

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes

Laurence Barthe

Géographe, maître de conférences
à l'université de Toulouse-Le Mirail,
UMR Dynamiques rurales

Les politiques publiques d'aménagement en faveur des espaces de faible densité glissent progressivement d'une logique de compensation de handicaps à une logique de soutien aux projets portés par les sociétés locales. Le renforcement des intercommunalités et la généralisation de nouveaux dispositifs d'intervention (type appel à projets) impliquent que les acteurs soient en mesure de concevoir, mettre en œuvre et gérer leur propre projet en adéquation avec les besoins de leurs territoires. Cette capacité d'action s'appuie de plus en plus sur la conception de systèmes territorialisés d'appui au développement dont le métier d'agent de développement constitue la figure emblématique. La question posée est celle des leviers mobilisables par les territoires pour bâtir une expertise de proximité à même de répondre aux multiples défis du développement territorial.

Les avancées mitigées de l'intercommunalité dans les espaces de faible densité

De nombreux constats ont été dressés aboutissant tous à la même conclusion : le déploiement de l'intercommunalité de projet constitue depuis 1992 une mutation majeure. Au premier janvier 2010, la DGCL¹ répertoriait 2611 intercommunalités à fiscalité propre (dont 2409 communautés de communes) représentant 89,1 % de la population et 95 % des communes. Sa couverture territoriale est donc presque totale. Cette progression quantitative s'accompagne de leur montée en compétences. Elles jouent donc un rôle de premier plan dans l'investissement public local. L'intensité de l'activité intercommunale ne doit cependant pas masquer un certain nombre de fragilités structurelles.

Daniel Béhar et Philippe Estèbe² constataient dès 2002 que « l'intercommunalité ne constitue pas une alternative moderniste à la commune. Les intercommunalités ne font pas disparaître une géographie obsolète pour se déployer à l'échelle pertinente des réalités

1. Direction générale des collectivités locales.

2. Daniel Béhar, Philippe Estèbe, « Intercommunalité : le local entre en politique », in *L'état des régions françaises*, Éditions La Découverte, 2002.

Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes

socioéconomiques». En matière de projet, les intercommunalités peinent à concrétiser leur intérêt communautaire du fait de la force du pouvoir communal. La faiblesse du projet global s'explique également par l'insuffisance des mécanismes de solidarité territoriale : le partage des ressources apparaît souvent comme un leurre du fait d'une prépondérance des périmètres intercommunaux associant des territoires relativement homogènes sur le plan social ou fiscal, et de logiques financières privilégiant les mécanismes de compensation des richesses acquises antérieurement par les communes. Le résultat se concrétise à travers une intercommunalité certes active, mais reproduisant dans ses contours des territoires hérités ne favorisant pas les mécanismes d'intégration territoriale.

Les espaces de faible densité n'échappent pas à cette réalité : l'intercommunalité y est très présente aujourd'hui malgré quelques isolats traduisant des résistances au principe ou des situations de protectorat par quelques communes bénéficiant de rentes liées à l'exploitation de ressources spécifiques. De nombreux exemples pourraient être cités pour illustrer la capacité d'innovation des communautés de communes en matière d'action économique, de développement des services à la personne ou encore d'action culturelle. Mais de manière générale, les périmètres n'atteignent pas l'optimum territorial du bassin de vie ; les logiques de regroupement ont obéi soit à des logiques de mimétisme, soit à des logiques défensives. Les champs d'action de ces communautés restent limités, reproduisant souvent les priorités anciennes de l'intercommunalité «du tuyau» (SIVOM).

En matière d'ingénierie, les contrastes entre communautés de communes sont saisissants : intercommunalités de gestion ou de projet retrouvent, là encore, leurs spécificités. Globalement, les capacités d'encadrement technique des communautés ont fortement progressé (plus de 68 % entre 2001 et 2005). Cette évolution recouvre cependant des réalités diverses. D'une part, la croissance concerne davantage des emplois d'encadrement administratif. D'autre part, un nombre conséquent d'intercommunalités de petite taille ne dispose pas des moyens humains nécessaires au portage des actions de développement : la figure de l'agent administratif seul pour accompagner l'action des élus est loin d'être isolée. Enfin, la présence d'agents de développement reste aléatoire et dépendante de l'engagement

des élus, de leur reconnaissance de l'utilité de ces fonctions et des moyens financiers dont ils disposent. La figure de l'animateur «couteau-suisse» du territoire, agissant en confiance avec des élus locaux pilotes, capable de mobiliser des sources d'expertise multiples à différentes échelles contraste alors avec la figure de l'agent administratif, d'abord garant du bon fonctionnement de sa structure et dont la tâche repose plus particulièrement sur la mobilisation des appuis techniques des services de l'État.

Des intercommunalités rurales à la croisée des chemins

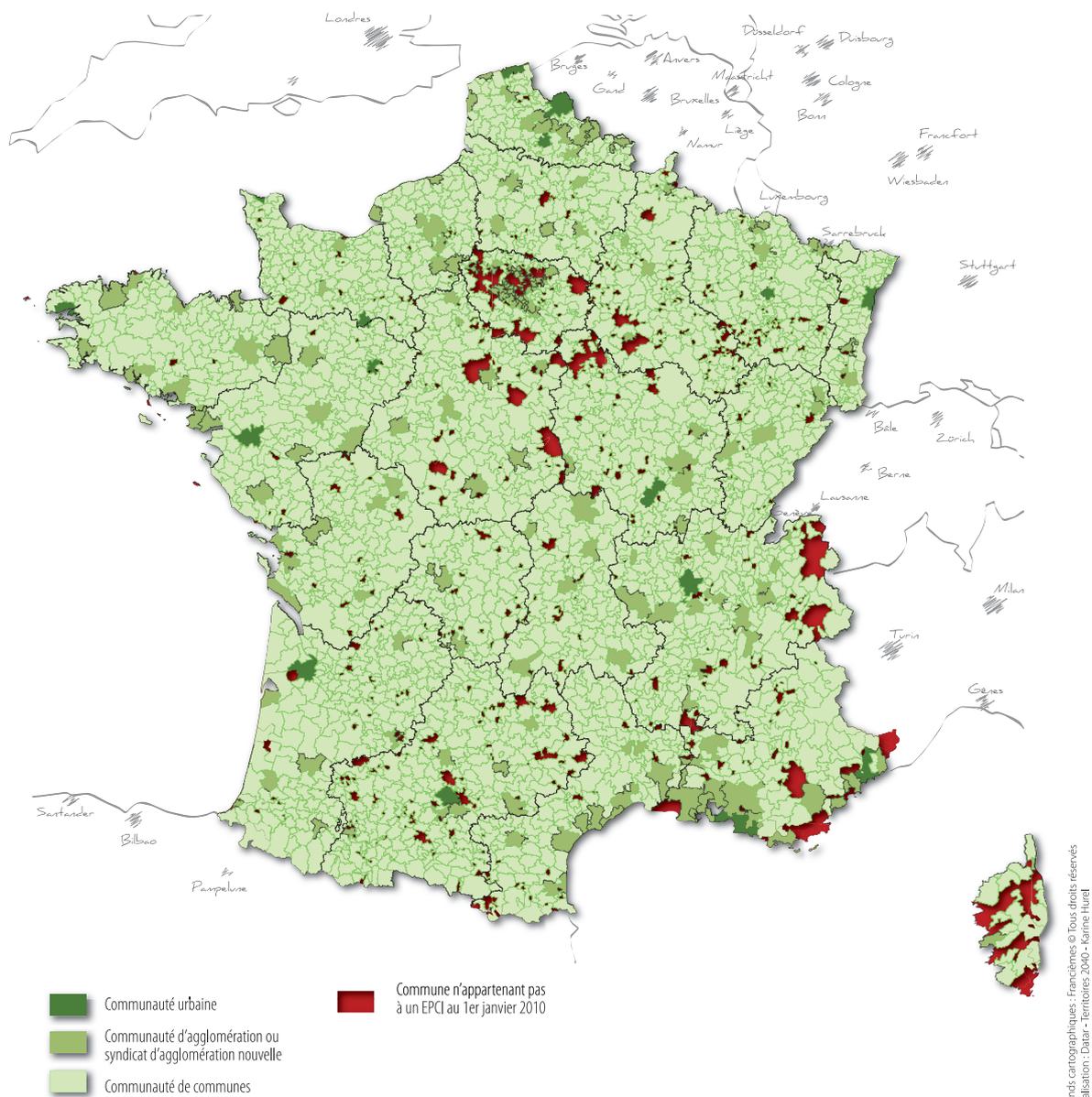
Au milieu des années 2000, plusieurs rapports³ et élus ont pointé les limites de la carte intercommunale française. Sa rationalisation est ainsi au cœur de la réforme actuelle des collectivités territoriales avec pour ambition une couverture intégrale de la France en 2014, un renforcement des missions d'appui des services aux publics et une représentation plus démocratique. Ces exigences constituent sans doute une étape dans une démarche inéluctable de mise en cohérence des territoires aux enjeux réels du développement local. Les vingt dernières années ont été une période d'apprentissage, mais la décennie qui s'ouvre sera immanquablement marquée par de profondes mutations à travers l'affaiblissement fonctionnel des communes et la montée en généralité des communautés.

Les mutations aujourd'hui largement reconnues des sociétés rurales imposent des cadres de prise en charge de l'action publique à des échelles intermédiaires intégrant des complémentarités fonctionnelles entre différentes catégories d'espaces (rural diffus, bourgs et pôles d'emplois et de services) et de ressources : qu'il s'agisse des services à la personne, des activités économiques, etc., nombre de projets trébuchent aujourd'hui sur l'étroitesse du périmètre et le transgressent de fait à travers de multiples formes de coopération. Les pratiques ordinaires des sociétés locales dans leurs déplacements, leurs modes de consommation, etc., anticipent et appellent aussi une nécessaire

3. Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, Rapport au président de la République, novembre 2005. ADCF, *Horizon 2015. Préparer l'intercommunalité de demain*, juillet 2006.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Figure 1. État de la couverture intercommunale au 1^{er} janvier 2010



Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes

adaptation. La multiplication « d'événements territoriaux » liés à la restructuration de services publics ou d'activités économiques, tout comme à la mise en place de projets culturels, sont également de puissants activateurs de la prise de conscience des solidarités territoriales à l'échelle du bassin de vie. Sur un plan plus institutionnel, la mise en œuvre des territoires de projet (pays, PNR, LEADER, etc.) a progressivement fait émerger une culture de l'interterritorialité qui doit provoquer en retour un regard réflexif sur la cohérence des territoires de proximité et faciliter un consensus sur l'exigence de leur adaptation.

Le dépassement communal, qui ne signifie pas l'oubli de cette échelle, est bel et bien devenu ordinaire pour l'habitant, le citoyen, le chef d'entreprise, l' élu. Si l'intercommunalité peine à se concrétiser, c'est essentiellement parce que la représentation politique reste liée à une légitimité basée sur la commune. Par paliers successifs, révélateurs d'un temps d'apprentissage nécessaire, les intercommunalités de demain tendront à épouser ces nouvelles combinaisons croisées de lieux et de pratiques pour répondre aux besoins de services, d'équipements et de réseaux des sociétés locales. Ces intercommunalités devront maîtriser une triple capacité : capacité à assurer des fonctions d'énonciation d'un projet, capacité de représentation politique et capacité à agir.

Une société locale experte au service de la recomposition intercommunale

Comme le constataient en 2003 les rapporteurs de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural, « tout autant que les ressources matérielles, les capacités d'animation et d'expertise constituent un facteur déterminant pour le succès des initiatives publiques [...], ce sont les moyens d'animation qui doivent être fournis en priorité pour faire éclore les idées et mettre en forme les projets disposant de financements adaptés au manque de ressources financières des collectivités concernées »⁴. Dans un mouvement de fond de rétraction des

fonctions d'appui des services de l'État et d'intervention plus sélective des collectivités départementales et régionales, les nouvelles communautés rurales sont confrontées à un devoir d'intelligence collective pour bâtir des dispositifs adaptés. Pour ce faire, plusieurs ressources sont mobilisables.

En premier lieu, les expériences engagées de recours à des développeurs-experts doivent être considérées comme des formes d'investissement structurantes au service d'un projet et non comme des charges de fonctionnement. L'action volontariste des acteurs publics ne suffit pas : la logique croissante de concurrence entre territoires, le caractère instable des problématiques à prendre en charge et la complexité des dispositifs réglementaires et financiers exigent la construction d'une expertise outillée. Celle-ci a pour mission principale de stimuler et de coordonner les initiatives, d'accompagner les acteurs dans leurs projets et de positionner le territoire dans le maquis complexe des dispositifs d'appui institutionnels. À la fois animateur, administrateur et gestionnaire de procédures, révélateur et accompagnateur d'initiatives locales, médiateur social et politique, le métier d'agent de développement se caractérise avant tout par un travail d'interface, de combinaison entre différents champs d'action, exigeant de fait un registre de compétences et de savoir-faire étendu. Son action contribue à une structuration du territoire qui favorise son positionnement et sa reconnaissance par les partenaires institutionnels tout en renforçant l'autonomie du territoire par la consolidation de la capacité d'innovation des acteurs locaux. L'ancrage d'une telle fonction transversale appelle cependant une meilleure reconnaissance statutaire et professionnelle.

En second lieu, la construction d'une expertise intercommunale peut s'inscrire dans une démarche de mise en synergie, par exemple, par la constitution de pôles de compétences ; celle-ci implique une excellente connaissance du système d'acteurs local, une lecture élargie des compétences à l'œuvre et une mise en complémentarité de ces compétences autour d'actions concrètes. Cette dynamique peut s'appuyer sur les leviers de l'interterritorialité, sur les itinérances des savoirs du développement en différents lieux et entre différentes mains. Cette compétence est de moins en moins affaire d'un individu ou d'une institution, elle se construit davantage dans le partage,

4. Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du Plan, *Les politiques de développement rural*, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Daniel Perrin, La Documentation française, 2003, p. 262.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

la mutualisation d'expériences qui appellent à une mobilité des acteurs d'un territoire, vers le territoire voisin ou lointain et vers des territoires englobants, allant du local à l'international. La consolidation de compétences n'exige pas toujours de recrutement *ad hoc* et à ce titre, la capitalisation-diffusion d'expertises entre territoires apparaît comme un chantier prometteur. La capacité à identifier et à mobiliser les sources d'expertise externes au territoire constitue un autre défi. Services de l'administration déconcentrée, des collectivités territoriales, expertise privée, équipes des territoires de projet, expertise consulaire (agriculture, artisanat...) et des organismes sociaux (MSA, CAF, etc.) composent l'univers des sources diversifiées de production d'informations utiles aux acteurs locaux. L'enjeu réside dans un travail novateur de décryptage et de mise en complémentarité des missions d'expertise de ces différents partenaires.

Enfin, les intercommunalités de demain devront davantage compter sur la mobilisation des savoirs et expertises « citoyens ». Or, la professionnalisation des développeurs s'accompagne parfois d'une mise à l'écart ou d'une ignorance des capacités d'expertise des habitants. Le défi repose sur l'aptitude des

territoires à allier savoirs experts et savoirs profanes. Dans un contexte marqué par une forte diversification sociale, par une présence permanente ou temporaire de nouvelles catégories de population, par de nouveaux types de liens sociaux (réseaux sociaux, diasporas...), les ressources humaines du territoire se multiplient et constituent un potentiel d'inventivité pour les actions de développement. Il importe donc de les détecter et de les intégrer dans des dispositifs d'animation du projet de territoire.

La recomposition intercommunale prépare l'émergence de nouvelles communautés rurales qui seront demain les référents des actions de proximité du développement territorial. La réussite de leurs projets reposera largement sur la structuration d'une ingénierie de développement apte à faire preuve de ruse, d'ingéniosité plus que sur la distribution normée de fonctions d'appui par des institutions. La formation des acteurs locaux (élus comme citoyens) tout comme la démocratisation des débats autour du développement territorial apparaissent comme les voies possibles de concrétisation de sociétés locales apprenantes.

Éléments bibliographiques

Barthe L., « Le développement territorial dans les espaces ruraux : un champ professionnel en construction », in Compagnone C., Auricoste C., Lemery B., *Conseil et développement en agriculture : quelles nouvelles pratiques ?*, Éditions QUAE, Sciences en partage, 2009, p. 167-183.

Faure A., Négrier E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2009.

Faure A., Douillet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, 2008.