de choses que l'on se propose de faire en un temps donné, mettant en œuvre des ressources humaines et matérielles faisant l'objet d'une budgétisation, et aboutissant à un ensemble de livrables »⁸.

Mais quels sont donc ces projets pour lesquels nous mobilisons des démarches d'animation territoriale ? Sensibilisation à la citoyenneté, planification locale, suivi et gestion déléguée des ouvrages publics, veille citoyenne sur l'action publique... La démarche d'animation territoriale est **transversale** en ce sens qu'elle peut être mobilisée sur les différents temps du projet mais aussi dans des domaines variés du développement territorial (foncier, eau et assainissement, santé, développement économique local, fiscalité, maîtrise d'ouvrage,...).

À noter ici, que l'on fait bien référence à des projets à **caractère collectif**. L'animation territoriale étant ce qui rassemble les acteurs autour de problématiques communément partagées, les projets portés par des individus en leur intérêt propre et personnel ne peuvent faire office de participation au sens où nous l'entendons ici.

■ Territoire

Dictionnaire : Le **territoire** est :

- *une étendue de terre, plus ou moins nettement délimitée, qui présente généralement une certaine unité, un caractère particulier ;*
- *une étendue de la surface terrestre où est établie une collectivité humaine ;*
- *un espace borné par des frontières, soumis à une autorité politique qui lui est propre ;*
- *espace où sont circonscrits une activité, un phénomène ;*
- *lieu, espace qu'une personne considère comme sien, où elle se sent à l'aise.*

⁸ Qui, du projet ou de la démarche d'animation territoriale, est le support de l'autre ? Autrement dit, la démarche d'animation territoriale est-elle un « outil » mis au service du projet ? Ou bien le projet constitue-t-il le dispositif par lequel les acteurs font l'apprentissage de la participation ? Ainsi formulé, le premier ne semble aller sans le second. Or, de nombreux cas ont été relevés sur le terrain où la priorité étant axée sur la construction ou rénovation d'un bâtiment (marché, hangar de centre de santé, école, clôtures...), les relations entre populations (acteurs et usagers) et les collectivités n'ont peu ou pas été renforcées. Ceci pose alors la question de la lecture faite de l'utilité d'une telle démarche participative. Vient-elle en renforcement des collectivités qui disposent de moyens insuffisants ? Relève-t-elle d'une conception de la gouvernance basée sur le renforcement de la citoyenneté ? Le rapport souhaité entre élus-populations est ici bien différent (bien que non contradictoire) entre ces situations respectives.

Puisque nous parlons d'animation territoriale, il semble important à un moment de se questionner sur ce que nous entendons par le mot « territoire ». Comme constaté dans l'encadré ci-dessus, ses définitions sont vastes et embrassent un grand nombre de paramètres que nous allons brièvement parcourir.

En premier lieu, lorsqu'il est fait référence à l' « étendue », l' « espace » et plus encore au « lieu », on constate que le critère de **localisation** (soit de rapport à une partie de la surface de la terre) est central dans le concept de territoire. En abordant cette fois la question de sa délimitation (plus ou moins nette) ou de ses frontières, on s'apprête alors à définir le territoire au regard de ce qui le constitue et par rapport à quelque chose qui n'en fait pas partie. Que met-on dans le territoire ? Et que laisse-t-on en dehors ? Qu'est-ce qui constitue son unité ? Qu'est-ce qui lui est étranger ? Et où place-t-on cette « limite » ?

Bien que souvent associé à sa dimension géographique, une lecture plus complexe du territoire peut-être (et doit-être, dans le cadre de notre étude) réalisée.

Une première façon d'aborder cette notion serait au travers de son découpage administratif et de sa gouvernance, soit dans sa dimension **institutionnelle**. Ainsi le territoire serait la circonscription sur laquelle s'exerce une autorité politique, qu'elle soit élue (sur un territoire décentralisé par exemple) ou encore désignée (sur des espaces déconcentrés). En d'autres termes, ce qui différencierait un territoire administratif par rapport à un autre, ce ne serait que la limite géographique en-deçà de laquelle s'exerce le pouvoir de la/des personne(s) responsable(s) de son administration⁹.

La référence à l'administration du territoire ne peut faire fi des autres modes de gouvernance ancrés dans la **tradition**. En effet, dans nombres de pays africains (dont le Bénin et Madagascar), pouvoirs publics et traditionnels cohabitent bien souvent, ces derniers puisant leurs origines dans les anciens royaumes. Les autorités traditionnelles (rois, conseillers,...) perdurent à ce jour et disposent encore de certains pouvoirs auprès de leurs « sujets ».

Ainsi, la transition peut-être faite avec la conception du territoire comme lieu où s'établit « une **collectivité humaine** » empreinte d'une **histoire** influant notamment sur les relations que tissent encore à ce jour les habitants entre eux¹⁰. Celles-ci s'organisent également autour de

⁹ Le Bénin et Madagascar, tout deux décentralisés et déconcentrés, disposent notamment de communes particulièrement vastes, que ce soit au niveau du nombre d'habitants que du point de vue de leur étendue géographique. Bien souvent, les communes s'y divisent en entités plus réduites (on parle d'arrondissements et de villages au Bénin, et de fokontany à Madagascar) éparses sur le territoire. Les distances séparant deux ou plusieurs villages et parfois hameaux de villages, les conditions climatiques (alternance saison sèche avec saison des pluies), les moyens limités de se déplacer, de même que la relative récence des communes amènent à se questionner sur la réalité du lien entre découpage administratif et sentiment d'appartenance au territoire.

¹⁰ La région Diana (Madagascar) se compose des anciens royaumes Sakalava et Antakarana qui, courant du XIXe siècle, ont fait l'objet des menaces expansionnistes du royaume de l'Imerina (au centre du pays). Dans un schéma quelque peu équivalent, lors de la période coloniale, le royaume d'Abomey

certaines règles et de certains codes régissant les comportements individuels et la vie en société, et façonnant ainsi la dimension **socio-culturelle** du territoire¹¹.

Espace animé par des dynamiques diverses, le territoire est aussi un **bassin d'activités**. Agriculture, pêche, élevage, industrie (petite, moyenne, lourde), services ou encore activités minières lui donnent un nouveau visage souvent associé à ses potentiels et positionné comme enjeux du développement. Ici, les problématiques qui touchent notamment au milieu rural et urbain (de façon autonome ou croisée) y trouvent une place centrale¹².

Géographique, administratif, socio-culturel, économique, dynamique, le territoire peut aussi être approché d'une manière beaucoup plus intimiste au travers cette fois de la relation que l'individu tisse à son égard. Nous entrons alors dans les questions même d'**identité territoriale** et du sentiment d'appartenance qu'une personne peut éprouver à son égard. Peut-on alors considérer que ce sentiment n'est pas inné mais bien qu'il puisse se construire, et pourquoi pas par le biais d'une démarche d'animation territoriale?

2. Une définition de la démarche d'animation territoriale

Il semble important de rappeler ici que le concept d'animation territoriale peut-être défini d'autant de façons différentes qu'il existe de regards portant sur cette démarche. Toutefois, malgré quelques divergences notées tout au long du processus de capitalisation, certains points centraux font l'unanimité.

Dans la présente section et au regard de l'exercice de découpage terminologique réalisé précédemment, nous proposons de définir l'animation territoriale telle qu'elle a été pensée dans le cadre de cette coopération décentralisée, tout en rappelant qu'il s'agit bel et bien d'« une » définition mais non de « la » définition de la démarche.

▪ L'animation territoriale : une démarche-outil ...

Une démarche est une manière d'agir, de progresser vers un but. L'animation territoriale est une démarche en ce sens qu'elle comprend un ensemble de **stratégies** et d'**outils** favorisant la mobilisation des acteurs du territoire. Elle se définit comme tel du fait de son inscription dans

(Bénin) a largement contribué à la « chasse aux esclaves » dans les autres royaumes plus au nord. Que ce soit dans l'un comme dans l'autre des pays, le passé a laissé des traces, parfois très ancrées, dans les relations sociales (entre côtier et gens des haut-plateaux au niveau de Madagascar par exemple).

¹¹ Les fady sont à Madagascar ce que l'on traduirait textuellement par des « interdits » des « tabous ».

¹² Ceci se retrouve notamment à Madagascar où la coopération s'est construite autour du concept de pôle urbain. La configuration du territoire laisse clairement observer la présence d'importants centres urbains (Diego-Suarez, Ambilobe, Ambanja, Nosy Be en région Diana) à proximité de petites communes rurales, et ainsi l'opportunité de favoriser des flux d'échanges pour un développement harmonieux. De manière concrète, comment organiser le dialogue entre des communes du pôle urbain aux réalités parfois si éloignées ?

le temps. En effet, elle n'est pas réductible à une activité ponctuelle mais répond au contraire à une certaine logique de **continuité**.

Elle constitue également un outil :

- *au service de la gouvernance locale* : L'animation territoriale peut (ou non) être mobilisée par les autorités décisionnaires comme un mode de gestion de l'action publique. Elle relève d'un choix de gouvernance basée sur l'idée que l'action collective permet d'accroître la capacité à agir sur un territoire.
 - *au service du projet* : Comme mentionné plus haut (voir section 1 sur « le projet »), l'animation territoriale s'inscrit dans le projet et se déploie de sorte à faciliter l'atteinte de ses objectifs.
 - *au service de l'apprentissage de la citoyenneté* : cependant, elle introduit un nouveau mode de gestion des projets par lequel elle met l'accent, au-delà des objectifs du projet, sur le processus lui-même de mise en synergie des acteurs. Elle est un levier d'apprentissage des droits et devoirs autant pour les politiques que pour les citoyens non élus, et de leur reconnaissance mutuelle.
- ... qui consiste à créer les conditions du dialogue entre les acteurs et à favoriser son déroulement ...

Ce qui fait l'essence de l'animation territoriale, le cœur de cette démarche, c'est bien sa propension à **rassembler** les acteurs du territoire dans la diversité qui les caractérise (voir section 1 sur « les acteurs »). En ce sens il est bien souvent fait référence au dialogue entre élus et population, gouvernants et mandants.

Quel que ce soit la façon de les nommer, la démarche d'animation territoriale est celle qui s'attache à positionner le citoyen comme potentiel interlocuteur de l'autorité publique, au regard des différentes configurations de relations qui peuvent être établies (de l'information à l'implication, voir section 1 sur « la participation »).

- ... en vue de l'animation locale et du développement ...

Si l'animation territoriale ne constitue pas une finalité en soi, c'est qu'elle vise, au travers de la démarche elle-même et du projet qu'elle porte, à générer des **changements** sur l'environnement dans lequel elle est mobilisée.

Comme nous le verrons de manière plus détaillée dans la section suivante, elle vise à mettre en mouvement les acteurs depuis le niveau village afin de les mobiliser dans des dynamiques de développement du territoire. On entend notamment par là, l'amélioration des conditions de vie de ses habitants et la création de leviers pour la valorisation des potentialités de ce même territoire.

- ... du territoire dans lequel elle s'inscrit.

L'on peut constater un double jeu de **rétroaction** entre la démarche d'animation territoriale et le territoire sur lequel elle s'inscrit.

- Un premier a trait à la façon dont le territoire au travers de ses différentes dimensions (géographique, historique, administratives, sociologique,...) influe sur la démarche, sa conception, son fonctionnement ;
- Un second sur la propension d'une démarche d'animation territoriale à faire bouger, repousser les limites visibles (aménagement, administration, construction, habitat, santé,...) et invisibles (attitude, comportement, relation, ...) du territoire au sens large.

Le territoire n'étant pas figé mais enclin à de **constants changements**, la démarche d'animation territoriale ne peut-être perçue de façon statique.

II. Les enjeux de la démarche d'animation territoriale

***Dictionnaire** : L'enjeu est ce que l'on peut gagner ou perdre dans n'importe quelle entreprise (au sens de ce que l'on entreprend).*

Pourquoi faire de l'animation territoriale ? Que cherche-t-on à atteindre au travers d'une telle démarche ? À travers l'identification d'enjeux qui sont les siens, nous nous proposons d'aborder ici la raison d'être de la démarche de participation et d'animation.

1. La contribution au développement territorial

Si dans une première section de cette partie conceptuelle nous avons pu aborder la notion de « territoire », nous l'associerons dès à présent à celle de « développement », en vue de mieux appréhender ce qui constitue un des enjeux principaux de toute approche d'animation territoriale.

En parlant de **développement**, nous faisons bien référence à l'idée d'un changement qui s'opère, ou que l'on opère, au fil du temps sur un territoire donné. Or ce changement n'est pas neutre. Il est pensé de sorte à introduire certaines améliorations dans une situation présente. Développer reviendrait alors à « changer en mieux ».

Maintenant comment conçoit-on ce « mieux » ? Quels sont donc ces changements que l'on souhaite promouvoir sur notre territoire ?

Bien souvent, la notion de développement territorial s'associe à l'objectif d'améliorer les conditions de vie des populations, notamment par une meilleure gestion de l'espace sur lequel elles évoluent. Communément ces améliorations touchent à trois dimensions.

- Une première **dimension économique**, longtemps dominante, s'associe généralement à une amélioration dans la génération et répartition des richesses entre les populations¹³ ;
- Un **axe social** qui vise quant à lui l'épanouissement des populations notamment par l'amélioration de la qualité et de l'accès aux équipements et aux services¹⁴. Cet axe favorise alors la promotion d'un meilleur cadre de vie entre autre par la recherche d'une plus grande justice sociale basée sur la réduction des disparités, pas uniquement économiques.
- Une dernière dimension enfin, relativement plus récente, touche à l'**écologie** via une intervention raisonnée de l'être humain sur son environnement¹⁵.

Si, comme nous venons de le voir, l'idée de développement porte sur ce qui est visible à nos yeux (l'entretien régulier d'un pont, la consommation de l'eau de la borne fontaine plutôt que celle de récupération des pluies, l'amélioration de l'accès par la piste à un village éloigné, ...), elle n'en écarte pas moins la part de l'**invisible**. Il est question ici de l'ensemble des changements qui s'opèrent au plus profond de l'individu (dans ses modes de raisonnements, ses attitudes, ses comportements,...) et de la société (dans ses codes, ses principes,...).

Ainsi, l'enjeu d'une démarche d'animation territoriale ne se résumerait pas uniquement à l'action de rassembler les acteurs dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un projet de construction d'un pont ou de sensibilisation à l'utilisation de la borne fontaine. Elle chercherait avant tout, au travers de cela, à modifier les rapports que peuvent développer les individus quant à la chose publique et, au-delà, à la notion même de collectivité.

¹³ Comme mentionné en partie introductive lors de la présentation des programmes de coopération décentralisée au niveau du Bénin, un volet important d'appui au développement économique local a été promu dans les Collines et en Alibori. Via des opérations telles que le warrantage, l'organisation de foires économiques ou encore le renforcement de l'entrepreneuriat social et solidaire, il est recherché tout d'abord une véritable amélioration de vie pour les opérateurs économiques mais aussi une dynamisation du territoire ancrée dans la valorisation de ses ressources locales.

¹⁴ Que ce soit au Bénin ou à Madagascar, les programmes de coopération décentralisée se positionnent au plus près des collectivités et intercommunalités en vue de leur donner les capacités d'aménager leur territoire. Ainsi un certains nombres d'interventions portent sur la construction ou réhabilitation d'infrastructures marchandes, sanitaires, scolaires, ... et la génération de services de meilleure qualité.

¹⁵ Un certain nombre d'actions portées par les associations malgaches et financées par le Fond d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL) concourent à la protection de l'environnement, qu'ils s'agissent d'interventions directes (reboisement des mangroves par exemple) comme de campagnes de sensibilisation.

2. La « mise en mouvement » des acteurs

La démarche d'animation territoriale est celle qui vise la mise en mouvement des acteurs du territoire. Cette expression recoupe finalement deux idées : le passage **de l'utilisateur à l'acteur**, et celui **de l'individualité à la collectivité**.

De manière imagée, cet enjeu serait la transition (représentée dans le schéma ci-dessous) d'une situation 1¹⁶ où les acteurs évolueraient de manière isolée les uns par rapport aux autres et sans volonté d'agir sur la modification de leur environnement, à une situation 2 marquée par un certain nombre de dynamiques territoriales individuelles et/ou collectives.

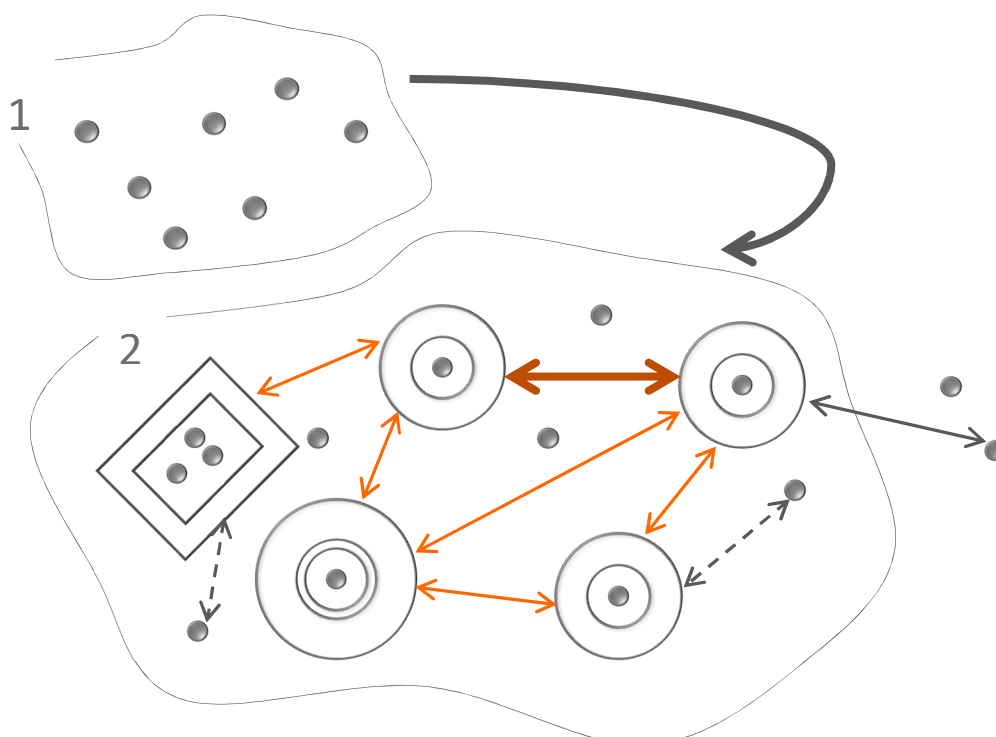


Schéma 4 – La mise en mouvement des acteurs du territoire

La démarche d'animation territoriale vise alors à faire naître chez l'individu (point gris sur le schéma) cette conscience de pouvoir agir sur le territoire dans lequel il vit, travaille, se déplace, évolue. Et plus encore, elle cherche à « réveiller » ces individus, et générer en eux l'envie d'agir (cercle double), de contribuer au développement de leur territoire. Comme mentionné précédemment, cette mise en mouvement serait alimentée par la reconnaissance de la notion

¹⁶ Bien entendu, la situation 1 est caricaturale en ce sens qu'il n'existe pas de sociétés dans lesquelles les individus vivraient en parfaits étrangers. Les liens existent naturellement entre acteurs du territoire, ne serait-ce qu'au travers de la famille, première instance de socialisation. Cette première situation est proposée comme repère permettant de mieux mettre en évidence les effets recherchés de l'animation territoriale (situation 2).

de collectivité ou communauté (de l'existence de problématiques communes), dépassant alors les limites de la famille.

C'est cela qui amènerait progressivement certains individus à se mettre en relation les uns avec les autres (flèche orange), voire même à se rassembler pour agir ensemble (rectangle double) de manière structurée (association, entreprise, institutions,...) ou non.

La démarche d'animation territoriale est aussi celle qui vise à regarder vers certains individus ou groupements d'individus qui pour des raisons diverses seraient isolés, marginalisés (flèche pointillée), voire même à regarder au delà des limites du territoire d'origine (flèche grise pleine). Elle implique ainsi un **décloisonnement** progressif donnant l'opportunité aux acteurs de modifier la représentation qu'ils s'en font.

Ainsi, l'enjeu recherché se concentre essentiellement autour d'un **changement de perspective** du villageois non seulement sur son territoire, ses limites et sa relation à celui-ci mais aussi sur son voisin et la possibilité de faire union dans certaines situations (dans le cadre d'un projet par exemple).

3. La promotion d'une gouvernance territoriale participative

Comme nous avons pu le souligner dans la section précédente (définition de l'animation territoriale), la présente démarche vise plus particulièrement à favoriser le dialogue entre ces deux groupes d'acteurs, à créer du lien entre eux.

« L'idée sous jacente (dans la gouvernance territoriale) est que les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité » (P. Duran, 2001). Or cette rencontre entre les détenteurs du pouvoir et cette « multiplicité d'acteurs », ainsi que l'effectivité du dialogue qui en découle, ne peut être envisagée sans préalablement s'inscrire dans une double logique :

- de **conscientisation** et **appropriation** des droits et devoirs propres à chacun, aussi bien entant que citoyen d'un territoire qu'entant que représentant élu par ces citoyens ;
- de **reconnaissance** de l'autre non seulement dans ses fonctions mais aussi comme potentiel interlocuteur voire collaborateur, notamment dans la perspective du développement du territoire qui les réunit.

C'est dans la pratique même de l'animation territoriale, au fil de l'eau, que se génère un **apprentissage** de la gouvernance territoriale. Ainsi l'ensemble des outils financiers, espaces de dialogue, projets d'aménagement et développement du territoire seraient également des supports pédagogiques ou des chantiers école de la citoyenneté, de la reconnaissance des collectivités par ces mêmes citoyens, ou encore de la redevabilité des élus envers leurs mandants.

III. Opérationnalisation de la démarche d'animation territoriale : retour sur les expériences du Bénin et de Madagascar

En clôture de la présente partie sur l'appréhension de l'animation territoriale et en introduction à la suivante concernant l'analyse des démarches, nous consacrons cette section à la présentation des **dispositifs** de l'animation territoriale au Bénin dans un premier temps puis à Madagascar.

Nous parlons ici de dispositif pour qualifier le mécanisme par lequel la démarche d'animation territoriale est portée et opérationnalisée. En effet, un dispositif peut-être défini comme un ensemble d'éléments agencés dans un but particulier. Dans le cas précis de l'animation territoriale, des éléments d'ordre institutionnel, technique et financier sont mobilisés en vue de développer la démarche et de la faire fonctionner.

Avant de présenter les différents dispositifs d'animation territoriale mis en place dans le cadre des programmes de coopération décentralisée, il paraît essentiel d'effectuer un bref retour sur le **découpage administratif** des territoires béninois et malgache. Une meilleure appréhension de l'organisation du territoire, du point de vue de sa gouvernance, constitue un préalable à la compréhension de la manière dont celui-ci s'anime.

1. L'animation territoriale au « Bénin » dans le cadre du PDL

▪ Le Bénin et son administration territoriale

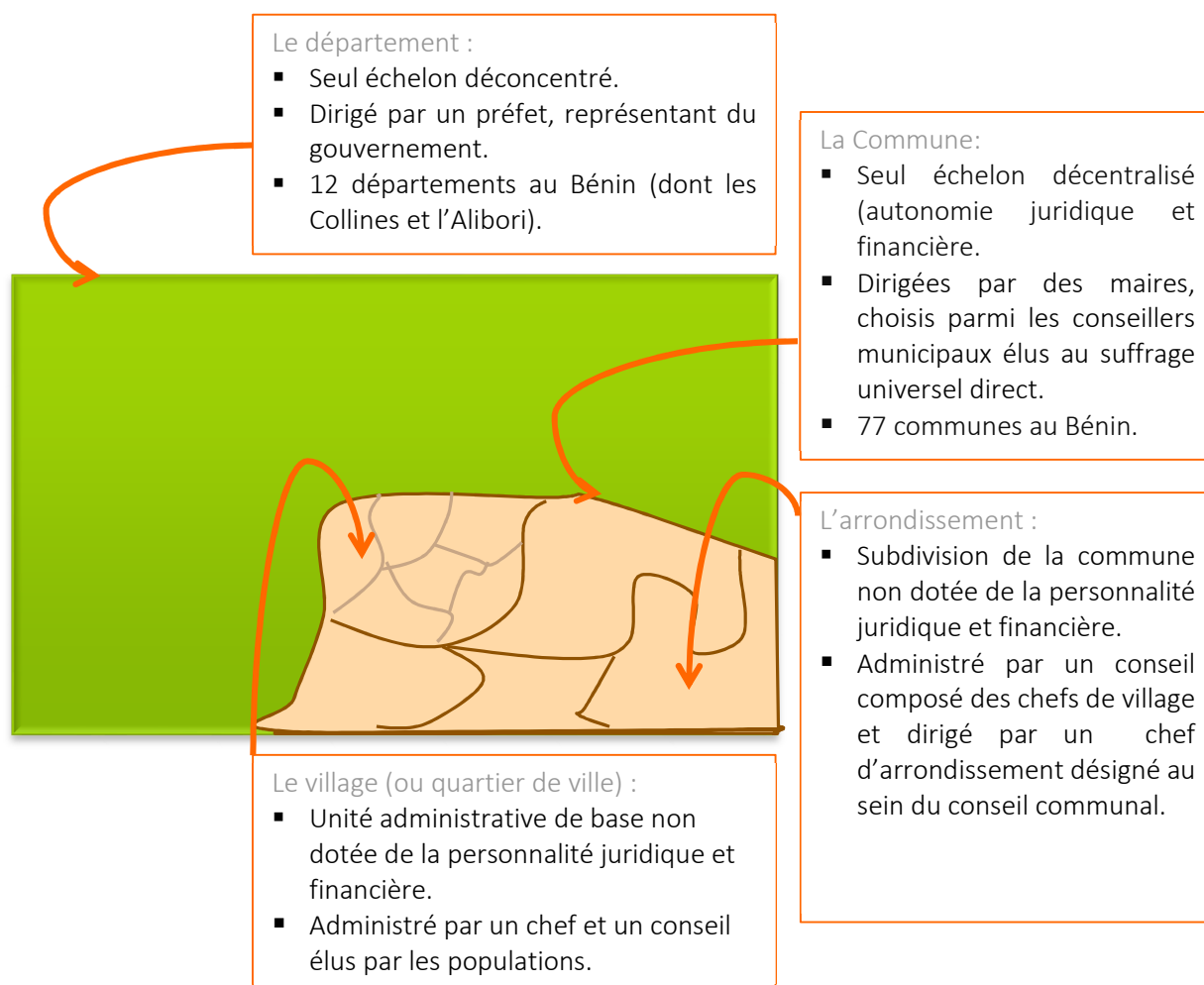
Engagé au début des années 1990, le processus de décentralisation au Bénin a abouti à la création des communes de plein exercice en 2003. Jusqu'alors entièrement centralisée au niveau de l'Etat national et de ses émanations (préfectures et sous-préfectures), l'administration de certaines compétences¹⁷ a été transférée aux **communes** reconnues comme seul niveau de décentralisation.

Bien que non considérés comme des organes autonomes de la décentralisation, les textes de lois reconnaissent l'existence de deux subdivisions aux collectivités territoriales décentralisées: le **village ou quartier de ville**, unité administrative de base au sein de laquelle s'organise la vie

¹⁷ Chapitre III "Des compétences de la commune" de la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin : la commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée :

- ▶ Le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme.
- ▶ Les infrastructures, les équipements et les transports.
- ▶ L'environnement, l'hygiène et la salubrité.
- ▶ L'enseignement maternel et primaire.
- ▶ L'alphabétisation et l'éducation des adultes.
- ▶ La santé, l'action sociale et culturelle.
- ▶ Les services marchands et les investissements économiques.

en milieu rural ou urbain ; et l'**arrondissement** composé d'un ensemble de village, interface entre un niveau supra-communautaire et infra-communal.



Carte 6 – Découpage administratif du territoire au Bénin

▪ Collines et Alibori : présentation des dispositifs de l'animation territoriale

Bien que lancé avec près de 10 ans d'intervalle entre les Collines et l'Alibori, le volet de l'animation territoriale a occupé une place centrale dans les deux Programmes de Développement Local (PDL).

Au moment du lancement de la coopération entre les partenaires les accords-cadres signés avec la région Picardie faisait mention, dès les premières pages, de l'instauration d'un « dispositif d'animation de la vie locale et de dialogue entre les élus et habitants » ayant pour vocation « d'impliquer les différents acteurs locaux dans la démarche proposée »¹⁸.

La démarche dont il est question, dite « démarche de territoire », consiste sur l'ensemble des échelons (du village à l'intercommunalité) à élargir les organes administratifs, prévus par les

¹⁸ Parties extraites du protocole relatif à la mise en œuvre du PDL Zou-Nord de novembre 1995 et des accords cadre CRP-APIDA de 2006-2008.

lois de la décentralisation, aux acteurs du territoire autres que les autorités décisionnaires (élues ou désignées). Elle repose donc sur l'objectif de participation des populations, organisées ou non, au côté des élus.

Cette démarche territoire a essentiellement été pensée dans le souci d'appuyer les collectivités territoriales décentralisées et associations intercommunales dans leur objectif de développement local. Elle a donc essentiellement été mobilisée dans le cadre des activités de planification, maîtrise d'ouvrage, ou encore suivi et gestion des politiques publiques. Elle a permis l'élaboration ainsi que la mise en œuvre de certains plans de développement tels que les Plans de Développement Communaux (PDC) ou encore les Plans de Développement Intercommunaux (PDI) et leurs diverses déclinaisons.

Afin de faciliter la lecture du dispositif de l'animation territoriale mis en place au travers de la démarche territoire au Bénin, une représentation schématisée du-dit dispositif est proposée en page suivante. Bien que le dispositif ait été élaboré dans une logique similaire dans les Collines et en Alibori, certaines appellations diffèrent. C'est pourquoi nous avons fait le choix de représenter, de façon parallèle, les deux dispositifs.

Nous proposons ci-dessous de mieux expliciter le schéma en présentant brièvement et de manière successive, chacun des deux montages du dispositif de l'animation territoriale.

Montage Institutionnel du dispositif

i. De manière générale

La colonne vertébrale du schéma représente, pour chacun des échelons du territoire, les différents organes délibérants de l'administration du territoire béninois ainsi que ceux des deux associations intercommunales (échelon supra-communal issu des programmes de coopération décentralisée): **conseil villageois, conseil d'arrondissement, conseil communal, conseil intercommunal**. Pourquoi représenter ici ces organes ? De par le fait que les conseillers qui y siègent ne sont autres que des citoyens représentants les populations à différents niveaux, il semble logique de considérer qu'ils constituent de fait les premières esquisses des démarches participatives.

ii. Villages et arrondissements

Lieux privilégiés de l'expression des populations à la base, les échelles du village et de l'arrondissement s'animent par l'organisation d'**Assemblées Générales** (les AGV et AGA) ouvertes à l'ensemble des habitants. Essentiellement réunies dans les phases d'élaboration des PDC et de leurs déclinaisons annuelles, les assemblées permettent à leurs participants d'exprimer leurs besoins et de les prioriser. Initialement, les assemblées étaient organisées et conduites par les animateurs de territoire (ADT), pièces maîtresses du dispositif. Du fait du désengagement de l'Etat dans la prise en charge financière des ADT, les services techniques communaux ont été responsabilisés dans la prise en charge et l'animation de ces espaces de dialogue.

iii. Communes

Parallèlement, la démarche de territoire a également appuyé la création de cadres de concertation restreints réunissant les représentants de diverses parties prenantes de la commune : autorités locales, agents des services techniques communaux, agents des services déconcentrés de l'Etat, représentants des Organisations Professionnelles et Organisations de la Société Civile, leaders religieux,... Portant des appellations différentes dans les Collines et en Alibori (respectivement le **Comité Communal de Mise en Œuvre – CCMO** ; et le **Comité Communal d'Appui Conseil - CCAC**)¹⁹, ces cadres de concertation convergent vers un même objectif : appuyer le conseil communal dans ses délibérations concernant la gestion et le développement du territoire notamment dans la conception et mise en œuvre des PDC.

iv. Intercommunalités

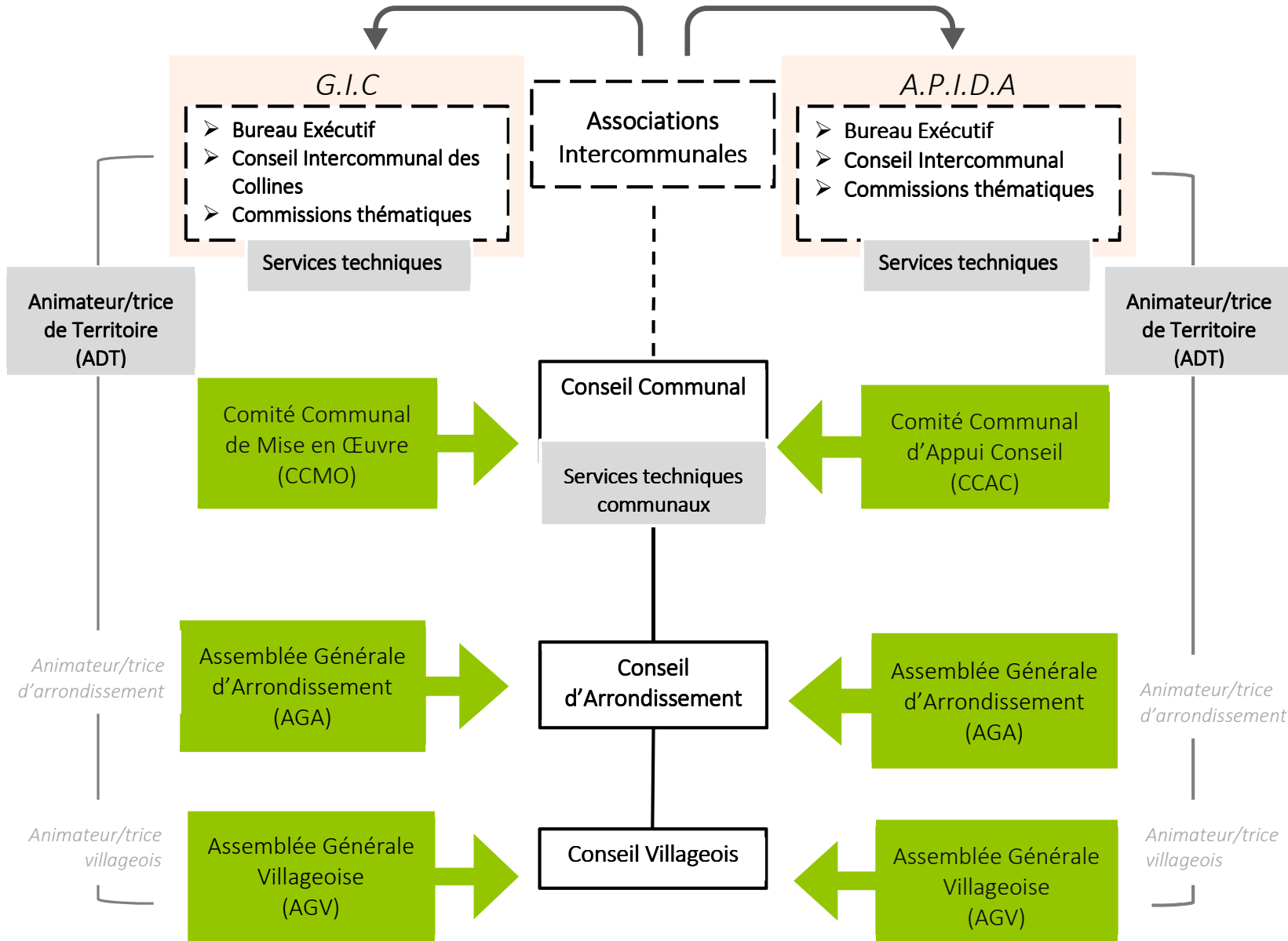
Bien que non inscrites dans les textes de lois, les **associations intercommunales** (le GIC et l'APIDA) constituent des lieux centraux de coordination des actions et d'appui aux communes, dans le cas présent, sur une échelle départementale. La composition du **Bureau Exécutif** (BE) réunissant l'ensemble des maires des départements (soit six dans chaque intercommunalité), constitue en soi un élément d'animation du territoire. À certaines occasions, le BE s'élargit afin de rassembler en **Conseil Intercommunal** les autres représentants des différentes communes²⁰. Ces organes se rassemblent non seulement en vue d'assurer le fonctionnement des intercommunalités mais aussi d'y projeter des dynamiques de développement via les Plans de Développement Intercommunaux (PDI).

¹⁹ À noter que de par l'ancienneté de son expérience, le département des Collines a connu, bien avant la mise en place du CCMO en 2010, l'existence d'un autre cadre de concertation quelque peu différent : le Comité de Territoire (CT) composé exclusivement de citoyens choisis par les populations, hors conseil communal (Cf. *Fiche Pratique 1 – Perspective historique de la démarche d'animation territoriale dans les Collines*).

²⁰ Jusqu'en 2010, la gestion de l'association intercommunale faisait également objet de participation citoyenne à travers la composition même de son Conseil Intercommunal alors appelé le Comité de Développement Territoriale (CDT) (Cf. *Fiche Pratique 1 – Perspective historique de la démarche d'animation territoriale dans les Collines*).

Les Collines

L'Alibori



LEGENDE

- Organes d'administration du territoire
- Intercommunalités
- Services techniques communaux et intercommunaux
- Organes du dispositif d'animation territoriale

Montage technique du dispositif

i. De manière générale

Le bras technique du dispositif de l'animation territoriale mobilise un ensemble de ressources humaines aux fonctions et qualités complémentaires. Il est en charge de l'opérationnalisation de la démarche, notamment par la mise en articulation des différents acteurs locaux du territoire, et l'accompagnement des différents espaces de dialogue.

ii. Les animateurs de Territoire (ADT)

Dans le cadre des PDL, les partenaires picards et béninois ont fait le choix de personnifier la fonction d'animation par la mise en fonction de douze ADT. Répartis dans chacune des communes de deux départements (et localisés au sein même des bureaux de la mairie), ces agents sont cependant coordonnés par les intercommunalités.

Initialement financés par le programme, leur recrutement, financement et mise en fonctionnement a ensuite (à partir de 2006) été pris en charge au niveau de l'Etat central, via la Maison des Collectivités Locales²¹.

iii. Les animateurs villageois et d'arrondissement

Au niveau de chaque village des départements des Collines et de l'Alibori, tout un cordon d'animateurs bénévoles a été mis en place dès le lancement des programmes afin de relayer et d'appuyer l'ADT dans ses fonctions.

Désignés, lors des AGV, par les populations sur la base de critères définis par le programme, ils ont pour fonction d'assurer la mobilisation sociale et de faire porter les voix des populations auprès des autorités locales. Ils interviennent alors essentiellement au cours des AGV.

Dans l'optique de faciliter les échanges et négociations avec les collectivités territoriales, le réseau d'animateurs villageois s'organise afin de désigner en son sein un unique représentant pour l'arrondissement. Celui-ci est essentiellement responsabilisé lors des AGV et de l'animation des comités de concertation communaux.

iv. Les services techniques communaux et intercommunaux

Les services techniques communaux et intercommunaux sont également à considérer comme partie intégrante du dispositif technique de l'animation territoriale. Il est à noter ici l'importante augmentation des effectifs des services techniques communaux depuis l'effectivité de la décentralisation en 2003. La grande majorité des communes est aujourd'hui dotée de Secrétaires Généraux, Service Administratif et Financier, Service de Planification Locale (et Développement Économique), Service Technique voire parfois de Service de Passation des Marchés, Service Eau et Assainissement.

²¹ La Maison des Collectivités Locales (MCL), créée par décret en 1997, est un établissement public à caractère administratif sous tutelle du MDGLAAT. Elle a pour mission d'appuyer les communes et les collectivités décentralisées du Bénin en ingénierie technique et financière.

Bien que non affiliés directement à la démarche de territoire, les techniciens ont occasionnellement travaillé de pair avec les ADT, afin de faire vivre les cadres de concertation notamment lors du processus d'élaboration et mise en œuvre des PDC de deuxième génération. Ils sont parfois eux-mêmes (cependant plus rarement) amenés à porter la démarche.

Toutefois, de par la nature de ses fonctions, le Service Planification a très rapidement développé d'étroites relations avec l'ADT afin d'assurer tout le processus d'identification et priorisation des besoins des populations, de la sélection des actions à mettre en œuvre.

Pour plus de précisions concernant la structure et l'évolution des démarches d'animation territoriales dans les Collines et en Alibori (Bénin), il est possible de consulter la [Fiche d'expérience 1 : Perspective historique de la démarche d'animation territoriale au Bénin](#).

2. L'animation territoriale à Madagascar dans le cadre du PDPU

■ Madagascar et son administration territoriale

L'histoire de la décentralisation à Madagascar est complexe du fait de son morcellement dans le temps. Si les réformes concernant l'administration du territoire remontent à la Première République (dans les années 1960), l'émergence des différents organes décentralisés et déconcentrés, ainsi que leur mise en fonctionnement, est beaucoup plus étalée dans le temps, et en partie non achevée.

On compte toutefois à ce jour trois niveaux de décentralisation:

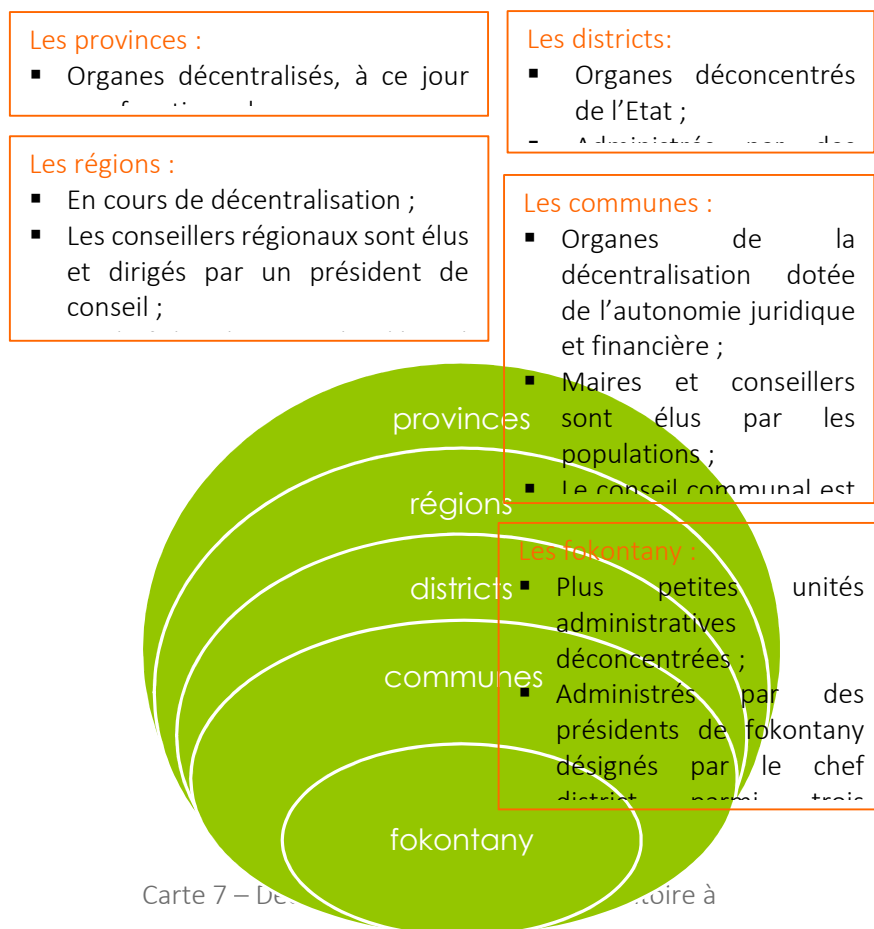
- Tout d'abord la **Province**, échelon le plus élevé de la décentralisation. Si son statut figure dans les textes de lois, cette entité administrative n'est pas actuellement opérante.
- Ensuite vient la **Région** instaurée officiellement à partir de 2004. La Région constitue toutefois un échelon qualifié d'« hybride ». Si son administration repose entre les mains d'un conseil élu par les populations (relevant d'un système décentralisé), le chef de Région est encore à ce jour désigné directement par le pouvoir central (s'apparentant à un organe déconcentré).
- Enfin, les **communes**, structure de base de la décentralisation, sont dotées de l'autonomie juridique et financière. Elles disposent alors d'un certain nombre de compétences transférées de l'Etat central²². Les domaines de compétence de la Commune portent notamment sur :
 - la réalisation et la gestion des infrastructures et équipements marchands ;
 - la gestion des routes, des pistes de desserte, des ponts et bacs d'intérêt communal ;
 - le tourisme local ;
 - la planification du développement communal et sa mise en œuvre (voirie, eau et

²² Section 3, Chapitre II « Des pouvoirs et des compétences des collectivités territoriales décentralisées », Loi organique n°2014-018.

- assainissement, gestion des déchets, habitat, protection civile, actions sociales, équipements publics de base sociale, ...)
- la gestion des parcs et espaces de loisirs de portée communale ;
- la promotion de l'identité culturelle ;
- la préservation, valorisation et gestion de l'environnement et des ressources naturelles ;
- la prévention et lutte contre les feux de brousse et la déforestation.

Entre la Région et la commune se trouve un premier organe déconcentré, le district.

Le fokontany est quant à lui la structure communautaire de base. Niveau infra-communal d'administration déconcentrée, il dépend non pas de la commune mais directement du district.



▪ La Région Diana: présentation du dispositif de l'animation territoriale

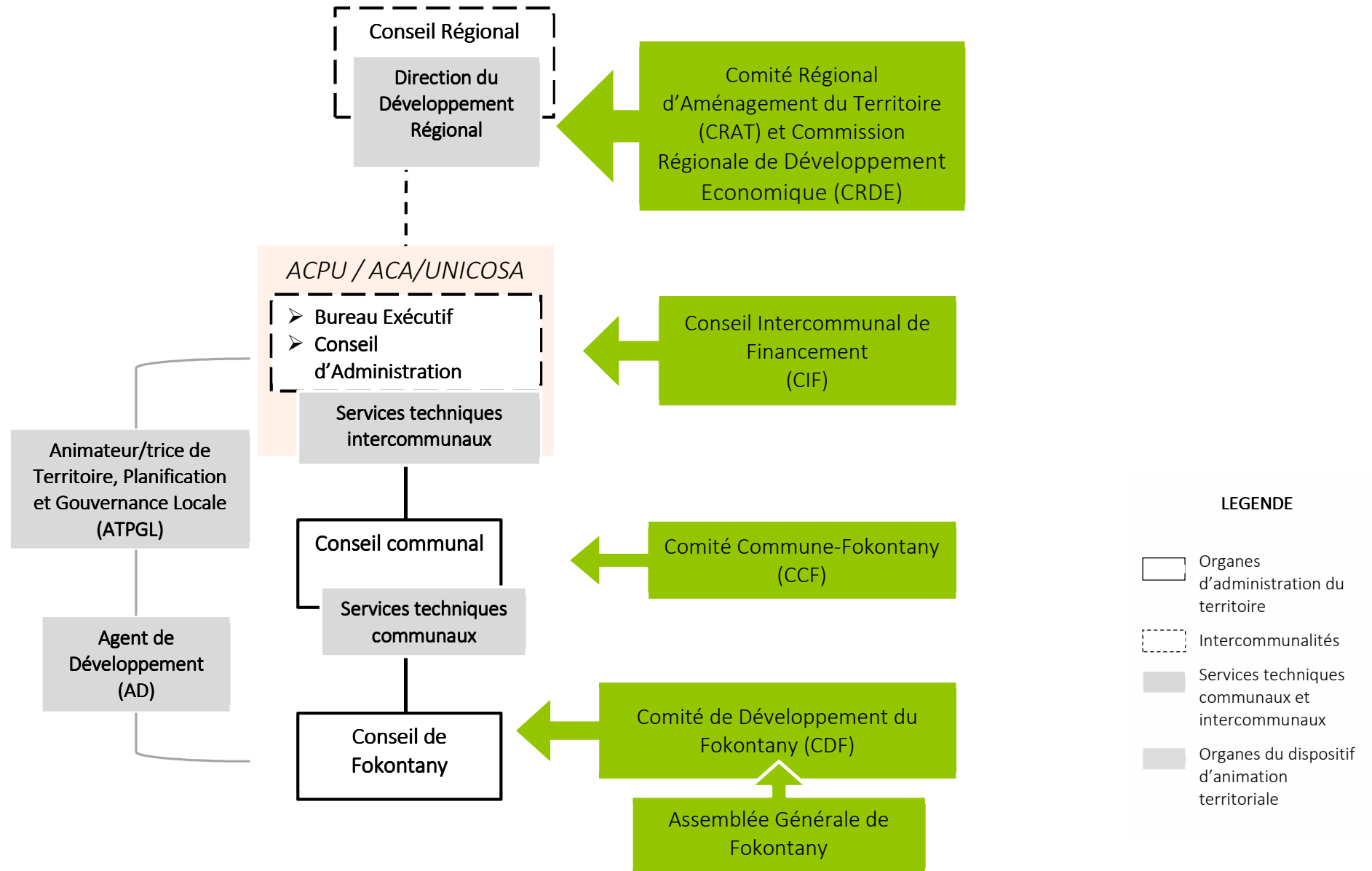
La mise en place du présent dispositif de l'animation territoriale est relativement récente dans la Région Diana puisqu'il date du début du lancement du Programme de Développement des Pôles Urbains de la Diana (PDPU) courant 2008.

La démarche d'animation territoriale s'ancre dans la volonté de donner pleinement vie aux structures communales et intercommunales, et de favoriser l'expression des populations à la

base, notamment dans les différentes politiques et actions engagées par les collectivités. Elle trouve ainsi toute son expression dans les processus d'élaboration et mise en œuvre des Plans de Développement du Fokontany (PDF), plus récemment des Plans de Développement Intercommunaux (PDI), ou les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire et de Développement Économique (SRAT et SRDE).

Ci-dessous, le schéma offre une représentation visuelle du dispositif d'animation territoriale (dans ses dimensions institutionnelles et techniques), tel que pensé dans le cadre du programme de coopération décentralisée.

La Région Diana et ses trois intercommunalités



Montage Institutionnel du dispositif

i. Fokontany

Du fait de la proximité qu'il est susceptible de favoriser, le fokontany est le niveau territorial le plus investi par les populations. En ce sens, le programme PDPU a fait le choix d'axer une partie de ses interventions autour de l'élaboration de Plans de Développement du Fokontany (PDF) via l'organisation et l'animation de deux instances de participation des populations dans le développement de leur localité.

Il s'agit en premier lieu d'une **assemblée générale** ouverte à l'ensemble des habitants du fokontany avec pour vocation de sensibiliser un public large, diagnostiquer les problèmes sur le territoire et identifier les besoins de la communauté.

Plus restreint, le **Comité de Développement du Fokontany** (CDF) rassemble certaines personnes choisies par les populations, dont le président du fokontany, membre d'office. Ce comité est le premier responsable du pilotage du processus d'élaboration des PDF.

À ce jour, certains des fokontany des intercommunalités partenaires (ACPU-DS, ACA et UNICOSA) ne disposent pas encore de PDF. Il se trouve donc des fokontany dans lesquels ne s'animent pas encore les assemblées générales ni les CDF, en vue de l'élaboration de ce document.

ii. Commune

Bien que la situation soit très variable d'une commune à l'autre (notamment entre rurales et urbaines), les **conseils communaux** sont relativement affaiblis à Madagascar. Ils ne se réunissent qu'occasionnellement.

Le **Comité Commune-Fokontany** (CCF) mis en place dans le cadre du PDPU se compose de l'ensemble des présidents des CDF ainsi que de représentants communaux (Maire, Président du Conseil et conseillers communaux). Il a vocation à discuter les propositions issues des PDF et à prioriser les actions au regard des stratégies communales.

iii. Intercommunalité

Au niveau intercommunal, le **Comité Intercommunal de Financement** (CIF), initialement paritaire, n'est aujourd'hui autre que le **Conseil d'Administration** (CA) des intercommunalités composés de certains élus des Communes membres (maires ou présidents de conseil). Si le CA se réunit pour traiter d'un ensemble d'affaires ayant trait au fonctionnement de l'intercommunalité et aux grandes décisions touchant à ses stratégies d'action, le CIF est lui chargé plus spécifiquement de la répartition des enveloppes financières. Il est l'organe décidant des actions à financer parmi celles identifiées au travers des PDF et priorisées par les communes.

Bien que non indiqués sur le schéma précédent, d'autres organes de concertation ont été mis en place et notamment à l'occasion de l'élaboration des Projets de Développement Intercommunaux (PDI). Nous nous référons à la mise en place d'un Comité de Pilotage (COPIL) et d'un Conseil Consultatif Intercommunal (CCI) composés de personnalités techniques (communaux, intercommunaux, des services déconcentrés de l'Etat) et

politique (autorités locales) ainsi que de certaines personnes ressources (tels que les chefs religieux ou les opérateurs économiques d'importance).

iv. Région

Les processus d'élaboration du SRAT et du SRDE par la Région ont également fait l'objet de démarches multi-acteurs. La première a donné lieu à la mise en place d'un **Comité Régional d'Aménagement du Territoire** (CRAT) composé entre autres de représentants des communes, des services déconcentrés, des techniciens et élus intercommunaux.

C'est au sein du CRAT qu'une **commission de développement économique** a été mise en place afin de promouvoir un espace de concertation sur ce volet au niveau de la Région. Cette commission rassemble des acteurs travaillant dans le domaine de l'économie, tels que les services techniques déconcentrés concernés, ou encore les Chambres consulaires et les représentants d'opérateurs tels que les organisations paysannes ou les établissements bancaires.

Montage technique du dispositif

i. Les animateurs intercommunaux

De manière générale, la démarche d'animation territoriale dans le cadre du PDPU a été portée au niveau intercommunal par les agents des services techniques des intercommunalités partenaires de la Picardie. En ce sens, les pièces centrales des processus d'élaboration des PDF, et au-delà de la promotion d'un dialogue entre élus et populations, sont les Animateurs de Territoire, Planification et Gouvernance Locale (ATPGL). Au nombre de deux par intercommunalité, les ATPGL, positionnés et coordonnés au niveau de l'association intercommunale, interviennent cependant dans l'ensemble des communes membres de leurs associations respectives.

Si ces agents semblent être au cœur de l'animation locale et de la gouvernance, d'autres techniciens intercommunaux mobilisent également les démarches participatives dans l'exercice de leurs fonctions : élaboration et mise en œuvre des PDI (Chargé de Mission Développement Territorial), appui à la maîtrise d'ouvrage (Chargé d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage Communale), à la fiscalité, au foncier, ou à la gestion des ressources naturelles,...

ii. Les agents de développement

Comme nous avons pu le mentionner auparavant, les communes malgaches (de manière générale) ne disposent que de très peu de ressources et notamment de peu de moyens humains. Dans le cas des communes rurales, elles ne comptent généralement dans leurs équipes qu'un trésorier comptable, un secrétaire d'état civil et un percepteur (des impôts et du marché).

Encouragées par la coopération picarde, les communes ont, depuis environ deux ans, commencé à recruter des Agents de Développement (AD) chargés notamment d'assurer le relais des ATPGL directement sur le terrain auprès des fokontany. Ils sont alors

progressivement responsabilisés dans l'élaboration des PDF à travers notamment la collecte des données sur le terrain et l'animation des assemblées générales de fokontany. Ces agents sont entièrement pris en charge financièrement par les communes et relèvent donc de l'autorité du maire.

La Fiche d'expérience 2 : Perspective historique de la démarche d'animation territoriale à Madagascar offre davantage de précisions concernant la structure et l'évolution des démarches d'animation territoriale dans la Région Diana (Madagascar).