

Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe



La crise de l'intercommunalité en Guadeloupe

Julien Merion

Numéro 150-151, mai-août-septembre-décembre 2008

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1041711ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1041711ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société d'Histoire de la Guadeloupe

ISSN

0583-8266 (imprimé)

2276-1993 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Merion, J. (2008). La crise de l'intercommunalité en Guadeloupe. *Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe*, (150-151), 97-107.
<https://doi.org/10.7202/1041711ar>

Tous droits réservés © Société d'Histoire de la Guadeloupe, 2008

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

La crise de l'intercommunalité en Guadeloupe

*Julien Merion
(CAGI)
Chargé d'enseignement*

La question de l'intercommunalité occupe une place importante dans le débat sur le développement local. Elle reflète de façon relativement significative le niveau d'intégration d'un territoire et la qualité de son personnel politique. C'est peu dire que d'affirmer que l'intercommunalité et d'une manière plus générale la coopération entre acteurs publics sont des critères de modernité et d'adaptabilité de l'administration face aux défis et aux enjeux de nos sociétés post-modernes. Malgré tout, l'intercommunalité pose de réels problèmes concernant la superposition d'échelons de décision ne disposant pas de la même légitimité. Peut-elle se réduire à une simple affaire de circonstance pour augmenter les ressources de communes desséchées ? Ne doit-elle pas s'adosser à une vision du développement avec le risque évident de faire éclater les cadres administratifs traditionnels ?

Autant dire qu'il s'agit d'une question éminemment politique. L'intercommunalité pour quoi faire ? Pour quel projet ? Pour quelle ambition ? De nombreuses questions se posent aujourd'hui sur l'efficacité de la coopération intercommunale. Si ses mérites sont aujourd'hui souvent proclamés, les critiques ne manquent pas.

Au 1^{er} janvier 2008, la France comptait 2 583 établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre, regroupant 33 636 communes soit 54,6 millions d'habitants. Cela représente 91,7 % des communes françaises et 86,7% de la population¹.

Dans un sondage² réalisé en octobre 2005 par l'IFOP, 87% des Français estiment que l'intercommunalité est une bonne chose pour leur

1. Communiqué de la Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales) du 25 janvier 2008.

2. Sondage réalisé à la demande de l'Assemblée des communautés de France, paru dans *Maire Info* du 4 octobre 2005.

commune. Pour autant, l'intercommunalité n'est pas toujours bien vue de tout le landerneau politique. Elle a aussi ses détracteurs. En octobre 2005, deux députés UMP, Patrick Beaudouin et Philippe Pemezec ont rendu public un *Livre noir de l'intercommunalité* issu des réflexions d'un groupe de travail informel de députés sur l'intercommunalité. Dans ce document on peut lire :

« La loi Chevènement est une source de grave insécurité juridique car la frontière entre la compétence communale et la compétence intercommunale n'est jamais clairement définie. »³

Les principales dérives constatées :

- une fiscalité mal maîtrisée ;
- une absence trop fréquente d'économies d'échelle ;
- des doublons de poste ;
- une coquille vide ;
- une intercommunalité d'aubaine sans projets concrets.

Cependant, dans la même période, le ministre délégué aux collectivités soulignait au congrès des maires et présidents de communauté, le 23 novembre 2005, que le Gouvernement misait pleinement sur l'intercommunalité et annonçait l'envoi imminent aux préfets d'une circulaire pour sa relance. Il préconisait un nouvel âge autour de trois axes prioritaires :

- la rationalisation des périmètres, en évitant de créer des structures reposant sur deux communes ;
- la définition de l'intérêt communautaire ;
- la clarification des relations financières entre communes et EPCI⁴.

Placée au cœur du débat politique en France, l'intercommunalité est-elle perçue de la même manière dans les DFA⁵ et plus singulièrement en Guadeloupe ? Alors que le 7 décembre 2003, la Guadeloupe, dans un cri strident de francité, votait pour le droit commun et l'assimilation législative, comment expliquer ce décalage entre les pratiques administratives de part et d'autre de l'Atlantique⁶ ?

1. L'INTERCOMMUNALITÉ EN GUADELOUPE : UN DÉFI DIFFICILE À RELEVER

L'intercommunalité en Guadeloupe ne peut se comprendre sans le rappel rapide de l'histoire communale de ce pays. C'est le décret gubernatorial du 20 septembre 1837 qui va généraliser l'institution municipale et créer ainsi officiellement les 34 communes sur le modèle métropolitain. Dans la foulée, la loi de 1884 va s'appliquer en 1887 et faire de la commune un lieu d'expression démocratique et une entité particulièrement vivante. Il s'ensuivra un fort sentiment d'appartenance qui va s'imposer à partir des sections et des quartiers.

3. Cité par *Maire Info* du 6 octobre 2005.

4. EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

5. DFA : départements français d'Amérique.

6. À l'occasion de la consultation sur l'évolution institutionnelle, voulue à l'origine par la grande majorité des élus, les électeurs ont répondu NON à 72,94% des suffrages exprimés.

En réalité, jusqu'à une période relativement récente, l'horizon administratif et politique de nombreux guadeloupéens s'arrêtait à leur commune de naissance. C'est vers les années 1960, avec la fin de l'économie de plantation, que la ruralité cède peu à peu le pas à l'urbanité.

Qu'en est-il dans la réalité de la construction intercommunale en Guadeloupe ? Le premier syndicat de communes voit le jour en Guadeloupe le 8 décembre 1949 (syndicat intercommunal des eaux et assainissement de Basse-Terre/Saint-Claude). La naissance de ce syndicat officialise la coopération informelle qui avait été amorcée en 1930 entre les deux communes. C'est donc le point de départ officiel de la coopération intercommunale institutionnalisée.

De 1949 à 1960, aucune création nouvelle ne pointe à l'horizon de la coopération. Il faut attendre 1963 pour voir apparaître de nouvelles structures intercommunales. Celles-ci sont la conséquence des mutations que subit la société guadeloupéenne qui passe brutalement d'une société de plantation à une société de consommation.

Ainsi vont naître une pléiade de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), la plupart destinés à réaliser l'adduction en eau potable et l'assainissement. Dix SIVU seront créés entre 1963 et 1973. Leurs compétences portent sur l'adduction en eau potable, l'assainissement, la gestion de certaines structures (piscine, abattoir...). C'est la période de l'équipement de la Guadeloupe en infrastructures de base nécessaires à la modernisation du pays.

Dans les années 1970, avec la crise de l'industrie sucrière et la nécessité d'impulser des actions économiques dans les grands bassins canniers, trois syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) seront créés : Marie-Galante, Nord Grande-Terre et Nord Basse-Terre.

Qu'en est-il aujourd'hui ? La Guadeloupe compte quatre communautés de communes :

- Marie-Galante, créée en 1994 (la première de l'Outre-mer), regroupant les trois communes de l'île (Capesterre, Grand-Bourg et Saint-Louis) ;
- Nord Grande-Terre, en 1999, regroupant les communes d'Anse-Berland et de Port Louis ;
- Nord Basse-Terre, en 2000, regroupant les communes de Deshaies, Lamentin et Sainte-Rose ;
- Sud Basse-Terre, en 2002, regroupant les communes de Baillif, Basse-Terre, Goubeyre et Saint-Claude.

Ces structures représentent 12 des 32 des communes de l'archipel (37,50%) et 90 000 habitants (19% de la population)⁷. C'est, de tous les départements d'Outre-mer, le moins bien pourvu en structures intercommunales à fiscalité propre. À titre de comparaison, la Guyane dispose de trois communautés de communes représentant 82% des communes et 85% de la population. La Martinique est couverte à 100% avec deux communautés d'agglomération et une communauté de communes. La Réunion, quant à elle, compte quatre communautés d'agglomération et une communauté de communes, ce qui représente 96% des communes et 94% de la population.

7. Chiffres fournis par l'Association des maires de Guadeloupe.

Dans la pratique, la Guadeloupe est restée fidèle à l'intercommunalité classique abandonnée aujourd'hui par la plupart des communes. Il existe dans l'archipel 14 SIVU et un syndicat mixte (collectivités et chambres consulaires). On peut affirmer, sans risque de se tromper, que seule Marie-Galante a su emboîter le pas à l'intercommunalité de projet avec un certain succès. La double insularité que connaît l'île n'y est pas étrangère. Les contraintes de l'éloignement, les retards accumulés en matière d'infrastructures et, il faut le dire, une forte identité, ont permis de rassembler les intelligences et les énergies dans un projet de territoire.

En face de la réussite marie-galantaise, il y a la panne généralisée de l'intégration intercommunale en Guadeloupe dont les raisons doivent être cherchées dans le fonctionnement même de la société guadeloupéenne.

2. L'INTERCOMMUNALITÉ : MIROIR DE LA SOCIÉTÉ GUADELOUPÉENNE

Tous les textes relatifs à l'administration municipale sont applicables dans les vieilles colonies depuis le XIX^e siècle. Pour autant la coopération ne s'est pas imposée comme une nécessité. Quelles pourraient en être les raisons ?

- En premier lieu, la société guadeloupéenne a du mal à sortir complètement de l'univers de la plantation dans lequel elle a été plongée trois siècles durant. Elle a été façonnée par des rapports sociaux très hiérarchisés où la logique du conflit l'a généralement emporté sur celle de la médiation. On a souvent comparé la gestion politique des communes à celles des habitations d'antan. C'était le seul mode d'exercice de l'autorité connu des anciens esclaves. Cependant, l'effondrement de la plantation dans les années 1960 aurait dû modifier les rapports au sein de l'espace communal. Il n'en a rien été. La commune semble s'être substituée à l'habitation avec une transposition des acteurs.

Il s'agit donc de tenir compte d'un facteur culturel essentiel résidant dans la relation de l' élu, du citoyen avec leur territoire communal. Ce phénomène est renforcé par la démographie communale. En effet la plus petite commune, Terre-de-Bas, comptait au recensement de 1999 1 269 habitants⁸. Par rapport aux communes françaises, les collectivités communales guadeloupéennes sont de taille respectable. On pourrait penser que celle-ci rend moins pressante la question de la coopération.

- En second lieu, la Guadeloupe présente, par rapport aux autres départements, un aspect qui souvent n'est pas pris en compte, c'est la discontinuité ou l'éclatement territorial. Cette dernière dimension a souvent été méconnue dans la définition des politiques publiques.

La bipolarisation territoriale (pôle Grande Terre et pôle Basse Terre) et les problèmes de double insularité générés par l'existence de sept îles périphériques complexifient la gestion et provoquent une démultiplication des forces centrifuges défavorables à l'esprit de coopération.

8. Source INSEE.

La concurrence entre les pôles de Pointe-à-Pitre et de Basse-Terre rythme la vie politique et administrative de la Guadeloupe depuis toujours. L'absence de centralisation administrative locale ne permet pas de créer un climat favorable à la coopération et à la rationalisation des moyens. Cette polarisation politique rend difficile les démarches de mutualisation qui impliquent la coopération intercommunale.

- Une troisième raison peut être avancée. Il s'agit de la crise globale de l'institution communale sur laquelle est venue se greffer une forte agitation syndicale. Les communes de Guadeloupe ont mal abordé le virage de la décentralisation. Mal pourvues en encadrement, submergées par un personnel sous-qualifié recruté très souvent pour des raisons sociales ou politiques, ces communes traversent une période de turbulence. Des déficits budgétaires chroniques et des élus frileux seront autant de handicaps que les maires n'oseront franchir pour s'engager dans l'intercommunalité. Le chacun pour soi semble devenu la règle, d'autant que la forte syndicalisation de ces dernières années et les mouvements sociaux qui l'ont suivie n'ont guère facilité le dialogue entre édiles.

- La quatrième raison qui sera invoquée concerne la crise de confiance qui frappe la société guadeloupéenne. Toutes les études réalisées révèlent une profonde rupture entre la population et sa représentation politique.

En premier lieu, les Guadeloupéens ont du mal à scruter l'horizon de leur avenir et, dans les enquêtes menées depuis 2004, font preuve d'un pessimisme constant. Le baromètre de confiance établi par l'institut Qualistat est assez révélateur à cet égard de cette tendance. Il confirme ce que beaucoup d'observateurs ressentent lorsqu'ils cherchent à comprendre la pays dans sa profondeur.

L'inquiétude face à l'avenir oscille selon les années entre 70 % et 78% chez les personnes interrogées, tandis que la confiance dans l'avenir entre 2004 et 2007 varie entre 22 % et 29%. Ces chiffres sont lourds de sens. Ils expriment un malaise politique. Ils traduisent les ruptures sociales et identitaires qui animent les conflits de toute nature.

Quand vous pensez à l'avenir de la Guadeloupe, vous êtes :

	2004	2005	2006	2007
Très confiant	3%	2%	3%	3%
Plutôt confiant	26%	20%	23%	25%
Sous-total confiance	29%	22%	26%	28%
Plutôt inquiet	51%	48%	48%	48%
Très inquiet	19%	30%	25%	23%
Sous-total inquiétude	70%	78%	73%	71%
NSP	1%	1%	1%	1%

Ces chiffres doivent être rapprochés de ceux concernant la confiance faite aux élus. Selon les études réalisées toujours par l'institut Qualistat depuis 2002, jamais les élus n'ont bénéficié d'une confiance positive en Guadeloupe. Entre 51 % et 71% des personnes interrogées manifestent une forte désapprobation par rapport à la classe politique de novembre 2002 à octobre 2007. Il semble donc difficile dans un tel climat de méfiance de s'engager dans la voie de la coopération sans crainte.

2 - Évolution de la confiance accordée à la classe politique locale

D'une manière générale, diriez vous que vous avez confiance dans la classe politique locale ?

	Nov. 2002	Mai 2003	Janv. 2004	Mai 2004	Mars 2005	Déc. 2005	Mai 2006	Oct. 2006	Janv. 2007	Oct. 2007
Tout à fait confiance	12	8	3	6	7	6	4	6	4	3
Plutôt confiance	30	25	22	25	32	23	27	27	27	22
<i>Sous total confiance</i>	42	33	25	31	39	29	31	33	31	25
Plutôt pas confiance	24	21	28	30	30	35	27	27	29	29
Pas du tout confiance	27	35	43	34	27	27	35	37	33	40
<i>Sous total pas confiance</i>	51	56	71	64	57	62	62	64	62	69
<i>NSP</i>	7	11	4	5	4	8	7	4	7	6

En d'autres termes, le contexte socio culturel et l'éclatement du territoire peuvent constituer un obstacle majeur qui ne trouve pas toujours de solution adaptée dans le cadre législatif français. On peut déplorer l'inutilisation de certains leviers par les conseillers généraux. Ces derniers n'ont pas su user de leur droit de proposition, accordé depuis 1960, pour ouvrir des pistes nouvelles plus en phase avec la réalité du terrain⁹. Dans ces conditions l'intercommunalité ne pouvait qu'être subie.

La crise de croissance de l'intercommunalité s'est manifestée par un certain nombre de convulsions qui ont défrayé la chronique :

- la discorde apparue au grand jour en 2004 entre le maire de Port-Louis et le président de la communauté de communes du Nord

9. Le décret du 26 avril 1960 permet au Conseil général de faire des propositions concernant l'organisation administrative des départements d'Outre-mer.

Grande-Terre (son 1^{er} adjoint). Selon le maire, il y aurait détournement de pouvoir au profit de la communauté ;

- la volonté du maire du Lamentin, en 2005, de se retirer de la communauté de communes du Nord Basse-Terre au prétexte que sa ville ne bénéficiait pas des retombées alors qu'elle contribuait largement aux recettes de l'établissement public ;

- l'impossibilité de constituer, toujours en 2005, une communauté d'agglomération entre les Abymes, Baie-Mahault, le Gosier et Pointe-à-Pitre à cause des retraits successifs des Abymes et de Baie-Mahault¹⁰.

Les raisons invoquées peuvent cependant être rattachées pour l'essentiel à des questions de *leadership* politique. La coopération n'est pas, dans ces conditions, un champ neutre. C'est un enjeu politique qui peut, dans sa gestion, porter atteinte à la légitimité des élus du suffrage universel.

La réalité peut s'expliquer par les paramètres suivants :

- le « villagisme » ambiant qui domine la vie politique : cette donnée est palpable d'un bout à l'autre de l'archipel. La commune est un capital politique que les maires se refusent à perdre. Ce capital politique peut être menacé par une intercommunalité trop conquérante... Il ne semble pas, si l'on en juge par les dernières élections, que les maires maîtrisent vraiment l'électorat communal comme auparavant¹¹ ;

- la méconnaissance des nouvelles logiques territoriales : pour l'essentiel, les maires raisonnent sur la base des découpages administratifs traditionnels. Or, ceux-ci sont désuets. Ils doivent faire place à ce que les sociologues appellent des démarches territoriales. Des notions nouvelles surgissent : le pays, les bassins de vie. Elles se substituent à l'administration classique. C'est d'ailleurs pourquoi Cyril Serva¹², philosophe guadeloupéen, reprochait au personnel politique local de ne pas avoir le sens du pays ;

- l'approche solidaire immédiate : il ne peut y avoir de coopération sans une appropriation de la solidarité territoriale. En Guadeloupe, ce sont les solidarités immédiates qui dominent, La solidarité de perspective n'est pas encore entrée dans les mœurs. Il semble que les élus aient des difficultés à se projeter au-delà de la prochaine échéance électorale. Dans ces conditions toute amputation de leurs prérogatives leur apparaît comme suicidaire ;

- la gestion des *leaderships* : cette question revient systématiquement dans les discours politiques. Ainsi une communauté d'agglomération est tuée dans l'œuf parce que l'on ne parvient à se mettre d'accord sur le choix du président. Aussi la question du pouvoir devient-elle la question centrale qui détermine toutes les autres considérations. Sans en minimiser la portée, il faut bien admettre que cette question doit pouvoir être gérée de façon pacifique grâce à un *management* moderne susceptible de dépasser les clientélismes d'antan...

10. Le maire des Abymes a critiqué l'interventionnisme préfectoral dans le projet. Celui de Baie-Mahault a avancé l'absence de proportionnalité dans la détermination du nombre de sièges pour chaque commune dans le conseil communautaire.

11. À l'occasion de la consultation populaire du 7 décembre 2003, alors que la grande majorité des élus s'étaient prononcés pour le OUI, celui-ci n'a obtenu la majorité dans aucune des communes (excepté Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

12. C. SERVA, « Le sens du pays », dans *Études Guadeloupéennes*, n°6, 1994.

L'intercommunalité n'est pas le seul projet à être en panne en Guadeloupe. L'économie, la protection de l'environnement, le sport connaissent des difficultés importantes. Cette crise de l'intercommunalité révèle une crise plus profonde qui est une crise de confiance généralisée qui touche tous les segments de la vie sociale. Les mutations brutales de la société guadeloupéenne, l'ambivalence permanente entre le besoin de sécurité et les pulsions identitaires rendent difficiles la gestion sereine et rationnelle du territoire. Or, dorénavant, ce sont autour de la démocratie locale et des projets territoriaux que se nouent les enjeux d'une décentralisation qui doit cesser d'être uniquement administrative et épisodiquement politique. C'est pourquoi l'exemple de Marie-Galante mérite une attention particulière.

3. LA RÉUSSITE MARIE-GALANTAISE

Malgré ce tableau sombre de la coopération intercommunale sur l'archipel guadeloupéen, l'intercommunalité semble s'enraciner durablement à Marie-Galante. Avec ses 158 km², ses 12 453 habitants, située à une heure de Pointe-à-Pitre par bateau, Marie-Galante a réussi une coopération dynamique pour surmonter tous les handicaps générés par son statut d'île secondaire de l'archipel.

La première structure de coopération a été créée sur l'île en 1965 sous la forme d'un SIVU pour l'électrification. Celui-ci a été transformé l'année suivante en SIVOM. Il aura en charge la réalisation des principaux équipements. Ce SIVOM va jouer un rôle important dans le désenclavement de l'île. Il est à l'origine de la modernisation de Marie-Galante. On lui doit l'électrification, l'adduction en eau potable, la création de l'abattoir, l'assainissement des eaux usées.

La communauté de communes de Marie-Galante en est l'héritière et voit le jour le 18 janvier 1994. C'est la première de l'Outre-mer et elle sera portée en grande pompe sur les fronts baptismaux par le ministre de l'Outre-mer de l'époque, Dominique Perben. Cette création répond à deux objectifs.

Il s'agit d'une part de régler, par le dépassement institutionnel, une crise qui avait vu le jour au sein du SIVOM en 1993. En effet le président, 1^{er} adjoint de la commune de Saint-Louis, était entré en conflit avec le maire de sa commune et avait abandonné les rênes de l'établissement public. Pour contourner la difficulté, les maires décidèrent d'aller plus loin dans la coopération intercommunale.

D'autre part, il y avait, avec l'arrivée de deux nouvelles municipalités aux élections de 1989 (Capesterre et Grand-Bourg), un souci réel de rechercher de nouveaux moyens pour impulser le développement de l'île. L'actuel président de la communauté de communes, Harry Selbonne¹³, définit comme suit le challenge qu'il fallait relever :

« La création en 1994 de la communauté de communes, la première de l'outre-mer, va donner une réelle impulsion à la dynamique de développement. Marie-Galante va sortir de la logique de la fatalité dans laquelle elle était enfermée pour arpenter la voie escarpée mais exaltante du développement local. »

13. H. SELBONNE, *Marie-Galante. Le Pays*, Brochure de la communauté de communes, 2006.

Après plusieurs réunions tenues tout au long de l'année 1993, les trois maires de l'île, d'appartenances politiques différentes, s'accordent pour relancer l'intercommunalité¹⁴. Ils multiplient les rencontres entre élus (rencontres des bureaux municipaux, réunions communes des conseils municipaux) mais aussi entre cadres administratifs et techniques. C'est donc un projet partagé qui est adopté en décembre 1993 par les conseillers municipaux des trois communes réunis à l'hôtel de ville de Capesterre.

L'impulsion est marie-galantaise et la démarche est démocratique dans la mesure où elle a fait l'objet d'un large consensus des élus municipaux. Par une lettre adressée à la population en décembre 1993 les trois maires vont expliquer leur démarche et en appeler à l'unité marie-galantaise¹⁵. Ces derniers décident de doter la nouvelle structure de toutes les compétences disponibles et de les exercer au fur et à mesure des moyens disponibles. Aussi est-ce dans l'enthousiasme qu'est née la communauté de communes de Marie-Galante.

L'expérience engagée en 1994 se poursuit avec un certain bonheur. Les problèmes financiers qui paralysaient le SIVOM ont pu être surmontés. Depuis, l'adduction en eau potable et l'électrification rurale sont en voie d'achèvement et de nombreux équipements ont pu voir le jour. La création d'un Office du tourisme de Marie-Galante en 1996 et d'un Espace économie emploi en 1997 sont autant de structures vouées à la revitalisation du territoire.

La réalisation du festival de Marie-Galante à partir de 2000 témoigne de la vitalité de la structure. À l'origine, ce festival dénommé « Créole Blues » est porté par la communauté de communes et un groupe de producteurs. Très rapidement, la formule connaît un certain succès, et dépasse même toutes les espérances en 2005. Mais les dissensions apparues avec l'équipe de production en 2006 vont donner une inflexion nouvelle à la démarche. Dorénavant, c'est le festival de Marie-Galante « Terre de Blues » qui tentera de prendre le relais.

En 1999, la communauté de communes de Marie-Galante affine sa stratégie et se tourne vers le développement durable. Cette stratégie est parfaitement adaptée à ce territoire dont l'authenticité est reconnue par tous. Cela lui vaudra d'être primée par la DATAR et le ministère de l'Environnement en 2000 pour le plan de développement durable de Marie-Galante dans le cadre d'un appel à projets.

Cette nouvelle approche s'est concrétisée avec la création du « Pays de Marie-Galante », conformément à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet, du 25 juin 1999. Par arrêté préfectoral du 11 octobre 2004, le périmètre du « pays » était défini (le même périmètre que celui de la communauté de communes), donnant ainsi officiellement naissance à un nouveau cadre d'intervention. Après un diagnostic du territoire réalisé suite à une étude

14. En 1993, le maire de Capesterre, Benoît Camboulin, est membre d'Objectif Guadeloupe ; le maire de Grand-Bourg, Patrice Tirolien, est encarté à la Fédération guadeloupéenne du parti socialiste et le maire de Saint-Louis, François Pameole, est adhérent de Guadeloupe unie.

15. Lettre des trois maires, parue dans le *Bulletin de la communauté de communes*, n°1, 1996.

approfondie des différents secteurs, une « charte de pays » a été adoptée par les trois conseils municipaux et le conseil communautaire. Elle s'articule autour des deux objectifs suivants :

- préserver l'identité de l'île ;
- redynamiser le territoire.

Une nouvelle fois, Marie-Galante se place à l'avant-garde de la nouveauté en matière de gestion territoriale. C'est en effet le premier « pays » de l'outre-mer. Comment expliquer cet élan marie-galantais pour l'intercommunalité dans une Guadeloupe plutôt frileuse en la matière ?

On pourrait presque parler de coopération imposée. La double insularité et les retards en matière d'équipement qui en découlent ont incontestablement joué un rôle de catalyseur. Depuis une trentaine d'année, la démographie est en chute libre. L'île, encore accrochée à la canne à sucre, a besoin d'un sursaut salvateur. L'intercommunalité apparaît dès lors comme un passage obligé. L'intelligence des élus de l'île est de n'avoir pas laissé passer l'occasion.

Une autre explication à ce succès de la coopération intercommunale tient dans la forte identité de ce territoire. Cette identité est revendiquée quotidiennement par la population qui n'hésite pas à se distinguer du reste de la Guadeloupe. Ainsi, quand on laisse Marie-Galante, on va en Guadeloupe. Cette identité a permis de transcender les divisions politiques au nom de l'intérêt général de l'île.

Enfin, l'un des éléments qui semble assurer la permanence de l'esprit communautaire est le choix fait par les élus de ne pas mettre à la tête de l'établissement public un maire. Cette tradition a été inaugurée à l'époque du SIVOM et s'est perpétuée à son remplacement par la communauté de communes. Depuis 1994, c'est un élu de Grand-Bourg (actuellement 3^e adjoint au maire) qui préside aux destinées de l'institution.

Ainsi se dessinent nettement deux séquences d'administration. Celle des maires qui gèrent la proximité (logement, actions sociales...) et celle du président de la communauté qui est en charge des actions stratégiques sur le moyen et le long terme.

Il faut aussi souligner les efforts faits pour garantir la participation de la société civile. En 1995 était créé, à l'initiative du Conseil communautaire un Comité économique et social communautaire qui a été remplacé par le Conseil de développement¹⁶. Ce dernier a joué un rôle important dans l'élaboration de la charte de pays. L'intercommunalité à Marie-Galante n'a jamais été entièrement confisquée par les politiques. De gros efforts ont été faits pour associer les autres acteurs du territoire. Présents dans les manifestations, sollicités par le Conseil communautaire, ces acteurs contribuent à pacifier les appétits de pouvoir en rappelant, chaque fois que l'occasion se présente, les grands défis auxquels se trouve confrontée l'île. Toutefois, les acteurs de la société civile ne peuvent pas être mobilisés en permanence.

À l'occasion du débat statutaire qui a traversé la Guadeloupe entre 1999 et 2003, la communauté de communes de Marie-Galante a saisi la

16. Voir la composition de ce Conseil de développement dans la brochure *Marie-Galante. Le Pays, op. cit.*, p. 21.

balle au bond pour faire un certain de nombre de propositions contenues dans un document intitulé *Quel avenir pour Marie-Galante ?*¹⁷

L'intégration intercommunale à Marie-Galante peut-elle faire courir le risque d'une désintégration de l'archipel, suivant ainsi les exemples de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin qui ont opté le 7 décembre 2003, à une forte majorité, pour la création d'une nouvelle collectivité sur le fondement de l'article 74 de la Constitution ? Tout dépendra des réponses apportées par le Département, la Région et l'État aux demandes formulées par les élus et la population. Tout dépendra aussi de la capacité de négociation des élus marie-galantais qui peuvent jouer un rôle déterminant dans la formation des majorités politiques dans les assemblées.

Par une contractualisation bien conduite, l'intercommunalité peut être un levier d'intégration au sein de l'archipel, mais elle peut, si la discontinuité territoriale n'est pas vécue comme un avantage, tout aussi bien réveiller le démon de la sécession qui sommeille dans l'inconscient collectif de tout groupe humain dominé par le sentiment de l'abandon.

Documents consultés :

- *Revue d'information de la communauté de communes*, n°1 à 5.
- *Quel avenir pour Marie-Galante ?*, mars 2003.
- *Diagnostic du territoire*, mars 2004.
- *Marie-Galante. Le Pays. Développement durable 2004-2014*.
- *Marie-Galante La lettre de la communauté de communes*, n° 1 à 10.

17. *Quel avenir pour Marie-Galante ?*, Communauté de communes de Marie-Galante, mars 2003.