

# Thématique 5 : Territoires et articulations

*Volet n°3 : Approche thématique et regard croisé  
sur les expériences du Bénin et de Madagascar*

## Table des matières

<b>Enjeu n°1 : Le décloisonnement du territoire et l'articulation de ses différentes sphères .....</b>	<b>4</b>
<b>Quel décloisonnement ? .....</b>	<b>5</b>
Du visible .....	5
A l'invisible .....	6
Au-delà du territoire administratif .....	8
<b>L'animation territoriale : facteur de décloisonnement ? .....</b>	<b>12</b>
Un dispositif intégré .....	13
Des activités adaptées .....	15
Un travail d'accompagnement de proximité .....	18
<i>Fiche d'expérience Pratique n°7 – Organisation et représentation des populations</i>	
Un préalable : les mécanismes de connaissance du territoire .....	19
<b>Quelques questionnements/réflexions ouvertes .....</b>	<b>21</b>

Depuis quelques années, le « territoire » est une notion que l'on retrouve au cœur des programmes de développement local, notamment dans le monde de la solidarité internationale. Le parti pris de se positionner aux côtés des processus de décentralisation engagés dans les pays en voie de développement a contribué à sceller l'essor des concepts de développement local ou d'animation territoriale.

Comme abordé précédemment, cette notion de territoire recouvre une certaine complexité (Cf. Volet n°2 – Approche conceptuelle) dont une des facettes peut directement être associée à la manière dont il est divisé au travers des politiques de déconcentration et décentralisation. On relève alors dans les textes de lois tout un ensemble d'imbrications entre les différents échelons du territoire que l'on pourrait disposer à la façon de « poupées russes ».

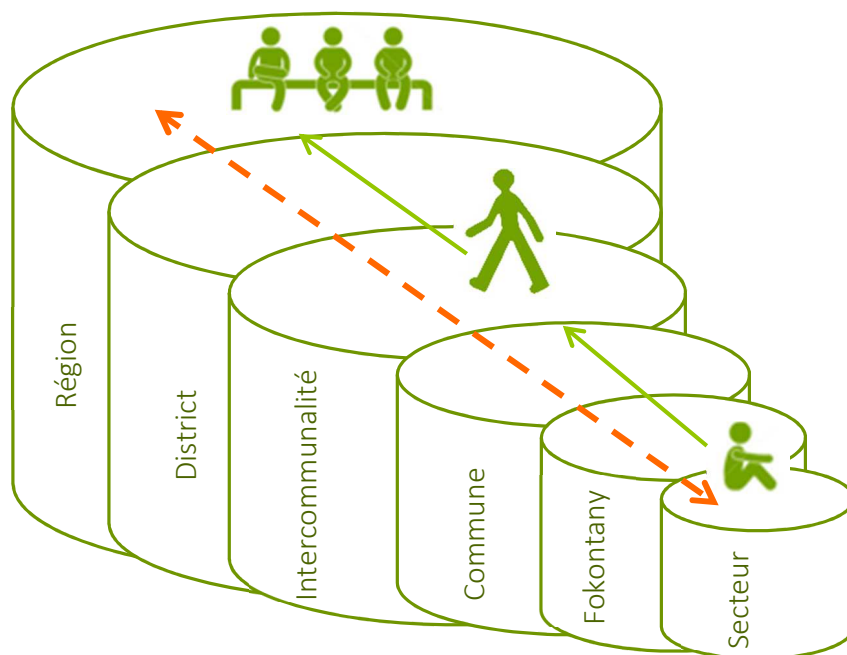


Figure - Découpage territorial et articulation des échelons

Ainsi la Région Diana (en coopération avec la Picardie) se compose de « boîtes » plus petites qui sont les districts eux-mêmes divisés en Communes qui contiennent des boîtes « fokontany ». Le fokontany lui-même peut se diviser en entités encore plus petites que sont les secteurs ou hameau. Enfin, une nouvelle « boîte » a été introduite, et notamment au travers du programme de coopération décentralisée : il s'agit de l'intercommunalité.

En cherchant à renforcer la gouvernance locale, les programmes de coopération décentralisée portés par la Région Picardie visent bien à articuler les différents échelons territoriaux, à travers un certain rapprochement entre leurs acteurs.

Ainsi l'enjeu central traité au travers de cette cinquième et dernière thématique n'est autre que celui qui consiste à décloisonner le territoire afin de permettre la rencontre entre ses différentes dimensions et de se mettre en mesure de penser des dynamiques de développement intégrées.

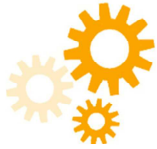
Lorsque l'on parle de décloisonnement, doit-être précisé ici que l'impulsion est double :

- une première qui conduit à passer d'une vision terroir à une vision territoire (l'ensemble des parties forment le tout) ;
- une seconde poussant les collectivités à prendre en compte ses localités, dans le respect du principe de subsidiarité<sup>1</sup> (le tout est composé d'un ensemble de partie).

Décloisonner consisterait notamment à réaliser un va-et-vient entre ces deux approches du territoire.

---

<sup>1</sup> La subsidiarité, en droit administratif, est le principe de délégation verticale des pouvoirs. Elle implique de considérer que la responsabilité d'une action publique doit être, si nécessaire, confiée à une plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Il s'agit finalement de rechercher le niveau pertinent d'action publique.



## Enjeu : Le décloisonnement du territoire et l'articulation de ses différentes sphères

Si l'on veut appréhender la problématique du décloisonnement et ses enjeux au travers des expériences béninoises et malgaches, il convient de se replonger dans l'histoire de ces deux pays. En effet, bien que l'objectif de ce travail ne consiste en rien en la réalisation d'une étude historique, la compréhension des démarches d'animation territoriale conduit nécessairement à intégrer certains éléments du passé.

Les transformations du territoire notamment liées aux mouvements de colonisation (découpage du continent africain, instauration d'administrations territoriales coloniales), et de décolonisation (réformes politiques et administratives) ont conduit, en un peu plus d'un siècle, à faire périr une organisation essentiellement centrée autour des royaumes, ethnies ou sociétés claniques, pour voir émerger des Etats nationaux voire plus récemment des collectivités territoriales.

Ce profond remodelage de la structure territoriale est lourd de conséquences en terme de gestion politique (des rois et chefs de clans aux élus), de vision pour l'aménagement de l'espace (au-delà de la communauté), ou encore d'entente et d'organisation sociale (en dehors du groupe d'origine).

### **Parole d'acteur 5.1 – Retrouver la confiance entre les acteurs à travers l'animation territoriale.**

*« Le problème en Afrique, c'est la méfiance qui existe entre les gens et qui trouve notamment sa source dans l'histoire de l'esclavage. Pour faire bouger les lignes et éradiquer cette méfiance entre le nord, le sud, l'est et l'ouest, entre les africains, il n'y a que l'animation territoriale qui puissent tisser des liens, créer des synergies entre les personnes, créer des espaces d'échanges entre les acteurs du territoire. Le travail réalisé avec les intercommunalités et les partenaires techniques et financiers participe considérablement à impulser des dynamiques de mise en concertation entre les acteurs, à décloisonner les dialogues, à mettre en synergie les différents échelons du territoire, le village et l'arrondissement, la commune et le département. L'enjeu pour le Bénin est de recouvrer cette confiance entre les gens. »*

Conseiller Technique - CIDR

Si aujourd'hui le choix massivement réalisé sur le continent a été de s'engager dans les voies de la démocratisation et d'acter cela notamment au travers de processus de décentralisation et déconcentration de l'administration territoriale, la mise en vigueur de ces décisions n'en reste pas moins quelque chose qui se travaille quotidiennement.

En ce sens, la démarche d'animation territoriale est pensée comme un outil d'apprentissage d'une gouvernance locale intégrée qui bouscule les acteurs dans leur manière de se représenter et de vivre le territoire.

Qu'entend-on concrètement par « décroïsonnement du territoire » ? Et par quel moyen la démarche d'animation territoriale contribuerait-elle à cet effort ?

### □ 1.1 - Quel décroïsonnement ?

Cet enjeu qui consiste à abattre les cloisons qui séparent les dimensions du territoire peut recouvrir différentes réalités. Décroïsonner le territoire, au travers des démarches d'animation territoriale, consiste alors à impacter autant sur des éléments palpables et visibles à l'œil nu que sur les mentalités des acteurs qui y évoluent.

#### **Du visible...**

Le déploiement des dispositifs d'animation territoriale sur les territoires partenaires de la Région Picardie est également né de la volonté de promouvoir un développement local équilibré au sein des différentes collectivités.

Il est de notoriété qu'au Bénin comme à Madagascar, les collectivités territoriales (et notamment les Communes) sont particulièrement vastes. Les zones habitées ou d'activités sont généralement éloignées les unes des autres (d'autant plus en milieu rural). La question majeure qui s'est d'emblée imposée a été celle de l'harmonisation de cet espace territorial. En donnant aux collectivités les moyens (matériels, humains et financiers) de porter des projets de développement sur leurs circonscriptions, que ce soit au travers de programmes externes ou internes aux pays, la répartition équilibrée des interventions sur le territoire est apparue comme un des enjeux principal.

Comment assurer une bonne couverture de la Commune (de l'intercommunalité, de la Région) en biens et services publics, et ce en tenant compte des zones enclavées auxquelles l'accès est particulièrement difficile (de par les spécificités géographiques, l'aménagement des voies de communication, l'existence d'un réseau de transport, etc.) ?

La promotion d'un développement intégré et équilibré du territoire ne peut être réduit à la simple présence ou non de certains ouvrages dans les localités. Au delà de cela, elle embrasse la nécessité de penser un aménagement « intelligent » du territoire au travers duquel l'on ne chercherait pas automatiquement à équiper chacune des localités en établissements scolaires,

centres de santé, marchés, dispositifs de gestion des déchets, guichets fonciers, terrains de loisir... La démarche d'animation territoriale, dans cette logique de décloisonnement, viserait au contraire à penser l'espace dans ses interdépendances en faisant ressortir les difficultés ou potentialités communes à ses différentes parties, ainsi que les complémentarités, et d'en faire accoucher des modes d'action partagés.

#### **Parole d'acteur 5.2 – Harmoniser le territoire.**

*« Notre travail à nous les animateurs était d'aller dans les villages afin de faire émerger les besoins des populations et de les hiérarchiser. Nous allions ensuite au niveau de l'arrondissement pour faire une synthèse puis au niveau des communes. Notre objectif était finalement d'instaurer un dialogue entre les élus et les populations. Nous devions amener les gens à voir les déséquilibres sur leur territoire dans les différents secteurs qui le compose. L'animation du territoire est une démarche qui tend foncièrement à harmoniser le territoire ».*

Ancien ADT (Mairie de Glazoué – Département des Collines – Bénin)

#### **... À l'invisible**

Derrière ce que l'on peut observer au travers des diverses politiques d'aménagement de l'espace, il est bien question à un moment donné de bousculer les représentations que les acteurs se forgent sur leur territoire. En effet, si les interventions menées s'inscrivent dans cette logique d'articulation entre les différents échelons territoriaux, c'est qu'en amont elles ont été pensées de la sorte par les autorités locales et les habitants.

D'un schéma mental construit autour du territoire comme le lieu où l'on vit, où l'on se rend pour travailler, où l'on cultive le champ, où l'on rend visite à la famille, où l'on accompagne les enfants à l'école, ... il s'agit bien de conduire les acteurs à porter un regard distinct sur cet espace du quotidien, mais avant tout à observer plus loin encore : sortir des frontières du village (du fokontany) pour adopter une vision plus élargie du territoire.

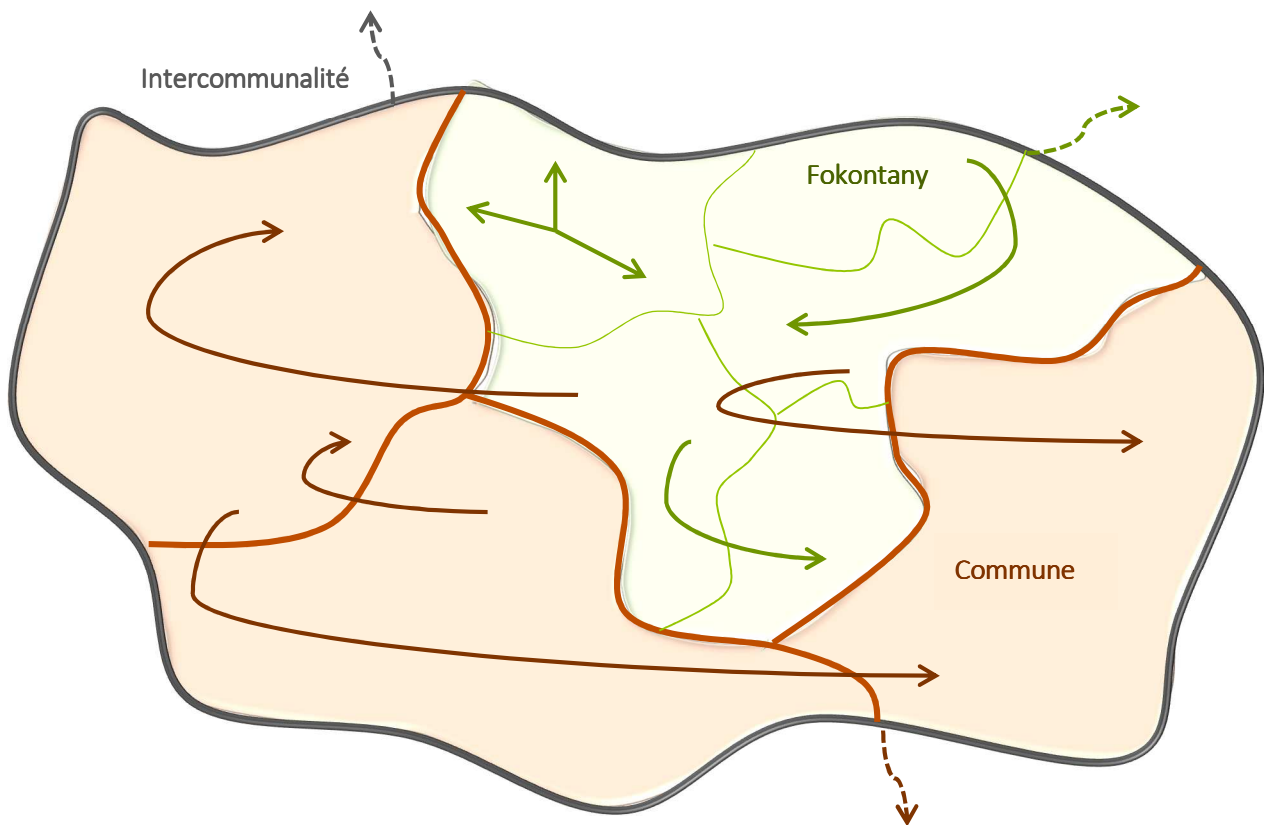


Figure – Décloisonner le regard sur les différents échelons du territoire

L'animation commence au sein même de chacune des localités (le fokontany dans le schéma ci-dessus). Elle tend à mettre en mouvement les personnes qui s'y trouvent, les rassembler afin notamment de faire émerger certaines communautés de projet. Toutefois la démarche vise avant tout à pousser les acteurs à regarder au delà de leur communauté, regarder chez leurs voisins (les fokontany d'à côté). Qui sont-ils ? Comment vivent-ils ? Comment peut-on travailler ensemble sur certains sujets ? Et si l'on contemple l'ensemble des localités, comment peut-on opérer sur un plan communal ? De la même façon, les Communes bien qu'administrées par des maires et conseillers différents (parfois de bords politiques opposés) peuvent ouvrir leur regard les unes sur les autres, voire même penser en intercommunalité.

Il s'agit finalement non pas seulement de penser le territoire comme l'ensemble des choses qu'il contient à l'intérieur de ses frontières, mais également de considérer ces mêmes limites et ce qui se trouve derrière.



### Parole d'acteur 5.3 – Savalou, du centre à la périphérie.

*« Depuis que la sous-préfecture existe, tout ce qui se passe dans la Commune de Savalou reste dans le centre mais ne va pas dans les villages de la périphérie. Même les localités qui sont derrière la colline sont de Savalou. On les appelle Sogoudou. On estime que ce sont des gens presque extérieurs à la Commune.*

*Pour ceux de Savalou centre, on estime que celui qui dirige la commune doit être du centre, on ne peut pas faire venir une personne de la banlieue. Mais il s'est fait que le premier maire n'était pas du centre, et le second venait de Doumé (village de Savalou). C'est une révolution pour les savalois. Mais ça a été accepté car avec l'animation territoriale, les gens ont appris à se connaître, à créer des liens.*

*J'ai entendu une personne de Savalou centre dire que « tout est doux à Doumé » ... ce qu'il n'aurait jamais dit avant, il aurait dit « Doumé, mais c'est où ? Ça n'existe même pas ».*

Conseiller Technique – CIDR

### Au delà du territoire administratif.

De manière générale, les programmes de développement issus de la coopération décentralisée calent leurs modalités d'action sur les frontières administratives des territoires partenaires. Il est ainsi souvent question de l'animation dans les fokontany et les villages, dans les arrondissements et les Communes. Mais finalement, n'y a-t-il pas des sujets qui dépassent les circonscriptions établies par l'administration publique territoriale<sup>2</sup> ?

Si l'on prend le cas, à Madagascar des fokontany dans les communes urbaines, nous pouvons noter que ceux-ci s'apparentent davantage à des quartiers de ville à la différence des communes rurales dans lesquelles ils ressemblent bien souvent à des villages espacés les uns des autres). Les habitants eux-mêmes ne connaissent parfois pas avec précision les limites de ces espaces (« au niveau du premier ou deuxième croisement après la gargote ? »), ils les traversent allègrement sans se poser davantage de question, vivent dans l'un, tiennent leur commerce dans l'autre.

---

<sup>2</sup> Dans un certain sens, la promotion de l'intercommunalité dans les territoires partenaires s'inscrit dans ces préoccupations. L'idée est bien de mutualiser les moyens de différentes Communes afin de pouvoir mener des actions conjointes dépassant par là même le fait qu'initialement l'échelon intercommunal ne soit pas prédéfini dans les textes de lois. Dans cet ordre d'idée, la question du passage en EPCI (enjeu majeur autant au Bénin qu'à Madagascar), via le transfert de certaines compétences préalablement identifiées par les parties concernées, ne reflète-t-elle pas cet engagement vers une vision davantage sectorielle du territoire et de son développement ? De façon similaire, les intercommunalités malgaches ont d'emblée pris la configuration de pôles urbains dans le souci de mettre au premier plan les dynamiques rurales-urbaines à promouvoir entre les communes de la Diana.

Par ailleurs, les éventuels problèmes rencontrés dans le premier ne tiennent pas forcément compte des frontières exactes avec le second. Le phénomène *foroch*<sup>3</sup> par exemple, est bien présent sur plusieurs fokontany, les groupes de jeunes ne limitant pas leur périmètre au seul tracé administratif (comme si un grand panneau ou des barrières venaient signaler précisément le passage d'un lieu à l'autre).

Aborder la question du développement local ne pouvant se résumer au traitement des problèmes, l'on observe de la même façon que les potentiels (leviers de développement exploitables) d'un territoire ne semblent pas respecter les frontières établies par l'homme. Ainsi la côte maritime de la façade ouest de Madagascar constitue une source éminente d'activités génératrices de revenu pour un grand nombre de ménage résidant dans les fokontany bordant le canal du Mozambique. En ce sens, l'ensemble des enjeux concernant chacun de ces fokontany pris à part a de forte chance d'être partagé par les autres, par la commune elle-même, et par extension concerne directement certaines zones de l'intercommunalité.

Est-il alors pertinent de cantonner la valorisation du secteur de la pêche et l'aquaculture à l'échelle du fokontany côtier de manière singulière ? L'appréhension de certaines problématiques du développement ne méritent-elles pas de mettre de côté un regard strictement administratif pour considérer le territoire au travers de ces dynamiques, ses bassins d'activités ? Même si cela implique de ne travailler qu'avec un certain nombre de fokontany de la Commune, ou certaines Communes de l'intercommunalité, et pas nécessairement ces espaces dans leur entièreté ?

---

<sup>3</sup> Nom utilisé pour qualifier les problèmes de délinquance en recrudescence depuis quelques années. Les foroch sont des groupes de jeunes qui commettent des délits, initialement concentrés dans la ville de Diego-Suarez.

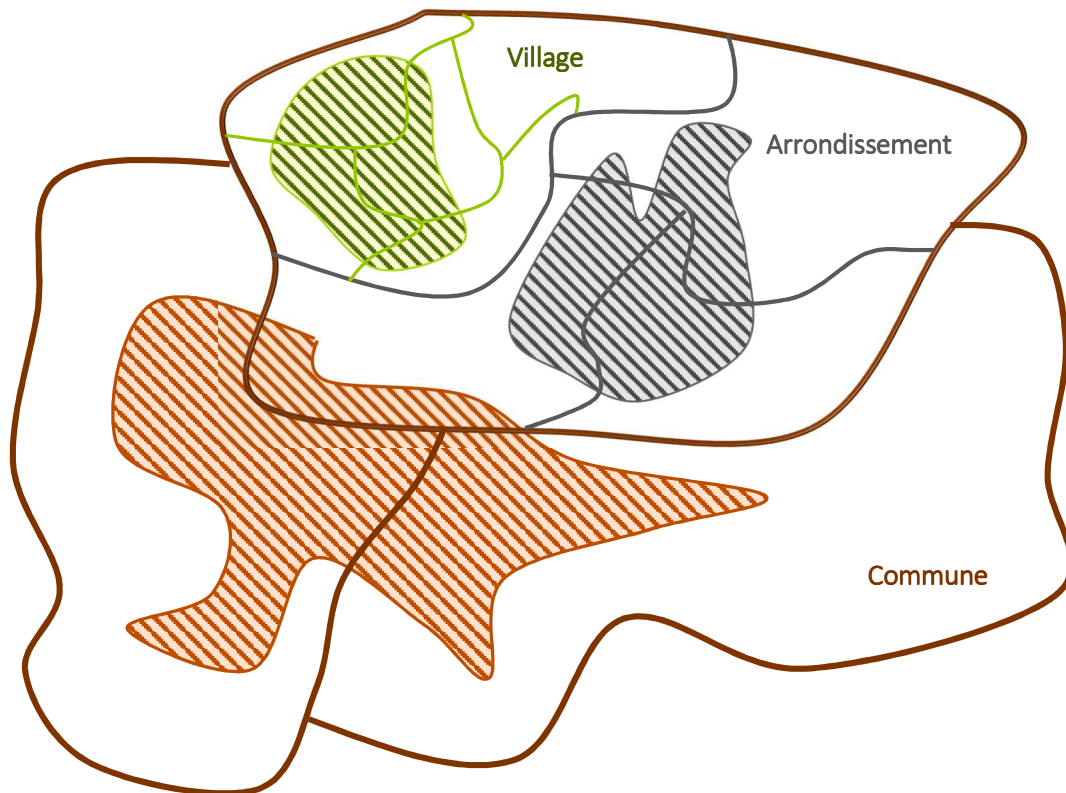


Figure - Au delà des limites administratives, un territoire d'enjeux

Les zones colorées dans le schéma ci-dessus mettent en relief des espaces caractérisés par des communautés de potentiels ou de dynamiques (forte dominance de l'agriculture et l'élevage, présence d'attractifs touristiques, existence de zones forestières ou réserves naturelles, etc.). Ainsi, nous notons aisément que les villages, les fokontany, les arrondissements, les communes voire même les intercommunalités se composent d'un ensemble de localités parfois animés par des enjeux qui dépassent leurs frontières, ne les concernent peut-être pas tous à la fois mais justifiant alors la promotion de certaines actions conjointes.

### Encadré 5.1 – L'élaboration du PDI revisite le territoire intercommunal.

Auparavant essentiellement concentré autour des outils PDF et FAIL (mode d'intervention davantage communal voire local), le programme PDPU s'est récemment engagé dans une approche relativement nouvelle. Celle-ci glisse d'une intercommunalité de service à une intercommunalité de projet, donnant ainsi lieu à la promotion d'un nouvel outil de travail : le Plan de Développement Intercommunal (PDI).

La démarche d'ailleurs utilisée pour élaborer le PDI est foncièrement participative. Elle s'est construite à partir de la mobilisation d'acteurs de divers territoires et de divers horizons socio-professionnels (élus communaux et locaux, STD, représentants religieux et traditionnels, société civile, opérateurs économiques, etc.).

Toutefois, la grande originalité du diagnostic réalisé sur le plan intercommunal a été de se distinguer d'une lecture administrative du territoire en mettant en évidence l'existence de sous-territoires caractérisés par les dynamiques maitresses qui l'animent. Ainsi dans l'intercommunalité du district d'Ambilobe, trois zones ont été identifiées :

- Une zone bleue constituée des parties littorales, et par la même réunies autour des activités maritimes telles que la pêche ou plus globalement le secteur halieutique ;
- Une zone verte composée des terres centrales du district et animée par le secteur de l'agriculture ;
- Et une zone rouge essentiellement représentative des activités minières.

Cette vision des sous-territoires oriente alors les projecteurs sur les leviers de développement mobilisables dans la définition des politiques publiques. Sont ici valorisées les dynamiques existantes ou potentialités qu'offre le district, en faisant fi des limites que constituent les communes ou fokontany.



#### Point(s) d'attention

- « Un village = 1 cadre de concertation » ?

Afin d'introduire le point suivant : tout l'enjeu réside bien dans le passage de cette nouvelle lecture de l'espace à sa transcription dans le dispositif même de l'animation territoriale. Cela commencerait par le fait de s'émanciper d'un certain déterminisme du type « 1 village = 1 comité » que l'on retrouve bien souvent dans les programmes de développement. Non pas que cette remise en question doive être systématique, toutefois certaines situations appellent la promotion d'une certaine perméabilité des frontières (telles que les réalités géographiques, ou l'atteinte des objectifs mêmes du projet).

### **Encadré 5.2 – En deçà (ou en delà) des limites du fokontany.**

Si le Programme Pilote de Promotion de l'Intercommunalité en Itasy (3P2I) appuie massivement la constitution de ce que l'on appelle les Komity Fampandrosoana (Comités de Développement du Fokontany), il serait réducteur d'associer les KF au seul échelon du fokontany. Même si cette circonscription a, dans bien des situations, servi de base pour la constitution des KF, il n'est pas rare de rencontrer des comités dont la création s'est autonomisée de toute référence administrative.

Dans le fokontany d'Ambohimama, une rivière sépare les parties Nord et Sud, chacune composée de 4 secteurs (ou micro zones). La difficulté de communication physique entre les deux parties (et donc leurs 8 secteurs) est considérable, l'absence de passage à gué à proximité obligeant les habitants à se déplacer de quelques kilomètres pour traverser au niveau d'un village voisin.

Au début du programme, un seul et même KF avait été mis en place. Toutefois, face à la difficulté de réunir l'ensemble de ses membres (mettant en péril l'existence même de ce cadre de concertation et d'organisation des populations locales), il a été décidé de s'émanciper de la vision « tout ou rien » du fokontany pour scinder le comité en deux : un pour la partie nord et un pour la partie sud. Si les réunions dans les sous-comités sont plus régulières et plus fréquentées, d'autres réunions sont également prévues pour le comité dans son entièreté afin de ne pas délaissier certaines actions collectives, plus pertinentes pour la communauté dans son ensemble.

## □ 1.2 - L'animation territoriale : facteur de décloisonnement ?

La question centrale qui se pose ici est de savoir dans quelle mesure la démarche d'animation territoriale contribue à répondre aux enjeux précédemment abordés : qu'il s'agisse de manière visible à promouvoir un développement équilibré du territoire mais aussi à bousculer les représentations que se forgent les acteurs sur ce dernier, voire même à les amener à axer leurs actions sur de nouvelles définitions de l'espace.

Doit-être rappelé qu'il ne s'agit pas ici de recenser de manière exhaustive l'ensemble des outils et stratégies inhérents à la démarche d'animation et qui s'inscriraient dans cet objectif de décloisonnement du territoire. Le travail de capitalisation mené au Bénin et à Madagascar a notamment fait ressurgir certains éléments alors perçus comme centraux au regard des expériences propres à ses deux pays. Il a été choisi de centrer le second point de la présente thématique autour de ces quelques éléments.

### **Un dispositif intégré.**

Tel qu'introduit précédemment (*Cf. Thématique 1 : Le dialogue*), la structuration du dispositif d'animation en soi peut d'emblée établir les bases d'un dialogue interterritorial. Si en effet, l'enjeu d'articuler les composantes du territoire s'assimile parfois à un changement de paradigme dans les modes de représentations, il semble important de matérialiser et verbaliser cette problématique, notamment à travers la promotion des espaces de rencontre entre les acteurs, de dialogue et de réflexion. La manière dont sont pensés, composés et agencés les différents cadres de concertation constituerait alors un premier déterminant dans l'effort de décloisonnement du territoire.

Dans cette optique alliant le renforcement des collectivités avec l'expression des populations à la base, les processus de planification mis en place sur les territoires partenaires ont largement favorisés cette mise en cascade des organes de concertation sur les différents échelons du territoire.

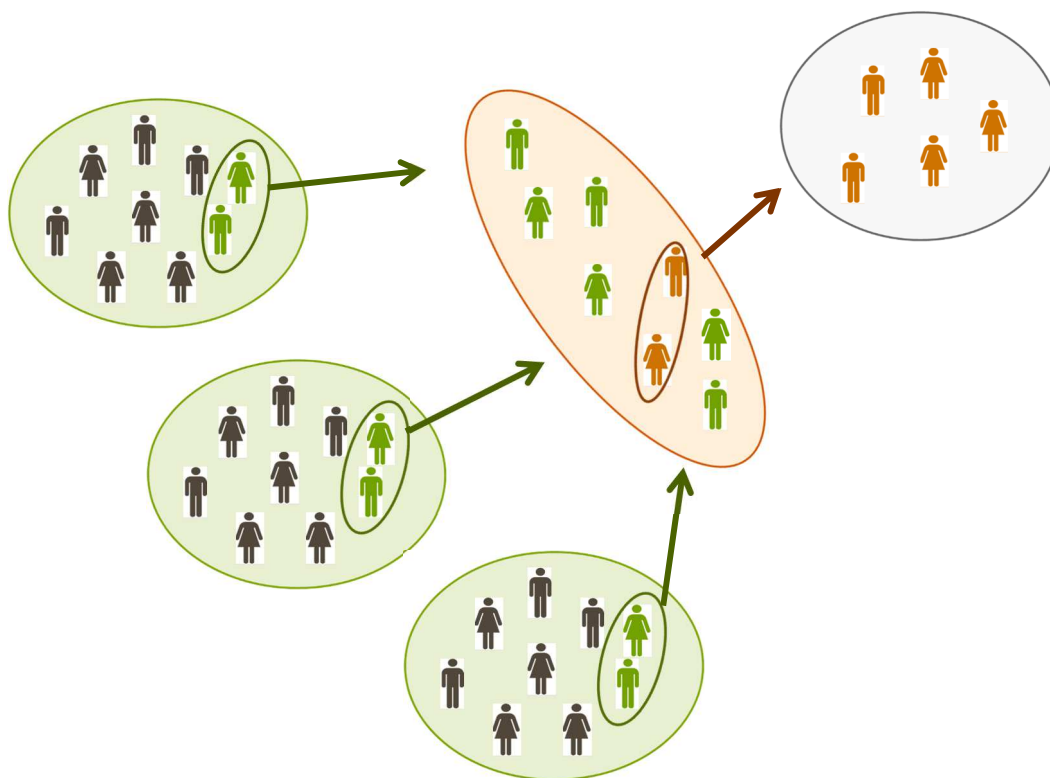


Figure : planification et articulation des cadres de concertation

En effet, la structure des cadres de concertation a généralement été pensée de manière à assurer la représentation du niveau inférieur, notamment par la sélection en amont de certains porte-paroles matérialisant ce lien interterritorial.

### Encadré 5.3 – La démarche territoire.

La toute première structuration du dispositif d'animation territoriale dans les Collines (Bénin) mettait bien en évidence cette mise en cascade des cadres de concertation.

1<sup>er</sup> niveau : le village → L'animation des Assemblées Générales Villageoises (AGV) permettait aux populations de choisir leurs représentants, les Porteurs Villageois de Projet de Territoire (PVPT).

2<sup>ème</sup> niveau : la Commune → A ce niveau communal, l'ensemble des PVPT se réunissaient en Assemblée Générale du Projet de Territoire (AGPT) et désignaient en leur sein des représentants pour chacun des arrondissements. Ce sont alors ces représentants par arrondissement qui formaient le Comité de Territoire (CT).

3<sup>ème</sup> niveau : l'intercommunalité → L'ensemble des 6 Comités de Territoire des Communes des Collines envoyaient alors leur président pour siéger au niveau du Comité de Développement Territorial (CDT), organe de décision suprême chargé notamment de la répartition de l'enveloppe financière.

Du village à l'intercommunalité, en passant par l'arrondissement et la commune, la mobilisation d'une chaîne de représentants pour les populations permettait d'assurer l'articulation entre eux de ces différents niveaux. Ce mécanisme porte d'ailleurs (et non pas par hasard) le nom de « démarche territoire ».

Le procédé mis en place à Madagascar fonctionne selon une logique similaire. De l'assemblée générale est extrait un certain nombre de représentants formant le Comité de Développement du Fokontany (CDF). Ce sont les présidents de l'ensemble des CDF qui théoriquement se réunissent, avec des représentants de la Commune, au niveau du Comité Commune-Fokontany (CCF).



#### Point(s) d'attention

- **Seule existence du dispositif intégré ?**

Si ce système contribue globalement à harmoniser les interventions et mieux répartir la couverture en biens et service public sur le territoire communal, qu'en est-il de ses effets sur les représentations de l'espace, non seulement pour les membres des comités mais aussi indirectement pour les populations dans leur ensemble ? Les questionnements soulevés en thématique 1 prennent ici tout leur sens. Cette vision élargie du territoire peut-elle être favorisée si chacune des parties (au niveau de chaque échelon pris indépendamment) n'a pas conscience d'être un élément au sein d'un ensemble plus vaste ? Les membres du CDF ont-ils conscience que ce qui se passe au niveau de leur comité trouve sa continuité jusque sur un plan intercommunal ?



Le dispositif en chaîne ne garantit pas à lui seul le décroisement du territoire si chacune de ses composantes (soit les différents cadres et leurs membres) fonctionne de manière hermétique les unes par rapports aux autres, ou si l'une d'entre elle est défaillante<sup>4</sup>. Il est en effet besoin d'une vue d'ensemble sur le dispositif de l'animation territoriale afin que les membres eux-mêmes aient une certaine visibilité leur permettant de mieux se situer (l'échelle du local) sur l'horizon dans lequel les décisions se prennent.

Par ailleurs, le fait de désigner des représentants, bien que chargés de matérialiser ce lien, ne peut-être séparé d'un véritable effort de communication auprès des autres membres sur les échanges et décisions prises à d'autres niveaux, et de diffusion auprès des populations.

### **Des activités adaptées.**

Si la structure du dispositif constitue un facilitateur dans la mise en articulation des échelons du territoire, les activités elles-mêmes pour lesquelles la démarche d'animation territoriale est mobilisée peuvent également être source de décroisement.

A quelles activités fait-on ici référence ? Dans le cadre de notre approche, il s'agit bien entendu de toutes celles qui ont trait à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques de développement du territoire.

Il apparait en effet que ces activités, dans la manière dont elles sont pensées et animées, peuvent amener d'un côté les populations à sortir de certains retranchements communautaires, et de l'autre les collectivités à mieux considérer l'échelle du local.

---

<sup>4</sup> Comme mentionné précédemment (Cf. Thématique 1 : le dialogue), les membres du CDF semblaient mis en difficulté lorsqu'il s'agissait de parler de leur expérience au sein du cadre de concertation et notamment de la portée de leurs actions en dehors du cercle du fokontany. Normalement, c'est le CCF qui assure le lien entre le niveau fokontany et la commune. Or le dysfonctionnement de ce cadre a introduit une nette rupture dans le dispositif : les propositions émanant de l'échelle fokontany sont directement relayées au niveau de l'intercommunalité dans les CIF uniquement composés d'élus. Une fois réunis, les CDF n'ont donc plus de regard sur la continuité de leurs échanges au delà de leur comité. Dans le cas présent, on observe bien que la fonctionnalité du dispositif en cascade de l'animation territoriale dépend toutefois de la fonctionnalité particulière de chacune de ses composantes.

#### Encadré 5. 4 – Planification et priorisation.

Dans le cadre de l'élaboration des PDC (et avant cela des Projets et Chartes de Territoire) au Bénin, l'impossibilité de financer l'ensemble des actions émanant des villages a du conduire à effectuer certaines priorisations. Or, loin de s'arrêter au niveau du village, le processus de priorisation était reconduit tout d'abord au niveau de l'arrondissement (via les AGA) puis au niveau de la Commune (au travers des CCMO et CCAC).

Amenées à s'accorder sur la priorisation de leurs besoins et demandes en vue de s'exprimer de façon consensuelle au nom de l'arrondissement (puis au nom de la Commune) les populations et leurs représentants devaient forcément faire tomber certaines œillères pour porter leur regard au-delà des frontières de leurs villages. Finalement, ils étaient conduits à se poser les questions suivantes : « Quelle est notre situation ? », « Quelle est la situation de mon voisin ? », « Qui de nous a le plus besoin (sur cette année) de telle ou telle infrastructure ou service ? ».

De manière corolaire, au niveau des Communes de l'Alibori, il avait été choisi d'animer les sessions de reddition des comptes au niveau de l'arrondissement. Ce niveau permettait un degré de proximité supplémentaire avec les populations (par rapport à l'échelon communal), tout en s'extrayant d'une approche trop communautaire. Il s'agissait par là-même de mieux faire connaître à l'ensemble des villages composant l'arrondissement, les actions publiques menées chez les uns et les autres.

D'un côté, cette propension des activités à promouvoir un certain décloisonnement du territoire peut être associé à la nature même du projet au sein duquel elles sont réalisées. Il s'avère en effet que les cloisons territoriales se percent là où le projet conduit logiquement les acteurs à penser de manière collective, tout d'abord car le cadre du projet a été établi de la sorte (ex : élaboration d'un projet intercommunal de développement), mais avant tout parce que les problématiques intrinsèques justifient en elle-même un certain rassemblement des acteurs pour un traitement optimal (ex : la gestion des déchets qui ne peut efficacement être abordée sous le seul angle du village).



#### Point(s) d'attention

- Adéquation entre les objectifs et les outils.

Comme cela a pu être abordé précédemment (*Cf. Thématique 3 : du discours à l'action*), la limite entre développement communautaire et renforcement de la gouvernance locale est parfois bien mince. Une certaine inadéquation entre les objectifs poursuivis (renforcer les collectivités territoriales, favoriser le rapprochement entre élus et populations,...) et les outils (ou activités) mobilisés peut être une des causes de ce flou.

#### Encadré 5. 4 – PDF et vision communale ?

Dès son lancement, le PDPU s'est donné comme priorité de doter les Communes en outils de planification leur permettant de mieux penser et structurer leurs politiques de développement territorial tout en promouvant la participation citoyenne depuis la base. C'est dans cette optique que les Plans de Développement du Fokontany ont vu le jour. Ainsi si la Commune se compose de 12 fokontany, il est prévu qu'elle puisse progressivement s'appuyer sur 12 documents de planification correspondant chacun à des orientations définies par leurs habitants respectifs.

Toutefois, il apparaît que ce mécanisme présente un certain paradoxe au regard des objectifs même du programme de coopération décentralisée :

- Le processus d'élaboration du PDF conduit finalement les populations, au travers de l'animation des AG et des CDF, à concentrer leur vision sur la seule échelle du fokontany. Le PDF est foncièrement un document qui permet de recenser les « problèmes » des populations sur cette circonscription, et qui les invite à proposer des lignes d'action dans la limite de ses frontières. Chaque fokontany dispose de son propre « livre » qu'il essaiera de défendre (au détriment des livres voisins) dans des instances communales (le CCF) comme intercommunales (CIF), renforçant davantage un mode d'action centré sur le fokontany et moins propice à des mises en perspectives inter-fokontany voire supra-fokontany.
- De manière très pragmatique, un nombre limité de PDF peut-être réalisé sur une année (sachant qu'au niveau de l'intercommunalité, les ATPGL en charge de la planification sont au nombre de deux). Ainsi, une Commune sur une année, peut compter sur l'élaboration d'un voire deux PDF. Or certaines Communes se composent parfois de plus d'une quinzaine de fokontany, ce qui conduit à se questionner non seulement sur leur capacité à promouvoir un développement équilibré mais aussi sur la validité dans le temps des PDF et la soutenabilité du processus de leur élaboration. Il s'est aujourd'hui passé quasiment 7 années depuis l'élaboration du premier PDF et celle du dernier. Le processus poursuit à ce jour sa phase d'élaboration de nouveaux PDF (pour les fokontany qui n'en disposent pas encore), sans encore envisager la perspective de réactualisation des anciens.
- Cependant mis au service de la Commune, ces outils PDF semblent finalement alimenter une vision fragmentée de la collectivité selon laquelle le tout (la Commune) ne serait que la superposition des différentes parties (les fokontany), sans nécessairement être animé par des enjeux qui les transcendent.

Maintenant il s'agit aussi de relativiser ces réflexions concernant l'outil PDF. Si d'emblée il ne s'est pas imposé comme générateur d'un décloisonnement vertical du territoire, il avait initialement vocation à faciliter une certaine ouverture horizontale : insuffler une culture du dialogue, du rassemblement entre les habitants eux-mêmes, dans un contexte (rappelons-le) marqué par une certaine rigidité (voire hiérarchisation) sociale. A ce jour, avec la récente promotion de l'outil Schéma d'Aménagement Communal (SAC) en Région Diana, le PDF constitue alors une base essentielle pour l'élaboration de ce document.

## Un travail d'accompagnement de proximité.

Amener les gens à se représenter le territoire différemment constitue un travail important sur certains schémas mentaux, ce qui nécessite finalement l'intervention de tiers acteurs. Bousculer les représentations est difficilement un processus que l'on entame de l'intérieur, il est plus aisément introduit par certaines « perturbations » externes.

C'est bien ici (dans le cadre des programmes de coopération décentralisée avec le Bénin et Madagascar) le rôle de l'animateur de territoire qui est mis en exergue, dans ce processus de décloisonnement des mentalités. Il est bien celui qui accompagne les acteurs dans leurs réflexions en essayant d'en repousser progressivement les limites.

### Parole d'acteur 5.4 – Le travail de sensibilisation de l'ADT dans les AGA.

*« La toute première séance de reddition de compte que l'on avait animée dans l'arrondissement du centre de Kandi a été particulièrement difficile. A cette époque les gens de Kandi centre considéraient que l'arrondissement se limitait au quartier de Kandi centre. Quand on a commencé à exposer les actions que l'on avait mené sur les autres quartiers, les gens se sont énervés, ils ne comprenaient pas pourquoi les fonds étaient employés ailleurs.*

*Ça c'était une part importante de notre travail en tant qu'animateur. Nous avons le devoir de répéter tant que nécessaire que l'arrondissement se compose d'un certain nombre de quartier de ville, qu'il n'y a pas que Kandi Centre, que d'ailleurs Kandi centre dépend aussi des quartiers périphériques et qu'il est important de répartir les actions dans l'ensemble de l'arrondissement. Nous utilisons beaucoup l'image de la famille pour leur expliquer que ce sont les grands, les plus forts qui doivent veiller sur les plus petits, les plus faibles. C'est comme ça que Kandi centre (plus en avancé déjà que la périphérie) devait se positionner par rapport aux autres ».*

Ancien ADT (Commune de Kandi – Département de l'Alibori - Bénin)

Ce processus de décloisonnement auprès des acteurs du territoire implique un véritable « travail au corps » qui, au-delà de la proximité, nécessite une certaine régularité. Il ne suffit pas d'une seule séance en assemblée pour convaincre les villageois de l'importance de s'ouvrir à leurs voisins, et au-delà d'en faire un mécanisme quasiment naturel. Il ne suffit pas non plus d'un échange avec les élus communaux ou intercommunaux pour qu'automatiquement ils aient le réflexe de communiquer sur leurs politiques ou de consulter les populations. Ce sont bien des changements qui s'introduisent progressivement à force de « rabâchages » et de démonstrations.

A ce stade, la question qui se pose est celle de la capacité réelle des ressources humaines à porter cette responsabilité : Le nombre d'animateurs est-il suffisant au regard de la surface territoriale et de la densité de population ? Les animateurs ont-ils les moyens de se déplacer à leur guise sur le territoire pour opérer au plus près des acteurs ? Ont-ils établi une certaine relation de confiance avec leurs interlocuteurs (populations et élus) qui leur donne du crédit dans leurs interventions ? (Cf. *Thématique 4 : appui technique et portage politique*).

Comme introduit plus haut (Cf. encadré 5.3 sur la démarche territoire), la fonction « officielle » d'animateur de territoire peut être complétée par le déploiement d'un réseau d'animateurs locaux enracinés au plus près des populations, dans les communautés. En plus de dépasser certaines limites en termes de ressources humaines dans les collectivités, la responsabilisation de la population permet de créer un véritable cordon d'animation favorisant la mise en articulation des différents niveaux du territoire.

*La Fiche d'expérience n°7 – Organisation et représentation des populations recense notamment le rôle joué par les animateurs villageois et d'arrondissement dans les Communes du Bénin. Ceux-ci étaient, dans les Collines comme en Alibori, des relais importants pour les ADT et des « courroies de transmission » sur les différents échelons du territoire, du village à la Commune.*

Par ailleurs, lorsqu'il est question de la nécessité pour les animateurs de présenter une longueur d'avance par rapport à leurs interlocuteurs, il en ressort de nouveau l'importance de penser les mécanismes de formation de ces animateurs ou de renforcement de leurs connaissances concernant leur territoire d'intervention. Si l'on admet que les populations ont besoin à un moment d'une intervention extérieure pour faire bouger certains modes de pensée, comment maintenant accompagner les accompagnateurs (soit les animateurs) dans cette même dynamique ? (Cf. *Thématique 4 : appui technique et portage politique*).

### **Un préalable : les mécanismes de connaissance du territoire.**

Si l'importance de la connaissance du territoire dans les mécanismes de son ouverture a été soulignée précédemment concernant la personne de l'animateur, elle l'est tout autant lorsqu'il s'agit des autres acteurs du territoire (populations et élus).

Sans épiloguer sur cette question qui a largement été abordée précédemment (Cf. *Thématique 2 : Se préparer au dialogue*), il semblait important de rappeler que l'aménagement et l'harmonisation du territoire (en biens et services publics) ne peut avoir lieu sans une connaissance préalable de celui-ci. Par ailleurs, amener les acteurs à s'ouvrir sur d'autres horizons est finalement grandement facilité, non pas seulement au travers des mots mais aussi par le biais d'une certaine expérimentation directe ou indirecte du territoire « étranger ».

En thématique 2, il avait été fait mention de certaines pratiques au Bénin et à Madagascar qui contribuaient à renforcer cette connaissance du territoire. Nous proposons de recenser et de compléter ces pratiques dans l'encadré ci-dessous.

#### **Encadré 5.5 – Mieux connaître son territoire pour mieux créer du lien.**

Que ce soit au Bénin ou à Madagascar, un ensemble d'activités ou de projets contribue à renforcer la connaissance du territoire par ses acteurs qu'ils soient élus, techniciens, habitants. De façon générale, les témoignages concourent dans le sens où le fait se confronter à un autre territoire directement ou non, au travers des rencontres, permet déjà de créer un certains liens (« on se ressemble sur tel aspect », « on diffère sur celui-là »), d'élargir le champ de localisation, et de mettre un visage ou des caractéristiques derrière des lieux auparavant inconnus.

- L'organisation des foires intercommunales au Bénin et leur rotation de communes en communes d'une année sur l'autre draine un grand nombre de personnes. En valorisation les produits et la culture des différentes localités composant l'intercommunalité, elles génèrent une meilleure connaissance de cet espace.
- Le projet de promotion culturelle dans les Collines s'est notamment centré autour de la promotion d'une tournée d'artistes (chanteurs et danseurs) traditionnels issus des 6 communes de l'intercommunalité. Leur animation dans les différentes localités constitue un mode de sensibilisation sur les cultures voisines et de diffusion.
- La tradition malgache, au travers de la cérémonie d'érection du mat royal est également un vecteur de connaissance du territoire, ou tout du moins d'une partie du royaume Antakarana.
- Les tournées de sensibilisation fiscale entreprises par les élus malgaches dans les différents fokontany leurs apportent une connaissance directe du territoire communal.
- La réalisation des PDC (2) au Bénin a conduit les services techniques communaux à se déplacer sur le terrain, dans les différentes villages et arrondissement afin d'accompagner l'animateur et de mieux appréhender le territoire de leur intervention.



## Quelques réflexions et/ou questionnements ouverts

### ↳ Identifier les sujets qui rapprochent.

Qu'est-ce qui fondamentalement va amener les habitants d'un village, d'un fokontany, d'une Commune à regarder au-delà de leurs frontières et se mettre en lien avec leurs homologues ? La dynamique de rassemblement n'émerge-t-elle pas de la nécessité de traiter certaines problématiques en commun ?

Comme introduit au début de cette thématique, il est des sujets qui par nature rapprochent les acteurs, des sujets qui préoccupent, qui « empêchent de dormir », et dont le traitement nécessite foncièrement une action groupée, quel que soit le territoire d'origine. Tout l'enjeu des démarches d'animation territoriale semble résider dans l'identification de ces problématiques ou de ces projets qui rassemblent.

#### Encadré 5.6 – se rassembler autour des problèmes de vol de zébu.

Dans un des fokontany de la commune d'Ambakirano, un phénomène croissant de vol de zébu a été rapporté par les habitants à leur président de fokontany. Le zébu constitue à Madagascar, une source primaire de revenu pour les populations en ce sens que le vol d'une ou plusieurs bêtes d'un troupeau ampute son propriétaire d'une part non négligeable de sa richesse. Ces larcins sont souvent accompagnés de violence et les victimes n'obtiennent que rarement réparation.

En rapportant le problème auprès de la Commune, il s'est trouvé que la grande majorité des fokontany d'Ambakirano était concerné par ce phénomène. Des discussions entre présidents de fokontany, maires et conseillers communaux ont alors été engagées et ont finalement abouti à la décision de construire deux postes de police avancée dans la Commune. Afin d'en financer la construction, les populations ont été mis à contribution et un bal a été organisé en vue de promouvoir une collecte de fonds. Au final, deux postes de polices ont été construits en végétal sur le territoire communal. Ils servent à assurer la sécurité pour les éleveurs de l'ensemble de la commune (et non pas uniquement des deux fokontany sur lesquels ils ont été situés).

Maintenant, si les problèmes de corruption semblent limiter le bon fonctionnement de ce système, il n'en reste pas moins que la recherche d'une solution a naturellement donné lieu à un rassemblement entre les fokontany, jusqu'au niveau de la commune.

L'action collective est-elle automatiquement porteuse d'un décloisonnement du territoire ? Il a été observé que les dynamiques qui sous-tendent l'action collective peuvent trouver leurs origines dans des logiques opposées et non nécessairement génératrice d'une réelle cohésion de groupe.

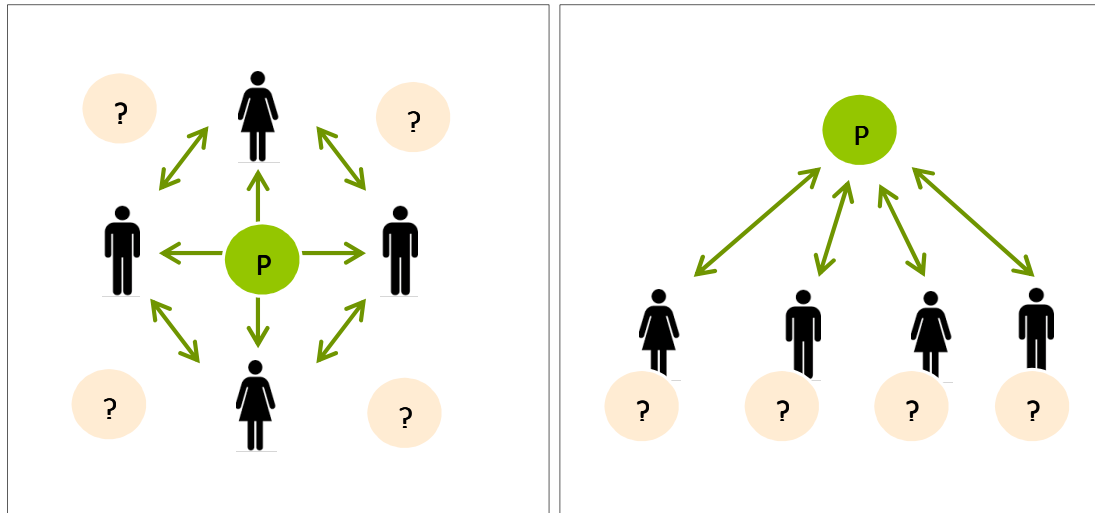


Figure – action collective et bénéfice individuel ?

En grossissant les traits, il s'est trouvé une première configuration dans laquelle le projet (noté « P » ci-dessus) peut en effet être source d'interaction entre les acteurs qui ont identifié des préoccupations communes auxquelles ils envisagent de répondre en unissant leurs efforts. Toutefois, dans une seconde configuration, le projet n'est finalement que le moyen pour chacun des acteurs d'apporter des solutions à des problèmes (peut-être similaires) qui les animent indépendamment. L'action collective masque en fait des motivations personnelles et serait essentiellement un prétexte pour capter les moyens permettant d'y remédier.

Les intercommunalités, par exemple, se sont initialement construites autour de cette deuxième configuration, le fait de tirer un certain bénéfice individuel de cette association venant naturellement justifier l'adhésion des Communes<sup>5</sup>. Tout l'enjeu s'est progressivement forgé autour d'une transition vers une intercommunalité de projet, et se matérialise aujourd'hui dans le passage en EPCI. A noter que cette transition a été pensée au Bénin et à Madagascar par la

<sup>5</sup> Bien souvent les tensions dans les intercommunalités naissent d'ailleurs de ce sentiment (justifié ou non) chez certains de leurs membres de ne pas bénéficier (ou pas autant que leur confrères) de l'association. Les Communes urbaines de la Région Madagascar affichent globalement leur mécontentement quant à la répartition du FDF, à leur sens trop avantageuse pour les Communes rurales. Par extension, l'animation communale au niveau des CCF donnait lieu à des réflexions du type : « mon fokontany participe à la réunion car il va/il a reçu un fonds lui permettant de mettre en œuvre une activité de développement. Si ce n'était pas le cas, alors nous ne serions pas concernés »... avec les résultats que nous lui connaissons.



promotion de Projets Intercommunaux de Développement donnant naissance à une vision intercommunale et à des stratégies d'action commune.

### Derrière la décentralisation, derrière les mots...

Comme introduit au début de cette thématique, le découpage administratif du territoire est grandement hérité de l'époque coloniale et souvent inspiré des processus de décentralisation ayant marqué les pays occidentaux.

Or, quel sens met-on derrière ce que l'on appelle le « village », le « fokontany », l' « arrondissement » ou la « commune » ? Si l'on attribue à ces mots des définitions juridiques bien précises, la manière dont ils sont intimement vécus et interprétés par les acteurs est-elle équivalente ? Il est ainsi intéressant d'adopter une approche plus « lexicale » de la représentation du territoire par les populations. Comment le définissent-elles ? Comment le perçoivent-elles ? voire même comment traduisent-elles en langues locales la complexité du champ lexicale en lien avec le territoire et son administration ?

### Encadré 5.7 – Commune, Mairie ou Fokontany ?

En vue de faciliter une certaine structuration de la société civile au niveau communal et d'appuyer des actions collectives, le PDPU a promu la mise en place de plateformes d'association dans les Communes membres de trois intercommunalités partenaires. Les associations au niveau du fokontany bénéficient du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL), leur permettant de mettre en place certains projets d'intérêts collectifs dans la circonscription du fokontany. Parallèlement, la plateforme peut aussi recevoir certains financements pour mettre en place des projets au niveau de la Commune.

Lors d'un entretien avec la présidente d'une association et de surcroît présidente de la plateforme, notre intérêt se portait sur la différence faite entre ce qui relevait d'un intérêt communautaire et ce qui relevait d'un intérêt communal.

*« Avec la plateforme, nous avons décidé de construire une clôture pour la commune, pour éviter que le bétail ne piétine l'entrée et ne la dégrade. C'est la plateforme qui s'est mobilisée pour réaliser les travaux, les femmes et les hommes de la commune. Avec mon association du fokontany, nous avons construit un hangar d'accueil pour le centre de santé de base... Si ce sont des projets pour le fokontany, ce sont les associations des fokontany qui s'en chargent. »*

Lors de cet entretien, il a été noté la difficulté de faire la distinction entre ce qui relève de la commune (donc action de la plateforme) et ce qui relève du fokontany (donc action de l'association). Il apparaît en filigrane que ce qui se réfère à la commune dans l'esprit de la présidente de l'association concerne finalement tout ce qui touche au bâtiment de la mairie, au terrain de la mairie. Le centre de santé de base est fréquenté par des gens d'autres fokontany, c'est un bâtiment public d'intérêt communal, mais selon la présidente il relève de la responsabilité de l'association du fokontany car il est construit physiquement dans le fokontany centre.

Cet amalgame avait déjà été rencontré au travers d'échanges avec certains élus qui, à la question de savoir quels étaient les projets et la vision pour le développement de la Commune, avaient énuméré un ensemble d'actions concernant le bâtiment même de la mairie (équiper de panneau solaire, remplacer les appareils dactylographiques,...).

De la même façon, certains raccourcis observés consistaient à associer directement la notion de Commune à l'échelle du fokontany centre, faisant abstraction des fokontany périphériques.

## ↳ Territoire et altérité.

Comme nous avons pu le définir en premier lieu dans ce document transversal (Cf. Volet n°2 – Approche conceptuelle), le territoire peut tout aussi bien être défini au travers de ses acteurs, dans une approche historique, sociologique ou encore anthropologique. Le fait de considérer plus particulièrement cette dimension nous conduit naturellement à nous questionner dans la présente thématique sur la notion d'altérité. Décloisonner le territoire ne revient-il pas avant toute chose à considérer l'ailleurs et à aller vers l'autre ? Vers celui qui n'appartient pas nécessairement à la famille, au groupe, à l'entourage proche ?

### Encadré 5.8 – Le « *vahiny* », le « *vazaha* »...l'autre.

Les relations sociales dans la Région Diana (Madagascar) sont pleinement marquées par une méfiance de l'Autre qui prend forme par l'instauration d'une certaine distance dans les rapports, le maintien d'une retenue dans les échanges. Cette méfiance trouve notamment ses origines dans le passé historique de l'île (invasions, conflits entre les royaumes, colonisation, etc.) dans lequel l'Autre a souvent été source d'angoisse et associé à un risque fort de profanation des traditions locales voire des lieux sacrés (tels que les cimetières, les autels, etc.). Ainsi, l'arrivée du « *vahiny* » (le nouveau venu, l'étranger), qu'il soit malgache ou « *vazaha* » (étranger à Madagascar, « blanc »), est bien souvent redoutée et la prudence est de mise bien que l'hospitalité ne manque guère. Et si un malheur se produit (un larcin, un crime, etc.), il sera bien souvent associé à l'étranger. Les communautés confectionnent d'ailleurs certaines « protections » ou « charmes » qu'elles disposent dans des endroits tenus secrets afin d'assurer leur sécurité.

Par ailleurs, de la considération de l'Autre à la construction avec l'Autre, un nouveau cap est à franchir. « J'accepte que les fonds soient mobilisés pour construire un pont dans le village d'à côté car il en a plus besoin que moi » mais aussi « j'envisage que nous construisions le pont ensemble car il est de notre intérêt commun ». Finalement derrière cette idée de décloisonnement, ne retrouve-t-on pas l'appréciation que l'on se fait du collectif, voire même de la collectivité ?

## L'essentiel de la Thématique 5 : Territoires et articulations

- ▲ Le fait de parler d' « animation territoriale » conduit nécessairement à davantage creuser la notion de « territoire ». Il apparaît alors qu'un des enjeux majeurs de la démarche réside dans sa propension à générer un certain décloisonnement de l'espace.
- ▲ Décloisonner peut revêtir différentes dimensions allant du visible à l'invisible. L'on entend dans un premier temps la volonté, en mobilisant une telle démarche, d'harmoniser les dynamiques de développement sur le territoire. Il s'agit notamment d'assurer une certaine répartition équilibrée des ouvrages et services publics par exemple, de garantir un accès généralisé aux infrastructures de base.
- ▲ Dans un second temps, il est fait référence à l'aspect invisible du décloisonnement, celui qui touche de manière plus intime à la représentation que les acteurs peuvent se faire dudit territoire. Mieux appréhender ce que l'on met derrière les mots (village, fokontany, commune, intercommunalité, etc.), passer d'une vision terroir à une vision plus élargie du territoire, abaisser les barrières communautaires... l'enjeu est maintenant de créer un certain lien entre les habitants et leur territoire tout en modifiant le regard parfois trop fermé qu'ils sont susceptibles de porter à son égard.
- ▲ Le mot « territoire » regorge d'un certain nombre de définitions. Il peut être observé sous sa dimension géographique, historique, sociologique, politique,... Ainsi, au delà d'une considération administrative particulièrement dominante dans les programmes de développement territoriale, il apparaît aussi que le territoire puisse être approché au travers de ses potentialités. Il s'agit notamment de passer d'une vision « territoire de besoins, de problèmes à régler » à une vision « territoire d'enjeux ».
- ▲ Face à tous ces défis, l'animation territoriale se positionne alors comme une démarche visant à répondre à ces exigences de décloisonnement. D'une part, la structuration en cascade que peut prendre le dispositif facilite parfois l'articulation des différents échelons. D'autre part, les mécanismes de représentation des populations dans les différentes instances de participation sur différents niveaux du territoire contribuent également à cet effort de décloisonnement.
- ▲ De nouveau, on observe l'importance d'une adéquation entre les outils (tels que les documents de planification), les stratégies et les objectifs attendus de la démarche d'animation territoriale, sans quoi son déploiement risque d'échouer.
- ▲ Enfin, lorsque l'on se réfère au territoire, on constate que l'un des premiers mécanismes facilitant son décloisonnement est la connaissance que l'on en a. Si animer le territoire permet de mieux le connaître, il apparaît qu'une certaine compréhension du territoire est nécessaire pour mieux l'animer. Certaines réalités doivent dès lors être prises en compte, qu'il s'agisse de la superficie du territoire ou de son accessibilité par les acteurs.