

L'intercommunalité :
CODENOBA,
une réussite argentine

Nicole Maurice et Clara Braun



Gestion des
transformations
sociales



L'intercommunalité : CODENOBA, une réussite argentine

Nicole Maurice

Consultante de l'UNESCO (SHS/SRP/POC) et
coordinatrice du projet UNESCO-CODENOBA-
Coopération Scientifique et Technique
de la France

et

Clara Braun

Présidente de la Fondation TIAU-Taller
de Investigación y Acción Urbana.
Spécialiste de politiques publiques municipales
et de développement local, Buenos Aires,
Argentine

avec la collaboration de

Marie Salaün

Jeune professionnelle et ancienne élève
de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique
Latine. Université Paris III-Sorbonne Nouvelle

La série des Documents Politiques MOST-2 utilise une méthodologie novatrice visant à améliorer la diffusion et l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques. Conçue à partir de principes scientifiques d'analyse politique, cette méthodologie est basée sur une structure générique pour la production de documents.

La structure générique permet de produire différents types de documents à partir du même contenu original. Ainsi, compiler les résumés des différentes sections des Documents permet de produire des Brèves (versions condensées). Documents et Brèves sont disponibles en versions imprimées et en versions électroniques.

La structure confère également la même apparence à tous les documents, pour que la facilité de lecture augmente avec la familiarité au format. Un meilleur découpage du texte améliore encore la localisation et l'utilité de l'information : le contenu de chaque section du document devient un élément de connaissance à part entière qu'il est aisé de repérer, d'extraire pour mieux l'étudier, le comparer et le mettre en perspective.

Cette logique est la base de l'outil interactif d'information politique que MOST est actuellement en train de développer. L'outil en ligne fournira l'accès gratuit et rapide à une information comparative utile à la formulation de politiques. Il permettra aux utilisateurs de créer des profils de recherche basés sur des catégories thématiques, de produire des rapports personnalisés en sélectionnant des contenus au sein des documents originaux, et de facilement comparer des cas et évaluer la pertinence des options politiques disponibles.

La méthodologie MOST-2 aide à répondre à différents types de besoins informationnels et facilite l'appropriation des connaissances et leur analyse, améliorant ainsi l'utilisation des résultats de recherche pour la formulation de politiques.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites

Imprimé en 2005 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
1, rue Miollis - 75732 Paris CEDEX 15 - France

SHS-2005/WS/27 - cld // 21605
© UNESCO 2005
Printed in France

Table des matières

1. Introduction	▶ 5
1.1 Résumé	5
1.2 Faits marquants : Aspects préliminaires et architecture institutionnelle du projet	10
2. Contexte	▶ 13
2.1 Localisation du CODENOBA	14
2.2 Historique de la nécessité de changement	15
2.3 Ressources	18
3. Méthodologie de travail avec les autorités locales pour le renforcement institutionnel de CODENOBA	▶ 19
3.1 Étape de conception et de validation du projet	19
3.2 Étape d'exécution du projet	21
4. Méthodologie pour la formulation et exécution de projets	▶ 27
4.1 Objectifs	27
4.2 Principes de la nouvelle politique	28
4.3 Changements proposés	29
5. Conséquences de la politique proposée	▶ 31
5.1 Leçons apprises et analyse prospective en vue d'une politique intercommunale	34
5.2 Obstacles ou problèmes potentiels	37
5.3 Conséquences potentielles	40
5.4 Plan de mise en œuvre	41
5.5 Homologation et adaptabilité	43
6. Suivi et évaluation	▶ 45
6.1 Évaluation préliminaire	45
6.2 Indicateurs	51



6.3 Retour d'informations **51**

6.4 Contrôle **53**

Conclusions ▶ **55**

1. Introduction

1.1

Résumé

Les consortiums productifs de la Province de Buenos Aires, sont nés entre 1992 et 1993 avec l'objectif d'encourager la reconversion productive de l'intérieur de la Province. L'idée était de générer un espace de solidarité entre les communes membres de ces *consortiums* qui auraient manifesté la volonté de trouver des solutions communes à des problèmes communs.

Le Consortium pour le Développement du Nord-Ouest de Buenos Aires (CODENOBA) est l'un des 13 consortia de ce type et se compose de neuf communes. Il a été créé en 1994 en réponse aux inondations massives qui ont affecté 70 % du territoire intercommunal. La totalité du territoire de CODENOBA représente près de 10 % de la surface de la Province de Buenos Aires et compte 230 000 habitants. L'économie essentiellement agricole constitue 4 % du PNB de la province. Au cours des années 1990 le consortium a essayé de diversifier ses activités avec la promotion de l'agriculture locale, de l'artisanat et la culture.

Cependant, malgré la volonté politique des communes de collaborer au sein d'une structure intercommunale, CODENOBA manquait d'outils juridiques, administratifs, financiers et méthodologiques pour encadrer l'action régionale. CODENOBA manquait également d'un projet de développement régional auquel auraient pu se référer les initiatives existantes ou les efforts isolés. Les statuts du consortium lui prévoyaient des attributions très larges mais ne définissaient pas les sources de financement. Le consortium ne recevait aucune dotation ni aucun type de subvention durable de la part de la Nation ou de la Province qui lui permette d'assurer l'exécution des projets intercommunaux. Au cours de la deuxième moitié des années 1990 et d'après des entretiens informels maintenus au

cours du développement du projet, le CODENOBA aurait reçu un appui financier conséquent de la Nation. De cette étape, il ne reste pas de traces étant donné que le consortium ne s'était pas doté d'une culture administrative et donc pas d'archives connues et consultables. Dans l'ensemble, les communes n'ont pas été capables d'atteindre les objectifs qu'elles se proposaient étant donné la paralysie de l'institution et son incapacité technique à mener l'action régionale.

En 2003, les autorités de CODENOBA ont sollicité l'appui du Programme MOST afin de contribuer à la consolidation institutionnelle du consortium et contribuer à la mise en place d'une méthodologie pour la formulation et l'exécution des projets d'intérêt régional. Le contact avec les autorités de CODENOBA s'est fait à travers le Grupo Hábitat y Sociedad (GHS), un bureau d'études urbaines et régionales situé dans la ville de Nueve de Julio qui participait à un projet de l'UNESCO, le projet *Professionnels de la Ville* du programme MOST. Le programme MOST s'est intéressé à la problématique du CODENOBA à titre exceptionnel et en caractère de projet pilote. Pour exécuter le projet, nous avons sollicité l'appui technique de la Coopération Scientifique et Technique de la France. L'expérience de plus d'un siècle de travail en intercommunalité de la France pouvait être pour CODENOBA une source précieuse de connaissances et d'expériences à trois niveaux : du point de vue de l'organisation politico-administrative, du point de vue de la philosophie politique de l'action intercommunale et du point de vue de la méthodologie pour la formulation et exécution d'une stratégie de développement du territoire.

Les missions d'exploration et les questionnaires envoyés aux élus réaffirmèrent le besoin de consolider CODENOBA sur une base institutionnelle et de définir les processus de prise de décision et les objectifs de développement régional. Le coût total du projet s'est élevé à 142 000 euros.

Les diagnostics réalisés par partenaires du projet ont identifié les forces et les faiblesses du consortium notamment : 1. que CODENOBA était perçu plus comme un « réseau » que comme une structure intercommunale, et 2. que les conseils municipaux n'étaient pas représentés au sein de CODENOBA, considéré comme un « club des Maires ». Le diagnostic a également souligné l'absence d'un siège stable et équidistant des communes membres, l'absence d'une réponse coordonnée aux problèmes régionaux, l'absence de communication efficace entre les communes, la nécessité

d'une formation au travail en intercommunalité, de grandes disparités quant à l'organisation des communes et au niveau des connaissances dont ils disposent sur leur propre territoire, un réseau routier qui a besoin d'être modernisé et qui ne répond pas aux besoins économiques de la région, un réseau ferroviaire abandonné qui pourrait, s'il était rétabli, diminuer les distances et encourager le développement économique, des services de santé et d'éducation insuffisants, un grand exode rural des jeunes.

Parmi les forces, le diagnostic a identifié un grand potentiel de ressources humaines et économiques sous-utilisés, l'importance de la structure intercommunale pour défendre les intérêts régionaux parce qu'elle « *représente les besoins, les inquiétudes, les revendications et les projets d'une région* », une très grande aspiration vers une nouvelle démocratie orientée vers la défense de l'intérêt commun au-delà des intérêts partisans.

Travailler avec les autorités locales pour renforcer CODENOBA

La méthodologie de travail avec les autorités locales de CODENOBA a été divisée en deux grandes étapes :

- a) Étape de conception et de validation du projet.
- b) Étape d'exécution du projet.

La première phase (décembre 2002-novembre 2003) inclut plusieurs missions d'exploration, dont le séjour en France du Président de CODENOBA pour un séminaire de sensibilisation aux questions intercommunales. Elle se termine par l'approbation d'un calendrier et d'un plan d'action.

Pour la deuxième phase, les communes membres de CODENOBA ont organisé les différents séminaires prévus dans le calendrier et dans le plan d'action. Le séminaire de América (25-26 mars 2004) a permis de restituer le diagnostic socio-économique et institutionnel de CODENOBA que la Coopération Française et le Grupo Hábitat y Sociedad avaient commencé en janvier 2004. Ce diagnostic a permis de souligner les faiblesses institutionnelles de CODENOBA ainsi que son potentiel en termes socio-économiques. C'était la première fois que le CODENOBA comptait avec un document de ce type sur l'ensemble de la Région. Le caractère inédit du travail a mis l'accent sur la nécessité de compter sur des informations fiables pour penser et planifier l'avenir de la région, la nécessité de

définir de nouvelles méthodes de travail qui permettent progressivement le développement d'une culture de projet et d'une culture de travail en intercommunalité.

Le séminaire de Nueve de Julio (29-31 mars 2004) a par conséquent revêtu un caractère beaucoup plus politique. À partir d'un schéma de fonctionnement proposé par les experts avec une assemblée élargie à des représentants des conseils municipaux et une méthodologie précise pour la formulation de projets, les maires ont confirmé leur volonté de poursuivre la refondation de CODENOBA. Au cours de ce séminaire il a été décidé :

1. La réalisation de fiches de recherche sur 2 ou 3 thèmes, destinées à préparer la décision qui devra être prise en juin 2004 sur l'action prioritaire à mener en intercommunalité. L'objectif était de donner de la cohérence et de la visibilité aux efforts des communes dans un domaine donné, dans un laps de 6 mois. L'idée est de passer de la simple idée à la formulation d'un projet régional afin de donner aux communes une culture de projet en intercommunalité.
2. La constitution d'une cellule de réflexion juridique sur le fonctionnement de CODENOBA avec un toilettage des statuts et la rédaction d'un règlement en conformité avec les lois Provinciales.
3. La rédaction d'une charte d'intention signée par les Maires qui définirait les grandes orientations de la politique régionale.

En juin 2004, le séminaire de Trenque Lauquen s'est conclu par l'adoption de la Charte d'Intention et des projets prioritaires. En août 2004, le séminaire d'Alberti a permis l'approbation du nouveau statut rédigé par la cellule de réflexion juridique. En mai 2005, le séminaire de synthèse à Carlos Casares, se conclut par l'adoption du règlement interne et la création de l'assemblée intercommunale.

Méthodologie pour la formulation et l'exécution de projets

L'objectif de cette étape parallèle aux séminaires de renforcement institutionnel, était de contribuer à la formulation et à l'exécution de projets modestes mais réalisables. Les autorités de CODENOBA ont identifié des projets prioritaires dans les domaines suivants : culture, sport, tourisme et développement économique. Ces choix se situaient en continuité avec la politique adoptée par CODENOBA dans le passé dont l'objectif était de diversifier les domaines d'intervention notamment en matière de culture.

C'était aussi une manière de mettre en valeur le travail qui était fait dans ces domaines.

Étant donné que CODENOBA ne disposait pas d'un plan pluriannuel qui aurait démontré une vision à moyen terme des objectifs du consortium, les autorités ont décidé de commencer le travail par des actions modestes mais réalisables en peu de temps et destinées à donner de la visibilité face à la société civile. Le travail a été divisé en trois phases. 1. L'inventaire des projets dans les domaines identifiés (avril-juin 2004). 2. Exposé et choix par les autorités locales des projets à réaliser (juin-juillet 2004). 3. Réalisation de projets choisis par les Maires (juillet-août 2004).

Pour mener à terme ces objectifs, le travail a commencé par l'identification des acteurs clé de chaque domaine d'intervention dans la structure encore informelle de CODENOBA. Bien que le CODENOBA avait un Exécutif (le bureau des Maires) et un coordinateur, le travail a consisté en l'animation et la coordination des groupes de travail et à mettre en place des outils d'ordre méthodologique. La première phase d'inventaire d'idées — projets a exigé la création de fiches techniques ainsi qu'une initiation à la méthodologie de projets. Les mois d'avril à juin ont été consacrés au travail de terrain, à la synthèse des fiches et à l'élection des coordinateurs de chaque domaine d'intervention appelés *áreas*.

Ce travail a donné lieu à la présentation, au cours du séminaire de Trenque Lauquen, des projets. Les coordinateurs des *áreas*, ont fait la preuve de leur compétence technique ainsi que de leur volonté de faire de CODENOBA une structure intercommunale solide. Une synthèse des résultats ainsi que des propositions de projets à moyen et long terme ont été exposées. Les maires ont choisi trois projets qui ont permis que le mois de juin soit consacré à la rédaction complète de ces derniers.

Implications de la politique proposée

La proposition avait pour objectif de réorganiser et de consolider l'institution existante CODENOBA à travers la mise en place d'une politique qui serait à la fois le support de l'institution et la garantie d'un développement local et régional durable.

Un aspect important à souligner dans l'analyse et dans la révision méthodologique du processus entamé par CODENOBA, c'est tout le travail réalisé avant le lancement public et officiel du projet. Un travail de sensi-

bilisation relatif non seulement aux questions intercommunales mais aussi à l'institutionnalisation des mécanismes adaptés à la durabilité des projets de développement, a été réalisé. Ce travail s'est traduit par : Un inventaire des demandes et de la vision de chaque commune du consortium intercommunal ; des séminaires et des ateliers de débat destinés aux maires, aux fonctionnaires et conseillers municipaux de la Région et de la Province de Buenos Aires ; un diagnostic socio-économique et institutionnel axé sur les forces et faiblesses de la structure intercommunale ; mise en place d'une coalition d'acteurs institutionnels de niveau international, national, provincial et local venant en appui au projet intercommunal.

Faits marquants : Aspects préliminaires et architecture institutionnelle du projet

En 2003, les autorités de la structure intercommunale CODENOBA, ont sollicité l'appui du Programme MOST afin de contribuer à la consolidation institutionnelle de la communauté de communes et contribuer à la mise en place d'une méthodologie pour la formulation et l'exécution des projets d'intérêt régional.

Le contact avec les autorités de CODENOBA s'est fait à travers le Grupo Hábitat y Sociedad (GHS), un bureau d'études urbaines et régionales situé dans la ville de Nueve de Julio qui participait à un projet de l'UNESCO, le projet *Professionnels de la Ville* du programme MOST/Secteur Sciences Humaines et Sociales¹. Depuis lors et jusqu'au lancement public et officiel du projet en mars 2004, le Grupo GHS, l'UNESCO et le CODENOBA ont travaillé ensemble sur les demandes explicites de la Région en apportant des ajustements méthodologiques au projet qui sera finalement exécuté sous la dénomination de « Projet de consolidation institutionnelle du consortium pour le développement du Nord-ouest de Buenos Aires (CODENOBA) ».

Le programme MOST s'est intéressé à la problématique du CODENOBA à titre exceptionnel et en caractère de projet pilote. Deux missions d'iden-

1. Le GHS participait au projet *Professionnels de la Ville* de l'UNESCO en représentation de la Coopérative électrique Mariano Moreno Ltda. de la Ville de Nueve de Julio, institution pour laquelle le GHS avait développé un programme innovateur d'amélioration de l'habitat précaire.

tification en 2003, ainsi qu'un questionnaire envoyé aux maires et aux conseillers municipaux des 9 communes ont démontré la nécessité de renforcer le CODENOBA du point de vue institutionnel, en définissant à partir d'une concertation préalable, ses instances de décision et ses objectifs en termes de développement régional.

Le problème posé était le suivant : malgré la volonté politique de la part des communes de travailler ensemble dans le cadre d'une structure intercommunale, le CODENOBA ne disposait pas jusqu'alors des outils juridiques et méthodologiques pour encadrer l'action régionale. Les villes de la communauté de communes avaient constaté une certaine paralysie en termes opérationnels qui ne leur permettait pas d'atteindre les objectifs qu'elles se proposaient.

Pour exécuter le projet, nous avons sollicité l'appui technique de la Coopération Scientifique et Technique de la France. L'expérience de plus d'un siècle de travail en intercommunalité de la France, pouvait être pour CODENOBA une source précieuse de connaissances et d'expériences à trois niveaux : du point de vue de l'organisation politico-administrative, du point de vue de la philosophie politique de l'action intercommunale et du point de vue de la méthodologie pour la formulation et exécution d'une stratégie de développement du territoire.

En même temps, l'Ambassade de France en Argentine appuyait depuis plusieurs années d'autres expériences naissantes de travail en intercommunalité dans les provinces de Neuquén, Mendoza et Jujuy avec l'appui de l'Observatoire des Changements en Amérique Latine (LOCAL) de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL-Université Paris III-Sorbonne Nouvelle). Il a été convenu avec LOCAL et l'Ambassade de France que les experts qui se rendaient à Mendoza, Jujuy et Neuquén, se rendraient également à CODENOBA pour accompagner les différentes étapes du projet.

À partir de février 2003, la Section Politiques et coopération en sciences sociales du Secteur Sciences sociales et humaines de l'UNESCO élabore conjointement avec les autorités élues de CODENOBA et les experts de la Coopération Scientifique et Technique de la France, un calendrier et un plan d'action destiné à renforcer les capacités institutionnelles du Consortium.



2. Contexte

Les consortiums productifs de la Province de Buenos Aires sont nés entre 1992 et 1993 avec l'objectif d'encourager la reconversion productive de l'intérieur de la Province. L'idée était de générer un espace de solidarité entre les communes membres de ces *consortiums* qui auraient manifesté la volonté de trouver des solutions communes à des problèmes communs.

D'un point de vue conceptuel, de nombreux termes sont utilisés pour nommer ces associations de communes : on évoque le plus souvent les termes de *corridor productif* ou de *consortium productif*.

La notion de *corridor* correspond à une unité territoriale intermédiaire entre la province et la commune. Ils se composent d'un ensemble de communes ou de districts limitrophes. Le terme de *corridor* évoque également les flux de circulation et d'échanges à l'origine d'éventuelles organisations territoriales.

Selon la littérature spécialisée, l'origine de ces stratégies associatives remonterait aux relations informelles entretenues par les différentes communes dans le domaine de la production sans participation du gouvernement provincial. Lorsque cette participation est institutionnalisée, apparaît le consortium productif qui établit les activités à mener en priorité et le profil de la zone de croissance commune².

Cependant, les termes de consortium ou *corridor* sont utilisés indifféremment tel que l'écrit l'ancien gouverneur de la Province de Buenos Aires, Eduardo Duhalde en 1998 : « *Un jour, sans nous en rendre compte, nous avons constaté que notre Province avait une autre physionomie, une autre division. Les uns parlaient de zones de croissance commune, les autres de corridors ou de consortiums productifs. Différents termes pour un phé-*

2. Claudia De Lisio y al. « Consorcios productivos intermunicipales: el desafío regional. Cuadernos del Instituto Provincial de Acción Cooperativa. » IPAC: La Plata, 1998, p. 28. Serie Investigación (N° 4).

Localisation du CODENOBA

nomène spontané (...), des communes se mettaient d'accord pour réaliser ensemble des activités qui dépassaient le cadre municipal³. Aussi, certaines structures intercommunales se dénommaient Conseil de Développement ou Conseil productif pour le développement. Dans le cas de CODENOBA, différents documents que nous avons eu l'occasion de consulter utilisaient de manière indistincte les deux termes.

En 1998, la Province de Buenos Aires comptait 13 *consortiums* ou *corridors productifs*: Coprone⁴, Copronoba⁵, Municipios al Mercosur, Coprosal⁶, Codenoba, Coproba⁷, Coproder⁸, Toar, Zona de Crecimiento Común, Consorcio del Corredor productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional, Coproa⁹, Consorcio Intermunicipal.

Le consortium CODENOBA est situé dans le nord-ouest de la Province de Buenos Aires. Lors de sa création en 1994, il se composait de 10 communes. Suite au retrait en juillet 1994 de la ville de Carlos Tejedor, les communes membres de CODENOBA sont les suivantes: Alberti, Bragado, Carlos Casares, General Viamonte, Hipólito Yrigoyen, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia et Trenque Lauquen.

Avec 230 000 habitants, le territoire du CODENOBA représente près de 10 % de la superficie de la Province de Buenos Aires. Son économie est tournée autour de l'agriculture et représente environ 4 % du PIB de ladite province.

Au début, les communes se sont regroupées pour faire face aux inondations qui ont affecté 70 % du territoire intercommunal, tel que l'a indiqué lors d'un entretien informel l'ancien Maire de Nueve de Julio, M. Oscar Ormaechea : « *ce qui nous uni c'est l'inondation* ».

3. Claudia De Liso y al., *Op. Cit.* p. 7.

4. Consejo Productivo del Nor-Este.

5. Consejo Productivo del Nor-Oeste.

6. Consorcio Productivo del Salado.

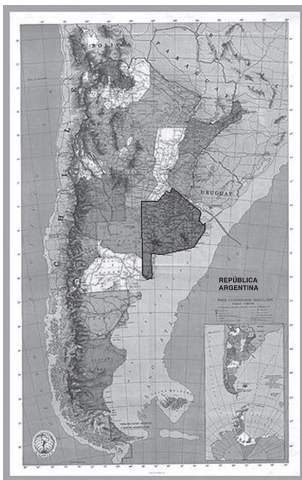
7. Corredor Productivo Buenos Aires.

8. Consejo Productivo de Desarrollo Regional. Región Cuenca del Salado.

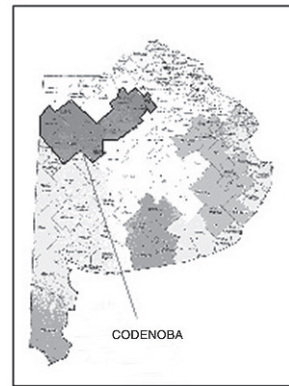
9. Corredor Productivo del Atlántico.

Progressivement, ses activités se sont diversifiées à travers de projets de promotion de l'agriculture, de l'artisanat et de la culture locale. Cependant, le CODENOBA souffrait de l'absence d'un projet politique régional auquel se réfèrent les initiatives existantes ou les efforts isolés. Le CODENOBA souffrait également de l'absence d'instruments administratifs, techniques, juridiques et financiers qui lui permettent d'exécuter tout projet de développement régional.

Carte n° 1



Carte n° 2



Carte n° 1: Localisation de la Province de Buenos Aires en Argentine.

Carte n° 2: Localisation du Consortium CODENOBA dans la Province de Buenos Aires.

2.2

Historique de la nécessité de changement

Dans ce contexte, le CODENOBA fonctionnait de la manière suivante :

- ▶ Un **Conseil d'administration** composé des maires des communes membres qui élisent leur président, le vice-président et le secrétaire du Consortium. Ce Conseil d'administration est également appelé « Mesa de Intendentes » ou « Bureau des Maires ».
- ▶ Un **coordinateur**, proposé par les maires mais rémunéré par le Ministère de la Production de la Province de Buenos Aires dont la mission est d'être un lien entre les autorités de CODENOBA et l'administration pro-

vinciale. Le coordinateur a la charge du consortium, *il est un intermédiaire entre l'administration publique provinciale avec la participation politique des maires des communes associées (...), il assure la convergence d'intérêts entre la province et les communes (...) il s'assure de canaliser les sources de financements provinciales, municipales et même nationales*¹⁰.

Les statuts du CODENOBA lui prévoyaient des attributions très larges mais ne définissaient pas les sources de financement. Le consortium ne recevait aucune dotation ni aucun type de subvention durable de la part de la Nation ou de la Province qui lui permette d'assurer l'exécution des projets intercommunaux. Au cours de la deuxième moitié des années 1990 et d'après des entretiens informels maintenus au cours du développement du projet, le CODENOBA aurait reçu un appui financier conséquent de la Nation. De cette étape, il ne reste pas de traces étant donné que le consortium ne s'était pas doté d'une culture administrative et donc pas d'archives connues et consultables.

Le questionnaire envoyé par l'UNESCO en juin 2003 ainsi que le diagnostic réalisé par le Grupo Hábitat y Sociedad et Béatrice Melin de la Coopération Scientifique et Technique de la France, a mis l'accent sur les forces et les faiblesses du CODENOBA.

Parmi les faiblesses institutionnelles nous pouvons mentionner :

- ▶ Le CODENOBA était perçu comme une structure sans planification, qui fonctionnait plus comme un « réseau » que comme une structure intercommunale. Il était perçu comme un outil de communication sans pouvoir réel qui manquait d'une « colonne vertébrale », d'un projet clairement défini par tous ainsi que d'une structure administrative et juridique solide sur laquelle reposer. Une des conséquences de cette situation a été l'absence de continuité de certains projets qui demandaient un suivi durable.
- ▶ Les conseils municipaux n'étaient pas représentés au sein du CODENOBA, plutôt perçu comme un « club de maires ». Les réponses au questionnaire ont montré la nécessité d'une plus grande démocratisation du CODENOBA et/ou une plus grande participation des conseils muni-

cupaux. La participation de tous les acteurs politiques favorise l'échange d'idées et une plus grande mutualisation des ressources. « *Toutes les opinions de tous les représentants doivent être entendues* ».

Parmi les faiblesses d'ordre technique :

- ▶ L'absence d'un siège stable et équidistant des communes membres.
- ▶ L'absence d'un projet régional.
- ▶ L'absence d'une réponse coordonnée aux problèmes régionaux, par exemple : le cas des inondations.
- ▶ L'absence de communication efficace entre les communes. L'information n'est pas distribuée lorsqu'elle arrive dans chaque commune. Tous les cadres n'ont pas accès à Internet.
- ▶ La nécessité d'une formation au travail en intercommunalité.
- ▶ De grandes disparités quant à l'organisation des communes et au niveau des connaissances dont ils disposent sur leur propre territoire.
- ▶ Un réseau routier qui a besoin d'être modernisé et qui ne répond pas aux besoins économiques de la région.
- ▶ Un réseau ferroviaire abandonné qui pourrait diminuer les distances et encourager le développement économique.
- ▶ Services de santé et d'éducation insuffisants.
- ▶ Grand exode rural des jeunes.

Parmi les forces de la région nous pouvons distinguer :

- ▶ Le CODENOBA peut être une opportunité de se connaître et d'échanger des expériences.
- ▶ Il dispose d'un grand potentiel de ressources humaines et économiques sous-utilisés.
- ▶ Une structure intercommunale est mieux placée pour défendre les intérêts régionaux parce qu'elle « *représente les besoins, les inquiétudes, les revendications et les projets d'une région* ». Pour les enquêtes, « *l'État national ou provincial doit contribuer au développement de ces structures étant donné qu'elles représentent une des principales alternatives pour dépasser la crise que nous traversons* ».
- ▶ Il y a une très grande aspiration vers une nouvelle démocratie orientée vers la défense de l'intérêt commun au-delà des intérêts partisans. La structure intercommunale peut être une bonne alternative.

Le budget total alloué au projet pour la période 2002-2005, est de 142000 euros se répartissant comme suit :

1. Conception et coordination du projet : 56 %.
2. Expertise et formation : 28 %.
3. Administration du projet : 15 %.

3. Méthodologie de travail avec les autorités locales pour le renforcement institutionnel de CODENOBA

La méthodologie de travail avec les autorités locales de CODENOBA a été divisée en deux grandes étapes :

- 3.1 Étape de conception et de validation du projet.
- 3.2 Étape d'exécution du projet.

3.1

Étape de conception et de validation du projet

Décembre 2002 :

Première mission d'exploration.

Février 2003 :

Deuxième mission d'exploration.

Juillet 2003 :

Mission de la Coopération Scientifique et Technique de la France.

Novembre 2003 :

Invité par la Région Ile-de-France, le Président de CODENOBA, M. Enrique Tkacik, participe pendant 15 jours à des *Journées d'Étude sur l'intercommunalité et le fonctionnement des structures intercommunales en Ile-de-France*.



Le Président Tkacik au siège de la Région Ile-de-France.

Novembre 2003 :

Conception finale du projet et validation para les autorités de CODENOBA



*Premier Forum de Conseillers municipaux et Législateurs de CODENOBA.
Le projet est présenté à cette occasion aux conseils municipaux
et aux députés nationaux et provinciaux du CODENOBA.*

Étape d'exécution du projet

Préalablement au lancement du projet, Béatrice Melin et le Grupo Hábitat y Sociedad, ont réalisé en moins de trois mois et en plein été, un diagnostic socio-économique et institutionnel de la Région CODENOBA.

Chaque ville de CODENOBA avait à sa charge l'organisation des séminaires inscrits au programme de coopération.

Activités n^{os} 1 et 2:

Séminaires de lancement officiel du projet. 25-26 mars dans la ville de América/29-31 mars dans la ville de Nueve de Julio.

Le séminaire de América (25-26 mars) a permis de restituer le diagnostic socio-économique et institutionnel de CODENOBA que Béatrice Melin et le Grupo Hábitat y Sociedad avaient commencé en janvier 2004. Ce diagnostic a permis de souligner les faiblesses institutionnelles de CODENOBA ainsi que son potentiel en termes socio-économiques.

C'était la première fois que le CODENOBA comptait avec un document de ce type sur l'ensemble de la Région. Le caractère inédit du travail a mis l'accent sur la nécessité de compter sur des **informations fiables** pour penser et planifier l'avenir de la région, la nécessité de définir de **nouvelles méthodes de travail**, qui permettent progressivement le développement d'une culture de projet et d'une culture de travail en intercommunalité. Tel que l'a mentionné le représentant du Conseil Municipal de Trenque Lauquen, M^{me} Alicia Puig, « *la prise de conscience de nos faiblesses est peut-être notre force principale* ».

Ensuite, M. Tomasi et M. Muscat ont restitué des aspects précis de la vie intercommunale en France. Très vite les maires ont souhaité avancer avec les experts dans l'évolution même de CODENOBA et des priorités politiques pour l'avenir. Un débat de fond a eu lieu entre maires et conseillers municipaux dont on peut tirer les conclusions suivantes:

- ▶ Les journées de Rivadavia, ayant pour objectif central **la refondation institutionnelle** de CODENOBA ont été considérées comme **historiques**.
- ▶ Les journées de Rivadavia ont démontré la nécessité de **formuler un projet politique** autour des thèmes que le diagnostic a fait ressortir comme majeurs pour CODENOBA: la culture, le sport, la santé, le tourisme, les inondations et la potabilité de l'eau.

Le séminaire de Nueve de Julio (29-31 mars 2004) a par conséquent revêtu un caractère beaucoup plus politique. À partir d'un schéma de fonctionnement proposé par les experts avec une assemblée élargie à des représentants des conseils municipaux et une méthodologie précise pour la formulation de projets, les maires ont confirmé leur volonté de poursuivre la refondation de CODENOBA. Il a donc été décidé :

- ▶ La constitution d'un **comité technique de pilotage**, composé d'un correspondant permanent par commune, du coordinateur de CODENOBA et du Grupo Hábitat y Sociedad. Ce comité de pilotage aura la charge en coopération avec Marie Salaün, stagiaire de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine de trois activités majeures :
- ▶ La réalisation de **fiches de recherche** sur 2 ou 3 thèmes, destinées à préparer la décision qui devra être prise en juin 2004 sur l'action prioritaire à mener en intercommunalité. L'objectif étant de donner de la cohérence et de la visibilité aux efforts des communes dans un domaine donné, dans un laps de 6 mois. L'idée est de passer de la simple idée à la formulation d'un projet régional afin de donner aux communes une culture de projet en intercommunalité.
- ▶ La constitution d'un groupe de réflexion sur le fonctionnement de CODENOBA avec un **toiletage des statuts** et la rédaction d'un règlement en conformité avec les lois Provinciales.
- ▶ La rédaction d'une charte d'intention signée par les Maires qui définirait les grandes orientations de la politique régionale.

Au cours des derniers jours du séminaire de Nueve de Julio, les maires de CODENOBA ont souhaité embaucher pour une période supplémentaire de trois mois, l'experte Béatrice Melin. Dans un accord signé avec le représentant de LOCAL/IHEAL, M. Jean-François Claverie, le CODENOBA s'est engagé à lui verser une rémunération, financer ses frais de logement et tous ses déplacements. Grâce à l'appui de l'Ambassade de France, Béatrice Melin disposait d'un billet de retour en France et d'une assurance maladie. De même, Marie Salaün, de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, devait réaliser un stage au CODENOBA ayant à sa charge la coordination des projets prioritaires en collaboration avec les responsables des différents domaines d'action.

Suite à ce séminaire, le maire de Carlos Casares, M. Omar Foglia, a mis à disposition les locaux de sa commune pour héberger le siège de CODENOBA.

Activité n° 3 : 8-9 juin 2004.

Atelier de définition des objectifs politiques prioritaires pour CODENOBA.

Conformément au planning des activités prévues dans le cadre du projet de consolidation institutionnelle du CODENOBA, la ville de Trenque Lauquen a accueilli, les 8 et 9 juin 2004, le troisième séminaire réunissant élus (maires et conseillers municipaux), techniciens municipaux, représentants de la Coopération Technique et Scientifique française (Béatrice Melin, Marie Salaün et Olivier Guyonneau) et consultants de l'UNESCO (Nicole Maurice).

L'objectif de ce séminaire était de présenter les diagnostics réalisés par les équipes intercommunales sur 3 thèmes : culture, sport et tourisme. Ce travail avait été coordonné par Marie Salaün de l'IHEAL.

Au terme de ces présentations et dans le courant de l'après-midi, Olivier Guyonneau a animé, après présentation de documents, un débat autour du thème « *Formalisation et formulation de la décision politique en structure intercommunale* ».

Les documents présentés ayant permis de centrer le débat sur l'unique question des formes d'organisation politique et administrative interne d'une intercommunalité (ou structure d'inspiration intercommunale), le débat a permis de mettre en évidence les déficiences structurelles de CODENOBA, son incapacité à générer des projets d'intérêt régional (ou même sous-régional) et plus encore à mener à bien la mise en œuvre des décisions susceptibles d'émaner de cette entité politique et administrative.

Ce constat partagé par les maires eux-mêmes amène la conclusion suivante : CODENOBA était certes une institution formellement créée depuis 1994 mais la non pertinence de ses statuts expliquait son incapacité à développer la moindre action d'intérêt intercommunal depuis 10 ans. Le renforcement institutionnel de CODENOBA ne se résumait donc pas uniquement à doter ledit consortium de moyens humains, techniques et financiers supplémentaires, mais aussi et surtout, à redéfinir, sur la base d'une concertation intercommunale, la refonte de ses instances de décision. Cette refonte devant être le fruit d'une concertation assumée par les communes intégrantes autour d'une même volonté politique, clairement définie et exprimée par elles.

Au vu de ces éléments, les intervenants de la coopération française et de l'UNESCO rappellent que tel est bien l'enjeu du séminaire: faire de CODENOBA un véritable outil de développement régional concerté, capable de mener à bien ses ambitions et devenir de ce fait un interlocuteur fiable auprès des institutions provinciales, nationales et internationales.

Pour cela, les maires devront être capables, au terme du séminaire, de réaffirmer leur volonté commune, d'exprimer leurs attentes vis à vis du CODENOBA et de définir les actions à mener, dans un délai donné, pour doter CODENOBA des institutions à la hauteur des ambitions politiques ainsi définies.

Au cours de la deuxième journée de séminaire, les maires ont travaillé à huis clos et écrit ce qui a été appelé la « *Déclaration de Trenque Lauquen* » qui fixe les objectifs prioritaires de CODENOBA et la création d'une Cellule de Réflexion Juridique (CRJ) destinée à simplifier les statuts alors en vigueur du CODENOBA. La CRJ a été coordonnée par María Marta Gelitti, Conseiller juridique de la Mairie de Bragado, en collaboration avec Béatrice Melin y qui se composait de représentants de chacune des communes membres de CODENOBA :

Extrait de la Déclaration de Trenque Lauquen :

« (...) Il est décidé la création d'une Cellule de Réflexion Juridique (...) dont la mission est de présenter dans un délai de soixante (60) jours une proposition de statuts conformément aux lois en vigueur et destinée à favoriser les objectifs suivants (...):

- ▶ *Le développement économique régional;*
- ▶ *Le développement humain et social;*
- ▶ *Le développement culturel, historique, sportif et touristique de la Région intercommunale;*
- ▶ *La protection du milieu naturel et de l'environnement;*
- ▶ *Le développement de services publics intercommunaux.*

Dans le cadre de ces objectifs, atteindre le développement durable de la région (...).».

En juillet 2004, le CODENOBA s'est également doté d'un Chef de projet, M. Hector Cagliero, de la commune de Carlos Casares grâce à l'appui financier de la Province de Buenos Aires. Horacio Dinse, de la municipalité de Casares a également intégré l'équipe technique du CODENOBA.

Activité n° 4: août 2004

Atelier de validation par les autorités de CODENOBA du nouveau statut.

Ce séminaire a compté avec la présence de l'expert, Jean-Marie Martinez, Directeur Général des Services de la structure Dracenie (Département du Var - France). L'objectif a été de valider point par point, les articles du statut proposé par la Cellule de Réflexion Juridique.

Parmi les principales avancées nous pouvons souligner:

- ▶ La création du siège technique de CODENOBA.
- ▶ La prise de décision est réglementée dans le cadre de l'Exécutif avec la règle de la majorité absolue. Les attributions de l'Exécutif sont précisées ainsi que celles de l'équipe technique.
- ▶ Une assemblée de délégués ou assemblée délibérative est créée en tant qu'organe représentatif des Conseils municipaux membre de l'intercommunalité. Elle aura un caractère consultatif, contribuera à la formulation de déclarations, de dispositions ou de recommandations. Ses attributions sont les suivantes: accompagner le processus d'intégration intercommunale, approuver le budget annuel ainsi que la Déclaration annuelle de politique générale, examiner et approuver les comptes rendus de dépenses présenté par l'Exécutif le 31 mars de chaque année, solliciter des rapports d'information, émettre des recommandations et des suggestions sur l'évolution du processus intercommunal, approuver les demandes d'adhésion d'autres communes et prendre en compte les dénonciations (ou les demandes de retrait) d'une communes membre.
- ▶ Le Président de CODENOBA doit faire chaque année, face à l'Assemblée, une Déclaration de politique générale.

Activité n° 5: octobre 2004.

Validation par les conseils municipaux de la nouvelle structure (actuellement en cours) et validation du règlement interne.

Activité n° 6: mai 2005.

Atelier de synthèse.



Les maires de CODENOBA au cours du séminaire qui s'est tenu dans la ville d'Alberti (Août 2004). Au milieu (portant de lunettes), l'expert Jean-Marie Martinez, Directeur général des Services de la structure intercommunale Dracenié, située dans le Département du Var en France.

4. Méthodologie pour la formulation et exécution de projets

4.1

Objectifs

L'objectif de cette étape parallèle aux séminaires de renforcement institutionnel, était de contribuer à la formulation et à l'exécution de projets modestes mais réalisables. Marie Salaün a eu la responsabilité d'animer et de coordonner les projets prioritaires identifiés par les autorités de CODENOBA dans les domaines suivants : culture, sport, tourisme et développement économique.

Ces objectifs se situaient en continuité de la politique adoptée par CODENOBA dans le passé dont l'objectif était de diversifier leurs domaines d'intervention notamment en matière de culture à travers les ExpoCodeno-ba¹¹. C'était aussi une manière de mettre en valeur le travail qui était fait dans ces domaines.

Étant donné que CODENOBA ne disposait pas d'un plan pluriannuel qui aurait démontré une vision à moyen terme des objectifs du consortium, les autorités ont décidé de commencer le travail par des actions modestes mais réalisables.

11. Manifestation culturelle lancée en 2003 et destinée à promouvoir l'artisanat et la création musicale dans la Région. L'événement est matérialisé par l'organisation d'un marché régional itinérant faisant des ExpoCodeno-ba un lieu de rencontre des artisans et des musiciens de la Région.

Tel que nous l'avons mentionné auparavant, l'objectif était de doter le CODENOBA d'action modestes mais réalisables en peu de temps et destinées à donner de la visibilité face à la société civile. Le travail a été divisé en trois phases.

1. Inventaire des projets dans les domaines identifiés (avril-juin 2004).
2. Exposé et choix par les autorités locales des projets à réaliser (juin-juillet 2004).
3. Réalisation de projets choisis par les maires (juillet-août 2004).

Analyse méthodologique

Pour mener à terme ces objectifs, le travail a commencé par l'identification des acteurs clé de chaque domaine d'intervention dans la structure encore informelle de CODENOBA. Bien que le CODENOBA avait un Exécutif (le bureau des Maires) et un coordinateur, le travail a consisté en l'animation et la coordination des groupes de travail et à mettre en place des outils d'ordre méthodologique.

La première phase d'inventaire d'idées-projets a exigé la création de fiches techniques ainsi qu'une initiation à la méthodologie de projets¹².

Les mois d'avril à juin ont été consacrés au travail de terrain, à la synthèse des fiches et à l'élection des coordinateurs de chaque domaine d'intervention appelés *áreas*.

Ce travail a donné lieu à la présentation, au cours du séminaire de Trenque Lauquen, des projets. Les coordinateurs des *áreas*, ont fait la preuve de leur compétence technique ainsi que de leur volonté de faire de CODENOBA une structure intercommunale solide. Une synthèse des résultats ainsi que des propositions de projets à moyen et long terme ont été exposées.

Les maires ont choisi trois projets qui ont permis que le mois de juin soit consacré à la rédaction complète des projets¹³.

12. Cette initiation a commencé par la présentation, au cours des premières réunions des groupes de travail, d'un power point de synthèse de la méthodologie de projet et la distribution de fiches à compléter. Les fiches projet avaient pour objectif d'initier les acteurs de la région à une réflexion sur l'avenir de CODENOBA.

13. Sport et culture ont été les premiers projets réalisés et transmis au Bureau des Maires au cours des réunions mensuelles de l'exécutif intercommunal. Le projet tourisme a été transmis en août.

Le fonctionnement de CODENOBA a été progressivement organisé et flexibilisé grâce à la continuité du travail de la coopération internationale. Au quotidien, la difficulté a consisté à dynamiser les groupes de travail et à rendre responsables les groupes de travail en tant qu'acteurs premiers du développement de la région.

L'objectif a été de rompre avec la culture du secret grâce à une communication systématique entre tous les acteurs de CODENOBA. Le rôle de l'information (envoi de rapports de réunions, etc.) et l'option pour une totale transparence des actions, a amélioré la gestion interne. Enfin, il a été fondamental de faire en sorte que tous participent de manière équitable en brisant le schéma binaire UCR/PJ¹⁴ et de les intégrer à un processus de construction de projet.

Les difficultés rencontrées pour mener à terme les projets ont été les suivantes :

- ▶ D'un point de vue général, l'Argentine ne dispose pas encore d'un cadre législatif qui encourage le regroupement de communes au sein de structures intercommunales. La décentralisation a délégué des compétences mais peu de moyens financiers. Les communes manquent de ressources pour financer leur développement. Les ressources sont par ailleurs distribuées de manière arbitraire à des fins politiques et dans le cadre d'une relation de dépendance des communes vis-à-vis de l'administration provinciale. Pour lancer la transformation nécessaire et vitale pour le pays, les « consortiums » doivent faire la preuve de la cohérence du travail réalisé à l'échelle locale et régionale et envoyer un message très clair à la Province et à la Nation mettant l'accent sur leur volonté de changement.
- ▶ Le *caudillisme* est le deuxième obstacle au développement de l'intercommunalité reflété dans l'attitude et le discours des cadres. Penser *région*, penser *intérêt général*, penser *solidarité*, c'est encore difficile. Cependant, l'intercommunalité suppose dépasser ses propres frontières politiques et administratives, pour se projeter à l'échelle régionale dans le cadre d'une

14. UCR: *Unión Cívica Radical*. PJ: *Parti Justicialista ou péroniste*.

vision partagée de l'avenir du territoire. Cela demande une réelle évolution de la culture politique en Argentine.

- ▶ Un dernier obstacle est le manque de continuité dans le travail, la difficulté de travailler par écrit, le non respect de la parole donnée¹⁵.

15. Il arrive souvent que l'on appelle pour confirmer sa participation à une réunion et au final qu'il y ait peu de représentants des communes.

5. Conséquences de la politique proposée

La proposition avait pour objectif de réorganiser et de consolider l'institution existante CODENOBA à travers la mise en place d'une politique qui serait à la fois le support de l'institution et la garantie d'un développement local et régional durable.

Préalablement au lancement public et officiel du projet CODENOBA en mars 2004, l'année 2003 a été l'occasion de réaliser un travail d'exploration à partir de demandes explicites de la région et d'apporter des ajustements d'ordre méthodologique au projet originel d'appui technique international. L'intervention de la Coopération Scientifique et Technique de la France — qui intervenait déjà en Argentine dans le cadre de projets bilatéraux France/Argentine en apportant un soutien technique à différentes structures intercommunales du pays — a été d'un intérêt particulier pour le développement du projet. L'organisation systématique de séminaires de formation, la présence de stagiaires sur place ainsi que le suivi de l'UNESCO, ont permis d'articuler dans le vaste territoire du CODENOBA, chacune des interventions. Cela a facilité la formation des membres de l'exécutif intercommunal et des législateurs de chacune des communes membres ainsi que des fonctionnaires des différentes villes et des différentes *áreas*. Le CODENOBA a fonctionné comme un espace de formation, avant et pendant la phase de mise en place des projets communs décidés par l'exécutif intercommunal.

Malgré les obstacles de nature diverse rencontrés tout le long du processus, qu'il s'agisse de la vie politique locale (culture politique), de la prise de décision, des questions administratives ou des modalités locales de

gestion (culture administrative existante), les résultats de l'assistance technique du Programme MOST-UNESCO/Coopération Scientifique et Technique de la France, ont représenté un grand apport en termes techniques et en termes d'action face à l'immobilité opérationnelle que connaissaient les villes regroupées au sein du CODENOBA.

À partir de l'objectif central du projet, cette première étape de travail avec la coopération internationale a montré les résultats qu'il est possible d'atteindre ainsi que le potentiel susceptible d'être développé dans l'espace régional de CODENOBA. Du processus entamé, il convient notamment de souligner les progrès en termes institutionnels, aussi bien au niveau de la prise de conscience de la part des maires (niveau intercommunal) des possibilités de travail politico-technique en commun au-delà des différences politiques, qu'au niveau du consensus sur la nécessité de réorganiser les formes peu engagées du fonctionnement institutionnel. Dans une première étape, l'objectif est la transformation des aspects politico-administratifs, juridiques, techniques et des modalités de gestion a fin de consolider une structure intercommunale capable d'agir sur un vaste territoire. Tout ceci parallèlement à la mise en œuvre et durabilité de projets de développement régional-local.

Pour aboutir à la redynamisation de l'originel « *corridor* productif » et entraîner des changements de nature juridique et administrative, pour transformer CODENOBA en une structure intercommunale durable, les politiques et la méthodologie mise en place ont conformé un « modèle-pilote » d'intervention sur le territoire qui présente un grand potentiel de replicabilité à d'autres échelles nationale et internationale qui exigera, le moment venu, la prise en compte des contextes particuliers de chaque intervention.

Des projets parallèles au projet CODENOBA menés par la coopération française dans différentes provinces du pays ainsi que des expériences menées au cours des années 90 avec peu d'appui provincial et national, sont à l'origine actuellement d'une dynamique nouvelle au niveau des collectivités territoriales et de l'État, à la recherche de nouvelles alternatives pour la mise en place de politiques régionales de développement. L'on cherche à dépasser les échecs des politiques territoriales mises en place au cours des deux dernières décennies, accompagnant les processus de décentralisation. De plus, le modèle (CODENOBA) d'intervention territo-



riale pour le développement présente, sur la scène nationale et provinciale un intérêt particulier au niveau de sa proposition juridique et légale. En effet, la plupart des institutions intercommunales de la décennie passée, ont manqué d'outils juridiques essentiels à la promotion de politiques de régionalisation à l'échelle des provinces et des communes¹⁶.

Un autre aspect important à souligner dans l'analyse et dans la révision méthodologique du processus entamée par CODENOBA, c'est tout le travail réalisé avant le lancement public et officiel du projet. Un travail de sensibilisation relatif non seulement aux questions intercommunales mais aussi à l'institutionnalisation des mécanismes adaptés à la durabilité des projets de développement, a été réalisé. Ce travail s'est traduit par :

- ▶ Un **inventaire des demandes** et de la vision de chaque commune du consortium intercommunal.
- ▶ **Des séminaires et des ateliers de débat** destinés aux maires, aux fonctionnaires et conseillers municipaux de la Région et de la Province de Buenos Aires.
- ▶ Un **diagnostic socio-économique et institutionnel** axé sur les forces et faiblesses de la structure intercommunale.
- ▶ La mise en place d'une **coalition d'acteurs institutionnels** de niveau international, national, provincial et local venant en appui au projet intercommunal. Notamment, le partenariat avec la Coopération Scientifique et Technique de la France à travers de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL) et l'Observatoire des Changements en Amérique Latine (LOCAL) qui a permis l'intervention d'experts et proposé des ajustements méthodologiques à l'intervention sur le territoire.

La participation au projet de la Coopération française en tant qu'acteur institutionnel avec un haut degré de responsabilité à travers ses experts et ses stagiaires, son expérience et sa méthodologie de travail,

16. Malgré la faiblesse institutionnelle pour mener des activités communes à l'échelle des régions existantes, la formation récente de la Région Centre en juillet 2004 (provinces de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos et 7 225 649 habitants), est emblématique. (Source : Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) **Censo 2001**.) Cette Région fait partie de 5 autres régions existantes dans le pays : i) NOA (5 provinces) ; ii) NEA (4 provinces) ; iii) CUYO (4 provinces) ; iv) Région Buenos Aires (1 province et des pourparlers avec la Ville de Buenos Aires) ; v) SUR (6 provinces). Dans la province de Córdoba, la Législature provinciale débat actuellement une loi de régionalisation municipale (qui regroupe 428 communes) dont l'objectif central est l'appui institutionnel au regroupement de communes pour le développement de biens et de services.

sont à l'origine d'un certain nombre d'accords et de choix politiques et techniques qui ont permis la réalisation d'un certain nombre d'activités. La coordination du projet à charge du Programme MOST a été complémentaire avec la présence des stagiaires sur place. De l'autre côté, cela a permis d'organiser dans le territoire un plan de sensibilisation, de formation et d'action avec l'ensemble des communes. En même temps, la présence quasi permanente des stagiaires a permis la formation de groupes de travail mixtes avec des techniciens municipaux et provinciaux dans le cadre de l'organisation administrative, juridique et institutionnelle ainsi que la formulation de projets intercommunaux pour le développement local et régional. Parallèlement, des appuis financiers ont été recherchés au niveau de la BID et des instances nationales et provinciales. Le Ministère de l'Économie de la Province a apporté une contribution financière destinée au montage du siège technique de CODENOBA.

Leçons apprises et analyse prospective en vue d'une politique intercommunale

À partir de la révision des tendances qui ont marqué le pays au cours de la dernière décennie et de l'expérience développée par CODENOBA, nous pouvons tirer un certain nombre de leçons utiles à la mise en place d'une politique intercommunale. Mais ces leçons doivent tenir compte de la culture politique et administrative du pays, du manque d'expérience technique, de l'absence de dialogue entre élus et techniciens ainsi que d'un contexte économique négatif sur lequel s'est greffé un processus de décentralisation important mais sans le transfert des ressources financières correspondantes.

De l'expérience menée jusqu'à aujourd'hui par CODENOBA nous pouvons tirer les analyses suivantes :

- 1.** Le processus mis en place de consolidation de la structure intercommunale a démontré sa capacité à institutionnaliser de nouvelles formes d'organisation et de gestion interne (exécutif et législatif) qui forment désormais une plate-forme structurée pour le développement local-régional. La systématisation des étapes de travail, l'assistance technique internationale à tous les niveaux d'intervention et d'articulation institutionnelle, ont été des facteurs essentiels. En particulier, l'accent mis sur la mise

en place d'outils juridiques-administratifs et la présence quasi permanente d'experts et de professionnels (stagiaires extérieurs) dans le territoire, a facilité le développement méthodique des activités et des décisions politiques locales.

2. Ce sont les leaders locaux, reconnus par leurs actions et fins connaisseurs du système politique local/provincial, les seuls capables de négocier des accords et l'allocation des ressources financières disponibles dans le cadre des programmes de l'État provincial et National. Afin de conforter cette dimension, ils doivent compter sur une coalition d'acteurs locaux qui appuient les initiatives de la région et les stratégies concertées de négociation. La recherche de fonds pour le développement économique exige des accords transparents et des stratégies de "lobbying" face aux pouvoirs supranationaux.

3. Il existe une pluralité de politiques nationales et provinciales destinées à encourager le développement économique et social municipal et qui contribueraient à consolider le processus initié par la coopération internationale. Pour asseoir les progrès institutionnels atteints à ce jour, il est indispensable de mettre en place des stratégies pour la conception de projets communs, mettant en évidence les avantages comparatifs que ceux-ci auraient pour chaque commune et pour la région dans son ensemble. S'il n'est pas encore possible de monter des projets relativement complexes, il est cependant possible d'articuler les interventions qui prennent en compte toutes les demandes sous la responsabilité d'une ou deux villes. La mise en place de ces projets serait l'occasion de tirer parti des ressources humaines présentes sur le territoire et d'encourager les rencontres avec d'autres acteurs locaux (secteur privé) et la citoyenneté.

4. Face à l'éternel débat sur le manque de ressources, il est très important que les gouvernements sous-nationaux aient accès à des ressources qu'ils puissent contrôler, telles que l'impôt sur les bénéfices (un impôt national), qui pourrait ensuite être reversé aux projets intercommunaux et au développement territorial. Un débat national de cette nature est possible mais il implique des alliances entre les communes à l'échelle inter-provinciale. De plus, les structures intercommunales renforceraient leur image de promoteurs du développement territorial régional-local.

Il n'est pas réaliste d'espérer un transfert de pouvoirs volontaire des gouvernements provinciaux vers les communes. Bien au contraire, les gou-

vernements provinciaux ont tendance à préparer des lois qui en apparence encouragent le renforcement des pouvoirs locaux ou intercommunaux mais qui en réalité, tendent à augmenter leurs propres pouvoirs et les ressources à leur disposition. Ces mêmes difficultés apparaissent au moment de la redistribution du pouvoir local entre les communes vers des structures intercommunales ou dans leurs rapports avec la société civile. Le champ de la coopération internationale offre également des opportunités de participation et l'accès à des financements si les collectivités locales dispose des moyens pour formuler et gérer des projets de développement local/régional.

5. L'appui technique international a été un facteur clé de la revitalisation de la structure intercommunale à tous les niveaux de son intervention. En tant qu'équipe de travail, elle a mis à disposition du consortium son expérience afin de mettre en place un modèle de consolidation institutionnelle et d'intervention sur le territoire à partir d'une perspective régionale. Sa capacité à faire face aux difficultés de mise en place des projets, a permis de montrer et d'incorporer de nouvelles modalités d'intervention locale pour la gestion institutionnelle du développement. À partir de cette réflexion, il est primordial de contribuer à la construction d'une solide contrepartie politique et technique capable de défendre ses propres progrès institutionnels et d'intégrer les apprentissages, les connaissances et les pratiques acquises.

Bien qu'il existe de nombreux exemples de processus de régionalisation et de décentralisation politique et administrative (c'est le cas de la France et d'autres pays), dans la plupart des pays d'Amérique latine, la mise en place d'une culture démocratique de gestion, les transferts de pouvoir politique aux échelons local et régional, est un travail qui prendra plusieurs décennies. Les processus de régionalisation des pays, des provinces et des communes sont le résultat de débats à l'échelle de la planète dans un contexte mondialisé et qui ont influencé les différents processus de décentralisation. La prise en compte de ces tendances permet de mieux appréhender les spécificités de chaque contexte, les temps politiques et les changements culturels nécessaires à la mise en place d'outils pour le développement régional.

Comme ultime réflexion, il est important de s'interroger sur la validité du processus de décentralisation mis en place au cours des années 1990 avec

le très grave problème du non transfert des moyens économiques correspondants. Ce processus a obligé les communes à assumer de nouvelles responsabilités tout en gardant de vieilles habitudes « centralisatrices » et peu flexibles au niveau de la gestion municipale. Cependant, cette même décentralisation a été à l'origine des premiers regroupements de communes (similaires au CODENOBA) à l'échelle provinciale et même interprovinciale avec pour objectif la promotion du développement. Ces regroupements se sont faits de manière indépendante et constituaient autant de défis pour les niveaux supranationaux. Ils bénéficiaient de très peu d'appuis institutionnels et économiques de la part de la Nation et des provinces qui par ailleurs, n'avaient de politiques actives de développement local (sauf dans le cas des « corridors productifs » de la province de Buenos Aires et qui ont reçu des apports peu conséquents). Ces facteurs de retard se sont maintenus pendant plus de dix ans et expliquent en partie, l'organisation territoriale et la léthargie dans laquelle se trouvait le CODENOBA. Toutefois, ces expériences constituent des antécédents, des cas d'étude, pour analyser les facteurs et les politiques publiques à moyen et long terme qui devraient être mises en place afin de contribuer au dynamisme des territoires intercommunaux émergents.

5.2

Obstacles ou problèmes potentiels

Pour éviter des risques prévisibles au cours de la phase de mise en place du projet et de la politique de consolidation institutionnelle, la coordination locale et l'assistance technique du projet (Grupo Hábitat y Sociedad/Programme MOST-UNESCO) ont rassemblé des antécédents sur les problèmes rencontrés par le CODENOBA et d'autres projets similaires dans d'autres contextes. De plus, à cette lecture s'ajoute la longue expérience de la coopération française sur son propre territoire (projets similaires dans des contextes différents) et sa pratique de la mise en place de projets semblables en Amérique latine et en Argentine, en particulier au cours de la dernière décennie dans diverses provinces du pays.

Il convient de classer en trois groupes les risques prévisibles qui ont pu apparaître au cours du développement du projet.

1. Temps politiques et outils institutionnels (outils juridiques et administratifs, législation provinciale – *Ley orgánica de Municipios*).

2. L'absence d'une culture de travail en commun (manque de confiance dans le développement de projets communs).

3. Des méthodes traditionnelles de gestion municipale et capacités techniques locales (nouvelles modalités de gestion intercommunale).

Pour chacun des ensembles, nous avons fait des prévisions, plus ou moins ajustées à la réalité du contexte politique, social et technique des communes membres du CODENOBA. Étant donné que l'objectif central du projet de coopération était de recréer l'organisation existante du consortium pour la promotion du développement régional, une série de séminaires de travail (formation-sensibilisation-débats) a été mise en place. Ces séminaires étaient destinés aux maires, conseillers municipaux et fonctionnaires des différentes communes. Les différentes étapes du travail ainsi que le diagnostic socio-économique et institutionnel ont permis de détecter conjointement avec l'exécutif intercommunal les axes du programme :

- ▶ La nécessité d'un changement structurel dans les modalités de fonctionnement de CODENOBA.
- ▶ Adapter la structure organisationnelle aux nouveaux rôles des uns et des autres à l'échelle intercommunale.
- ▶ L'institutionnalisation des nouvelles formes de fonctionnement.

Au cours de cette phase préalable de débats et d'échange avec les experts de la Coopération française, plusieurs approches de la question institutionnelle ont été proposées. Cela a permis une concertation au niveau du plan de travail avec deux objectifs sectoriels à atteindre à travers les actions de coopération et des séminaires de formation afin de compter sur les meilleures ressources humaines disponibles au sein des communes et pour la structure intercommunale :

- ▶ Renforcer la structure intercommunale existante à travers un nouveau statut juridique et des documents annexes dont la charte d'intentions et le règlement interne en tant que cadre juridique pour la prise de décisions.
- ▶ Favoriser la formulation de projets intercommunaux et encourager de nouvelles formes de gestion (culture de résultats) avec l'objectif d'accéder à des financements (internationaux, nationaux et provinciaux).

En ce qui concerne les problèmes prévus en termes de culture organisationnelle, on considère que les séminaires de sensibilisation ont permis d'aborder les difficultés au niveau de la gestion, sans pour autant la transformer complètement, étant donné qu'il existe une longue tradition

de gestions centralisatrices enracinées dans la culture politique et sociale argentine. La changer signifie un long processus de transformation qui se fait « au quotidien » avec le développement des projets intercommunaux et la mise en place des accords qu'ils exigent. Suite à l'expérience de travail avec la Coopération internationale, les acteurs de CODENOBA ont acquis une nouvelle vision de leur territoire et ont pris conscience des faits qui contribuent à la construction d'une nouvelle approche du développement. Ils ont pris conscience qu'« *une politique publique doit aller au-delà du temps politique du mandat (...) renforcer les capacités de planifier entre tous (...) travailler ensemble pour atteindre les objectifs, interagir sur des conceptions stratégiques et des priorités (...) débattre sur des financements communs et l'usage des budgets existants* »¹⁷.

Bien que mentionnée au cours de certains séminaires, la question de la participation de la société civile dans le cadre du processus de consolidation du CODENOBA, n'a pas été très débattue. Le thème a été posé par les experts de la Coopération en référence au nouveau statut et à « *la charte d'intentions qui devait inclure les lignes stratégiques du projet* » (en relation avec l'Exécutif). La participation de la société civile n'a pas été non plus évoquée dans le cadre de l'Assemblée Délibérante. Aucun mécanisme de représentation citoyenne n'a été prévu.

La nécessité de renforcer les liens institutionnels avec la Province de Buenos Aires a été évoquée afin d'éviter d'éventuels obstacles à moyen terme en ce qui concerne la recherche de fonds au niveau des programmes nationaux. Le renforcement des liens avec la Province passe par une plus grande implication dans les projets intercommunaux de la Direction des affaires municipales de la Province. Cette précaution se doit à la relation politique et économique que la Province entretient avec plus de cent communes¹⁸.

17. Phrases prononcées au cours des séminaires avec les experts, les maires et fonctionnaires municipaux (Séminaires de Rivadavia, Nueve de Julio et de Trenque Lauquen – 2004). Fernando Silvestre, Buenos Aires 2004.

18. L'Argentine est un pays fédéral et ses 23 provinces disposent d'une très grande autonomie politique et économique. Chacune d'elles définit, à travers ses lois et normes administratives, la relation institutionnelle et économique avec les communes. La Province de Buenos Aires compte 134 communes et 13.827.203 habitants. *Source*: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo 2001.

Conséquences potentielles

Dans le cadre de l'étape de mise en place du projet de coopération internationale, l'on peut distinguer des effets collatéraux à partir de la validation et des résultats atteints dans le territoire régional-local.

► L'institutionnalisation de la structure intercommunale ouvre un espace territorial et inter-provincial d'actions et d'échanges d'expériences et de méthodologies d'intervention avec d'autres acteurs inter-régionaux qui existent déjà ou qui voient le jour à l'échelle du territoire national. Cette institutionnalisation signifie la possibilité de développer des politiques publiques à l'échelle régionale à partir d'une vision plus intégrale qui dépasse les visions partielles de chaque commune. De même, la coopération internationale offre aux institutions des perspectives de coopération avec des villes ou des régions européennes et latino-américaines dans le cadre de projets de développement régional-local.

► Le renforcement politique et technique de la structure intercommunale et le renforcement du rôle de la Présidence, peuvent faciliter un dialogue plus ajusté avec le Gouvernement de la Province tenant en compte les intérêts sectoriels des différentes communes membres du CODENOBA. Ainsi, l'identification et l'accès aux ressources financières peut se faire dans de meilleures conditions.

► L'engagement d'élaborer un plan de développement régional-local et l'organisation d'un cadre pour la formulation de projets intercommunaux, implique la préparation d'un dossier qui contienne des projets communs, avec l'exigence de renforcer les capacités techniques et d'obtenir des résultats visibles et de qualité. Cette exigence à court et moyen terme, favorise l'intégration de partenaires stratégiques qui viendraient en appui au projet régional, tels que les Universités nationales et régionales, les Centres d'études et les interfaces avec les acteurs du secteur privé.

► Quelques effets politiques peuvent être signalés sur le moyen terme :

- (i) à partir de l'accès à des programmes et des ressources nationales et internationales, on stimulerait la concurrence entre les villes du Consortium pour le leadership du développement régional ;
- (ii) l'intérêt réel d'autres villes d'intégrer le CODENOBA, comme c'est le cas aujourd'hui ;

- (iii) des niveaux plus articulés entre l'action municipale et l'action régionale (gestion intercommunale) avec une plus large participation de la société civile peuvent influencer sur une meilleure gestion des villes et sur la qualité de la vie urbaine et rurale,
 - (iv) une plus grande intégration institutionnelle et économique entre les régions et les provinces faciliterait la mise en place de modalités de coopération politique et technique.
- ▶ L'intégration des conseils municipaux à la structure intercommunale avec un rôle d'appui et de contrôle financier du plan d'exécution, introduit dans le paysage politique des progrès sensibles en termes de culture politique et de gestion: le fait de rendre des comptes face à l'Assemblée régionale (conseillers municipaux appartenant à différentes cultures politiques), la plus grande visibilité de la gestion intercommunale des projets et des actions territoriales, le respect des calendriers et des budgets alloués, sont autant d'indices favorables à une plus grande transparence vis-à-vis du *Tribunal de Cuentas* provincial et face à la citoyenneté.
 - ▶ La mise en place de nouvelles formes de travail qui présupposent de nouveaux espaces de dialogue entre les acteurs (maires et législateurs) permettent de prévoir la création d'accords négociés qui supposeraient l'abandon d'attitudes politiques partisans. L'impact positif de cette expérience régionale, contribue à encourager un processus à long terme avec une plus grande visibilité régionale-locale et nationale. L'intercommunalité est un bon outil de progrès et de dépassement de la vision localiste (querelles de clocher) au service du développement des territoires à partir d'une approche régionale.

5.4

Plan de mise en œuvre

Le programme d'assistance technique a été conçu par la Coopération Internationale (Programme MOST de l'UNESCO et la Coopération Scientifique et Technique de la France) avec l'appui dans une première étape, du Grupo Hábitat y Sociedad, pour être exécuté conjointement avec la structure intercommunale. La conception du programme présentait un certain nombre de propositions en termes de formation et d'actions destinées à institutionnaliser la structure (statuts et annexes) prenant en compte les

résultats du diagnostic socio-économique et institutionnel du territoire ainsi que les demandes de transformation du CODENOBA en une structure intercommunale efficace ayant la capacité de mener le développement régional-local. De même ont été pris en compte les objectifs tels que l'amélioration de la qualité de la vie urbaine et rurale.

Les solutions proposées ont été organisées en fonction du contexte politique, social et économique du CODENOBA et des capacités des neuf communes¹⁹ à être une contrepartie technique de la coopération internationale²⁰.

Au cours de cette première phase, différentes étapes ont été conçues et articulées autour du programme de coopération et de l'objectif central, le renforcement de la structure intercommunale et son institutionnalisation. De même, il s'agissait d'atteindre les objectifs de la politique proposée. À partir de ce travail exploratoire d'identification des besoins, et dans certains cas des demandes, il a été décidé conjointement avec le CODENOBA, l'organisation d'actions liées dans un premier temps, au diagnostic socio-économique qui a permis d'identifier les forces et les faiblesses des communes membres et légitimer l'annualisation du projet. La perspective des différentes étapes ponctuées par les séminaires en présence de la coopération internationale, prévoyait des apports dans les domaines suivants :

- (i) Sensibilisation et formation des élus et des cadres territoriaux.
- (ii) Consensus en matière d'actions à mener via la charte d'intentions.
- (iii) Formulation d'un nouveau statut et d'un nouveau règlement interne.
- (iv) Développement d'une cadre pour la formulation de projets dans des domaines définis dans la charte d'intention (Sport et Culture).
- (v) Apport de ressources financières par la structure intercommunale consolidée.

Toutes ces étapes du projet de coopération ont été mises en place de manière différente et dans les temps définis dans le programme de travail.

19. En juillet 2004, la commune de Carlos Tejedor a manifesté sa volonté de quitter le consortium. À l'heure actuelle CODENOBA regroupe 9 communes.

20. Cf. Rapport de Mission de Béatrice Melin (IHEAL-Coopération Française) du 24 août 2004.

Les difficultés qui ont surgi sur les plans institutionnel et humain, nous supposons qu'elles sont liées au manque d'expérience de travail en commun (culture politique et organisationnelle existante) et la conséquente lutte entre les communes pour des espaces de pouvoir individuel au-delà de leur appartenance politique. Aussi, nous constatons la nécessité d'un plus grand appui institutionnel et économique de la part du Gouvernement provincial pour minimiser les questions de politique interne et faire la promotion d'une « grande politique d'État » (provincial) pour l'organisation et consolidation des structures intercommunales capables de renforcer des processus locaux et d'assurer la durabilité des projets de développement local et régional.

5.5

Homologation et adaptabilité

Aussi bien le modèle d'intervention territorial que la méthodologie *globale* peuvent être appliqués dans des contextes similaires et facilement adaptables à des contextes différents (replicabilité). Cependant, il est important de souligner l'impossibilité des copies « quasi » automatiques du modèle d'intervention dans les contextes mentionnés s'ils ne subissent pas des ajustements à des variables clés du processus de formulation et de mise en place.

Dans le cas de contextes similaires :

- ▶ Analyser le contexte politique et administratif, le contexte socio-économique et culturel de la région. En particulier la relation politique et institutionnelle entre les provinces et les communes.
- ▶ Détecter les capacités et le potentiel existent (le potentiel de leadership inclus) et réaliser un diagnostic préalable à la formulation définitive du calendrier et du plan d'action.
- ▶ Intégrer et étudier d'autres « cas développées » pour tenir en compte les succès et les difficultés afin d'ajuster le cadre méthodologique de la mise en œuvre.

Pour le cas de contextes différents :

- ▶ Adapter la mise en œuvre d'une politique intercommunale à la volonté politique de transformation territoriale existante dans chaque contexte.

- ▶ Adapter le calendrier et le plan d'action au public d'élus (exécutif et législatif) et autres acteurs locaux afin de construire une plate-forme d'appui locale-régionale capable de mener la politique intercommunale.
- ▶ Capitaliser la « mémoire historique-critique » intercommunale existante, les expériences de fonctionnement et les éléments de base locaux et provinciaux qui facilitent la conception du modèle intercommunal pour le développement local.

6. Suivi et évaluation

Le projet de coopération internationale ne dispose pas à cette étape, d'une grille d'évaluation et de suivi. Il faudrait prévoir, dans un premier niveau d'évaluation, une équipe technique de suivi, de pilotage et de registre des actions avec leurs différents rapports d'avancement pour construire un système intégré d'évaluation. La responsabilité des évaluations pourrait être à charge d'une commune membre du CODENOBA (décentralisation opérationnelle) et/ou chercher une articulation avec un acteur extérieur (Université, Centre d'Études, ONG locale).

6.1

Évaluation préliminaire

Au cours des différentes phases, il est possible de mettre en place des grilles d'évaluation qui mettront en évidence le degré d'avancement institutionnel et la complexité politique de la région. La lecture transversale FODA fournit des informations stratégiques de valeur pour la formulation des prochaines propositions que fera la coopération internationale pour l'année (2005-2006). Elles constituent une source d'information précieuse pour la mise en place du plan d'action qui devra être préparé par CODENOBA.

Forces

1. La décision prise par l'Exécutif intercommunal d'adopter de nouveaux statuts constitue un important progrès d'ordre institutionnel. D'un point de vue politique/technique, le fait de disposer avec ce type de document et de ses annexes (charte d'intentions, règlement interne, Comité de pilotage

pour le suivi de projets) instaure une plus grande transparence au niveau du fonctionnement des institutions et facilite la définition des priorités de l'action intercommunale.

2. L'intégration des conseils municipaux à l'Assemblée législative représente une importante innovation au niveau de la structure de l'organisation, jouant un rôle d'appui et de contrôle financier du CODENOBA. Cela confère une légitimité plus démocratique aux actions de l'exécutif intercommunal (décisions prises) et la possibilité de faire des recommandations et des suggestions en vue de la formulation de politiques publiques pour la région de communes.

3. Mise en place de politiques innovantes et de nouvelles pratiques intercommunales. Il est à prévoir qu'avec le développement et le renforcement du consortium, ces dimensions de la gestion territoriale seront de plus en plus transparentes.

4. Organisation du travail commun entre la coopération internationale et les fonctionnaires pour la mise en place des objectifs du projet. De même, la formation de groupes de travail mixtes (professionnels français et spécialistes argentins) et/ou locaux pour la formulation et exécution de projets communs a contribué à organiser le travail.

5. Face aux traditionnelles politiques centralisées (niveau national ou provincial) de développement régional, ce modèle d'intervention local est un exemple de construction institutionnelle décentralisée capable de garantir un développement durable des territoires.

6. Systématisation de la proposition de travail de la coopération internationale afin de concevoir un modèle d'intervention local/régional pour la mise en place de politiques intercommunales.

7. Organisation systématique de la formation au moyen de séminaires, ateliers et débats avec les élus (exécutif et législatif) et les fonctionnaires territoriaux. La formation des ressources humaines servira de base au futur projet intercommunal. Cette méthode a permis de diffuser des connaissances et des apprentissages utiles aussi bien dans le contexte municipal qu'intercommunal.

8. La réalisation préalable du diagnostic socio-économique et institutionnel de CODENOBA a permis de connaître les profils municipaux de chaque commune et de légitimer la proposition technique à mettre en place.

9. Le nouveau statut intègre une conception plus démocratique et solidaire de la responsabilité civile et pénale de chacun des membres de l'exécutif intercommunal, face au *Tribunal de Cuentas* provincial. Ceci modifie les dispositions préexistantes qui désignaient le Président du consortium comme seul responsable juridique avec ses biens.

10. La construction méthodologique du projet de coopération s'est faite à partir d'une approche ouverte qui a permis l'apprentissage dans la manière de détecter et de corriger les erreurs et de permettre une plus grande diversité et flexibilité dans la mise en œuvre du plan de travail. Cela a également permis d'articuler une coalition d'acteurs institutionnels internationaux et nationaux autour du projet CODENOBA, qui ont fait que la présidence de la République Argentine le déclare d'intérêt national²¹.

Faiblesses

1. L'absence d'une expérience commune en matière de développement régional. Cette réalité rend difficile les accords et les consensus requis pour mettre en œuvre des propositions conjointes aussi bien d'ordre politico-institutionnel que technique, notamment dans le cadre de la formulation de stratégies et de politiques publiques de développement.

2. Peu de projets communs de développement qui permettent de mettre à l'épreuve les outils juridiques et technico-administratifs élaborés et approuvés d'un commun accord (CODENOBA/Coopération internationale). Il faut plus de volonté politique de la part de l'exécutif et du législatif intercommunal pour négocier des ressources financières avec la Province pour des projets d'investissement.

3. La nécessité de renforcer l'équipe technique locale, le chef de projet, les coordinateurs des groupes de travail pour la formulation de projets de développement de plus grande envergure (faiblesses de la Région détectées dans le diagnostic socio-économique) et en tant que contrepartie technique de la coopération internationale dans la prochaine étape du projet.

4. Bien que le nouveau statut juridique représente la vision politico-administrative des maires de CODENOBA et leurs priorités locales, il s'agit

21. Cf. les divers rapports écrits par Nicole Maurice. Programme MOST/UNESCO, 2003/2004.

d'un modèle de statut très centralisé ce qui rend difficile les modalités de travail et les responsabilités horizontales. Les statuts laissent apparaître une excessive concentration du travail technique au sein de la Présidence (Maire d'une des villes). Il faut également souligner l'absence de participation de l'Assemblée Délibérative dans la formulation des projets intercommunaux.

5. Nécessité d'élaborer un plan de promotion du développement régional/local et des modalités de mise en œuvre, continuité et durabilité des projets face au mandat extrêmement court du Président fixé dans le statut (une année). Cela faciliterait l'apprentissage commun de la gestion du développement à moyen terme et au-delà des échéances électorales.

6. Au cours de cette étape de consolidation, l'institutionnalisation de la participation de la société civile n'a pas été prévue. La participation de la société dans formulation des politiques publiques, peut contribuer à la création de nouveaux mécanismes de contrôle des finances publiques, favorise la transparence de la gestion publique et les conditions de la gouvernance locale et régionale. De même, elle apporte des innovations dans le partenariat de la structure intercommunale avec le secteur privé et facilite la gestion des élus locaux.

Opportunités

1. À partir du processus mis en place, il a été possible de fixer les priorités en termes de développement pour la région et de mettre en place une organisation. Cela permettra au CODENOBA de mettre au service de son territoire son potentiel en tant que structure intercommunale et d'avoir le leadership de la promotion des politiques publiques à une échelle régionale. Cette opportunité est renforcée par les innovations en termes de fonctionnement et d'organisation introduites dans le CODENOBA ainsi que par la présence des législatifs municipaux au sein d'une assemblée intercommunale qui accompagne le processus en cours.

2. Il serait également opportun d'utiliser les capacités installées par l'assistance technique internationale pour mettre en place à cette étape, un plan de formation intercommunal. Cette formation devrait être adressée aux équipes techniques, aux différents acteurs municipaux et à la société civile afin que les projets qu'ils mènent en partenariat accèdent à des financements à l'échelle du pays, de la province et d'organismes internationaux.

3. Le CODENOBA, représente une opportunité d'introduire de nouveaux mécanismes de participation de la citoyenneté dans les décisions comme indice de bonne gouvernance intercommunale. L'objectif est de capter des idées et de canaliser les énergies de la société civile afin d'atteindre avec succès les objectifs du développement régional. En contrepartie, la communauté assume le plan de développement comme un outil pour l'amélioration de la qualité de la vie urbaine et rurale.

4. L'expérience actuelle de CODENOBA, pourrait constituer un modèle d'organisation dans le cadre de la politique de promotion des régions de communes menée depuis l'État national et provincial. Ce serait l'occasion d'influer sur les débats en cours relatifs aux réformes destinées à consolider les régions de communes existantes ou à venir.

Menaces

1. Les faibles capacités de négociation constituent un risque potentiel tel que cela a pu être constaté à certaines étapes du processus²². Il s'agit de modalités de « non-gestion » qui auraient pu interférer sérieusement dans la continuité du projet de coopération et sur le plan de travail décidé entre la coopération internationale et le CODENOBA. Bien que les propositions de consolidation institutionnelle aient été centrées sur la nécessité d'un changement de culture politique et administrative afin de renforcer les espaces de dialogue et l'intérêt pour le discours de l'interlocuteur, c'est la continuité des interventions intercommunales qui renforceront les actions décidées. Apparaît également la nécessité solidaire de dépasser les obstacles liés à des questions politiques, à des attentes imprévues dans les étapes de résolution, à des failles dans la communication entre les communes ou à l'absence de ressources financières. Tout cela exige des niveaux de formation en termes de stratégie et de gestion pour contenir cette menace potentielle qui généralement, est à l'origine de la tension qui surgit au moment de la formulation d'une proposition entre la structure intercommunale et les communes. Cette réalité mérite un dialogue permanent entre les acteurs (Maires) pour assurer la durabilité du processus. Une plus

22. Cette réalité s'est manifestée dans le rôle actif comme nœud articulatoire et de médiation joué par la coopération internationale face à la difficulté des maires à dépasser certains problèmes d'ordre politique, personnel ou technique. L'exécutif n'a pas pris en compte que ces discussions ont lieu d'ordinaire au sein de corporation afin d'arriver à des accords.

grande pratique de la négociation, de la médiation et du consensus des intérêts publics, sont des concepts employés dans la formation des élus dans beaucoup de villes européennes et d'Amérique du sud et du nord.

2. Étant donné le mode de fonctionnement du CODENOBA au cours de la dernière décennie, il n'existe pas d'archives intercommunales, étant donné que tout se faisait oralement. À partir des changements introduits par l'assistance technique internationale et acceptés par la structure intercommunale, des innovations ont été apportées au niveau de la gestion administrative de l'exécutif (systématisation des réunions, agenda des activités, rapports des réunions et l'appui d'un secrétariat). Cependant, il est possible de percevoir un risque institutionnel latent qui se reflète dans une faible continuité des politiques et des actions planifiées et dans le fait de ne pas disposer d'instruments pour organiser une mémoire historique et critique des pratiques intercommunales avec ses succès, ses échecs et ses résultats en termes de gestion du développement. En vue de la prochaine étape de travail avec la coopération internationale, cette menace latente devrait être prise en compte depuis l'exécutif intercommunal dans la formation d'un groupe de suivi du projet global et de ses actions sur le territoire afin de faciliter la retro alimentation avec les processus avenir.

3. En tant que structure institutionnelle, le CODENOBA assume une importance critique en créant une nouvelle culture organisationnelle destinée à développer des stratégies et des politiques qui facilitent les modalités d'innovation dans la gestion des territoires. Aussi, la gestion d'un processus d'innovation territoriale exige-t-elle des négociations politiques (appui politique supranational) et des capacités de médiation des intérêts sectoriels pour la mise en place de propositions et de projets. L'exclusion de la participation de la société civile dans son ensemble comme un acteur local qualifié pour la gestion territoriale, apparaît comme une menace pour la durabilité du projet dans sa globalité, étant donné qu'il perd l'occasion de profiter du potentiel et des ressources des organisations et des institutions de la société civile. Cette exclusion diminue les possibilités d'interface avec le secteur public et le secteur privé et avec la citoyenneté pour la durabilité des plans, des programmes et des projets de développement.

Indicateurs

Les propositions et actions mises en place par la coopération internationale peuvent être mesurées à partir d'indicateurs quantitatifs et de résultat pour l'ensemble des séminaires, ateliers et débats réalisés dans le CODENOBA. Au même temps, il faudrait mettre en place des indicateurs qualitatifs pour mesurer l'impact du projet dans les structures municipales des communes membres et dans la société civile. Il serait important de connaître le degré de connaissance et d'information sur le projet intercommunal dans le secteur privé et dans la société civile et connaître leur intérêt à participer dans des projets communs de développement local et régional. Il faudrait également connaître, au niveau des axes prioritaires de développement, les niveaux d'articulation possibles entre l'action de la Province et celle de la structure intercommunale. Nous ne disposons pas de rapports de suivi de ce processus depuis la structure intercommunale. Il existe en général un manque d'expérience des communes dans la réalisation d'évaluation systématiques de leurs propres actions. Un apport important de la coopération technique internationale serait de faciliter l'articulation avec un acteur local (université ou autres) en vue de l'installation d'un système d'évaluation, suivi, pilotage de projets et dans la construction d'indicateurs. La conduite d'un cadre logique devrait être incluse dans la formation à la formulation de projets.

Retour d'informations

Pour la structure intercommunale, il existe une gamme élargie de possibilités d'échanges locaux et internationaux qui exigent des stratégies et des capacités spécifiques pour être mises en œuvre. En fonction du niveau de consolidation de la structure exécutive, il est possible d'organiser diverses facettes de retro alimentation institutionnelle et sociale qui génèrent de nouveaux apprentissages et le renforcement de la propre structure.

► Dans une première instance, l'installation d'un système d'évaluation générerait une retro alimentation continue et interne au projet et en même temps externe au niveau institutionnel entre les communes membres de CODENOBA. L'information traitée ouvre des possibilités d'échanges techniques avec d'autres institutions internationales.

- ▶ Un autre mécanisme d'interaction active nous renvoie à la construction de la propre histoire du CODENOBA et de chacune des communes membres. Ce travail en commun devrait partir d'une initiative de l'exécutif intercommunal. De plus, ce travail collaborerait avec les projets communs dans les domaines de la culture et du sport actuellement en cours, à travers une plus grande visibilité de la diversité et de la pluralité des histoires et des acteurs locaux. C'est un outil utile à la promotion d'une identité partagée de la région municipale et permet en même temps l'appropriation du projet intercommunal par la communauté.
- ▶ Un espace de communication avec d'autres structures intercommunales, nationales et internationales est un mécanisme efficace d'accès à de nouvelles connaissances et à de nouvelles modalités de gestion. Dans un premier temps, l'organisation d'un échange systématique avec les structures intercommunales qui travaillent avec la Coopération française dans diverses provinces du pays²³, tendrait à renforcer les aspects que ces structures ont en commun à partir de leur collaboration avec l'assistance technique internationale. En même temps, un système d'information en réseau entre les régions municipales, favoriserait l'échange de « bonnes pratiques » dans la gestion de politiques publiques pour le développement local et régional.
- ▶ Enfin, un mécanisme décentralisé de retro alimentation horizontale, pourrait résulter de la relation avec des « villes ressource » reconnues par leurs expériences réussies de mise en œuvre d'une politique locale, de gestion et de formation des ressources humaines dans le cadre de projets spécifiques. Cette modalité est peu utilisée en Argentine malgré l'existence d'expériences de très haut niveau (« villes références »)²⁴. Une coopération horizontale a deux avantages. Tout d'abord, elle apporte une décentralisation des actions et des responsabilités étant donné qu'une ville de la structure intercommunale assume l'assistance technique pour mettre en

23. Actuellement, la Coopération française travaille avec des structures intercommunales dans les provinces de Jujuy, Mendoza et Chubut.

24. Dans le cas de CODENOBA, la ville de Trenque Lauquen a une expérience reconnue à l'échelle nationale dans la gestion des déchets solides urbains depuis plus de dix ans. La ville de Rosario (Provincia de Santa Fe) est reconnue internationalement par le succès de ses politiques publiques de décentralisation et de participation citoyenne, de planification urbaine participative et de gestion de projets communs (Amérique latine/Union Européenne).

œuvre un projet intercommunal. Ensuite, elle met en valeur la contribution d'une des villes dans le renforcement des capacités de la structure intercommunale.

6.4

Contrôle

À partir des différents documents disponibles du « Projet de Consolidation institutionnelle du CODENOBA » et des résultats obtenus à cette étape (qui inclut trois sous étapes), nous pouvons distinguer deux niveaux définis de contrôle du projet et du plan d'action. Un niveau local-régional et un autre sous-national et provincial. Aussi, une proposition d'assistance extérieure des activités pendant une période postérieure apparaît dans le projet de coopération. Cette possibilité d'un contrôle opérationnel, encore non défini, correspondrait à la nécessité d'un système d'évaluation et de suivi qui pourrait apporter une méthodologie de suivi des plans d'action (formation et élaboration d'outils) ainsi que le contrôle continu du projet.

Niveau local-régional (organe législatif)

Il correspond à l'Assemblée intercommunale prévue dans le projet de coopération (statut du CODENOBA). Il prévoit la représentation législative des neuf communes membre du CODENOBA, et de sa diversité politique. Son rôle est de voter le budget et le bilan des comptes de la région intercommunale. Aussi, l'Assemblée joue un rôle de contrôle des actions de l'Exécutif et des finances. Elle ne participe pas à l'élaboration de la politique intercommunale ni au suivi de ses projets.

Niveau sous national et provincial

Le *Tribunal de Cuentas* de la Province contrôle les ressources financières allouées et/ou autorisées par le gouvernement provincial dans le cadre de la *Ley Orgánica de Municipios*. Il contrôle aussi la responsabilité civile et pénale de l'exécutif du CODENOBA. Il ne fait pas le suivi du plan d'action.

Conclusions

À l'heure où nous terminons la rédaction de ce document, le processus de consolidation du CODENOBA se poursuit. Le processus est encore fragile et peut s'interrompre à tout moment étant donné l'importance des défis en termes de culture politique.

Parmi ces défis, il est important de contribuer depuis la coopération internationale au développement aussi bien à l'échelle locale et régionale, d'une culture de projet. Qu'est-ce qu'un projet? Pour le développement local et régional, un projet de territoire est un ensemble d'objectifs que fixent de manière collective les acteurs d'un territoire en fonction de la vision que ces acteurs ont du territoire et de son développement. Le projet se traduit par une stratégie destinée à exécuter les projets et se concrétise par une charte d'intention qui est un accord politique qui traduit l'engagement de chacun des acteurs²⁵. À l'heure actuelle, l'expérience de travail avec CODENOBA a démontré que tous les acteurs ne sont pas engagés avec le développement²⁶, de leur territoire. Aussi, le projet s'inscrit dans le cadre d'un modèle de développement, d'une vision et d'une ambition pour l'Argentine qui ne semble pas encore défini par les autorités nationales, provinciales et locales de ce pays.

Le deuxième défi est celui d'instaurer une nouvelle culture administrative à l'échelle de la fonction publique et de son fonctionnement interne:

- ▶ L'accès à la fonction publique devrait se faire par concours ou sous une forme de sélection en fonction des compétences. Les cadres ne devraient pas avoir d'appartenance politique pour y accéder.
- ▶ Au sein de la fonction publique, il faudrait développer davantage une culture écrite de travail. Généralement, les cadres ne préparent pas les réunions, ne prennent pas de notes, ne rédigent pas de rapports, ne fixent pas d'objectifs à atteindre, n'ont pas l'habitude de travailler par mail. La solution passerait par l'instauration de règles précises de travail qui privi-

25. Didier Minot et al. *Le projet de Territoire. Élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire*. Document réalisé par l'École des Territoires. Sartrouville: La Bergerie Nationale et le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 2001, 177 p.

26. Francis Morin, Directeur de l'École des territoires, France.

légient la circulation de l'information, la transparence et le consensus, la continuité des actions.

Le troisième défi est d'ordre démocratique. Il a été très difficile de faire accepter l'idée du débat constructif. Les personnes refusent la confrontation ouverte, optent pour le mutisme et préfèrent abandonner la place publique pour se concerter dans l'ombre ce qui crée des malentendus politiques et la paralysie de la gestion locale/régionale. Quand le débat est plus destructif que constructif c'est qu'il existe une très grande méfiance entre les maires qu'ils soient du même parti ou du parti opposé.

Enfin, les autorités locales devraient s'impliquer beaucoup plus dans la réflexion sur le territoire. Leur rôle est irremplaçable. Ils doivent alerter l'opinion publique ainsi que les acteurs publics et privés, démontrer qu'il y a urgence, l'urgence de mettre un terme à la crise dans laquelle est longée toute la Région. Les élus devraient accepter de courir des risques politiques, tracer une perspective, organiser un débat. Aujourd'hui, plus que jamais, les leaders locaux doivent s'unir pour penser le territoire et convoquer les énergies de toute la société sans craindre le débat d'idées opposées.

Documents Politiques sociales

1. *À la recherche de nouvelles stratégies de développement ; enjeux du Sommet social.* Ignacy Sachs, 1995.
2. *De l'exclusion sociale à la cohésion sociale.* Sophie Bessis, 1995.
3. *Cybernetics of Global Change: Human Dimensions and Managing of Complexity.* M. Mesarovic, D. McGinnis et D. West, 1996. (Disponible en anglais seulement)
4. *Multiculturalisme : nouvelles réponses de politiques publiques à la diversité.* Christine Inglis, 1996.
5. *Démocratie et citoyenneté dans la ville du XXI^e siècle.* Céline Sachs-Jeantet, 1997.
6. *Sustainability: A Cross-Disciplinary Concept for Social Transformations.* Egon Becker, Thomas Jahn, Immanuel Stiess et Peter Wehling, 1997. (Disponible en anglais seulement)
7. *Nouvelles configurations villes-campagnes,* Ricardo Abramovay et Ignacy Sachs, 1999.
8. *Lutte contre la pauvreté urbaine : un cadre général pour l'action.* Denis Merklen, 2001.
9. *Domestic Democracy and International Democracy: Deficits.* David Steele, 2002. (Disponible en anglais seulement)
10. *Migration de la main-d'œuvre rurale en Chine : défis pour les politiques,* Zhan Shaohua, 2005.
11. *L'intercommunalité : CODENOBA, une réussite argentine,* Nicole Maurice et Clara Braun, 2005.
12. *Politiques contre la pauvreté et citoyenneté : le cas de "Chile Solidario",* Julieta Palma et Raúl Urzúa, 2005.



13. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones: le cas du Pérou*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.
14. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones: le cas de la Bolivie*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.
15. *Les drogues et les droits humains des paysans et des autochtones: le cas de la Colombie*, Carolina Navarrete-Frías et Francisco E. Thoumi, 2005.

Hors série. *Participation publique dans le développement social durable des villes*. György Enyedi, 2004.

Hors série. *Sciences sociales et politique sociale: Des dilemmes nationaux aux opportunités mondiales*, Richard E. Lee, William J. Martin, Heinz R. Sonntag, Peter J. Taylor, Immanuel Wallerstein et Michael Wieviorka, 2005.

Les documents sont disponibles sur le site Web MOST :
www.unesco.org/shs/most

Gestion des Transformations Sociales (MOST)

Priorité aux politiques

Tout en continuant à promouvoir la recherche internationale, comparative et politique sur les transformations sociales contemporaines, MOST fait désormais de l'interface entre l'élaboration des politiques et la recherche en sciences sociales sa principale raison d'être. Le programme est axé sur la viabilité des transformations sociales, d'où la nécessité de mener une action sur les plans normatif, analytique et stratégique/politique. Les efforts doivent se concentrer sur la recherche qui peut être appliquée directement par les décideurs et les groupes de sensibilisation.

L'axe d'action prioritaire de MOST consiste donc à établir et relier entre eux des réseaux internationaux d'action publique et de chercheurs renommés afin de mettre la recherche en sciences sociales au service de politiques concrètes. Cela implique un rapprochement entre le monde de la recherche fondamentale et les responsables politiques au sein des gouvernements, les institutions, les ONG, la société civile, le secteur privé et l'UNESCO même.

Le programme MOST mesure plus précisément l'impact de la recherche sur la politique, dirige des études de cas sur ce thème, transmet un savoir-faire dans les initiatives de développement et permet d'échanger des informations sur l'élaboration de politiques fondées sur la recherche.

Instruments à l'usage des décideurs

Les Documents politiques consacrés aux transformations sociales et basés sur les conclusions d'analyses politiques provenant des travaux de MOST et d'autres sections du Secteur des Sciences Sociales et Humaines (SHS) s'adressent aux responsables politiques, aux groupes de défense des intérêts, et au monde des affaires et des médias.

SHS cherche de nouveaux moyens de diffuser des informations pertinentes à des groupes cibles tels que les ministres du développement social, les médiateurs, les groupes de défense d'intérêts, les Commissions nationales pour l'UNESCO et les autorités locales. Aussi un nouveau site Web a-t-il été préparé pour la gestion des savoirs en ligne et le travail en meta-réseau pour la stratégie et la prise de décision. Cette «banque de connaissances» utilisera des outils innovateurs et sophistiqués pour faciliter l'accès aux données de recherche innombrables et fort complexes.