



**HAL**  
open science

## Quelle gouvernance pour les "zones charnières" ?

Ludovic Méasson

► **To cite this version:**

| Ludovic Méasson. Quelle gouvernance pour les "zones charnières" ?. 2009. halshs-00397309

**HAL Id: halshs-00397309**

**<https://shs.hal.science/halshs-00397309v1>**

Submitted on 20 Jun 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# ***QUELLE GOUVERNANCE POUR LES « ZONES CHARNIERES » ?***

***L'EXEMPLE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE  
VOLVIC SOURCES ET VOLCANS***

***LUDOVIC MEASSON***

***RAPPORT DE POST-DOC,***

***INRA & AGROPARISTECH, UMR METAFORT***

***FEVRIER 2009***

## **1 Introduction 4**

## **2 Problématique : les mécanismes de la gouvernance des « zones charnières » 6**

- 2.1 *Hypothèse générale du programme de recherche PSDR RessTerr 6*
- 2.2 *Le cas des zones charnières : intérêt heuristique et hypothèses 7*
  - 2.2.1 Révéler des mécanismes de gouvernance 7
  - 2.2.2 Configurations types de zones charnières et hypothèse principale sur la gouvernance des zones charnières 8
  - 2.2.3 Sous-hypothèse : la gouvernance-multiniveaux comme ressource 10
- 2.3 *Les espaces périurbains : le développement territorial face à la complexification territoriale 11*
  - 2.3.1 Espaces périurbains et territorialités complexes 12
  - 2.3.2 La gouvernabilité périurbaine et le renforcement de la médiation politique 18
- 2.4 *Attendus de la recherche 26*

## **3 Volvic Sources et volcans 28**

- 3.1 *Méthode et corpus d'enquête 28*
- 3.2 *VSV, un territoire de transition 30*
  - 3.2.1 Volvic Sources et Volcans : un espace politico-administratif centrifuge 30
  - 3.2.2 Un seuil socio-démographique 31
  - 3.2.3 L'impluvium : une justification partielle 35
  - 3.2.4 Une frontière paysagère 37
  - 3.2.5 Des bassins de vie et d'emploi largement extérieurs aux territoires 38
  - 3.2.6 Un potentiel fiscal et touristique important, une situation géographique à valoriser 40
- 3.3 *Histoire politique de la constitution de VSV 41*
  - 3.3.1 Coopérer : le passage obligé 41
  - 3.3.2 VSV, un non territoire 42
  - 3.3.3 Élaboration du projet de territoire et construction de ressources territoriales 51
  - 3.3.4 Conclusion : séquences politiques et jeu d'échelle de la territorialisation 57
- 3.4 *Gouverner VSV aujourd'hui et demain : défis et perspectives du développement territorial 58*
  - 3.4.1 La périurbanisation en politique 58
  - 3.4.2 Perspectives politiques et de développement 62
- 3.5 *Conclusion : prospective de la gouvernabilité et de la gouvernance multiniveaux 67*

## **4 Discussion : construction des ressources politiques et capacité d'action territoriale 69**

- 4.1 *Les conditions politiques préalables d'existence du territoire de projet 69*
- 4.2 *Construire une capacité d'action territoriale, condition de la gouvernabilité des zones charnières 70*
- 4.3 *De la nécessité d'une capacité d'action interterritoriale 70*
- 4.4 *Élément de définition de la capacité d'action territoriale 72*
- 4.5 *Quels liens entre capacité d'action territoriale et capital social ? 74*
- 4.6 *Territorialités, ressources territoriales, ressources politiques 75*

## **5 Annexes 78**

- 5.1 *Annexe 1 : Guide d'entretien 78*
- 5.2 *Annexe 2 : Superficie et nombre d'habitants des communes de VSV 81*

- 5.3 Annexe 3 : Part des agriculteurs dans la population communale 82*
- 5.4 Annexe 4 : Stratégie de développement de VSV 83*
- 5.5 Annexe 5 : Statuts de la communauté de communes de VSV 88*
- 5.6 Annexe 6 : historique de la création des communautés de communes dans la Pays du Grand-Pays.  
Réalisation Salam Loudiyi 93*

## 1 INTRODUCTION

Cette recherche s'inscrit dans le cadre du programme PSDR RessTerr Auvergne<sup>1</sup> dont l'objectif est mieux comprendre les processus de construction des ressources territoriales mobilisées dans les dynamiques de développement territorial. Ce programme vise à montrer que les ressources du développement ne sont pas seulement localisées. Elles sont aussi construites territorialement au sens où leur valeur dépend d'une production de sens qui articule les dimensions matérielles et idéelles situées, et qui est le fruit d'un système d'acteurs territorialisés (ou ancrer dans un système territorial)<sup>2</sup>.

Le présent travail de recherche s'intéresse en particulier aux mécanismes de gouvernance des territoires de projet. Ces derniers sont en France l'un des cadres institutionnels privilégiés pour favoriser le développement territorial et la compétitivité des territoires<sup>3</sup>. Ils rassemblent généralement des territoires publics (souvent des communes et des intercommunalités) dans un processus de coopération mobilisant des acteurs publics et privés afin de valoriser les ressources propres du territoire et d'enclencher des dynamiques de développement socio-économiques. Les territoires de projet constituent donc un lieu et un support privilégiés pour la construction des ressources territoriales.

La construction de ressources territoriales dans et par les territoires de projet est possible à condition qu'un système de gouvernance territoriale s'institue. Or, les transformations contemporaines des territorialités des acteurs rendent problématique ce processus. L'organisation des territoires sociaux en aires relativement bien identifiées et bornées a laissé la place à des territorialités complexes. La construction politique des territoires change ainsi à son tour ; de moins en moins identitaire et de plus en plus négociée.

Cette complexité territoriale se retrouve notamment dans les « zones charnières » qui font l'objet d'une attention spécifique du programme de recherche. Par zone charnières, nous entendons des espaces qui se situent à l'articulation de plusieurs territoires, comme les espaces périurbains. Elles croisent des territorialités urbaines et rurales, et produisent des territorialités périurbaines propres. Elles sont particulièrement intéressantes parce qu'elles mettent en scène des problématiques sociétales fortes telles que le rapport des hommes à l'espace urbain, à leur environnement naturel et, *in fine*, leur capacité à s'engager vers le développement durable. Elles le sont également parce qu'elles sont révélatrices des mécanismes de gouvernance. En effet, le travail spatial du politique joue un rôle fondamental dans ces espaces où la complexité des dynamiques territoriales qui s'y déploient engendre une multiplicité d'intérêts et territorialités différenciés.

L'objectif de ce travail sera alors de mieux comprendre les mécanismes construction des

---

<sup>1</sup> Pour et Sur le Développement Régional – Ressources Territoriales, Politiques publiques et Gouvernance – Région Auvergne

<sup>2</sup> Pour aller plus loin : GUMUCHIAN, Hervé, *et al. Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. 171 p. ; LAJARGE, Romain, ROUX, Emmanuel. Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 133-146 ;

<sup>3</sup> Pour une analyse historique de l'aménagement du territoire en France : BAUELLE, Guy. "Construire ensemble les territoires" : les transformations récentes du modèle français d'aménagement du territoire. *Historiens et géographes*, 2008, n° 403, p. 145-158

conditions politiques permettant l'émergence d'un territoire de projet dans les zones charnières, et la mise en place d'un processus de développement territorial. Nous nous intéresserons en particulier à la Communauté de communes de Volvic Source et Volcans. Cette recherche croisera l'analyse géographique et politologique pour saisir comment se construit ce que nous appellerons une capacité d'action territoriale. En ce sens, nous nous inspirerons des travaux sur la gouvernabilité dont l'objectif est très bien résumé par Pierre Lascoumes : « la grande question contemporaine ne serait plus "Qui gouverne ?" mais "Comment rendre gouvernable ?" »<sup>4</sup>.

L'hypothèse centrale de cette recherche fait suite aux travaux de Sylvie Lardon et Vincent Pivetau pour qui « penser charnière, c'est s'obliger à voir large, à changer d'échelle »<sup>5</sup>. Elle consiste alors à penser que la gouvernance multiniveaux<sup>6</sup> joue un rôle plus important dans les zones charnières que dans d'autres types d'espaces pour la construction et la gouvernabilité des territoires de projet. Autrement dit, le croisement entre la dimension verticale et la dimension horizontale de l'action publique devrait être au cœur de la question des zones charnières. Nous avons également posé une sous-hypothèse : la gouvernance multi-niveaux est une ressource locale pour permettre de dépasser les oppositions habituelles entre territorialités urbaines et rurales, et finalement d'améliorer la gouvernabilité du territoire de projet.

En fait, comme nous le verrons tout au long de ce rapport, les résultats empiriques ne vérifient pas directement ces deux hypothèses. Jusqu'à présent, la construction des mécanismes de gouvernance territoriale de Volvic Sources et Volcans se fait principalement de manière uniscale et relativement localo-centré. Mais de nombreux indices montrent que cette situation est en train d'évoluer et, surtout, plaident pour le développement de la gouvernance multiniveaux.

Dans cette perspective, nous décrirons d'abord le contexte et les défis politiques de la gouvernance des zones charnières (II). Ensuite, nous illustrerons ces propos grâce à l'étude de la Communauté de communes de Volvic Sources et Volcans (III). Enfin, nous tirerons de ce travail des hypothèses plus générales sur la bonne gouvernance des zones charnières et, plus précisément, sur la construction de la capacité d'action territoriale (IV).

---

<sup>4</sup> Il poursuit : « On peut ainsi formuler la question de la façon suivante : comment s'opère la problématisation politique des enjeux actuels ? C'est-à-dire non seulement comment sont rendus politiquement traitables les enjeux contemporains, mais aussi comment ceux-ci parviennent-ils à mobiliser les dispositifs sociaux et politiques de connaissance et de décision ? Répondre à cette question exige de prendre en compte trois paramètres totalement interdépendants : les dispositifs de mobilisation sur (ou pour) des problèmes publics – les dispositifs de connaissance et d'expertise – les dispositifs politico-administratifs et professionnels de décision et de gestion » ; LASCOUMES, Pierre. *Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage"*. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In J. CHEVALLIER. *La gouvernabilité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996. p. 326

<sup>5</sup> LARDON, Sylvie, PIVETEAU, Vincent. *Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux*. *Géocarrefour*, 2005, Vol. 80, n° 2, p. 75-90

<sup>6</sup> Entre communautés de communes, Pays, PNR, Départements, Régions, État, Commission européenne, etc.

## **2 PROBLEMATIQUE : LES MECANISMES DE LA GOUVERNANCE DES « ZONES CHARNIERES »**

Pour décrire la problématique de cette recherche, l'hypothèse générale du programme PSDR sera d'abord exposée (1), puis celle plus spécifique des zones charnières comme révélatrices des mécanismes de gouvernance du développement territorial (2).

Nous présenterons ensuite le cadre empirique – les espaces périurbains – et théorique – territorialités, gouvernabilité et médiation politique de l'espace – pour montrer que la gouvernance des zones charnières pose la question de la construction de la capacité politique territoriale (3).

Enfin, la problématique et les attendus de cette recherche seront formulés. D'une part, il s'agit de s'interroger sur le rôle de la gouvernance multi-niveaux dans la gouvernabilité des territoires de projet situés dans des zones charnières. D'autre part, il s'agit de mieux appréhender les mécanismes de déploiement spatial de l'action politique (4).

### **2.1 Hypothèse générale du programme de recherche PSDR RessTerr**

Le programme de recherche PSDR RessTerr entend améliorer la compréhension des processus de développement territorial. Les analyses et les politiques de développement territorial partent en général du principe que le territoire, ses ressources et son système de gouvernance, préexistent à la dynamique de développement territorial. Il s'agit alors simplement de les optimiser. Au contraire, le programme de recherche part de l'hypothèse que « la ressource territoriale ne préexiste pas au territoire mais se construit avec et dans le territoire ».

Bernard Pecqueur et Hervé Gumuchian décrivent ce processus comme un « travail intentionnel » réalisé par des « médiateurs territoriaux », permettant la « métamorphose de la ressource initiale en ressource accomplie »<sup>7</sup> selon trois phases : « déclencher, repérer puis recueillir ces intentions latentes ; le reformuler pour les rendre efficaces dans une démarche territoriale ; les traduire explicitement dans un document de projet de territoire, type charte par exemple »<sup>8</sup>. Dans cette perspective, le développement territorial est le fruit d'une construction.

Cette hypothèse révèle « un impensé du développement territorial (...) lorsque le territoire ne génère ni dynamique d'acteurs, ni construction de ressources spécifiques ». Il ne resterait plus alors que « les politiques de zonage, de "rattrapage", de "compensation des handicaps", de "soutien direct" (aux prix, aux investissements, aux "bénéficiaires", ...) et de "politique des infrastructures", (intervenant) par le haut et de manière sectorielle ». Au contraire, le programme de recherche postule que « les problèmes de développement des territoires

---

<sup>7</sup> GUMUCHIAN, Hervé, PECQUEUR, Bernard. Mise en contexte. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 7

<sup>8</sup> GUMUCHIAN, Hervé, PECQUEUR, Bernard. Introduction : de l'intentionnalité des acteurs. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 81

relèvent plutôt d'un « trop peu » de ressources à activer ou de dynamiques d'acteurs »<sup>9</sup>. Le dévoilement des mécanismes qui se cachent derrière l'impensé du développement territorial sont susceptibles de poser les bases d'une manière alternative d'aborder les politiques de développement qui pourrait accompagner positivement la mondialisation ; une théorie des « avantages différenciatifs » plus que des « avantages comparatifs » en quelque sorte<sup>10</sup>.

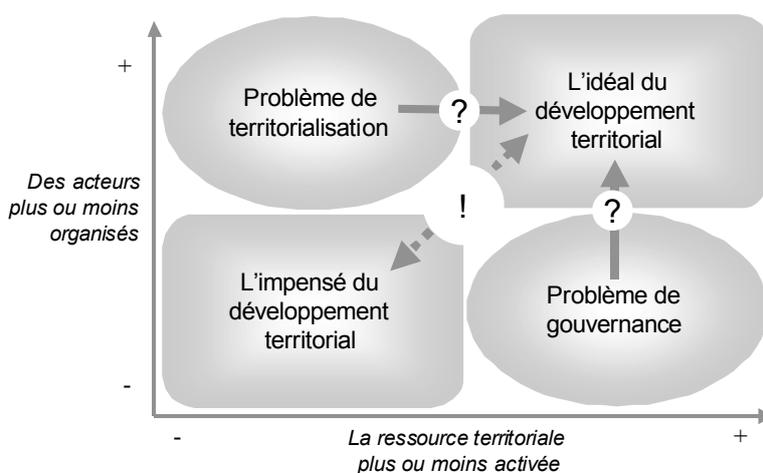
## 2.2 Le cas des zones charnières : intérêt heuristique et hypothèses

Nous aborderons la problématique générale des mécanismes du développement territorial à partir de l'étude des zones charnières, c'est-à-dire des espaces à l'intersection de plusieurs territoires.

Ces zones présentent un intérêt heuristique important : elles permettent de focaliser l'analyse sur les mécanismes de gouvernance du développement territorial (1). Dans cette perspective, nous poserons deux hypothèses : la gouvernance multi-niveaux joue un rôle déterminant (2) qui peut constituer une ressource pour le développement territorial dans les zones charnières (3).

### 2.2.1 Révéler des mécanismes de gouvernance

Cette recherche post-doctorale s'inscrit plus précisément dans le cadre du volet 3 du programme intitulé « Gouvernance territoriale et négociations autour de nouvelles ressources et/ou de nouveaux territoires ». L'objectif de ce dernier « est de porter une attention particulière à quelques cas caractéristiques de ressources territoriales pour lesquelles il semblerait que le *dispositif de gouvernance soit directement en cause dans la mise en œuvre ou non de cette ressource territoriale* ». Cette configuration témoigne des cas où la mise en place d'un système de gouvernance est le facteur limitant du développement territorial, par rapport au potentiel que représentent les ressources territoriales (cf. Figure 1 ; « Problème de gouvernance »).



<sup>9</sup> CF. Programme de recherche

<sup>10</sup> GUMUCHIAN, Hervé, PECQUEUR, Bernard. Réflexions conclusives : quelles pistes de recherche pour demain. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 230-235

**Figure 1 : Les 4 configurations Ressources/Acteurs – Programme de recherche PSDR**

Nous aborderons cette problématique de la gouvernance à partir des zones charnières comprises comme des « zones d’interface entre plusieurs territoires, suffisamment spécifiques et structurées pour infléchir durablement les dynamiques de développement des territoires auxquelles elles sont rattachées »<sup>11</sup>. Ce type d’espace se situe bien *a priori* dans « l’impensé du développement territorial » pour deux raisons :

- ⇒ Les ressources territoriales ne sont pas propres à la zone charnière, elles sont plutôt issues des territoires d’influence dont la zone charnière forme la périphérie.
- ⇒ Les modes de gouvernance sont plutôt structurés par les territoires d’influence de fait de leur poids politique, ce qui oblige au niveau de la zone charnière à gérer des dynamiques territoriales différenciées, voire contradictoires.

Ainsi, dans le cadre de l’hypothèse générale du programme de recherche, les « zones charnières » représentent un terrain d’étude particulièrement riche pour comprendre la construction des ressources et de la gouvernance territoriale car, plus qu’ailleurs, ces deux processus ne sont pas donnés *a priori*. Les zones charnières constituent donc une sorte de laboratoire heuristique pour révéler les mécanismes du développement territorial.

Afin d’accentuer cet avantage pour répondre aux objectifs du volet 3 du programme, nous avons sélectionné un terrain d’étude doté de ressources territoriales potentielles ou avérées importantes. Dans ces conditions, la gouvernance territoriale représente bien le facteur limitant du développement territorial. Aussi, l’étude de ce terrain permet d’apporter des connaissances spécifiques à cet aspect du développement territorial.

### 2.2.2 Configurations types de zones charnières et hypothèse principale sur la gouvernance des zones charnières

Pour Sylvie Lardon et Vincent Piveteau « penser charnière, c’est s’obliger à voir large, à changer d’échelle »<sup>12</sup>. Autrement dit, le croisement entre la dimension verticale et la dimension horizontale de l’action publique devrait être au cœur de la question des zones charnières.

De ce constat découle la première hypothèse de notre travail de recherche : la gouvernance multiniveaux<sup>13</sup> devrait logiquement jouer un rôle plus important dans les zones charnières que dans d’autres types d’espaces dans le développement territorial.

Il est possible de distinguer trois grands types de configurations institutionnelles de zones

---

<sup>11</sup> LARDON, Sylvie, *et al.* Le diagnostic des territoires. *Géocarrefour*, 2005, Vol. 80, n° 2, p. 71-90

<sup>12</sup> LARDON, Sylvie, PIVETEAU, Vincent. Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux. *Géocarrefour*, 2005, Vol. 80, n° 2, p. 75-90

<sup>13</sup> Entre communautés de communes, Pays, PNR, Départements, Régions, État, Commission européenne, etc.

charnières en matière de jeu d'échelle.

La première est caractérisée par une *zone de recouvrement* de plusieurs territoires (cf. Figure 2).

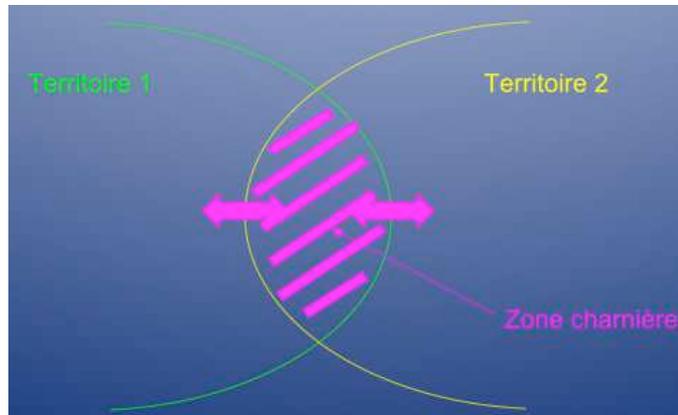


Figure 2 : Zone charnière comme zone de recouvrement

La seconde est caractérisée par une *zone d'entre-deux* territoriale (cf. Figure 3).

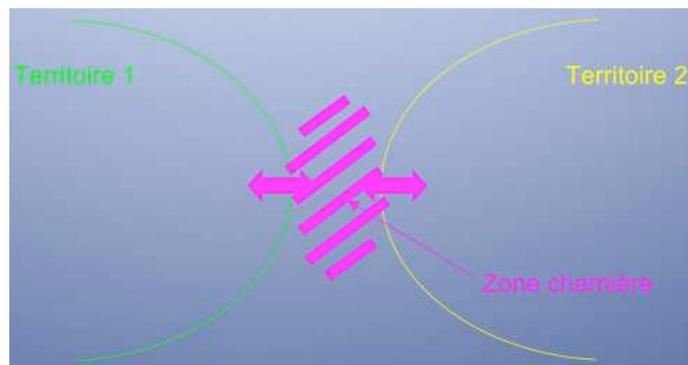
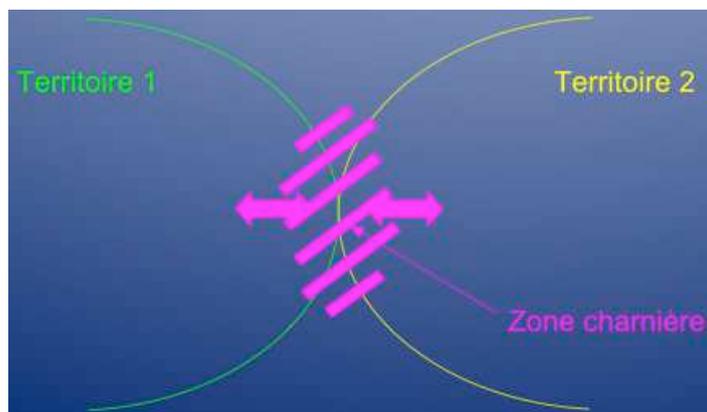


Figure 3 : Zone charnière comme zone d'entre-deux

Enfin, la troisième est caractérisée par une *zone de juxtaposition* de plusieurs territoires (Cf. Figure 4).



**Figure 4 : Zone charnière comme zone de juxtaposition**

En matière de gouvernance, les dynamiques propres de la zone charnière dépendront en partie des relations existantes entre les différents territoires. Trois grandes hypothèses peuvent être formulées :

- Interdépendance : les territoires entretiennent des relations par la reconnaissance de leurs intérêts complémentaires
- Confrontation : les territoires développent une logique de concurrence ou de conflit
- Ignorance : les territoires n’entretiennent pas de relations, au sens où leur interaction ne semble pas représenter un intérêt ou un problème

Il est possible de proposer une matrice qui croise la configuration institutionnelle et le type de relations entre les territoires *supra* pour analyser les fonctions des zones charnières dans le système territorial global (Tableau 1).

	<b>Zone de recouvrement</b>	<b>Zone d’entre-deux</b>	<b>Zone de juxtaposition</b>
<b>Interdépendance</b>	?	?	?
<b>Ignorance</b>	?	?	?
<b>Confrontation</b>	?	?	?

**Tableau 1 : Matrice générale des fonctions des zones charnières**

Cette matrice permet de synthétiser les types de contextes politico-institutionnels dans lesquels se trouvent les zones charnières. Les fonctions spatiales et la nature de la gouvernance des zones charnières dépendent en partie de ce contexte. On pourrait se poser la question de savoir s’il existe neuf types spécifiques de gouvernance correspondant aux neuf cases de la matrice ?

Nous verrons que Volvic Sources et Volcans appartient au type « zone de recouvrement » à la frontière entre l’ignorance et l’interdépendance. Il apparaît en effet que la reconnaissance des interrelations entre le Pays, le PNR et la communauté de communes progressent sans que cela donne véritablement lieu à la construction d’une véritable interdépendance.

### 2.2.3 *Sous-hypothèse : la gouvernance-multiniveaux comme ressource*

Comme nous le verrons plus loin dans le cadrage théorique, la situation de zone charnière, et en particulier celle d’espace périurbain, rend problématique la gouvernabilité des territoires de projet.

Par ailleurs, des travaux récents sur les espaces périurbains défendent l’idée que la bonne gouvernance des espaces périurbains passe par « la coordination entre Pays, EPCI, ScoT et PNR, dont la seule combinaison peut garantir l’efficacité. (...) Si l’on superposait les quatre

cartes, peu d'extensions périurbaines échapperaient à l'une ou l'autre des couvertures. (...). Il apparaît certain que ce pouvoir, cette cohérence, cette qualité et cette capacité ne dépendront jamais d'un commandement unique, impossible gouvernement pertinent, mais bel et bien de la coordination des différents projets de territoire qui quadrillent la France dans son ensemble »<sup>14</sup>.

Aussi, nous chercherons à vérifier une seconde hypothèse : la gouvernance multi-niveaux est une ressource locale pour permettre de dépasser les oppositions habituelles entre territorialités urbaines et rurales, et finalement d'améliorer la gouvernabilité du territoire de projet.

### **2.3 Les espaces périurbains : le développement territorial face à la complexification territoriale**

Le sous-volet 3.3<sup>15</sup> du programme de recherche s'intéresse à un type particulier de zone charnière : la double appartenance Pays (urbain) – PNR (rural)<sup>16</sup>. Cette problématique de l'articulation Pays-PNR est à la fois nouvelle et prospective. Nouvelle parce qu'elle n'a jusqu'à présent jamais été traitée d'un point de vue scientifique. Prospective car elle pose clairement la question des nouvelles formes de gestion des enjeux périurbains, c'est-à-dire celle de l'interterritorialité<sup>17</sup>.

Ce type de configuration institutionnelle se retrouve dans les espaces périurbains. Il est difficile de donner une définition précise de ces espaces mi-ruraux / mi-urbains ; simple extension de la ville ou invention d'une nouvelle forme de ville ?<sup>18</sup> Notre objectif n'est pas de contribuer directement à ces recherches<sup>19</sup>. Il est d'utiliser l'espace périurbain pour mieux comprendre les mécanismes de la gouvernance territoriale.

Nous verrons dans une première partie, que les espaces périurbains révèlent une caractéristique fondamentale des zones charnières : la complexité territoriale. Celle-ci est

---

<sup>14</sup> ROUX, Emmanuel, VANIER, Martin. *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. Paris: La Documentation Française - DIACT, 2008. p. 76

<sup>15</sup> 3.3. Concurrence territoriale et ressources composites : le cas de l'articulation Pays-Parc naturel régional

<sup>16</sup> Parc naturel régional

<sup>17</sup> VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica, 2008. p. ; ROUX, Emmanuel, VANIER, Martin. *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. Paris: La Documentation Française - DIACT, 2008. 87 p.

<sup>18</sup> Les auteurs hésitent entre une qualification fonctionnelle type INSEE (sur la base des trajets domicile - travail) et une qualification sociologique définie par le mode d'habiter. Les propositions sur ce dernier point sont diverses. Serge Wachter évoque « une nouvelle rurbanité (...) métissant le rural et l'urbain » (WACHTER, Serge. Vers une nouvelle rurbanité ? In S. WACHTER. *L'aménagement en 50 tendances*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. p. 136-139). François ASCHER parle de « métapolis » (ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995. 352 p.). Michel Lussault penche en faveur d'une généralisation du principe d'urbanité (LUSSAULT, Michel. *Op. cit.* 2007. 363 p. Voir notamment la troisième partie). Guy Baudelle rejoint ce dernier en préférant le terme « métamorphisme urbain » à celui de périurbanisation (BAUDELLE, Guy. L'unité de la ville-pays. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 19-32). La question subsidiaire est celle de la dénomination de ces espaces. Faut-il parler de « ville au champs » (BONVALLET, Catherine. *La ville aux champs*. Paris: Adef, 2001. 220 p.), de « tiers-espace » (VANIER, Martin. L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale. In F. GIRAUT, B. LANTHEAUME. *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris: IRD, 2005. p. 317-336) ou « d'entre-villes, (...) entre lien et monde, espace et temps, ville et campagne » (T. Sieverts cité par BAUDELLE, Guy. *Op. cit.* 2003. p. 21) ?

<sup>19</sup> Pour aller plus loin : ROUX, Emmanuel, VANIER, Martin. *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. Paris: La Documentation Française - DIACT, 2008. 87 p.

comprise comme l'entrelacement interactif et imprévisible des territorialités institutionnelles et sociales. Dit autrement, ce sont des espaces où les dynamiques territoriales suivent des géographies différenciées et évolutives (emploi, démographie, économie, environnement, social, etc.). Nous définirons le concept de territorialités et préciserons la manière dont les territorialités sont à prendre en compte dans l'analyse de la gouvernance territoriale (1).

Dans une seconde partie, nous aborderons le passage des territorialités complexes à la gouvernance territoriale. Autrement dit, comment faire tenir ensemble un espace aux territorialités complexes ? Nous verrons que se pose en particulier la question de la gouvernabilité des territoires de projet et, plus fondamentalement, celle de la médiation politique de l'espace qui ont sans-doute été sous-estimées lors de la généralisation des territoires de projet en France<sup>20</sup> (2).

### 2.3.1 Espaces périurbains et territorialités complexes

Les territorialités constituent l'ingrédient de base pour les territoires de projet. Elles sont au fondement des rapports d'appropriation et de valorisation de l'espace qui sont recherchés dans le développement territorial, c'est-à-dire le lien entre territoire, ressources et projet<sup>21</sup>.

#### 2.3.1.1 Territorialité : définition

Nous proposons la définition suivante du concept de territorialité : le rapport stratégique que les individus et les groupes entretiennent avec les formes matérielles et symboliques de leur environnement avec lesquelles ils doivent composer, au sens d'une construction à la fois idéale, pratique et expérientielle du potentiel de leur capital spatial.

Par exemple, l'agriculteur construira idéellement, physiquement et organisationnellement son territoire agricole en fonction des opportunités et des contraintes qu'il associe consciemment ou inconsciemment à son environnement (climat, rapport à l'espace urbanisé, comportements des autres acteurs, etc.). On peut également citer les habitants périurbains. Ils illustrent souvent des territorialités optimisées entre possibilité d'accès à l'emploi, nécessités économiques (coût du foncier et des déplacements, etc.), valeurs (importance de la vie familiale, qualité –espérée- des rapports sociaux en milieu rural) et externalités spatiales (loisirs, forêts, etc.) qui filtrent leur perception des transformations de leur environnement.

Cette définition est largement inspirée de celle de Bernard Debarbieux : « la dimension terrienne de la condition humaine (rapport des êtres humains à la Terre), celle qui rend nécessaire de composer avec les formes matérielles et symboliques de notre environnement, quelle que soit l'échelle à laquelle on l'appréhende, qu'il y ait ou non des territoires à la

---

<sup>20</sup> La Loi sur les Pays s'appuie sur la notion de « territoire cohérent » fondée sur l'idée d'optimum territorial très critiquée depuis. Voir notamment : GIRAUT, Frédéric, VANIER, Martin. Plaidoyer pour la complexité territoriale. In F. GERBAUX. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube, 1999. p. 143 – 172 ; ORTIZ, Laure. Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel. In J.-C. Némery. *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris: Economica, 1994. p. 183-200. Voir aussi le débat critique initié par Martin Vanier : VANIER, Martin. La recomposition territoriale : un grand débat idéal. *Espaces et sociétés*, 1999, n° 96, p. 125-143

<sup>21</sup> LAJARGE, Romain, ROUX, Emmanuel. Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 133-146

clef»<sup>22</sup>. L'idée que les individus et les groupes « doivent composer » rend compte de la dimension irrémédiablement spatiale et terrienne de l'action humaine. Aussi, les êtres humains ne peuvent pas ne pas avoir de territorialité. Bernard Debarbieux propose trois figures centrales de la territorialité :

- « Territorialité organique : c'est ce qui, dans la territorialité, participe de la mise en tension écologique des communautés avec leur environnement immédiat ; c'est que l'on désigne quand on réfléchit à la façon selon laquelle elles entrent en résonance ou en rapport de codétermination avec les facteurs biologiques et physiques de cet environnement.

- Territorialité institutionnelle : c'est ce qui, dans la territorialité, relève de la définition, de l'adoption et de la mise en pratique de modèles sociaux et politiques dans la représentation, la pratique et l'appropriation de l'étendue.

- Territorialité élective : c'est ce qui, dans la territorialité, relève de la subjectivité et de l'expérience individuelle, du libre choix parfois, du libre-arbitre peut-être. »<sup>23</sup>

Le concept de territorialité comprend donc une dimension intentionnelle<sup>24</sup> : puisque les individus et les groupes ne peuvent s'extraire de la structure matérielle et idéale de leur environnement, ils cherchent à en tirer avantage. En ce sens, la territorialité n'est pas que représentation du monde, elle est aussi action (ou active) car répondant à des finalités. Elle est donc au fondement de la spatialité telle que la définit Michel Lussault : « la dimension spatiale de l'(inter)action des opérateurs d'une société ». En effet, toujours selon Michel Lussault, l'action humaine « contribue à la mise en place d'agencements spatiaux (à la fois physiques et idéels) qui associent et ajustent des objets de société dans une disposition particulière, adéquate aux actes de l'opérateur concerné. (...) Le tout est intégré par les différentes idéologies spatiales<sup>25</sup> que l'individu utilise et inscrit dans son capital spatial<sup>26</sup> »<sup>27</sup>.

En quelque sorte, Bernard Debarbieux insiste plutôt sur la dimension structurante (ou contraignante du rapport à la Terre) et Michel Lussault plutôt sur l'autonomie des acteurs vis-à-vis de leur environnement.

Ces deux approches sont complémentaires et invitent à penser la dualité structurelle de la

---

<sup>22</sup> DEBARBIEUX, Bernard. Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain... *Territoires, territorialité, Territorialisation : et après, 7-8 juin 2007*, 2007, <http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?article215>

<sup>23</sup> DEBARBIEUX, Bernard. Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain... *Territoires, territorialité, Territorialisation : et après, 7-8 juin 2007*, 2007, <http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?article215>

<sup>24</sup> « Le territoire est toujours la réalisation d'une intention et la territorialité l'expression de cette intention » ; GUMUCHIAN, Hervé, et al. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. p. 99 ; voir aussi : LAJARGE, Romain, ROUX, Emmanuel. Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 133-146

<sup>25</sup> « C'est-à-dire un ensemble d'idées et de principes abstraits lui permettant de définir une organisation correcte de l'espace urbain et des pratiques qui conviennent et lui servant à encadrer son intervention et ses actions spatiales. ce système idéal (auquel il faut relier tous les autres qu'ils soient individuels ou collectifs), pas nécessairement objectivable par l'individu, ouvert sur les valeurs sociales et culturelles en cours, fait pleinement partie de la dimension spatiale d'une société » ; LUSSAULT, Michel. *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 2007. p. 70

<sup>26</sup> « Ensemble des ressources, accumulées par un acteur, lui permettant de tirer avantage, en fonction de sa stratégie, de l'usage de la dimension spatiale de la société » ; LÉVY, Jacques. Capital spatial. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 124-126

<sup>27</sup> LUSSAULT, Michel. Spatialité. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 866-868

territorialité, au sens d'Anthony Giddens<sup>28</sup>, c'est-à-dire le fait que la condition territoriale des individus et des groupes soit à la fois contraignante et habilitante, résultat et condition de possibilité de l'action.

En somme, la territorialité représente la manière dont les acteurs utilisent l'espace symboliquement (représentations) et concrètement (pratiques spatiales), et qui résultent d'une appropriation de l'environnement avec lequel ils doivent composer (agencements spatiaux) qui répond à l'attitude naturelle et nécessaire d'en tirer avantage (capital spatial, intentions, intérêts).

Aussi, comprendre les territorialités est indispensable pour étudier la gouvernance territoriale car cela permet d'interpréter l'attitude et le comportement des acteurs vis-à-vis de leur environnement et, surtout, de mieux appréhender la manière dont ils vont intégrer (ou non) le système social lié au processus de développement territorial. Cela permet en particulier par l'analyse les intentionnalités qui s'expriment à travers la territorialité de mieux situer les acteurs dans le système politique des territoires de projet (relations avec les autres acteurs, conflits d'intérêts, coalition, etc.).

#### ***Note sur l'utilisation du concept de territorialité***

La géographie sociale et la géographie politique définissent différemment le concept de territorialités

La géographie politique place au cœur de la définition les notions de contrôle et de domination. Cette approche perçoit donc principalement le rapport existant entre un acteur et un territoire à travers le prisme des rapports de force et de puissance pour l'appropriation de l'espace<sup>29</sup>. Elle a le mérite d'avoir réinséré pleinement la dimension du pouvoir dans les débats scientifiques car celle-ci n'a sans doute pas suffisamment été prise en compte par la géographie sociale<sup>30</sup>.

Toutefois, pour des raisons méthodologiques, nous préférons utiliser la définition issue de la géographie sociale, notamment celle proposée par Bernard Debarbieux. Le choix est motivé par la nature de notre objet ; les territoires de projet.

En effet, le recours croissant au territoire dans l'action publique dépasse le seul enjeu de contrôle social et s'explique par le besoin de mobiliser les acteurs dans une perspective de développement (si possible durable)<sup>31</sup>. Ce mouvement décentralisateur, très marqué depuis le début des années 90, répond notamment à deux difficultés que rencontrent les États : trouver de nouvelles voies pour stimuler le développement économique en tenant compte des enjeux

<sup>28</sup> GIDDENS, Anthony. *La constitution de la société*. 1ère ed. française. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. 474 p.

<sup>29</sup> ROSIÈRE, Stéphane. *Dictionnaire de l'espace politique*. Paris: Armand Colin, 2008. p. 282

<sup>30</sup> Il reste maintenant à construire collectivement une meilleure articulation entre ces différents apports (Voir par exemple la proposition de Frédéric Giraut : GIRAUT, Frédéric. Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, 2008, n° 403, p. 57-67) et, notamment, une approche théorique de la géographie des politiques publiques. Voir notamment : MÉASSON, Ludovic. L'espace des politiques publiques comme espace des possibles. L'exemple du programme européen LEADER dans les Monts du Lyonnais. *Espaces et sociétés*, sous presse

<sup>31</sup> GIRAUT, Frédéric, ANTHEAUME, Benoît. Au nom du développement, une (re)fabrication des territoires. In F. GIRAUT, B. ANTHEAUME. *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris: IRD, 2005. p. 9-36

environnementaux et sociaux – les territoires sont alors considérés comme des réservoirs de croissance – et adapter les modèles de gouvernement à la pluralisation de la société – différenciations politique et culturelle *infra* et *trans* étatique<sup>32</sup>. Il y a donc dans les territoires de projet l'idée d'engendrer le développement par le bas, plutôt que par le haut (modèle d'aménagement du territoire par la redistribution des richesses nationales).

La territorialité comprise comme la « dimension terrienne de la condition humaine » permet en effet de penser la construction du politique selon une approche « bottom-up », des individus vers le collectif, alors que l'acception utilisée par la géographie politique l'envisage selon une logique top-down telle que le laisse naturellement penser la notion de contrôle. Cette perspective méthodologique est indispensable pour aborder la question de la gouvernabilité qui nous intéresse ici (cf. § 2.3.2.1).

### 2.3.1.2 Nouvelles territorialités, notamment périurbaines

Comme le rappelle Bernard Debarbieux, si chaque acteur possède une territorialité, celle-ci ne s'exprime pas nécessairement sous la forme d'un territoire. Le territoire est l'une des configurations spatiales parmi d'autres formes d'expression possibles de la territorialité. D'ailleurs, des travaux récents ont montré l'affaiblissement du territoire comme mode de structuration des appartenances sociales.

Pour commencer, Martin Vanier met en garde : « le "nous" qui s'énonce par telle ou telle nouvelle pratique n'est plus forcément un "nous" territorial »<sup>33</sup>, c'est-à-dire inscrit dans une aire. Alain Bourdin souligne lui aussi le fait que « l'habitant faiblement appartenant des villes contemporaines n'est plus que rarement inscrit dans une société locale » en raison des nouvelles formes d'appartenance plus individualisées<sup>34</sup>. Ainsi, Martin Vanier conclut que « si l'individu prend le pas sur le groupe, alors la multi-territorialité de chacun devient plus organisatrice de société que le pavage des territoires »<sup>35</sup>.

Ces transformations mettent en jeu trois mécanismes<sup>36</sup> :

- Diversification des processus de production identitaire : la multi-appartenance territoriale s'affirme comme un phénomène prégnant des sociétés actuelles.
- Diversification des modalités pratiques et techniques du rapport à l'espace et au mouvement (mobilité et moyens de communication).

---

<sup>32</sup> Citons par exemple Giraut et Antheaume : « L'heure n'est plus à la rationalisation cartésienne, mais plutôt à une certaine géométrie flexible de type posmoderne pouvant accompagner la complexité liée aux multiples ancrages et périmètres territoriaux des réseaux d'acteurs » ; GIRAUT, Frédéric, ANTHEAUME, Benoît. Au nom du développement, une (re)fabrication des territoires. In F. GIRAUT, B. ANTHEAUME. *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris: IRD, 2005. p. 11

<sup>33</sup> VANIER, Martin. Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire. In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 85

<sup>34</sup> BOURDIN, Alain. La civilisation urbaine. In P. TRONQUOY. *Villes et territoires*. Paris: La documentation française, 2005. p. 3-7

<sup>35</sup> VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica, 2008. p. 19

<sup>36</sup> DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? Une prospective ? In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 7-27

- Diversification des échelles au sein desquelles les actions collectives trouvent leur pertinence (locale, régionale, nationale, mondiale).

Dans ce contexte et suite à un exercice de prospective, Martin Vanier et Bernard Debarbieux pensent que les territorialités émergentes sont notamment formées par une « combinaison entre une "affiliation" à un bien écologique (le domicile, le cadre de vie) et une "connexion" sur des réseaux de transports et d'informations. Le territoire rassembleur est à concevoir comme un bien écologique et une ressource informationnelle. En cela, il est local-planétaire »<sup>37</sup>.

Cette figure des territorialités combinatoires<sup>38</sup> se retrouve très largement dans les espaces périurbains. Le périurbain en France, c'est, selon la définition de l'INSEE, 21,4 % de la population, 12,4 % de l'emploi et 43,1 % des communes<sup>39</sup>.

Yves Chalas a par exemple montré à propos de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau que la distinction entre un centre et sa périphérie n'est pas opératoire. Il existe une pluralité de centralités reliées par des phénomènes de mobilité. Ainsi, cet auteur propose de nommer les habitants de cet espace des « territoriants » au sens où le territoire est agrégé par les mobilités<sup>40</sup>.

Autre indice de ces transformations, on constate l'émergence de territorialités qui dissocient le monde symbolique, où la référence au territoire est active, et le monde des pratiques, de l'économie et des espaces fonctionnels qui met en scène une morphologie réticulaire. Marie-Christine Fourny a montré que cette dissociation portait une forme d'inversion du rôle du territoire : de l'appartenance territoriale, on passe au territoire comme signe d'appartenance sociale<sup>41</sup>. S'inspirant des travaux de Michel Roux<sup>42</sup> qui ont mis en évidence la construction d'identités imaginaires de substitutions dans les contextes d'appartenances multiples et labiles, Marie-Christine Fourny montre que le « double aspect de signifié d'harmonie et de signifiant mobilisateur fait toute la valeur sociale (du territoire). (...) Comme métaphore et rêve de communauté, il garantit l'entre-soi »<sup>43</sup>. En ce sens, l'idéal du territoire fournit aux individus et aux groupes sociaux les bases maîtrisables de leur différenciation vis-à-vis de l'étendue infinie et, paradoxalement, le territoire trouve sa force dans l'augmentation des mobilités.

Enfin, il est possible de citer un phénomène de plus en plus répandu : la multi-résidentialité. Ainsi, une même famille peut posséder une maison principale, un pied-à-terre

---

<sup>37</sup> DEBARBIEUX, Bernard, VANIER, Martin. Repenser l'espace. In. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 263

<sup>38</sup> On lira aussi avec intérêt l'enquête de France Guérin-Pace : GUÉRIN-PACE, France. Sentiment d'appartenance et territoires identitaires. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 298-308

<sup>39</sup> ROUX, Emmanuel, VANIER, Martin. *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. Paris: La Documentation Française - DIACT, 2008. p. 13

<sup>40</sup> CHALAS, Yves. Villes nouvelles et pratiques habitantes. L'exemple de l'Isle d'Abeau. In P. TRONQUOY. *Villes et territoires*. Paris: La documentation française, 2005. p. 24-30

<sup>41</sup> FOURNY, Marie-Christine, MICOUD, André. Représentations et nouvelles territorialités : à la recherche du territoire perdu. In. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 31-52

<sup>42</sup> ROUX, Michel. *Géographie et complexité : les espaces de la nostalgies*. Paris: L'Harmattan, 2000. 335 p.

<sup>43</sup> FOURNY, Marie-Christine. Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale : Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 45-46

professionnel, une maison familiale, etc.

Une des traductions statistiques de ces nouvelles territorialités en France concerne la progression des communes périurbaines dites multipolarisées<sup>44</sup>. Celles-ci augmentent le plus rapidement : + 50 % en nombre d'habitants (contre 35 % pour les communes périurbaines) et + 60 % en nombre de communes concernées (contre 37 %)<sup>45</sup>.

En s'appuyant sur ces différents constats, Martin Vanier suggère que le périurbain, qu'il nomme le tiers-espace pour le détacher de son appartenance urbaine ou rurale, « désigne un espace hybride, composite, complexe, partagé entre ville et campagne, relevant de logiques qui sont à la fois urbaines et rurales, autrement dit ni strictement les unes ni strictement les autres »<sup>46</sup>. Autrement dit, plus que le rural et l'urbain, le périurbain est un espace de contraste où les territorialités qui s'y expriment sont particulièrement enchevêtrées. Cela signifie que les phénomènes d'appropriation de l'espace suivent une géographie particulièrement complexe, parce que polarisée par diverses centralités, que celles-ci soient urbaines (ex : services culturels), rurales (ex : agriculture), économiques (ex : emploi), naturelles (ex : loisirs de plein air), sociales (ex : sentiment de sécurité), etc. Cela signifie enfin et surtout, que rien n'assure que ces territorialités complexes se structurent socialement sous forme de territoires, c'est-à-dire en aires relativement bien identifiées, délimitées et appropriées par les individus qui l'habitent.

#### **Définition du concept de territoire**

Le territoire correspond à une portion d'espace clairement identifiée (dont les limites peuvent toutefois être floues), à la fois ressource et produit d'un processus d'identification et parfois d'appropriation plus ou moins exclusive. Il appartient à la famille d'espaces des aires<sup>47</sup>, tout en combinant des lieux et des réseaux.

C'est un construit social à distinguer de l'idée d'entités physiques « naturelles » telles qu'un massif, un espace agricole ou une zone urbaine. La célèbre citation de Claude Raffestin, « l'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent »<sup>48</sup>, introduit les deux premières caractéristiques du territoire. D'une part, le territoire est une *construction sociale*, « une réordination de l'espace (...)». Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère »<sup>49</sup>. D'autre part, la production territoriale est un processus *d'appropriation* qui transforme l'espace en territoire.

Cependant, comme le remarque Jacques Lévy, la notion d'appropriation ne suffit pas à

<sup>44</sup> Plus de 40% de leurs actifs travaillent dans deux ou plusieurs aires urbaines.

<sup>45</sup> VANIER, Martin. L'interterritorialité : pistes pour hâter l'émancipation spatiale. In F. GIRAUT, B. LANTHEAUME. *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris: IRD, 2005. p. 319

<sup>46</sup> VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica, 2008. p. 53 ; voir aussi VANIER, Martin. La relation "ville / campagne" ré-interrogée par la périurbanisation. In P. TRONQUOY. *Villes et territoires*. Paris: La documentation française, 2005. p. 13-17

<sup>47</sup> On peut également citer dans cette famille les zonages administratifs, les circonscriptions électorales ou encore les aires économiques. LÉVY, Jacques. Territoire. In J. Lévy, M. Lussault. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 907-910

<sup>48</sup> RAFFESTIN, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: LITEC, 1980. 249 p.

<sup>49</sup> RAFFESTIN, Claude. Ecogenèse territoriale et territorialité. In F. Auriac, R. Brunet. *Espaces, jeux et enjeux*. Paris: Fayard, 1986. p. 173-183

distinguer le territoire de l'espace. Puisque « dénommer, c'est déjà s'approprier », tout espace serait alors territoire<sup>50</sup>. Bernard Debarbieux propose l'idée d'auto-référencement pour singulariser le territoire, reposant alors sur des caractères objectifs (sa matérialité), subjectifs (l'expérience individuelle qu'il permet) et conventionnels (une construction collective de l'intelligibilité du monde). Quand ces conventions deviennent suffisamment fortes et symboliques, « le groupe s'affiche par le territoire qu'il revendique, par les représentations qu'il en construit et en communique »<sup>51</sup>.

Le territoire est donc le fruit de processus socio-spatiaux complexes qui ne se réduisent pas à la somme des territoires individuels<sup>52</sup>. Il convient de l'explorer à travers les liens entre les individus et les groupes. La distinction faite par Denis Retaillé entre lieu et territoire rend compte de la nature des liens sociaux du territoire. « Le lieu a comme propriété finale la coprésence », l'ubiquité sociale en quelque sorte, tandis que le territoire « comme lien et medium de la société, exprime cette coprésence d'une manière originale (...): la solidarité »<sup>53</sup>. Il y a une forme dérivée du contrat au fondement du territoire : « le lien politique » en tant que « solidarité consentie et même voulue »<sup>54</sup>. Le lien politique constitue ainsi la métrique<sup>55</sup> du territoire.

La notion de lien politique place l'acteur et son action au cœur du territoire, ce qui pousse à « reconnaître la dimension agissante de tous nos objets géographiques »<sup>56</sup>. Le territoire représente donc une construction sociale qui résulte des finalités des acteurs, de leurs conséquences intentionnelles et non-intentionnelles : « L'objet géographique n'est plus alors un réel préexistant, matérialités physiques disposées dans l'espace, mais un réel en permanente construction »<sup>57</sup>. Au final, le territoire s'avère être davantage un processus qu'un état, ce qui fait de lui une réalité idéale jamais totalement aboutie, inaccessible donc, qui place le projet au cœur de la relation espace – société.

### 2.3.2 La gouvernabilité périurbaine et le renforcement de la médiation politique

Alors nous voici à la question clef : dans quelle mesure est-il possible de construire des territoires de projet efficaces, c'est-à-dire légitimes, mobilisateurs, porteurs de ressources bien valorisées, dans des espaces qui *a priori* sont le théâtre de territorialités complexes, c'est-à-dire débordant largement le principe du territoire ?

Cette problématique générale peut être déclinée en deux questions de recherche plus précises :

---

<sup>50</sup> LÉVY, Jacques. Territoire. In J. Lévy, M. Lussault. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 907-910

<sup>51</sup> DEBARBIEUX, Bernard. Territoire. In J. Lévy, M. Lussault. Paris: Belin, 2003. p. 910-912

<sup>52</sup> CHAMUSSY, Henri. Le territoire : notion heuristique ou concept opératoire ? In *Le territoire en sciences sociales. Approches disciplinaires et pratiques de laboratoires*. Grenoble: CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, 2003. p. 167 - 182

<sup>53</sup> RETAILLÉ, Denis. *Op. cit.* 1997. p. 121

<sup>54</sup> *ibid.* p. 122

<sup>55</sup> LÉVY, Jacques. *Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994. p. 72

<sup>56</sup> GUMUCHIAN, Hervé, *et al.* *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. p. 28

<sup>57</sup> GUMUCHIAN, Hervé, *et al.* *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica, 2003. p. 24

- Premièrement, il s'agit d'observer comment est approprié le principe même de territoire dans des espaces où sa réalité semble être contestée par de nouvelles formes de territorialités ? Autrement dit, dans quelle mesure ce principe est mobilisateur ?
- Deuxièmement, il s'agit de comprendre comment sont construites les conditions qui rendent possible l'existence des territoires de projet ? Autrement dit, comment se fait l'agrégation de territorialités diverses, voire contradictoires ?

Ces deux questions renvoient sur le plan théorique à ce que l'on pourrait appeler le déploiement spatial de l'action politique. D'une part, elles mettent en avant la médiation politique de l'espace (1). D'autre part, elles suggèrent de traiter la gouvernance sous l'angle de la gouvernabilité et de la construction de la capacité d'action politique territoriale (2).

### 2.3.2.1 L'importance du politique révélée par l'incertitude territoriale

De nombreux auteurs ont réfuté la thèse de la fin des territoires<sup>58</sup> et ont montré que la complexité territoriale engendre plutôt une refondation territoriale<sup>59</sup> qui a pour effet une production décomplexée de territoires enchevêtrés. Les espaces périurbains sont emblématiques de cette situation : les agriculteurs, les nouveaux habitants, les anciens habitants, les naturalistes, les chasseurs, etc., tous possèdent leur propre territoire dont la géographie est généralement distincte des autres<sup>60</sup>. Ainsi, comme le décrit Jacques Beauchard, le territoire est « parvenu à la fin de sa forme westphalienne. Le territoire des frontières et des traités laisse la place aujourd'hui au territoire des territoires, tandis que les frontières deviennent des mitoyennetés »<sup>61</sup>.

Aussi, construire un territoire de territoires (cf. citation précédente), autrement dit un territoire de projet dont le principe même est la transversalité entre différents secteurs/territorialités, est confronté à une situation inédite : le trop plein de territoires individuels ou « communautaires » et le trop peu de territoires politiques. Attention, nous entendons ici l'idée de territoire politique dans le sens de Marcel Gauchet, c'est-à-dire un espace où les individus et les groupes se sentent liés par un destin commun<sup>62</sup>. Nous le distinguons donc des territoires de la politique, compris comme la compétition des acteurs pour accéder au pouvoir politique, et ceux des politiques, qui renvoient à l'ensemble des actions mises en œuvre par les autorités publiques. Dans cette perspective, nous opposons

---

<sup>58</sup> BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995. 276 p.

<sup>59</sup> DESPIN, Laurent. *La refondation territoriale: entre le monde et le lieu*. Paris: L'Harmattan, 2003. 243 p.

<sup>60</sup> SUBRA, Philippe. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin, 2007. 326 p.

<sup>61</sup> BEAUCHARD, Jacques. Introduction. Territoire et identité. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 18

<sup>62</sup> Marcel Gauchet définit le politique de la manière suivante : la « structuration primordiale de l'être ensemble qui assure sa cohérence tout en la laissant ouverte à la réflexion et à l'action de ses membres. Il est ce nœud qui donne aux hommes une certaine puissance, malgré tout, sur le monde commun qui les transcende ». Par ailleurs, Marcel Gauchet a très bien montré que les communautés politiques ne sont jamais données, qu'elles « ne se contentent pas d'être, elles se font ». Il décrit le politique comme un mode d'être « paradoxal et énigmatique » qu'il qualifie d'« autonomie processuelle ». « Autonomie » pour renvoyer au fait que les unités humaines se définissent les unes indépendamment des autres en même temps que les unes par rapport aux autres. « Processuelle » pour signifier que le politique passe par les voies qui rendent la communauté capable de s'instituer. Dans ce contexte, le politique n'est pas déterminant dans le sens où il fixerait les caractères de la communauté, mais il est instituant, au sens où l'autonomie processuelle rend possible la volonté d'être ensemble. En somme, ce qui est en jeu dans le politique, ce n'est pas la définition de l'être collectif, mais la construction de la croyance qu'une prise globale sur le collectif est possible. Cette approche concorde donc tout à fait avec notre problématique de la construction collective d'une capacité à faire. GAUCHET, Marcel. *La condition politique*. Paris: Gallimard, 2005. p. 454-455.

l'accaparement politique de l'espace par un groupe privé ou public particulier à la construction citoyenne du territoire, c'est-à-dire un espace de délibération collective<sup>63</sup>.

Ainsi, construire un territoire de projet revient à agencer des territorialités et des territoires différenciés<sup>64</sup>. Or, la complexité territoriale accroît la palette des lectures possiblement légitimes des dynamiques territoriales. L'exemple de Volvic Sources et Volcans traité dans cette recherche illustre très bien cette situation : la communauté de communes se trouve à cheval sur le front urbain, mais l'espace concerné aurait tout aussi bien pu être organisé en étant séparé en deux entités : l'une en dessous de la ligne de faille polarisée par les agglomérations et l'autre au-dessus polarisée par l'espace rural. Cette logique a d'ailleurs été ardemment défendue par le Préfet qui y voyait aussi un respect de la logique cantonale. Il n'est pas question ici de discuter de la pertinence de tel ou tel choix, mais de remarquer que la complexité territoriale rend possible des alternatives territoriales radicalement différentes.

Cette accentuation de la variété et la différence des possibles territoriaux accroît la tension autour des décisions politiques qui doivent arbitrer entre des avenir totalement distincts. Ce phénomène explique une certaine dramaturgie qui entoure parfois la territorialisation de l'action publique. Remarquons enfin qu'il est sans doute plus fort dans l'espace périurbain que dans l'espace urbain car la question de la logique de centralité ne se pose pas dans ce dernier cas - une ville est par définition un centre -, seule la question de l'extension des limites fait l'objet d'âpres discussions.

Cette situation produit de l'incertitude territoriale<sup>65</sup> pour les décideurs territoriaux car le contour et le contenu des territoires de projet n'ont rien d'évident<sup>66</sup> et, surtout, en grande partie ils ne dépendent pas d'eux. En effet, schématiquement, la validation d'un territoire de projet nécessite deux types de consentements : l'un des acteurs locaux (habitants, entrepreneurs, associations, etc.) et l'autre des acteurs *supra* locaux (État, Région,

---

<sup>63</sup> Le « nous » territorial évoqué par Martin Vanier plus haut qui est au cœur de la politique française d'aménagement du territoire des années 90. Les fondements idéologiques des territoires de projet puisent leur inspiration dans les fondements républicains français de la souveraineté territoriale tels que les expose Jacques Lévy : « pour exister, la politique impose un territoire clos et stable, afin que le souverain (le peuple) soit aussi le sujet (la population) auquel ses décisions s'appliquent. Lorsqu'un peuple prend des décisions pour une population différente, plus petite ou plus grande ou totalement distincte, "la république" cède le pas à l'empire » (LÉVY, Jacques. Un nouveau contrat politique entre la société et son espace. In INSTITUT-DE-LA-DÉCENTRALISATION. *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris: Institut de la Décentralisation, 2006. p. 21). Les territoires de projets correspondent certes à la recherche de nouvelles voies pour produire du développement socio-économiques, mais aussi à la volonté de refaire du lien social. C'est précisément parce que les territoires sociaux et politiques se défont que leurs promoteurs des territoires de projet ont justifié leur intérêt (BEAUCHARD, Jacques. *Génie du territoire et identité politique*. Paris: L'Harmattan, 2003. 144 p. ; DONZELOT, Jacques, ESTÈBE, Philippe. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Editions Esprits, 1994. 238 p. ; ESTÈBE, Philippe, GERMAIN, Annick. Le territoire, instrument providentiel de l'Etat social. *Lien social et Politiques*, 2004, n° 52, p. 5-10). L'enjeu des territoires de projet est aussi d'élaborer de nouveaux cadres territoriaux pour construire les biens publics. Cette politique d'aménagement possède donc une forme d'utopie paradoxale (Jacques Lévy parle du territoire comme d'un « idéal à atteindre qui n'est jamais totalement réalisé » ; LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999. p. 285. GERBAUX, Françoise. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 1999. 189 p.) : c'est parce que les territoires se défont qu'il faut en refaire pour le bien-être public.

<sup>64</sup> Cette idée est notamment développée par Frédéric Giraut : GIRAUT, Frédéric. Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, 2008, n° 403, p. 57-67

<sup>65</sup> Expression empruntée à Daniel Behar dans : BEHAR, Daniel. *Op. cit.* 2000.

<sup>66</sup> Jean-Marc Offner évoque à ce sujet « l'indiscernabilité des territoires mille-feuilles à géométrie variable » (OFFNER, Jean-Marc. Pour une géographie des interdépendances. In J. LÉVY, M. LUSSAULT. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, 2000. p. 234) et Yves Chalas parle de « l'inachèvement » des territoires » (CHALAS, Yves. Mouvement, incertitude et inachèvement des territoires urbains contemporains. In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2002. p. 53-74)

Département, Commission européenne, etc.)<sup>67</sup>.

Aussi, la construction des territoires de projet se déroule en espace périurbain dans une situation de forte alternative territoriale potentielle et de forte dépendance des décideurs. Le défi politique est alors de maintenir le collectif entre deux formes de ruptures<sup>68</sup> :

- L'intégration excessive : les possibles territoriaux ont été excessivement réduits et l'espace collectif ne parvient plus à articuler la pluralité des territorialités. Il se produit alors une rupture dans le consentement des acteurs politiques locaux qui ne reconnaissent plus la pertinence du territoire de projet. Par conséquent, la capacité d'action collective est rompue.
- La diffraction excessive : la cohérence de l'espace collectif du territoire de projet n'est plus suffisante pour engendrer le consentement des autorités *supra* locales. Il y a donc rupture entre les niveaux territoriaux et le système socio-politique local va subir la recomposition territoriale<sup>69</sup>.

Il ne faudrait toutefois pas seulement voir dans l'incertitude territoriale une condition problématique de l'action collective. Elle est au aussi « la marge laissée au politique »<sup>70</sup> selon l'expression de Bernard Lamizet. L'analyse de ce dernier est extrêmement stimulante car elle renverse le propos habituel : « c'est, en effet, parce que les territoires sont incertains que leur structuration est en mesure d'avoir du sens. (...) C'est l'incertitude qui rend nécessaire l'intervention d'acteurs sociaux pour décider du devenir des territoires, et, par conséquent, pour faire apparaître la réalité et la consistance effectives de notre liberté »<sup>71</sup>. Autrement dit, l'incertitude territoriale constitue un espace de liberté qui permet d'échapper aux déterminations socio-territoriales<sup>72</sup> et, *in fine*, la condition de la possibilité du choix collectif et, plus encore, du choix public.

L'incertitude territoriale accentue finalement ce que Bernard Lamizet appelle « la médiation politique de l'espace »<sup>73</sup> en provoquant un double phénomène contradictoire : elle élargit les possibles territoriaux, et donc de la liberté des acteurs quant à leurs appartenances socio-territoriales, tout en rendant dans le même temps plus problématique la formation du « nous » territorial.

Aussi, la complexification territoriale, notamment dans les espaces périurbains, révèle et intensifie les défis et le rôle de l'instance politique en tant que médiation entre deux pôles antagonistes et paradoxaux : la pluralité humaine, pluralité tragique pour reprendre les termes

---

<sup>67</sup> Soit par leur autorité légale (l'État à travers la Commission départementale de la coopération intercommunale par exemple), soit par leur pouvoir de bailleur de fond (programme LEADER, contrats de Pays, etc.).

<sup>68</sup> MÉASSON, Ludovic. L'espace des politiques publiques comme espace des possibles. L'exemple du programme européen LEADER dans les Monts du Lyonnais. *Espaces et sociétés*, sous presse,

<sup>69</sup> Au sens où il perdra la maîtrise de l'évolution de sa stratégie territoriale soit dans le cas d'une évolution de l'architecture territoriale (intercommunalité de deuxième générations ?) soit concernant la construction de futurs territoires de projet (périmètre, axes stratégiques...)

<sup>70</sup> *ibid.* p. 67

<sup>71</sup> *ibid.* p. 67

<sup>72</sup> Sur ce point, lire également : DEBARBIEUX, Bernard. Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie. *L'espace géographique*, 2006, n° 4, p. 340-354

<sup>73</sup> LAMIZET, Bernard. *Op.cit.* 1998. p. 59

de Danniell Innerarity<sup>74</sup>, et la vie en société<sup>75</sup>. Et le fait que les territoires ne soient pas déjà là permet d'insister sur l'idée que l'instance politique ne se contente pas de gérer des communautés, mais qu'elle produit aussi (et surtout) en permanence des innovations sociales pour agencer, coaliser, allier, relier des bouts de société que rien ne prédestinait à vivre ensemble<sup>76</sup>.

Enfin, l'analyse des conséquences de la complexification territoriale sur la gouvernance des territoires de projets laisse apparaître une évolution importante dans le type de liens politiques qui permettent de faire tenir ensemble les territoires de projets. Si l'idée de territoire fait en premier lieu penser aux notions d'identité, d'appartenance ou de société locale, celle d'incertitude territoriale met en avant les notions d'alliance, d'accord, de délibération. Il y a en quelque sorte le passage d'un territoire hérité à un territoire négocié, d'un territoire social à un territoire politique. On retrouve là l'idée d'Hannah Arendt pour qui le concept d'alliance représente « la perversion principielle du politique »<sup>77</sup>.

### 2.3.2.2 Derrière la gouvernance, la gouvernabilité

La notion de gouvernance territoriale connaît un véritable succès dans les sciences sociales<sup>78</sup>. Même si son succès irrite parfois<sup>79</sup>, cette notion protéiforme a d'intéressant qu'elle indique des transformations en cours ou espérées des ressorts de l'action collective publique : affaiblissement des hiérarchies et hybridation public-privé<sup>80</sup>. Certes, il serait faux de dire que le phénomène est tout à fait nouveau. Mais il serait également faux de nier son essor ou, en tout cas, le rôle positif qu'on lui attribue et tente de lui faire jouer. Et le simple fait que le « récit » de la gouvernance territoriale existe redistribue les cartes entre les acteurs de l'action publique territoriale, en ouvrant par exemple de nouveaux champs de légitimité à certains acteurs privés comme les experts<sup>81</sup>.

---

<sup>74</sup> INNERARITY, Daniel. *Op. cit.* 2006

<sup>75</sup> On peut également citer Marcel Gauchet : « une société ne peut exister comme société de personnes, en entendant par là des êtres dotés d'une disposition d'eux-mêmes qui interdit de jamais les réduire de parties d'un tout, et qui les met en mesure de vouloir leur société. Laquelle société, loin pour autant d'être le fruit de cette volonté, est ce qui rend l'exercice concevable, dans la mesure où elle est par ailleurs capable, au travers et au-delà des personnes qui la composent, d'une prise globale et collective sur elle-même. Qu'est-ce qui rend possible ce mode d'être paradoxal et énigmatique ? La réponse est et ne peut être que : le politique. C'est par lui que passe ce travail d'institution, entre nature et artifice, qui fait la spécificité des communautés humaines. Il représente cette structuration primordiale de l'être ensemble qui assure sa cohérence tout en la laissant ouverte à la réflexion et à l'action de ses membres. Il est ce nœud qui donne aux hommes une certaine puissance, malgré tout, sur le monde commun qui les transcende ». GAUCHET, Marcel. *La condition politique*. Paris: Gallimard, 2005. p. 554-555

<sup>76</sup> INNERARITY, Daniel. *La démocratie sans l'État. Essai sur le gouvernement des sociétés complexes*. Paris: Climats, 2006. p. 17

<sup>77</sup> ARENDT, Hannah. *Qu'est-ce que la politique ?* Paris: Editions du Seuil, 1995. p. 41. On peut aussi noter le passage suivant : « La politique organise d'emblée des êtres absolument différents en considérant leur égalité relative et en faisant abstraction de leur diversité relative » (p. 43).

<sup>78</sup> RAYMOND, Richard. *La gouvernance territoriale. Éléments de cadrage*. Clermont-Ferrand: INRA - UMR METAFORT, 2006. 39 p.

<sup>79</sup> DESAGE, Fabien. "Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weibstein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p." *Développement durable et territoire*, 2007, n° mis en ligne le 2 octobre 2007, <http://developpementdurable.revues.org/document4551.html>

<sup>80</sup> Pour plus de précision, lire : LE GALÈS, Patrick. Gouvernance. In L. BOUSSAGNET, et al. *Dictionnaires des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004. p. 242-249

<sup>81</sup> DESAGE, Fabien. "Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weibstein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p." *Développement durable et territoire*, 2007, n° mis en ligne le 2 octobre 2007, <http://developpementdurable.revues.org/document4551.html>

Il faut toutefois souligner un risque lié au recours à la notion de gouvernance : celui d'occulter ou d'oublier le fait que la gouvernance n'intervienne pas partout et n'importe comment. En effet, l'assouplissement des cadres territoriaux de l'action publique pourrait laisser croire que la gouvernance territoriale interviendrait en toutes circonstances ; il suffirait qu'il y ait des acteurs sur un espace donné. Au contraire, Jacques Chevallier rappelle que l'émergence de la notion répond « au diagnostic d'une "incapacité" des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique ». Autrement dit, elle souligne en creux la difficulté à mettre en place un système de gouvernement dans des sociétés démocratiques pluralistes<sup>82</sup>. Pierre Lascoumes résumé très bien le propos : « la grande question contemporaine n'est plus "Qui gouverne ?" mais "Comment rendre gouvernable ?" »<sup>83</sup>. Frédéric Giraut et Benoit Antheaume traduisent cette problématique au niveau de la gouvernance territoriale lorsqu'il s'inquiète d'une possible « incapacité territoriale » qui serait générée par l'atomisation territoriale, c'est-à-dire « par autonomisation de ses parties ou zones, anéantit ses possibilités de régulation (au sens de planification, de redistribution et de péréquation). Autrement dit, si l'on transfère le pouvoir territorial à des « infra-territoires » communautaires ou à des « épara-territoires » concédés, en fait à de simples zones, on produit de la fragmentation et d'autres formes d'articulation sont alors nécessaires à un éventuel maintien d'une quelconque gouvernementalité »<sup>84</sup>.

Cet enjeu trouve un écho fort dans les espaces périurbains qui sont, selon Martin Vanier, le fruit par excellence « du croisement de ces pluralités : (...) chaque territoire est investi tour à tour par divers groupes et catégories d'individus, au fil de la journée, de la semaine, de l'année, et tous ont une légitimité différente à se l'approprier d'une façon ou d'une autre ; chaque groupe ou chaque individu investit tour à tour divers territoires, et chacun de ces territoires contribue pour une part à la construction de l'identité sociale, qui, dans ces conditions, est une affaire de plus en plus individuelle. (...) Ces logiques habitantes, sociales, économiques, techniques, etc., ne peuvent être prises en compte exclusivement au nom de la ville ou au nom de la campagne, et par leur système d'action respectif : là où la société périurbaine mélange à dessein les composantes urbaines et rurales de son épanouissement, il est très vraisemblable que l'action collective, et en son sein l'action publique, doivent trouver leur efficacité dans le même mélange, autrement dit dans l'interterritorialité. »<sup>85</sup>. Gouverner un espace périurbain, c'est donc gouverner un mixte « d'usagers » et « d'appartenants » au sens d'Alain Bourdin : pour les premiers, l'espace concerné n'est qu'un contexte d'action, pour les seconds, l'espace concerné à une signification collective dont ils partagent les aspirations à être ensemble<sup>86</sup>. Or, comme l'a très bien montré Philippe Subra, cette situation

---

<sup>82</sup> Jacques Chevallier évoque une double crise : celle du gouvernement (perte des moyens de gouvernement et perte de légitimité) et celle du civisme (délitement du politique et du collectif) ; CHEVALLIER, Jacques. Présentation. In J. CHEVALLIER. *La gouvernabilité*. Paris: Presses universitaires de France, 1996. p. 9 ; Pierre Rosenvallon résume le propos en une heureuse formule : « La minorité n'est plus la « petite part » (devant s'incliner devant une « grande part ») : elle est devenue une des multiples expressions diffractées de la totalité sociale. La société se manifeste désormais sous les espèces d'une vaste déclinaison des conditions minoritaires. « Peuple » est désormais aussi le pluriel de « minorité » ».

ROSENVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Editions du Seuil, 2008. 367 p.

<sup>83</sup> LASCOUMES, Pierre. Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In J. CHEVALLIER. *La gouvernabilité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996. p. 326

<sup>84</sup> GIRAUT, Frédéric, ANTHEAUME, Benoît. Au nom du développement, une (re)fabrication des territoires. In F. GIRAUT, B. ANTHEAUME. *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris: IRD, 2005. p. 9-36

<sup>85</sup> VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Paris: Economica, 2008. p. 21-22 et 53

<sup>86</sup> BOURDIN, Alain. Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 91-92

pour l'aménagement du territoire et la question opérationnelle qui se pose aujourd'hui est de réussir à produire des décisions légitimes<sup>87</sup>.

En fait, la complexité territoriale met en tension les deux dimensions de l'action de gouverner. Cette dernière est définie de la façon suivante par Jean Leca : elle « combine deux éléments fondamentaux, l'agrégation de demandes et d'intérêts divers ainsi que la direction impulsée à la collectivité sous formes d'offres et de demandes »<sup>88</sup>. En matière de développement territorial, cela signifie donc :

- Constituer un collectif formé par des territorialités diverses et maintenir son adhésion à un territoire donné.
- Construire un projet de territoire et maintenir la mobilisation des acteurs.

Dans le premier cas, le travail politique consiste à assurer la solidité du cadre (la cohésion politique, sociale, etc.) et met la focale sur la production de l'ordre et la « gouvernance du vivre ensemble » pour reprendre les termes d'Alain Bourdin<sup>89</sup>. Dans le second cas, il prend en charge la performance de l'action et met la focale sur le projet et la « gouvernance de projet »<sup>90</sup>.

Ces deux dimensions ne doivent pas être pensées comme des étapes successives d'un processus linéaire. Elles sont en permanente interaction soit dans une logique de renforcement (ex : le projet renforce la cohésion du territoire par exemple), soit dans une logique de fragilisation (ex : le flou mobilisateur du territoire perd sa force quand le concret du projet intervient). Dans cette perspective, la gouvernance territoriale doit être comprise comme la dialectique permanente entre territorialités et projet de territoire.

Les travaux de Gilles Pinson sur la gouvernance métropolitaine correspondent empiriquement tout à fait à notre problématisation théorique. Celui-ci observe un « incrémentalisme assumé » de la part des élus. Cette attitude met en scène des allers-retours permanents entre des « horizons d'attente » constitutifs du méta-projet (projet global de développement) et les « espaces d'expériences » correspondant aux opérations ponctuelles, sans ne jamais complètement verser ni dans l'un ni dans l'autre de ces pôles. En quelque sorte, les décideurs ne renoncent pas à décider mais ils tentent « de découvrir et de contrôler le sens de l'avenir en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques

---

<sup>87</sup> SUBRA, Philippe. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin, 2007. 326 p.

<sup>88</sup> Jean Leca cité dans LASCOUSMES, Pierre. *Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage"*. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In J. CHEVALLIER. *La gouvernabilité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996. p. 325-339

<sup>89</sup> « coproduire un ordre qui soit accepté, compréhensible et durable. Le processus en cause n'est pas la négociation d'un compromis, ce à quoi l'on associe trop volontiers la gouvernance. Il s'agit bien de faire coopérer des acteurs dont les intérêts sont et ont vocation à rester divergents, n'ont ni les mêmes logiques, ni les mêmes systèmes de connaissance, pour établir et reconnaître un ensemble de prescriptions supérieur à cette diversité et qui fait sens pour tous, même si ce sens n'est pas exactement semblable » ; BOURDIN, Alain. *Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet*. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 91-92

<sup>90</sup> Il ne s'agit pas de « se contenter, comme dans le cas précédent, de faire coopérer des acteurs n'ayant pas vocation à avoir des intérêts et des objectifs communs. Au contraire, une coalition de projet ne peut exister sans objectifs communs et sans une convergence minimale des intérêts » ; ; BOURDIN, Alain. *Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet*. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 91-92

nécessaires à l'adaptation des systèmes urbains à un avenir forcément incommensurable »<sup>91</sup>. Gilles Pinson interprète cette attitude comme une réponse aux évolutions de fond de l'action publique (ingouvernabilité, incertitude et interdépendances) : les projets urbains abritent des processus qui « ont explicitement pour ambition de générer la création de systèmes d'acteurs urbains pérennes autant que de déboucher sur des opérations concrètes »<sup>92</sup>. Autrement dit, les politiques publiques ne visent plus uniquement la mise en œuvre d'objectifs politiques car une partie de l'activité cognitive est consacrée à l'élaboration de « consensus opératoires » dans le temps<sup>93</sup>.

La complexité territoriale accentue les difficultés de cette dialectique entre agrégation des intérêts et direction. Alain Bourdin, parle d'un « affaiblissement à toutes les échelles » de la méthode des politiques publiques car elle suppose « des sociétés fortement intégrées dont les acteurs sont de ce fait stables et en nombre limité »<sup>94</sup>. Rémi Dormois va plus loin dans le diagnostic quand, à propos des agglomérations, il conclut que « gouverner ne signifie plus seulement activer les formes traditionnelles de la régulation politico-institutionnelle, que sont la violence légitime ou la coercition, mais suppose d'être en capacité de générer une action collective »<sup>95</sup>. L'enjeu est donc de produire des « mécanismes d'intégration pour maintenir une action conjointe qui s'inscrive dans la direction fixée »<sup>96</sup>.

Dans ce contexte, il apparaît que derrière la question de la gouvernance territoriale se trouve celle de la gouvernabilité, c'est-à-dire celle de la possibilité même de mettre en place un système de gouvernement dans les espaces périurbains. Jacques Chevallier soulignait en introduction de l'ouvrage classique en France sur le concept de gouvernabilité que celui-ci recouvre deux facettes indissociables : l'aptitude des groupes à être gouvernés et les techniques de gouvernement à mettre en œuvre pour y parvenir<sup>97</sup>. Aussi, « la question de la gouvernabilité (...) dépasse celle du « gouvernement » ou de la « gouvernance », en les intégrant dans une perspective plus large : au-delà de l'étude de la structure du pouvoir ou de la mise en évidence des inflexions dans ses méthodes, il s'agit en effet de s'interroger sur les conditions sociales de son exercice ; elle permet ainsi une prise de vue globale sur le gouvernement des sociétés, en mettant au centre de l'analyse la relation de pouvoir »<sup>98</sup>.

Cette approche déplace des questions habituellement posées à propos de la gouvernance territoriale ou, plus exactement, elle invite à les combiner. Pour résumer (trop) sommairement, les travaux sur la gouvernance territoriale abordent en général séparément la question de la régulation des individus et des groupes par les gouvernants, et celle de la légitimation des gouvernants et de leurs politiques. En terme de champ disciplinaire, il y a là

---

<sup>91</sup> PINSON, Gilles. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In P. LASCOUSMES, P. LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques., 2004. p. 208

<sup>92</sup> *ibid.* p. 208

<sup>93</sup> PINSON, Gilles. Le chantier de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et politiques - RIAC*, 2003, n° 50, p. 44

<sup>94</sup> BOURDIN, Alain. Gouvernance du "vivre ensemble" et gouvernance de projet. In J. BEAUCHARD. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2003. p. 91-107

<sup>95</sup> DORMOIS, Rémi. Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 50

<sup>96</sup> DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 837

<sup>97</sup> CHEVALLIER, Jacques. Présentation. In J. CHEVALLIER. *La gouvernabilité*. Paris: Presses universitaires de France, 1996. p. 5-16

<sup>98</sup> *ibid.* p. 6

presque la partition entre les travaux de la géographie politique<sup>99</sup> pour la régulation et les travaux de la géographie sociale pour la légitimation<sup>100101</sup>. Or, Jacques Chevallier montre qu'il s'agit justement de penser la dialectique entre ces deux dimensions à travers l'étude de la gouvernabilité. C'est notamment ce qui la différencie de la notion de gouvernementalité de Michel Foucault<sup>102</sup>. Selon Jacques Chevallier, la gouvernabilité ne mesure « pas seulement la plus ou moins grande réceptivité des gouvernés aux disciplines institutionnelles, qui leurs seraient unilatéralement imposées : elle dépend aussi des techniques de pouvoir mises en œuvre, des méthodes de gouvernement »<sup>103</sup>. En ce sens, « la gouvernabilité est ainsi une relation dialectique entre gouvernants et gouvernés, qui se déconstruit et reconstruit sans cesse au fil de l'évolution sociale et politique »<sup>104</sup>.

*In fine*, aborder la gouvernance territoriale par la gouvernabilité ouvre une nouvelle question de recherche : comment construire des capacités territoriales d'action politique, c'est-à-dire à la fois agréger des intérêts et territorialités divergentes dans un collectif et diriger l'action (collective) de ce dernier<sup>105</sup>. D'ailleurs, on sent bien poindre cette question dans plusieurs travaux récents de géographie<sup>106</sup>.

## 2.4 Attendus de la recherche

Au terme du développement de notre problématique, nous observons que le développement territorial dans les zones charnières met en jeu deux aspects en matière de gouvernance :

- La relation entre la gouvernance locale et la gouvernance *supra* locale (Pays, PNR), c'est-à-dire la gouvernance multi-niveaux.
- La construction de la gouvernabilité des territoires de projet dans les zones charnières, c'est-à-dire le rapport des territorialités complexes à la gouvernance

---

<sup>99</sup> Voir par exemple la synthèse éclairante de Frédéric Giraut sur la manière dont la géographie politique aborde le territoire. Il mobilise notamment les travaux de Michel Foucault pour préciser la nature du territoire comme une structure de pouvoir permettant l'agencement de « zones » plus homogènes.

<sup>100</sup> Voir par exemple : DEBARBIEUX, Bernard, LARDON, Sylvie. *Les figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2003. 269 p.

<sup>101</sup> On peut également citer l'analyse critique de la territorialisation par une partie de la géographie sociale, mais ceux-ci n'ont pas directement pour objet la gouvernance territoriale. Lire par exemple : DODIER, Rodolphe, SÉCHET, Raymonde. Conclusion. In R. DODIER, *et al. Territoires en action et dans l'action*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008. p. 303-317

<sup>102</sup> Pour aller plus loin : GIRAUT, Frédéric. Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, 2008, n° 403, p. 57-67

<sup>103</sup> CHEVALLIER *op. cit.* p. 7

<sup>104</sup> *ibid.* p. 7

<sup>105</sup> Pour aller plus loin, lire le texte de Rémi Dormois ; « retenir un questionnement en termes de capacité politique ouvre nous semble-t-il, des perspectives intéressantes dans l'analyse du gouvernement local et dans celle de métier politique. D'une part, l'activité de gouvernement devient une problématique, c'est à dire que la mobilisation de la notion de capacité politique conduit à envisager le fait que certaines configurations d'acteurs soient ingouvernables. S'interroger en termes de capacité politique permet, d'autre part, de réinterroger le métier d' élu local » ; DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 837

<sup>106</sup> ESTEBE, Philippe. *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*. Paris: Presses Universitaires de France, 2008. 76 p. ; GIRAUT, Frédéric. Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, 2008, n° 403, p. 63 ; MARIÉ, Michel. De l'art de déplacer les questions et de produire du sens. In P. MELÉ , C. LARRUE. *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*. Paris: L'Harmattan, 2008. p. 14 ; ROUSSET-DESCHAMPS, Marcel. Intercommunalité et construction des capacités collectives d'action dans l'espace intramétropolitain parisien : une approche de géographie socio-politique. In R. DODIER, *et al. Territoires en action et dans l'action*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008. p. 45-66

locale.

Partant de ce constat, nous chercherons à répondre à deux questions concernant la Communauté de communes de Volvic Sources et Volcans :

- À propos du lien entre la gouvernance locale et la gouvernance *supra* locale : la valorisation des ressources locales est-elle dépendante de la mise en place d'un système de gouvernance multi-niveaux ?
- À propos du rapport de la gouvernance locale aux territorialités locales : comment la construction d'un territoire de projet et des ressources qui lui sont associées est-elle rendu possible dans une situation d'interterritorialité, c'est-à-dire d'interrelations, voire d'interdépendances, avec des territoires extérieurs ?

Plus généralement, nous chercherons à vérifier notre hypothèse générale à partir de l'exemple de Volvic Sources et Volcans : la gouvernance multi-niveaux est-elle, ou peut-elle être, une ressource et un moteur du développement territorial dans les zones charnières et, finalement, un médiateur de l'interterritorialité et, surtout ?

### 3 VOLVIC SOURCES ET VOLCANS

Nous avons mobilisé la communauté de communes de Volvic Sources et Volcans pour notre recherche sur les mécanismes de la gouvernance du développement territorial sera appliqué. Ce territoire se situe dans le département du Puy de Dôme. Il est périurbain et se définit lui-même comme un « territoire charnière entre la ville et la campagne »<sup>107</sup>.

Après avoir présenter notre méthode et corpus d'enquête (1), nous décrierons les principales caractéristiques du territoire de Volvic Sources et Volcans (VSV) (2). Nous retracerons ensuite l'histoire politique de la constitution de la communauté de communes de VSV et les grandes lignes de la stratégie de développement territorial (3). Enfin, nous analyserons les défis politiques de VSV et les perspectives de la gouvernance territoriale locale (4).

#### 3.1 Méthode et corpus d'enquête

La recherche s'est basée sur une série d'entretiens semi-directifs réalisée en décembre 2008 auprès des maires de la communauté de communes. Nous avons complété ce corpus dans les cas où les maires interviewés n'étaient pas présents lors de la création de Volvic Sources et Volcans (VSV) en 2001-2002 (Tableau 2).

Commune	Nom de l' élu	Mini CV
Châtel	Marc Gualino	Médecin thermal à Châtel Guyon depuis 1976, Maire 1989 – 2008, divers droite
Charbonnières	Gérard Chanssard	Élu adjoint de 1983 – 89 (non réélu). 91-95 : président de la commission syndicale de Pognat), technicien chez Michelin. Élu maire en 2008. Sans étiquette.
Charbonnières	Christian Marchal. Interview réalisée par Lucie Jouault en 2008	Maire jusqu'en 2008.
Volvic	Jean Laurency	Conseiller, puis adjoint, puis maire (3 mandats) jusqu'en 2008. Parti socialiste. Hospitalier.
Sayat	Robert Couzon	Ingénieur agronome, élu en 1977 premier adjoint, maire en 1983. Représentant de VSV au sein du comité de pilotage du Grand Clermont et membre du bureau du Grand Clermont
Chanat	Jean-Maurice Heinrich	Élu conseiller en 1995 et maire en 2001. Travaille chez Michelin
Pulvérières	Jacques Barbécot	Élu adjoint de 1977 à 2008, puis Maire en 2008.

<sup>107</sup> <http://www.vsv.fr/historique.php>

		Agriculteur.
Saint-Ours	Michel Elter	Conseiller depuis 2001. Élu maire en 2008. Sans Étiquette. Retraité de la gendarmerie.

**Tableau 2 : Corpus d'enquête**

Notre grille d'entretien (cf. Annexe 1) s'est inspirée des cinq fonctions des zones charnières identifiées (cf. Tableau 3). Elle présente l'avantage d'en explorer finement l'ensemble des dynamiques territoriales.

<b>Fonctions</b>	<b>Illustrations à partir de Volvic Sources et Volcans</b>
<b>Marqueur</b> Accentue, révèle les différences entre plusieurs organisations territoriales	Les questions que pose sa gouvernance accentue-t-elle l'opposition entre l'urbain et le rural ?
<b>Lieu de passage</b> Organise les flux entre plusieurs organisations territoriales	La communauté de communes joue-t-elle un rôle d'entrée et sortie du PNR et/ou de l'agglomération ?
<b>Ressource</b> Positionnement stratégique	La stratégie de développement territorial consiste-t-elle à capter les flux touristiques du PNR sur ses propres sites (Vulcania, Thermes) ? Attirer des entreprises qui cherchent une image verte (Hermès) ?
<b>Front</b> Confrontation entre plusieurs organisations territoriales	La gouvernance territoriale est-elle centrée sur la gestion des tensions entre les territorialités rurales et urbaines, et les intérêts qui leur sont associés ?
<b>Confins</b> Relations centre - périphérie	Cette zone est-elle à la fois le bout de la ville et le bout de la campagne, une zone à la fois périurbaine et « périrurale » ? Le bout de la périphérie

**Tableau 3 : Grille de lecture des dynamiques socio-économiques et de la gouvernance des zones charnières (Lardon et Piveteau 2005<sup>108</sup>) inspirée des fonctions des frontières de Vanier 2002<sup>109</sup>)**

Deux autres entretiens ont été réalisés : l'un avec la directrice du Parc Naturel Régionale des Volcans d'Auvergne, Isabelle Blanc, et l'autre avec Valérie Fresnéda, responsable de l'animation des démarches Pays et SCOT du Grand-Clermont au sein de l'agence d'urbanisme clermontoise. Ces deux entretiens visaient à comprendre l'histoire de ces territoires de projet, leur fonctionnement politique et leur positionnement vis-à-vis de VSV et des zones charnières en général.

Enfin, cette enquête par entretien a été complétée par une analyse d'une série de documents institutionnels : Contrat local de développement (diagnostic – étude préalable – plan de développement), statuts de la communauté de communes, Plan vert du Pays du

<sup>108</sup> LARDON, Sylvie, PIVETEAU, Vincent. Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux. *Géocarrefour*, 2005, Vol. 80, n° 2, p. 75-90

<sup>109</sup> VANIER, Martin. Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire. In B. DEBARBIEUX, M. VANIER. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues: Editions de l'aube, 2002. p. 75-89

Grand-Clermont, diverses plaquettes de promotion touristique.

### **3.2 VSV, un territoire de transition**

Dans cette partie, nous allons présenter les principales caractéristiques du territoire de la Communauté de communes de Volvic Sources et Volcans. Il ne s'agit pas de proposer un diagnostic complet de la zone qui existe par ailleurs<sup>110</sup>, mais de proposer les principales cartes et informations territorialisées qui permettent de saisir les dynamiques et la complexité territoriales de l'espace de VSV

#### *3.2.1 Volvic Sources et Volcans : un espace politico-administratif centrifuge*

La Communauté de Volvic Sources et Volcans a été créée en décembre 2002 avec un régime de Taxe professionnelle unique. Au départ six communes, elle en rassemble désormais sept avec le rattachement de Pulvérières en 2007.

VSV présente un profil très éclaté sur le plan politico-administratif. Elle recoupe (cf. Figure 5) :

- Deux arrondissements :
  - Celui de Clermont-Ferrand avec les communes de Sayat et Chanat-la-Mouteyre
  - Celui de Riom, avec les communes de Châtel-Guyon, Charbonnières les Varennes, Saint-Ours-les-Roches, Volvic et Pulvérières
- Six cantons :
  - Le Canton de Riom-Est : Châtel-Guyon
  - Le Canton de Riom-Ouest : Volvic
  - Le Canton de Royat : Chanat-la-Mouteyre
  - Le Canton de Manzat : Charbonnières-les-Varennes
  - Le Canton de Pontgibaud : Saint-Ours-les-Roches et Pulvérières
  - Le Canton de Gerzat : Sayat

---

<sup>110</sup> SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement*. Saint-Héand: SITELLE, 2004. 76 p.

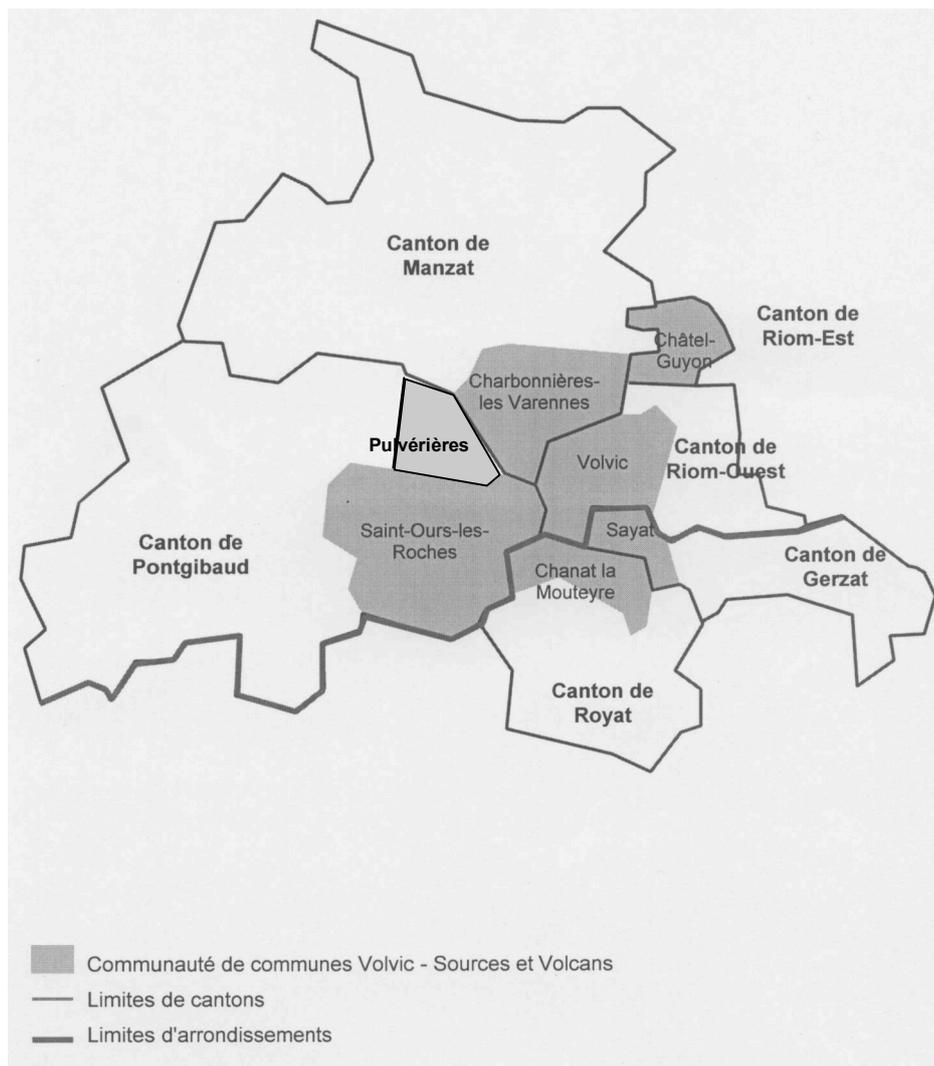


Figure 5 : Carte des limites administratives des VSV<sup>111</sup>

Cette situation est à première vue tout à fait étonnante, tant il est courant de reconnaître le poids de la logique cantonale dans la constitution des Communautés de communes<sup>112</sup>.

### 3.2.2 Un seuil socio-démographique

VSV est située de part et d'autre de la faille géologique très bien visible sur la figure 6. Celle-ci sépare la partie « haute » de VSV (Saint-Ours, Charbonnières, Chantat, Pulvérières) où l'altitude varie entre 700 et 1000 mètres en moyenne et une partie « basse » (Sayat, Volvic, Châtel-Guyon) formant une marche entre chaîne des puits et plaine présentant des altitudes inférieures à 700 mètres.

<sup>111</sup> Adaptée de : SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement. Diagnostic de territoire*. Saint-Héand: SITELLE, 2004. p. 7

<sup>112</sup> TESSON, Frédéric. Les ressources du département et du canton dans la "petite fabrique des territoires". *Annales de géographie*, 2006, n° 648, p. 197-216

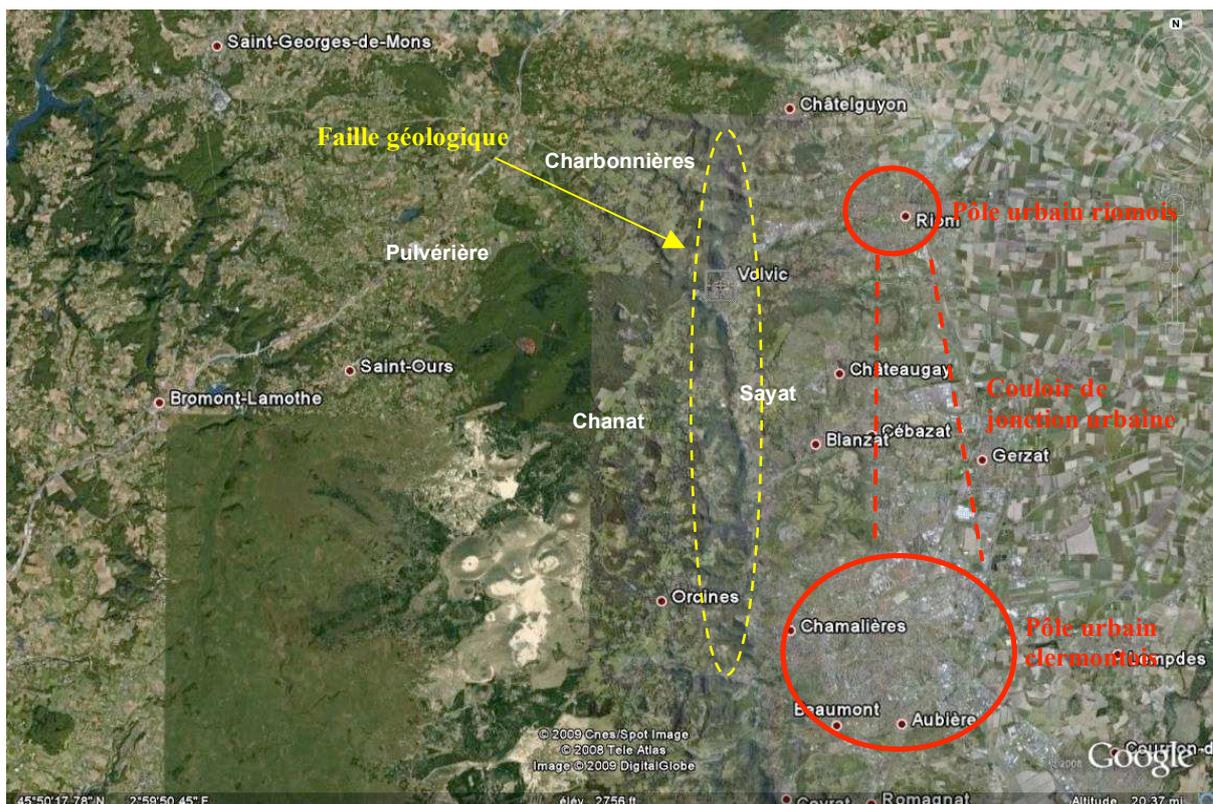


Figure 6 : Situation des communes de VSV (Fond : GoogleEarth ; Réalisation : L. Méasson, 2009)

Cette faille marque une double rupture démographique et urbanistique : Volvic et Châtel-Guyon rassemble plus de 60 % des habitants de la Communauté de communes, tandis que Saint Ours et Charbonnières recouvrent plus de 50% du territoire de VSV<sup>113</sup> (cf. Annexe 2). Ceci se traduit par des densités d'habitation très différentes ; de 150 à 370 habitants / km<sup>2</sup> pour Châtel-Guyon, Volvic et Sayat, de 21 à 50 habitants / km<sup>2</sup> pour Charbonnières, Pulvérières, Saint Ours et Chant.

---

<sup>113</sup> Abréviation pour Communauté de communes de Volvic Sources et Volcans.

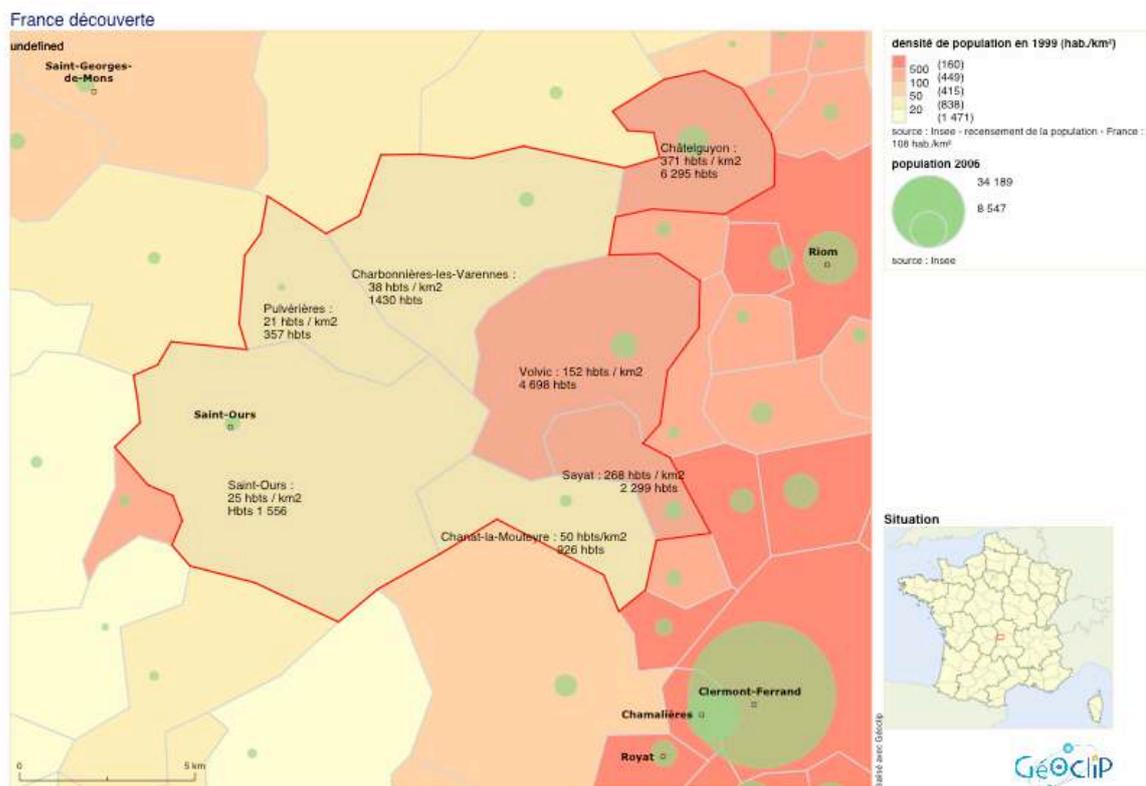


Figure 7 : Population et densité de VSV en 1999

L'observation de ce phénomène à plus petite échelle révèle la logique de front de l'urbanisation qui existe à l'intérieur de VSV (Figure 7). La faille géologique marque clairement une frontière entre deux types d'espaces : l'un à dominante rurale, l'autre à dominante urbaine.

Les courbes d'évolution du nombre communal d'habitants (Figure 8) montre que cette logique est ancienne<sup>114</sup>, avec une succession dans le temps d'inflexions des courbes démographiques en fonction de la proximité et de l'accessibilité par rapport aux agglomérations (dans l'ordre chronologique : Châtel-Guyon et Volvic, Sayat, Chant, Charbonnières, Saint Ours). Seule Pulvérières est peu concernée.

Cette dynamique générale est le résultat d'équilibres contrastés entre solde migratoire et solde naturel. Entre 1990 et 1999, les villes de Volvic et Châtel-Guyon sont marquées dans un fort dynamisme tiré par le solde migratoire pour Châtel-Guyon et le solde naturel pour Volvic. Chant et Sayat ont un solde migratoire négatif entraînant une légère décroissance démographique pour Chant et une relative stabilité pour Sayat grâce au dynamisme des naissances. Enfin, Charbonnières est stable tandis que Saint Ours bénéficie toujours d'une légère dynamique naturelle (cf. Annexe 3).

<sup>114</sup> La périurbanisation autour de Clermont-Ferrand a notamment été induite par l'installation de l'usine Michelin qui comptait plus de 30000 employés en 1970. Elle a longtemps généré une population d'ouvriers-paysans, c'est-à-dire des personnes travaillant à l'usine et conservant une activité agricole complémentaire.

Plusieurs hypothèses peuvent être formulées pour expliquer ce phénomène. Volvic et Châtel constituent des pôles urbains de deuxième niveau (par rapport à Riom et Clermont-Ferrand) dont l'attractivité est importante. Chantat et Sayat, directement sous l'influence des deux agglomérations atteignent sans doute une certaine limite en terme d'urbanisation. Leur densité représente sans doute un seuil dans la perception de la limite rural / urbain qui entraîne une inversion du solde migratoire. Enfin, les bourgs de Charbonnières, Saint-Ours et Pulvérières, situés derrière la ligne de faille, sont concernées par la périurbanisation au gré des conjonctures locales (libération de foncier), régionales (prix du foncier) et nationales voire internationales (croissance économique, vitalité de l'espace rural).

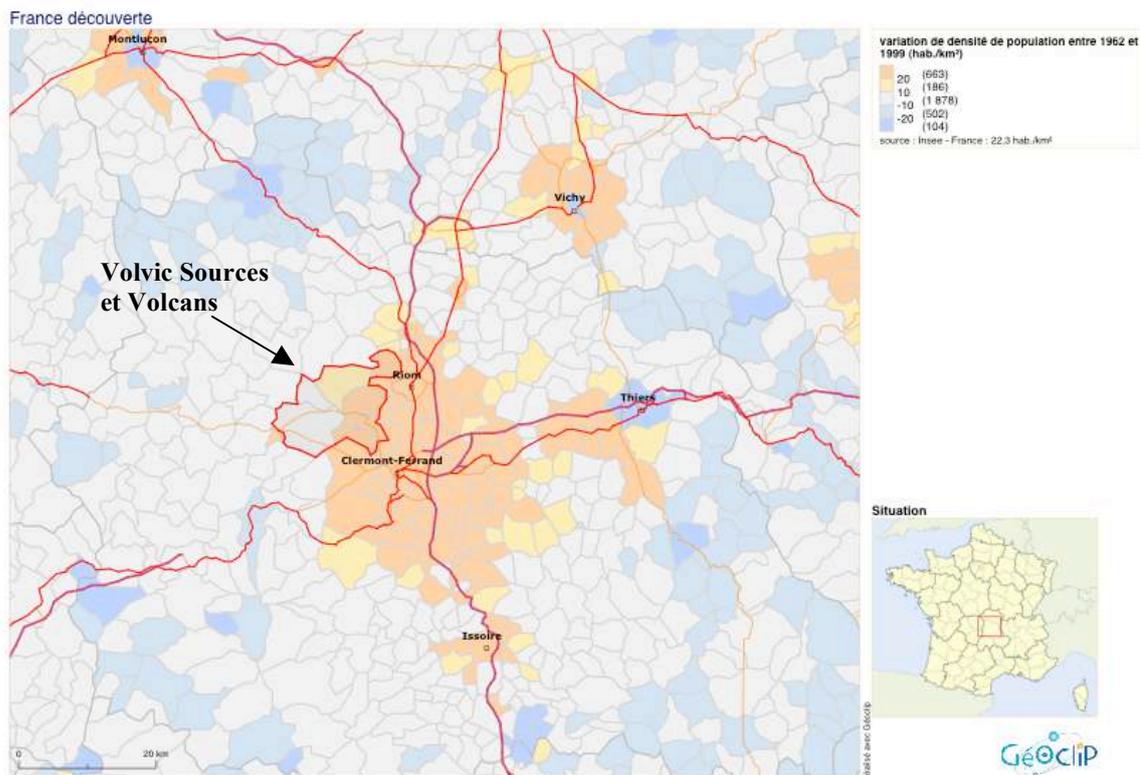


Figure 8 : Variation de la population entre 1962 et 1999

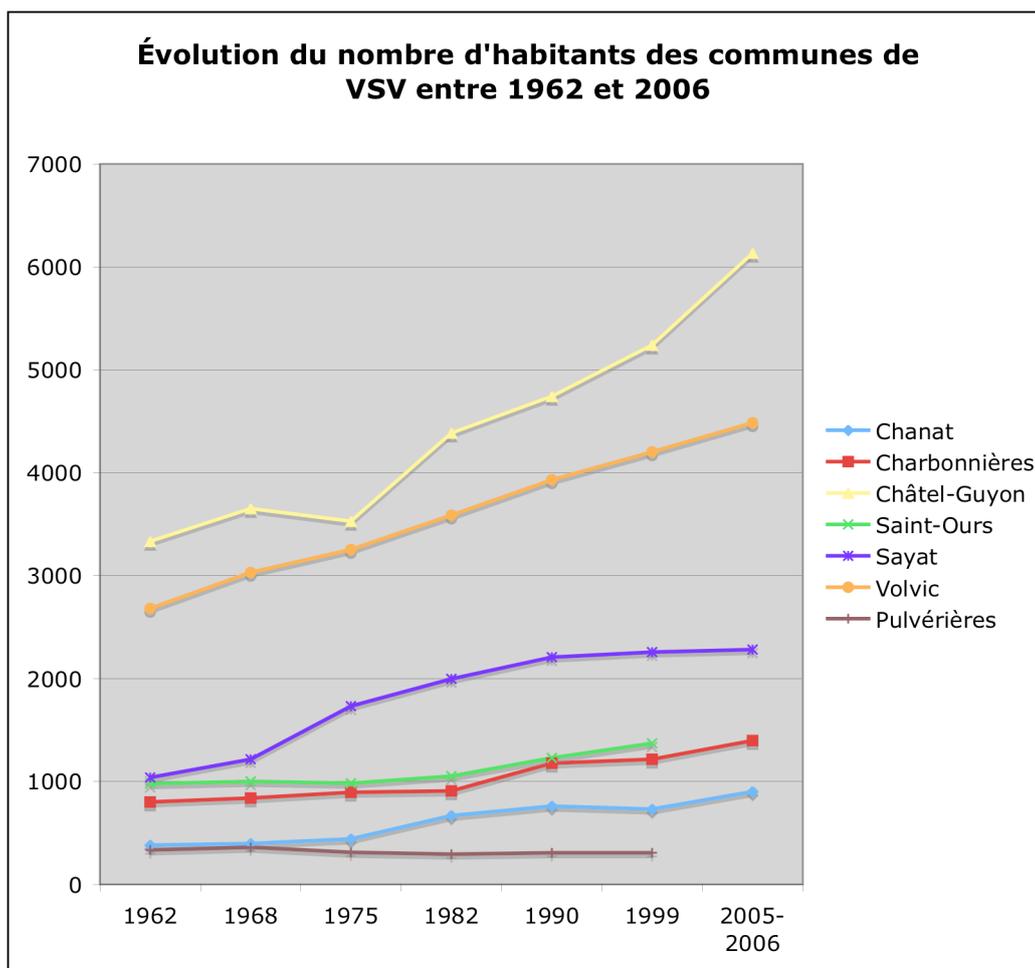


Figure 9 : Évolution du nombre communal d'habitants de VSV entre 1962 et 2006 (Source : Wikipédia sur base INSEE)

Cette situation de front rural/urbain a des conséquences directes au niveau de la communauté de communes en charge de l'aménagement de l'espace et du développement économique<sup>115</sup>. En effet, les problématiques et les enjeux peuvent être sensiblement différents entre la partie haute et la partie basse. Les maires peuvent alors défendre des priorités différentes au sein du conseil communautaire. Ceux de la partie haute sont encore assez sensibles aux questions agricoles (cf. Annexe 3 : carte du nombre d'agriculteurs par commune) tandis que ceux de la partie basse sont peut-être plus à l'écoute des questions de services à la personne.

### 3.2.3 L'impluvium : une justification partielle

Comme nous le verrons lors l'analyse de la constitution de la Communauté de communes, la présence de l'Impluvium des eaux de Volvic est souvent avancée par les maires rencontrés pour expliquer et justifier la cohérence de ce territoire de projet. En fait, l'impluvium recouvre partiellement quatre communes (cf. Figure 10).

<sup>115</sup> Compétences obligatoires pour une communauté de communes à taxe professionnelle unique.



**Figure 10 : L'impluvium des eaux de Volvic (en violet foncé) et les communes concernées (en violet clair)<sup>116</sup>**

Il apparaît donc deux points :

- Seules 4 communes sur 7 sont concernées<sup>117</sup>, sachant que Pulvérières n'a rejoint VSV qu'en 2007.
- Seules 50% de l'espace des communes est couvert par l'impluvium<sup>118</sup>.

Par ailleurs, la gestion de l'impluvium a donné lieu à la création du CEPIV (Comité environnement pour la protection de l'impluvium de l'eau de Volvic) en 2002. Celui-ci regroupe les 4 communes concernées et la Société des eaux de Volvic<sup>119</sup>. Cette association réalise des diagnostics afin de mettre en place des actions de préservation (acquisition de terrains, information des usagers), entretien (mesures agro-environnementales, entretien écologique des cours d'eau, gestion écologique des bords de routes), réhabilitation (remise en pâturage, élimination de décharges sauvages, renaturation d'anciennes carrières, mise aux normes du réseau d'assainissement) et veille (système d'alerte en cas de pollutions et de dégradations)<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> Carte tirée de la plaquette : CEPIV. *Richesses cachées de l'impluvium de Volvic*. Volvic. 2007

<sup>117</sup> Sayat, Chanat et Chatel-Guyon n'appartiennent pas à l'impluvium

<sup>118</sup> Estimation visuelle à partir de la Figure 10

<sup>119</sup> Charbonnières les Varennes, Pulvérières, Saint Ours les Roches et Volvic

<sup>120</sup> Source : Plaquette de présentation du CEPIV « Richesses cachées de l'impluvium de Volvic ».

### 3.2.4 Une frontière paysagère

L'approche paysagère montre, contrairement à celle démographique, une certaine homogénéité. Les limites de VSV marquent une frontière paysagère, c'est-à-dire le passage de paysages urbains à des paysages agro-forestiers comme l'indique la Figure 12<sup>121</sup>.

En effet, les communes de Chanat, Sayat et Volvic se situent sur une marche entre la plaine et la chaîne des puys qui signale la sortie des paysages urbains. Châtel-Guyon est à l'extrême limite de cette logique puisque son centre-ville forme une continuité urbaine avec l'agglomération riomoise pour laisser progressivement place à un paysage forestier en direction de VSV. On retrouve cette logique dans la classification des entités territoriales du Plan Vert du Pays du Grand-Clermont (cf. Figure 11).

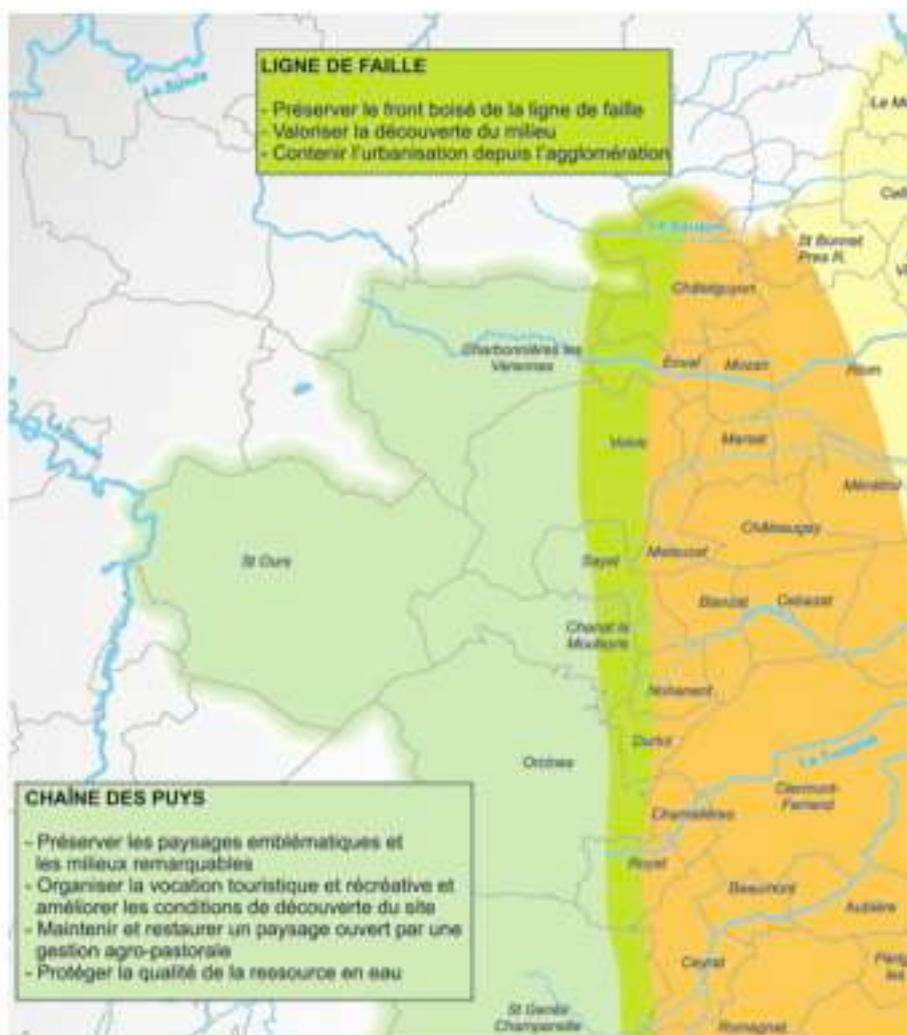


Figure 11 : Découpage des entités territoriales dans le Plan Vert du Pays du Grand-Clermont<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Le taux de boisement s'élève à plus de 50% à Chanat et Volvic, entre 40% et 50% à Châtel-Guyon et Saint-Ours, entre 30% et 40% à Sayat et Charbonnières. Données non disponibles pour Pulvérières.

<sup>122</sup> <http://www.clermontmetropole.org/html/publication4.html#dossiers>

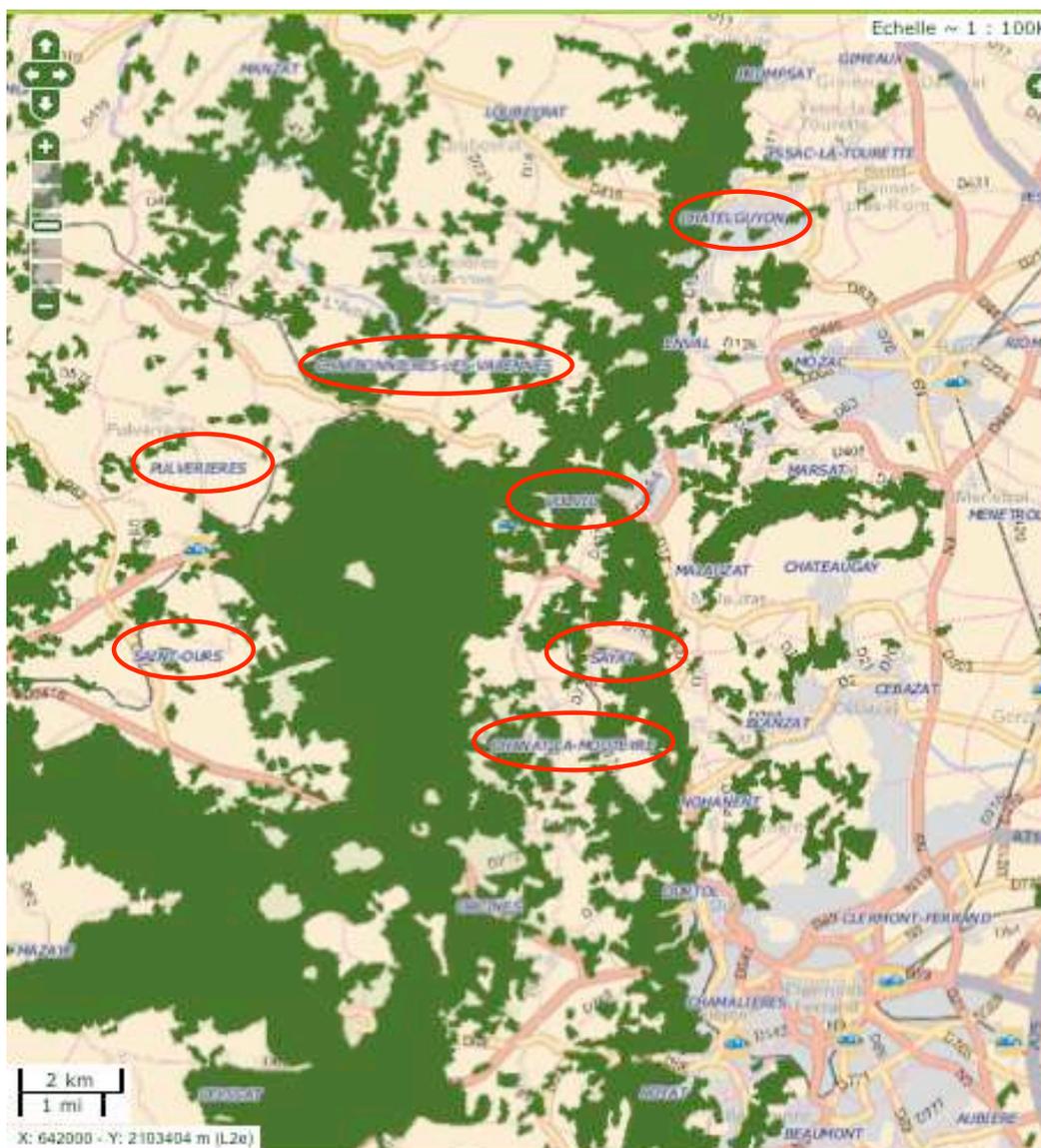


Figure 12 : Couvert forestier dans la zone de VSV (Source : Inventaire forestier national<sup>123</sup>)

Cette dimension paysagère est à l'évidence l'une des justifications fortes des maires pour défendre la cohérence de VSV. La communauté de communes constitue selon leurs propres mots la « *ceinture verte* »<sup>124</sup> de l'agglomération.

### 3.2.5 Des bassins de vie et d'emploi largement extérieurs aux territoires

En 1999, la Communauté de communes comptait 3494 emplois pour une population active résidente de 7224 personnes<sup>125</sup>. Ce différentiel révèle le caractère résidentiel de VSV. Cette tendance s'est accentuée tout au long des années 90 (+11,2% d'actifs et -7,3% d'emplois en 90 et 99). Seuls 1756 actifs occupaient un emploi local en 1999 ; 4766 travaillaient à l'extérieur de VSV, notamment les bassins de Riom et de Clermont-Ferrand. Parallèlement,

<sup>123</sup> www.ifn.fr

<sup>124</sup> Marc Gualino, ancien maire de Châtel

<sup>125</sup> Population active = actifs ayant un emploi et chômeurs

1738 personnes travaillent sur le territoire de VSV mais habitent à l'extérieur<sup>126</sup>. Le taux d'activité des VSV dépend donc très largement des bassins d'emploi extérieurs.

Le traitement statistique des bassins de vie de l'INSEE<sup>127</sup> n'illustre que partiellement les chiffres précédents puisqu'il englobe presque totalement VSV dans le bassin de Riom, à l'exception de Châtel-Guyon qui constitue un bassin en soi (cf. Figure 12).

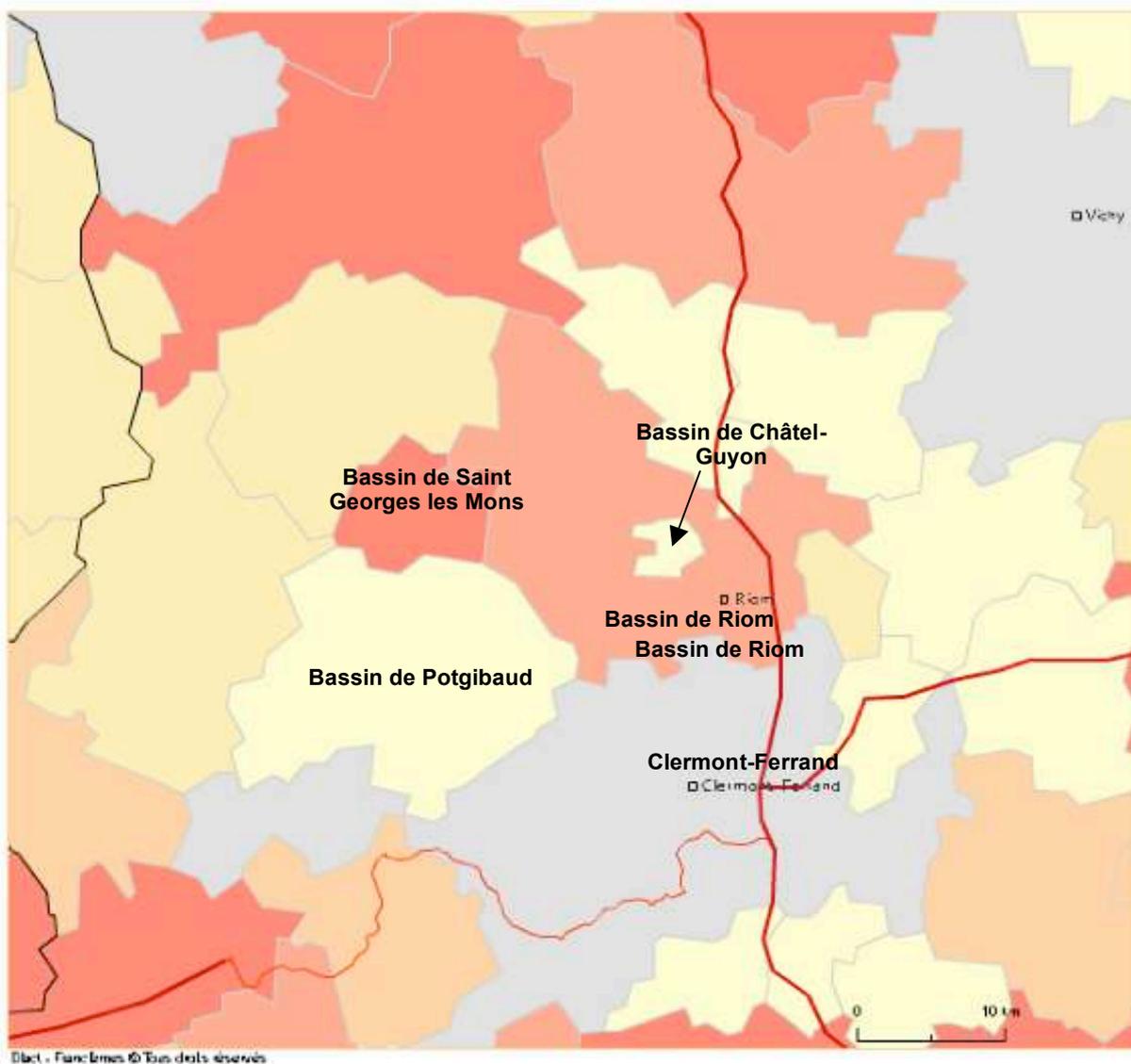


Figure 13 : Bassins de vie INSEE<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Ces éléments sont tirés de : SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement. Diagnostic de territoire*. Saint-Héand: SITELLE, 2004. p. 38

<sup>127</sup> Définition INSEE : « Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi ». Pour plus de précisions : [http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref\\_id=bassins\\_vie&reg\\_id=99](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=bassins_vie&reg_id=99)

<sup>128</sup> Source : <http://www.territoires.gouv.fr/>

### 3.2.6 Un potentiel fiscal et touristique important, une situation géographique à valoriser

VSV bénéficie de ressources fiscales relativement importante grâce à plusieurs entreprises importantes. Nous pouvons citer deux des plus importantes : Volvic avec plus de 700 emplois et Hermès, entreprises de maroquinerie de luxe avec environ 150 salariés. Il y a également les thermes de Châtel-Guyon. Toutefois, ces ressources sont mal réparties géographiquement, Volvic en concentrant l'essentiel (cf. Tableau 4).

Commune	Produit de la taxe professionnelle en 2003 <sup>129</sup>
Chanat	3389
Charbonnières	35422
Sayat	227169
Saint-Ours	235928
Châtel Guyon	481326
Volvic	910917

**Tableau 4 : Produits de la taxe professionnelle en 2003**

Il faut également citer les sites touristiques de VSV (cf. Figure 13). La communauté de communes accueille notamment Vulcania, premier site d'Auvergne en terme de nombre de visite (70000), et les Thermes de Châtel-Guyon, en perte de vitesse ces dernières années mais qui vient d'obtenir un nouvel agrément rhumatologie. La Maison de la Pierre à Volvic, le Moulin de Sayat, le Volcan à Ciel ouvert et d'autres sites encore offrent à VSV un fort potentiel touristique.

---

<sup>129</sup> SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement. Diagnostic de territoire*. Saint-Héand: SITELLE, 2004. 76 p.

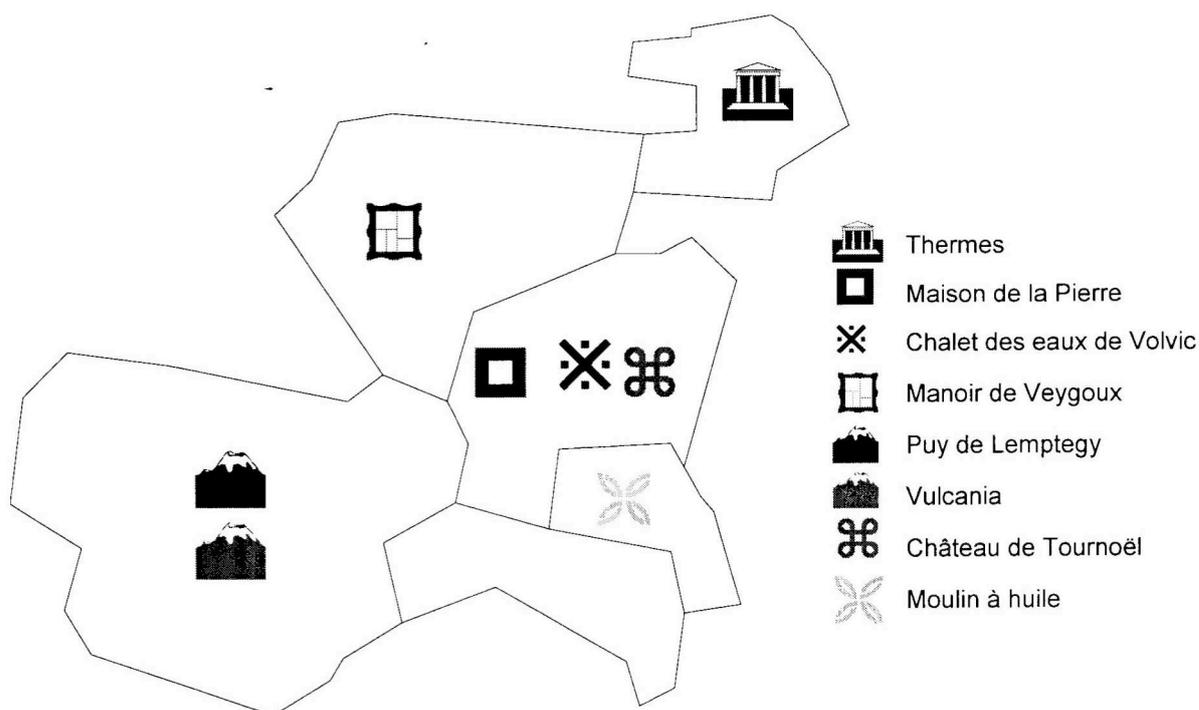


Figure 14 : Principaux pôles touristiques de VSV<sup>130</sup>

Comme dans le cas de l'emploi, il faut en matière d'installation d'entreprises remarquer la dépendance de VSV vis-à-vis d'autres territoires. Les exemples de Volvic, d'Hermès et de Vulcania illustrent cette situation. Au niveau des retombées en terme d'image, Volvic met en avant son appartenance au Parc Naturel Régional (PNR) des Volcans d'Auvergne, pas celle de VSV<sup>131</sup>. En matière d'attractivité, Hermès met également en avant son implantation dans le PNR pour illustrer ses efforts d'entreprise éco-responsable<sup>132</sup>, tout en bénéficiant des services de l'agglomération clermontoise. Enfin, Vulcania a été conçu comme un projet régional dont l'implantation et ses retombées touristiques locales restent à construire<sup>133</sup>. Aussi, si VSV bénéficie effectivement de sa position charnière, l'optimisation de celle-ci sera largement dépendante de la gouvernance multiniveaux qui doit se mettre en place.

### 3.3 Histoire politique de la constitution de VSV

L'histoire politique de la constitution de VSV est composée de trois phases distinctes : la prise de décision individuelle des communes de passer en communauté de communes (1), puis la définition du périmètre (2) et, enfin, la réflexion sur le projet de territoire (3).

#### 3.3.1 Coopérer : le passage obligé

L'histoire de VSV commence tout d'abord par la prise de conscience individuelle des

<sup>130</sup> SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement. Diagnostic de territoire*. Saint-Héand: SITELLE, 2004. 76 p.

<sup>131</sup> Cf. Étiquette sur les bouteilles de Volvic

<sup>132</sup> COLONNA-D'ISTRIA, Geneviève. Une usine modèle au coeur des volcans. *La Tribune*, 2006, n° 7 juin 2006, p. 4-5

<sup>133</sup> Ce point sera développé dans la partie 3 consacrée à VSV.

communes que leur intégration dans une communauté de communes était devenue un passage obligé.

Cette prise de conscience découle directement de la pression de l'État et du Conseil général : « *on nous l'imposait* » explique Marc Gualino, ancien maire de Châtel. Michel Elter, maire de Saint Ours complète cette idée en soulignant que « *la loi va obliger (les communes à entrer en communauté de communes) à partir de 2014, 2011 même* ». « *Tout le monde y sera de gré ou de force* » conclut-il.

Cette prise de conscience est notamment le fruit du travail réalisé par le Conseil général. Son président, Pierre-Joël Bonté (mandat de 1998 à 2004), avait invité le premier maire fondateur d'une communauté de communes en France, Monsieur Guéguant, pour faire le tour du département et inciter les maires à suivre le mouvement. Le Puy-de-Dôme était en effet très en retard par rapport à la moyenne nationale. Et au niveau de l'aire urbaine de Clermont-Ferrand, VSV a été l'une des dernières communautés de communes à être créée (voir l'annexe 6).

### 3.3.2 VSV, un non territoire

*« Le territoire existe, il peut être découpé de mille et une façon. (...) VSV, ça été un choix de non territoire. (...) On est une anomalie ».*  
Marc Gualino, ancien maire de Châtel-Guyon

La volonté individuelle des communes de VSV de passer en communauté de communes s'est d'abord traduite par une réflexion sur le territoire, la définition du projet n'étant intervenue que dans un troisième temps. Comme le reconnaît Marc Gualino, ancien maire de Châtel « *VSV, ça a été un choix de non territoire* », au sens où cet EPCI<sup>134</sup> rassemble des communes qui ont refusé de suivre la logique cantonale qui semblait *a priori* s'imposer.

#### 3.3.2.1 La rivalité Châtel-Guyon et Riom

Au début des discussions sur la constitution des communautés de communes, l'idée d'un regroupement entre Châtel et Riom semblait s'imposer. « *Les traditions et les habitudes de vie veulent que la ville-centre soit Riom, c'est pas plus grosse* », concède Marc Gualino, ancien maire de Châtel.

Ce dernier suivait les réunions de préparation pour la création de la communauté de communes de Riom en 2000-2001. Cette logique de regroupement intercommunal existait depuis quelques années déjà, notamment à travers l'association de Loi 1901 du « Pays de Volvic ». Cette dernière avait été créée en 92-93 à l'initiative de Claude Lieberman, maire de Riom (jusqu'en 1995 et vice-président des Conseils régional et général à ce moment) en partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie pour mettre en place une stratégie de

---

<sup>134</sup> Etablissement public de coopération intercommunale

développement touristique : « *utilisons les hôtels de Châtel, le nom de Volvic, la notoriété de Riom* » résume Marc Gualino.

Mais les membres du conseil municipal de Châtel avait « *le sentiment de se faire bouffer, de se faire mettre sous la coupe de Riom* » explique l'ancien maire Marc Gualino. Concrètement, le maire de Châtel avait écrit au maire de Riom pour lui indiquer les projets qu'il aimerait voir inscrit à l'agenda de la future communauté de communes. Il s'agissait par exemple de l'implantation d'un centre culturel dans les locaux du théâtre de Châtel ou le développement d'une base de loisir sur la zone du Bouchet. Mais le maire de Riom refusa d'accéder à cette demande, signifiant ainsi à Châtel que la défense du thermalisme n'était une priorité pour Riom. Ce refus, associé à une traditionnelle rivalité et défiance entre ces deux pôles, motivèrent les élus de Châtel de tourner leur regard vers la Chaîne des Puys, en direction de Volvic.

Ce retournement de stratégie territoriale représentait une perte de potentiel fiscal (la taxe professionnelle récoltée sur VSV était moins importante que celle de Riom), mais il présentait un avantage politique important : le rétablissement d'un certain équilibre politique. En effet, le nombre de conseiller communautaire étant proportionnel à la population, la commune de Châtel aurait été minoritaire face à Riom et, de ce fait, n'aurait eu que peu de pouvoir dans la définition de l'agenda politique de la communauté de communes. Marc Gualino, ancien maire de Châtel, explique ainsi que « *y'avait une question de taille : on était trop gros pour se faire avaler par Riom et trop petit pour rester comme ça. Volvic et Châtel, on est de bonne taille : même si y'a compétition, y'a pas de rivalité. On est complémentaire, même si c'est Volvic les plus forts parce qu'ils ont une taxe professionnelle 10 fois supérieure à la notre* ».

Enfin, construire une communauté de communes avec Volvic présentait un dernier avantage politique. Passer en taxe professionnelle unique oblige les communes à faire converger leur taux d'imposition respectif vers un taux intercommunal unique. Le taux de Châtel était très bas à 4%. Or, un regroupement avec Riom aurait impliqué un relèvement à 11%, tandis qu'il se limitait à 8% avec VSV. Évidemment, la seconde option était politiquement moins coûteuse vis-à-vis des entrepreneurs locaux.

### 3.3.2.2 L'entente Châtel-Volvic

Les élus de la commune de Volvic ont également refusé d'entrer en communauté de communes avec Riom malgré l'appartenance de ces deux communes au même canton, le souhait du maire de Riom et la volonté du conseiller général.

Jean Laurency, maire de Volvic de 1977 à 2008, justifie ce choix par le fait que Volvic est « *essentiellement une zone rurale alors que Riom est une zone urbaine* ». Les intérêts électoraux des maires de ces deux communes sont effectivement différents, ceux de Volvic conduisant à un agenda municipal davantage marqué par l'attention au cadre de vie que celui de Riom. Ce contexte, associé au fait que Volvic est une commune riche en taxe professionnelle grâce à la Société des eaux de Volvic qui est implantée sur son territoire, plaçait Volvic dans une situation incertaine quant à la maîtrise de son agenda politique.

En effet, la perspective d'intégrer l'intercommunalité riomoise présentait pour Volvic le risque d'un décalage entre son importante contribution fiscale, grâce à la Société des eaux de

Volvic, et sa moindre importance politique, en raison du nombre peu élevé de ses habitants. Autrement dit, en se regroupant avec Riom, la commune de Volvic prenait le risque de financer la mise en œuvre d'un agenda politique porté par la centralité urbaine riomoise. Aussi, l'ancien maire de Volvic explique que « *l'intérêt de la commune* » n'était pas dans le rattachement à Riom : « *il vaut mieux être petit chez soi que grand chez les autres. Riom louchait sur nos revenus* ».

L'ambiance politique entre Volvic et Riom n'était par ailleurs pas favorable à un arrangement politique concernant la maîtrise de l'agenda de la communauté de communes. Jean Laurency décrit l'état de « *psychose* » des volvicois qui se « *méfient* » de Riom. Il reproche à la ville centre un comportement « *un peu tentaculaire* ». Cette appréciation est partagée par beaucoup de maires de VSV, notamment par Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat, pour qui Riom est « *conquérant plus que partenaire, (cela étant) issu d'une longue histoire* ». Toujours selon Jean-Maurice Heinrich, le maire de Riom aurait créé autour de son projet de communauté de communes « *une véritable opposition (...), en disant des choses comme "ils n'ont pas d'autre choix que de venir avec nous"* ». Pour Christian Marchal, ancien maire de Charbonnières, VSV « *est en conflit vis à vis de Riom parce qu'on en situation du gros qui veut manger le petit et le petit qui n'aurait pas dû se constituer. Riom enrage que la taxe professionnelle de Volvic soit partagée par six communes. Ils aimeraient bien l'avoir. On est en situation de rapport de force : ils nous testent toujours pour savoir si on tient* ».

*A contrario*, les maires de Volvic et de Châtel s'appréciaient. Ils se connaissaient professionnellement<sup>135</sup> et avaient eu l'occasion de collaborer politiquement dans le cadre de l'association du Pays de Volvic (cf. paragraphe précédent).

Dans ce contexte général, Volvic et Châtel ont fondé leur entente sur un point commun : le refus d'entrer en communauté de communes avec Riom. « *Les deux satellites que sont Volvic et Châtel revendiquent une identité forte, fondée sur les thermes de Châtel et les eaux de Volvic qui n'était absolument pas respectée par Riom* » explique Marc Gualino, ancien Maire de Châtel.

### 3.3.2.3 Le rôle et le pouvoir des petites communes

Le refus d'intégrer la communauté de communes riomoise ne représentait que le premier pas pour Volvic et Châtel. Il fallait ensuite convaincre d'autres communes de former une entité. Or, chacune d'entre elles devait choisir entre plusieurs options territoriales.

- *Sayat et Chanat : une aubaine pour deux petites communes*

Les communes de Sayat et Chanat ont très vite manifesté leur intérêt pour le projet VSV. La perspective de VSV leur offrait une alternative au rattachement à Clermont-communauté dont le périmètre s'arrêtait sur leur limite communale.

Le calcul stratégique pour elles était relativement simple : il valait mieux entrer dans une petite communauté de communes aux ressources fiscales limitées par rapport à celles de Clermont-communauté, mais malgré tout confortables, plutôt que d'intégrer la grosse

---

<sup>135</sup> Marc Gualino, médecin, avait rencontré Jean Laurency, hospitalier, lors d'un stage de manipulateurs.

intercommunalité clermontoise.

Cette possibilité présentait deux avantages.

Premièrement, leur agenda politique autour des questions de cadre de vie paraissait davantage compatible avec les communes de VSV qu'avec Clermont-communauté comme l'explique Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat : *« si nous (Sayat et Chanat) étions intégrés à Clermont Communauté, à quel moment les discussions intéresseraient-elles les habitants de nos communes ? Orcines et Saint-Genès-Champanelle, ils doivent s'emmerder. Clermont communauté a une problématique urbaine à gérer, pas rurale comme nous. (...) De part la taille de nos communes (dans VSV), on a les mêmes problématiques sur l'habitat par exemple. On se sent bien en dehors de communes urbaines. Par exemple le transport, on n'a pas la vocation à gérer le transport interurbain. On s'est découvert une compétence et une solidarité périurbaine »*.

Deuxièmement, ces communes pouvaient espérer avoir voix au chapitre dans une intercommunalité où la plus grosse commune ne dépasse pas 5000 habitants, c'est-à-dire VSV. Cette possibilité leur paraissait inaccessible avec Clermont-communauté. Ce sentiment s'explique par l'ambiance politique régissant les relations centre-périphérie, comme dans le cas des relations Volvic-Châtel-Riom. Pour Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat, *« Clermont-communauté garde très jalousement l'exclusivité de l'ensemble des revenus liés à l'activité économique. Quand des entrepreneurs s'intéressent à la zone d'activité de VSV, il y a une concurrence déloyale qui se met en place de leur part. Y'a une concurrence forte entre les territoires »*. Ce type de relations conflictuelles entre le centre urbain et sa périphérie est confirmé par Isabelle Blanc, directrice du PNR des Volcans d'Auvergne : *« l'implantation des zones d'urbanisme et d'activités (...) a été politiquement totalement imposée. En gros, c'est la direction générale de Clermont-communauté qui avait déterminé 4 ou 5 zones d'activités, et ils ont formellement interdit aux communes qui n'étaient pas retenues dans le schéma de se lancer dans des zones d'activités en disant "nous on ne mettra pas un centime dans l'opération, vous vous débrouillerez tout seul. Certes, y'aura la TPU, mais ça s'arrêtera là". Par exemple, Blanzat s'est vu refusée une zone d'activité »*. Pour les maires de Sayat et de Chanat, préférer VSV à Clermont-communauté, c'était donc aussi rétablir un équilibre politique comme le fait remarquer Jean-Maurice Heinrich : *« On se sent de même dimension, y'a pas cette disproportion »*.

Ce double calcul prenait un relief particulier à Chanat dont la taxe professionnelle est passée de 45000 euros à 4500 euros en 2001 suite au changement de statut du centre hospitalier qu'elle accueille. Ce dernier a été transformé d'une entreprise privée en une association de loi 1901, ce qui l'exonère de taxe professionnelle. Ainsi, VSV représentait *« une aubaine »* pour la commune de Chanat qui *« recherchait un territoire où il y avait une vraie solidarité, qu'on a trouvé auprès les élus de Volvic »* explique Marc Gualino, ancien maire de Châtel.

- Charbonnières, clef de voûte de VSV

La réussite du pari de Volvic et Châtel de constituer une communauté de communes autonomes de Riom dépendait fortement de l'accord d'une des deux communes qui les séparent, Charbonnières-les-Vareennes et Enval, d'entrer dans VSV.

La commune de Charbonnières s'est très tôt positionnée sur VSV, plutôt que sur la communauté de communes de Manzat fondée sur une logique cantonale. Ce choix « *a permis (à Volvic et Châtel) d'avoir la continuité territoriale sans Enval* » explique l'ancien maire de Châtel. Christian Marchal, maire de Charbonnières jusqu'aux élections municipales de 2008, a poussé pour que Volvic se décide en faveur de VSV. Il se rappelle qu'il a dit « *un jour au maire de Volvic : si tu te mets en communauté de communes avec nous, on va se contenter de pas grand chose, de quelques morceaux de pain sec parce qu'on est pauvre. Si tu te mets avec Riom, eux ils ont un gros appétit, ils vont te bouffer tout cru, tout ton fric* ».

Sur le canton de Manzat, la réflexion à propos du regroupement intercommunal a commencé dès le début des années 90. Les communes ont décidé la création d'une communauté de communes en 1996 « *notamment au vu des avantages en terme de dotation globale de fonctionnement* » explique Christian Marchal, ancien maire de Charbonnières. A ce moment, celui-ci a refusé d'entrer dans la communauté de communes de Manzat et a fait le pari de VSV ou, plus exactement, du refus de Volvic d'aller avec Riom, malgré les mises en garde des autres communes du canton : « *les gars de Manzat disaient : tu vas te retrouver tout seul comme un con, Volvic va aller avec Riom* » se souvient Christian Marchal.

L'ancien maire de Charbonnières justifie ce choix de trois manières.

D'abord, le regroupement avec VSV présentait un intérêt fiscal évidemment étant donné la présence de la Société des eaux de Volvic. Christian Marchal décrit sa stratégie de la manière suivante : « *j'ai tiré cette commune plutôt vers les riches que vers les pauvres, parce que je sais ce que c'est d'être pauvre. En interco, y'a une petite solidarité. Alors si j'étais avec Manzat, ils étaient tous pauvres, aussi pauvre que nous. Alors un pauvre plus un pauvre plus un pauvre plus un pauvre, ça ne devient pas quatre riches, mais ça reste quatre pauvres* ». D'autant que VSV représentait un intérêt politique supplémentaire en raison de la péréquation des impôts locaux, notamment la taxe professionnelle : « *je suis allé avec Volvic. Depuis les gens ne payent pas d'impôts pour l'intercommunalité, ce qui arrive à d'autres endroits comme à Manzat. De plus ma axe professionnelle baisse tous les ans et je perçois une dotation de solidarité de la communauté de communes sans avoir déboursé quoique que soi* ».

Ensuite, Christian Marchal met en avant des liens territoriaux historiques entre les habitants de Charbonnières et ceux de Volvic. Pour lui, « *c'est naturel de travailler avec Volvic ; pour le médecin, le petit commerce, etc., on va à Volvic, pas à Manzat. (Charbonnières) est vraiment une commune charnière entre la plaine de la Limagne et le plateau des Combrailles. (...) On a dit non parce que l'intercommunalité, c'est où y'a sa zone de chalandise, zone de bassin d'emplois, avec qui on travaille, où sont nos racines ; de quel côté on est tourné* ». A propos de la décision de Volvic, il explique par exemple : « *j'ai eu raison, c'était mon intime conviction, c'était mon grand père qui me guidait. Quand j'étais gamin, j'allais à l'école "Michelin" à Volvic. Mes parents étaient Michelin. Ma mère allait faire ses courses à Michelin. C'était la fameuse entreprise paternaliste intégrée. J'avais des oncles qui habitaient des cités Michelin. (...) Et ma grand mère voulait m'apprendre le catéchisme et disait à ma mère : faudra apprendre à lire à ce gamin ! Et donc ma mère m'a mis en pension à Volvic à 7 ans. Je revenais tous les 15 jours. Mon frère allait faire les vendanges à Volvic. Y'avait une vrai attractivité vis à vis de l'éducation, du commerce de la pierre, des liens historiques* ».

Enfin, Christian Marchal estime qu'il y a une cohérence d'enjeux d'aménagement du territoire plus marquée dans VSV que dans le canton de Manzat : « *on est une zone charnière, donc les autres (communes du canton) sont dans les bocages des Combrailles et ils n'ont les mêmes problématiques : pression de l'urbanisation plus faible, en dehors de la chaîne des puits. Donc on a pas de relation* ». Il justifie donc son rattachement à VSV par une meilleure

compatibilité des agendas politiques municipaux.

- *Saint Ours : le pivot décisif*

La décision de la commune de Saint-Ours-les-Roches d'intégrer VSV était également déterminant pour la viabilité du projet VSV car six communes représentaient (sans doute) un minimum pour constituer une communauté de communes.

Mais Saint Ours a beaucoup hésité avant de donner son accord. Les élus de cette commune se sentaient d'abord attirés vers les Combrailles, et en premier lieu vers leur canton d'origine Pontgibaud. La polarisation clermontoise est ici moins franche que pour les communes « *d'en bas* » : pour ce qui concernent les bassins d'emplois par exemple, Michel Elter, maire de Saint Ours, explique qu'ils se déploient sur les Ancizes et sur Clermont.

Les élus de Saint Ours ont alors d'abord suivi les réflexions qui avaient lieu au niveau cantonal depuis la fin des années 80. L'idée était de transformer le SIVOM de Pontgibaud, qui regroupe le canton plus la commune de Mazaye, en communauté de communes. « *Mais ça n'a jamais marché parce que chacun a regardé ses intérêts perso* » regrette Michel Elter, actuel maire de Saint-Ours.

Ensuite, « *avant d'aller sur VSV, on avait essayé de voir avec les Ancizes et Saint Georges pour faire une communauté de communes. Mais y'avait un problème de personne chez eux, chacun était bien dans son coin* » poursuit-il.

Finalement, les élus de Saint-Ours ont accepté de discuter avec Volvic et Châtel. Les maires de Châtel et Volvic ont contacté le maire de Saint Ours en 2001 pour lui proposer de réfléchir aux points communs des communes de la future VSV. « *On a travaillé sur des projets pendant un an et demi avant de se marier* » rappelle Michel Elter. Ca a été une période importante où les élus ont appris à se connaître et à mieux connaître les caractéristiques des communes voisines (cf. partie suivante).

Mais cette phase d'apprentissage mutuel n'a pas suffi à couper Saint-Ours de son appartenance cantonale. Au moment de prendre la décision d'intégrer VSV, « *le maire a dit qu'on était quand même dans les Combrailles et que la commune irait dans VSV que si tout le canton venait. Donc ça changeait la donne* » explique Michel Elter.

Le reste du canton a refusé cette offre (cf. paragraphe suivant) sans qu'il ne soit en mesure de s'accorder sur un projet de communauté de communes sur le canton. Dans ces conditions, les élus de Saint-Ours ont décidé de ne plus attendre et d'accepter la proposition de Volvic et Châtel. VSV pouvait alors potentiellement exister. Il restait à convaincre le Préfet (cf. paragraphe « la bataille politique »).

- *Pulvérières, la petite dernière*

La commune de Pulvérières, qui appartient au canton de Pontgibaud, a rejoint VSV en 2008. Elle a en quelque sorte suivi l'exemple de Saint Ours. Pour le maire de Pulvérières, « *c'est à cause de conneries politiques que la communauté de communes de Pontgibaud ne s'est pas faite* ».

Cette situation représentait un véritable manque à gagner pour cette petite commune aux ressources fiscales très limitées. « *On a laissé passer de nombreuses subventions* » regrette Jacques Barbécot, maire de Pulvérières. Surtout, « *à force d'attendre (...) on va se voir contraint de rejoindre telle ou telle interco sur ordre du Préfet* » s'inquiète-t-il. « *On a préféré rejoindre VSV* » conclut-il.

Cette décision n'a pu intervenir qu'à la suite des élections municipales et cantonales. Jacques Martin, l'ancien maire de Pulvérières qui ne s'est pas représenté en 2008, était également conseiller général et vice-président du conseil général. Il occupait enfin la fonction de président du syndicat intercommunal de Pontgibaud. C'est donc lui qui portait le projet de transformation du SIVOM en communautés de communes, sans jamais y parvenir. « *Il avait laissé tombé, mais c'était dur pour lui de laisser tomber le canton* » note Christian Marchal, maire de Charbonnières.

Lionel Muller, jeune nouveau conseiller général, a tenté après son élection de relancer la démarche en intégrant les Ancizes. Mais l'étude préalable a conclu que le périmètre n'était pas pertinent.

Suite à ce second échec, les élus de Pulvérières ont sérieusement envisagé de rejoindre VSV d'autant que la réalisation de l'autoroute A89 au nord de VSV, et qui traverse Pulvérières, a entraîné la création de l'impluvium des eaux de Volvic regroupant Volvic, Charbonnières, Saint-Ours et Pulvérières. Cet outil sert à protéger les eaux de Volvic par la mise en place de mesures environnementales contraignantes en contrepartie du financement de projets de restauration du réseau d'assainissement ou de valorisation des ressources naturelles. Pulvérières était particulièrement concernées en raison des activités agricoles encore très présentes sur la commune. Les élus se sont donc souciés des possibles contraintes pouvant peser sur les agriculteurs qui restent politiquement importants sur la commune. Ainsi, le maire explique qu'ils ont « *voulu voir ce qui se passait un peu dans le Comité pour la protection de l'impluvium de l'eau de Volvic et VSV, on avait quelques inquiétudes. Puis ça aidait aussi pour avoir les aides* ». Il complète la description du contexte en ajoutant qu'ils étaient « *contraints de travailler avec Charbonnières pour traiter l'eau potable contre l'arsenic (gestion en régie)* ».

Les élus de VSV voyaient d'un bon œil l'intégration de la commune de Pulvérières à VSV parce que cela permettait de combler le « trou » géographique entre Saint Ours et Charbonnières. Pour Christian Marchal, ancien maire de Charbonnières, « *c'est bien d'arrondir le périmètre, parce que si vous avez des pointes, vous êtes regardé. (...) Alors on a fait du lobbying auprès de Pulvérières depuis assez longtemps parce que si vous prenez une carte, vous verrez que c'est une dent creuse* ».

Mais malgré tout, les élus de Pulvérières ont du mal à se tourner vers VSV. Jacques Barbécot considère à regret que le canton de Pontgibaud « *ça aurait fait une bonne interco qui aurait fusionné dans un second temps avec Pontaumur. (...) Pontgibaud, c'est quand même un pôle de vie : commerces, restaurants, etc* ».

#### 3.3.2.4 L'absence de rôle du Pays et du PNR

VSV appartient à la fois au Pays du Grand Clermont et au PNR des Volcans d'Auvergne. La communauté de communes se trouve en périphérie de ces deux entités territoriales. Cette

situation originale ne s'est pourtant pas traduite par une prise en compte du Pays et/ou du PNR dans les discussions préalables à la création de VSV. Ce processus a été très localisé, au sens où le rôle des territoires de projet *supra* locaux n'a pas impacté le comportement des élus municipaux.

Il faut distinguer le PNR et le Pays par le mode de rattachement des communes de VSV.

Pour le PNR, ce rattachement historique date de 1977. Il est formalisé par l'adhésion des communes à la Charte du Parc renouvelée tous les dix ans (actuellement en cours de révision).

Pour le Pays, le rattachement est récent. C'est l'agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand qui a assuré la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage de cette démarche. Elle a systématiquement proposé aux communautés de communes de l'aire urbaine élargie (c'est-à-dire également aux communautés de communes dont une partie seulement appartient à l'aire urbaine) d'y participer. Chanat, Sayat, Châtel et Volvic ont adhéré en 2001 au SEPAC, le syndicat mixte qui porte le Pays, en tant que communes isolées. La création de VSV en 2002 a automatiquement fait basculer Charbonnières et Saint-Ours (puis Pulvérières en 2008) dans le Pays du Grand Clermont. VSV a ensuite signé la Charte du Pays en 2004, signature qui valait accord pour le Contrat de Pays et le SCOT.

Cette procédure a été vécue comme une formalité sans perspective stratégique réelle pour les communes de l'aire urbaine. Ainsi Marc Gualino, ancien maire Châtel explique que « *y'a pas eu de discussion pour savoir la communauté de communes faisait partie du Grand Clermont. Ca s'est passé un peu en dehors de nous. On nous a quand même demandé notre avis. Mais on craint moins Clermont que Riom. Clermont, on ne peut pas le nier, ça nous est apparu comme quelque chose de logique* ». Cette même évidence se retrouve dans les propos de Robert Couzon, maire de Sayat : « *La perspective du Pays, bien sûr ! Notre communauté, ce n'est pas un camp de gaulois* ». Pour le maire de Chanat, VSV n'a « *rien à apporter à Clermont, si ce n'est notre territoire. Et on le met en commun dans le cadre du Grand Clermont* ».

Pour les communes n'appartenant pas à l'aire urbaine de Clermont-Ferrand, le sentiment varie de l'indifférence à l'inquiétude en passant par l'étonnement. Ainsi, Gérard Chansard, nouveau maire de Charbonnières, explique qu'il « *ne voit pas le Pays du Grand Clermont comme une ressource politique ou autre* ». Michel Elter, maire de Saint Ours se souvient que « *le Pays, le SCOT, personne n'a pensé à ça. Puis on a dit bon, on va faire partie du Grand Clermont, ça nous a fait drôle* ». Enfin, Jacques Barbécot, maire de Pulvérières, reconnaît que « *le rattachement au Pays du Grand Clermont, ça a fait un peu peur parce qu'on a dû quitter le Pays et le SCOT des Combrailles. Les gens disaient : on va être la couronne verte de Clermont, on ne va rien pouvoir faire, on ne veut pas être la réserve d'indiens, les clermontois qui vont nous envahir...* ».

S'agissant maintenant du PNR, celui-ci est quasi totalement absent des réflexions stratégiques des élus de VSV, hormis pour Michel Elter, maire de Saint Ours, qui a cité le parc dans la présentation des atouts de sa commune. La réponse de Marc Gualino, ancien maire de Châtel, lors de notre enquête est symptomatique de la perception locale du PNR : « *C'est quoi déjà le PNR ? Ah, oui ! Le PNR, ça ne mange pas de pain* »... Aussi, le PNR est n'est pas perçu comme une ressource stratégique comme l'analyse le maire de Sayat : « *le*

*PNR s'est recentré sur des points stratégiques qui ne sont pas sur nos communes, comme la chaîne des puys. (...) Le PNR n'a presque plus de moyens financiers. Il coordonne en établissant une Charte. On la respecte, mais on ne s'appuie pas dessus ».*

### 3.3.2.5 La bataille politique

La décision des six communes de VSV de monter ensemble un projet de communauté de communes a déclenché une bataille politique très dure sur deux fronts : les élections municipales de 2001 à Volvic et Châtel, et l'autorisation du Préfet pour la création de VSV. Le terreau de ce conflit peut être résumé comme suit : six communes dans SVS, six cantons différents concernés !

Le premier obstacle politique à passer pour permettre la création de VSV fut les élections municipales de 2001 à Châtel et Volvic. Dans ces deux communes, en particulier à Volvic, la stratégie de regroupement intercommunale a été au cœur des élections. Dans les deux cas, une liste d'opposition s'était montée en faveur d'un regroupement avec Riom, pour des raisons toutefois différentes.

A Volvic, la question de la stratégie intercommunale a été un « enjeu électoral très fort » explique Jean Laurency, ancien maire de la commune réélu en 2001. C'était le « thème principal » renchérit Jean-Maurice Heinrich. L'opposition n'est pas venue de la droite, mais de la gauche, le bord politique de Jean-Laurency. En effet, le parti socialiste, auquel appartenait ce dernier, était favorable à une communauté de communes cantonale autour de Riom afin de renforcer ses chances de conserver le canton à gauche (le maire de Riom, Jean-Claude Zicola, est membre du Parti Socialiste et également conseiller général du canton de Riom-Est). Malgré les pressions du Parti socialiste, Jean Laurency a maintenu sa position ce qui lui a valu d'être exclu du parti. Et il s'est par ailleurs retrouvé seul maire de gauche au sein du conseil communautaire de VSV.

L'enjeu électoral a été moins fort à Châtel. Certes, la liste d'opposition (à gauche contre la liste sortante de droite) a bien prôné un regroupement intercommunal avec Riom, mais Marc Gualino, maire sortant de Châtel réélu en 2001, considère qu'il s'agissait « d'un sujet parmi d'autres qui n'était pas de nature à faire basculer l'élection ». Il semblerait que la négociation politique ait été ici plutôt interne à la liste majoritaire. Marc Gualino était dans un premier temps plutôt favorable à un regroupement avec Riom, en tout cas nuancé. Il reconnaît même que Châtel aurait sans doute basculé dans la communauté de communes de Riom si Claude Lieberman, ancien maire UDF, avait été réélu en 1995. Mais sa majorité ne le suivant pas, et il a été contraint de se ranger à l'option VSV.

Dans une moindre mesure, notons également qu'une liste d'opposition avait opté pour Clermont communauté à Sayat. Mais cette question n'était pas au cœur de la campagne et les chances de victoire de l'opposition étaient relativement limitées.

Le second obstacle important à la création de VSV est venu de l'opposition du Conseil général qui voyait la logique cantonale totalement remise en cause. Les maires de VSV perçoivent cette bataille politique comme un moment mémorable. « Y'avait une opposition de tous » explique Robert Couzon, maire de Sayat. « Les grands politiciens du département qui tracent leur géopolitique départementale, et si vous n'êtes pas dans ce schéma, c'est la

*bagarre. C'était une vision politique, électoral, nous on avait une vision aménagement du territoire par rapport à des pôles fédérateurs qui nous réunissaient»* poursuit-il.

Le Conseil général a alors fait pression sur les services de la Préfecture pour qu'ils ne donnent pas leur accord à la création de VSV. Madame la sous-Préfet de Riom a ainsi fait passer le message aux élus de VSV qu'ils n'avaient « *aucune chance* » rappelle Marc Gualino, ancien maire de Châtel. Le Préfet a également cherché à convoquer séparément les maires de VSV pour tester la solidité du projet. Mais ces moyens de pression étaient toutefois limités car les maires avançaient les délibérations unanimes des six conseils municipaux et la menace de porter l'affaire devant le tribunal administratif.

Le Préfet a cherché un compromis en posant la condition suivante : il donnerait son accord à condition que les élus de VSV acceptent d'intégrer les communes du canton de Pontgibaud. Il a alors convoqué les maires de VSV et leur a demandé s'ils étaient d'accord. Ces derniers ont répondu positivement. Le Préfet leur a demandé de rester car il avait également convoqué les maires du canton de Pontgibaud une heure plus tard. Et, en présence de l'ensemble des maires, il a demandé aux élus du canton de Pontgibaud s'ils accepteraient de rejoindre VSV. Ces derniers ont répondu négativement sans proposer de réelle alternative. Ils étaient en fait en train de conduire une étude préalable pour constituer une communauté regroupant Pontgibaud et Saint-Georges les Ancizes. Le Préfet, agacé par la complication politique de ce dossier et se sachant sur le départ - il quitta ses fonctions deux jours plus tard ! -, a alors aussitôt pris la décision de signer l'autorisation de création de VSV. Marc Gualino résume cet épisode de la manière suivante : « *ce sont des circonstances extraordinaires que le Préfet Didier Cultiaux a pu transformer. On eu de la chance, il était excédé parce qu'à Pontgibaud, ils devaient se constituer, mais il se prenait les pieds dans le tapis. Il allait quitter son poste et ils nous vus a motivé. Il aurait bien voulu nous marier avec eux... Ca l'a décidé... Contre-toute attente* ».

Cette bataille politique a contribué à resserrer les liens entre les élus de VSV. Dans le « *groupe de six, il y avait une vraie ambiance de solidarité renforcée par l'opposition du Conseil général qui se traduisait par des intimidations comme l'annonce que le président du conseil général était contre et qu'il avait pris contact avec le préfet* » commente Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat. Michel Elter, maire de Saint-Ours, partage cette idée : « *VSV a tellement été créé dans la douleur, y'a eu une ambiance extraordinaire et ça a créé un climat* ».

Même sentiment pour Michel Elter, maire de Saint Ours, « *tous les politiques – députés, conseillers généraux, conseiller régional, sénatrice – ne voulaient pas que Saint Ours, qui est dans les Combrailles, partent. Parce que malgré tout, Saint Ours est une commune aisée. Sur le SIVOM de Pontgibaud, c'est nous qui payons les plus grosses parts. Et on disait "ça va faire éclater le canton"* ».

### 3.3.3 *Élaboration du projet de territoire et construction de ressources territoriales*

Peu avant l'autorisation préfectorale, les élus de VSV ont entamé la réflexion sur le projet de territoire. S'en est suivi un processus de territorialisation en trois phases : d'abord une réflexion préalable sur la compatibilité des agendas politiques municipaux (a), puis l'élaboration d'un projet stratégique de territoire (b), et enfin la mise en œuvre du projet visant à construire de véritables ressources territoriales (c).

### 3.3.3.1 Prémices de projet et accord politique

Entre les élections de 2001 et l'autorisation du Préfet en 2002, les élus de VSV se sont réunis régulièrement sous forme de commissions (environnement, urbanisation, tourisme...) afin d'identifier les « *points fédérateurs à l'ensemble des six communes* », selon Robert Couzon. Il s'agissait là des toutes premières discussions sur le contenu de l'intercommunalité.

Cette période a permis aux élus de tester la compatibilité de leur agenda politique municipal respectif sur deux plans : la vision du territoire de VSV et le partage des ressources financières.

Sur le premier plan, les élus ont pu constater qu'ils adhéraient tous peu ou prou à l'idée générale que VSV constitue une « *ceinture verte de l'agglomération (et qu'il fallait préserver de l'identité verte de (leur) territoire* » comme l'explique Marc Gualino. De ce diagnostic, les élus ont convenu que deux pistes stratégiques existaient : la maîtrise de l'urbanisation et le développement touristique. Ils prenaient donc acte d'une compatibilité de leurs problématiques respectives autour des enjeux périurbains (pression foncière, accueil de nouvelles populations, nouveaux services à la personne, etc.) et des ressources potentielles du territoire (protection et valorisation des ressources en eau, nombreux sites touristiques dont trois parmi les dix les plus fréquentés du département<sup>136</sup>, paysage de la Chaîne des Puys, proximité de l'agglomération, etc.).

À cette vision générale du territoire, s'est ajouté un accord sur le partage des ressources financières de VSV. La période de 2001-2002 a été une période de négociation en plus d'une période de définition d'une vision générale du territoire. Concrètement, « *chaque commune a dit ses projets* » explique Michel Elter, maire de Saint Ours. Autrement dit, la démarche a consisté à sélectionner et inscrire à l'agenda intercommunal des projets communaux « déjà dans les cartons »<sup>137</sup>, plutôt que de construire de véritables projets intercommunaux. Marc Gualino, ancien maire de Châtel, confirme : « *en 5 ou 6 ans, on a fait un projet par commune !* ». A travers cette démarche politique, les élus de Volvic signifiaient aux autres conseils municipaux qu'ils étaient prêts à jouer le jeu de la solidarité fiscale en partageant les produits de la taxe professionnelle de la Société des eaux de Volvic : « *on voulait qu'il y ait un projet par commune au départ* » explique ainsi Jean Laurency, maire de Volvic.

Ainsi, cette période a permis de poser deux éléments fondamentaux de la vie politique de VSV : un référentiel général du territoire (identité générale et prémices d'organisation des fonctions territoriales) et les clefs de répartition du pouvoir (relative égalité entre les communes dans l'accès aux ressources de la communauté de communes et pour la définition de l'agenda politique intercommunal).

### 3.3.3.2 Élaboration de la stratégie de développement avec un bureau d'étude

Après la validation préfectorale de VSV en 2002, le nouveau conseil communautaire a

---

<sup>136</sup> Vulcania : 1<sup>er</sup> ; Chalet des eaux de Volvic : 7<sup>ème</sup> ; Volcan à ciel ouvert : 8<sup>ème</sup> (source : SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement. Diagnostic de territoire*. Saint-Héand: SITELLE, 2004. p. 39)

<sup>137</sup> Cf. les propos de Christian Marchal, ancien maire de Charbonnières : « *Dans un premier temps, on a fait les actions importantes qu'on n'aurait pas pu se payer individuellement, à part Volvic peut-être. Matin Clair, Parc de Châtel, aménagement de Pognat, etc.. Dans un premier temps, c'était donc de financer des projets sous-jacents* ».

définit un projet de territoire avec l'aide d'un bureau d'étude<sup>138</sup> dans le cadre de la politique départementale des Contrats locaux de développement (programme pluriannuel 2005-2009 de financement du développement local).

Cette démarche s'est déroulée au cours de l'année 2004. Elle a réuni les élus du conseil communautaire et des acteurs privés du territoire. Elle s'est appuyée sur les ateliers thématiques et participatifs : environnement et paysage, offre touristique, vie économique du territoire, vie associative et services à la population.

La définition du projet de territoire a permis d'identifier les cinq principaux enjeux du territoire<sup>139</sup> :

- « un territoire de transition nécessitant une structuration interne et une articulation avec les territoires voisins,
- un territoire avec une forte dimension environnementale et paysagère à valoriser,
- la présence d'importants "moteurs" touristiques, mais besoin de diffuser le tourisme sur l'ensemble du territoire,
- une notoriété de "marques" sans lien suffisant avec le territoire de Volvic Sources et Volcans,
- de grands pôles industriels, mais un risque de déséquilibre économique ».

De ces enjeux, trois dimensions transversales stratégiques ont été définies<sup>140</sup> :

- « la structuration interne au territoire,
- l'articulation avec les territoires voisins<sup>141</sup>,
- la valorisation de l'environnement et du cadre de vie ».

Ce parcours rapide du document de projet de territoire révèle une proximité forte du diagnostic stratégique réalisé par le bureau d'étude et notre problématique de recherche, notamment sur les deux premières dimensions :

- La structuration interne du territoire renvoie directement à la question de la gouvernabilité : comment gérer la diversité et la complexité territoriale ?

---

<sup>138</sup> Cabinet Sitelle, basé à Saint-Héand dans la Loire.

<sup>139</sup> SITELLE. *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement. Plan de développement. Programmation 2005-2009. Phase III.* Saint-Héand: SITELLE, 2004. p. 5-6 ; Pour plus de détail, voir l'annexe 4

<sup>140</sup> *ibid.* p. 7

<sup>141</sup> « Dans ce contexte d'interdépendance et de complémentarité (rural/urbain, plaine/montagne, Puys/Combrailles), il s'agit pour la communauté des communes d'articuler étroitement ses actions avec celles du SEPAC, du PNR et des EPCI voisins » ; *ibid.*

- L'articulation avec les territoires voisins fait écho à notre hypothèse : la gouvernance multiniveaux serait une ressource pour le développement territorial des zones charnières.

### 3.3.3.3 Territorialisation de VSV

La création de VSV et la mise en œuvre de son projet a enclenché une dynamique de territorialisation et de création de ressources territoriales. Celle-ci est particulièrement visible à travers l'invention de la ressource en eau, la création d'un territoire touristique et les prémices d'une possible économie verte.

- L'invention de la ressource en eau

La communication de VSV met avant les deux ressources naturelles que sont l'eau et la pierre. Mais comme le rappelle Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat, « *l'histoire de Volvic, c'est d'abord l'histoire de la pierre à travers celle des carrières avant celle de l'eau* ».

L'eau n'a jusqu'à VSV pas été un véritable marqueur territorial. Elle était pour l'essentiel une ressource économique exploitée par une entreprise privée : la Société des eaux de Volvic. La naissance de VSV a permis aux élus de faire le constat de la très forte présence de l'eau sur le territoire : les eaux de Volvic, les thermes de Châtel-Guyon et un important petit patrimoine lié à l'eau (fontaines, bassins, sources...).

Dans le même temps, l'arrivée de l'autoroute A89 à proximité du territoire a engendré la mise en place d'un périmètre de protection, l'impluvium des eaux de Volvic, qui rassemble Pulvérières, Charbonnières, Volvic et Saint-Ours. La Société des eaux de Volvic a alors réuni les maires concernés pour créer le CEPIV<sup>142</sup> et décider des actions de protection et de valorisation. Dans ce cadre, elle a financé par exemple « le diagnostic complet du réseau d'assainissement des communes de Volvic et Charbonnières-les-Varennes »<sup>143</sup>.

Aussi, l'eau, et en particulier les eaux de Volvic, offrait un triple avantage : la possibilité de s'associer à une image de qualité environnementale dont la notoriété est internationale, un lien quasi physique entre les communes à travers les réseaux hydrologiques et une ressource financière.

Cette situation a progressivement fait émerger l'idée que l'eau constituait une ressource territoriale pour VSV. « *Ca nous a conforté* » explique Michel Elter, maire de Saint Ours, à propos de l'identité du territoire. Les propos de Robert Couzon, maire de Sayat, montre que la ressource en eau est aussi un facteur identitaire au sein de la métropole clermontoise. Ce dernier considère que VSV est le « *château d'eau de l'agglomération clermontoise en eau gravitaire* » (Couzon).

---

<sup>142</sup> Comité environnement pour la protection de l'impluvium de l'eau de Volvic : association rassemblant les communes de l'impluvium et la Société des eaux de Volvic

<sup>143</sup> Site Internet de Volvic : [http://www.danoneetvous.com/les-marques/marques-et-metiers/eau/pour\\_un\\_developpement\\_durable.php](http://www.danoneetvous.com/les-marques/marques-et-metiers/eau/pour_un_developpement_durable.php)

Ainsi, en forçant un peu le trait, l'eau comme ressource territoriale de VSV, c'est un peu l'histoire d'une entreprise privée qui devient un bien public. Mais remarquons toutefois que la Société des eaux de Volvic met en avant sur les bouteilles son appartenance au PNR des Volcans d'Auvergne, pas celle à VSV...

- La territorialisation de la ressource touristique

Les ressources touristiques sont abondantes sur le territoire de VSV. L'enjeu, comme pour l'eau, c'est leur territorialisation. Deux exemples. VSV ne possède pas encore d'office du tourisme intercommunal. Deux offices co-existent, l'un à Châtel, l'autre à Volvic, de manière plus ou moins bien coordonnée. Vulcania n'a pas été pensé, ni n'est géré, comme une ressource locale. Il s'agit d'un projet départemental d'envergure nationale, voire internationale. Et Michel Elter, maire de Saint Ours, reconnaît la difficulté de la territorialisation : « *Vulcania, c'est une ressource qu'il faut exploiter. Ca n'a pas été pensé parce qu'on n'a pas l'esprit touristique* »

La territorialisation est en route et sera longue. Elle passe par trois types de mécanismes.

Premièrement, il s'agit de connecter les flux touristiques avec le territoire. Concrètement, il s'agit notamment d'offrir des hébergements aux touristes. Dans cette perspective, des discussions sont actuellement en cours entre la mairie de Saint-Ours et Vulcania. « *J'ai rencontré la directrice* » explique le maire, « *ils m'ont sollicité pour créer une zone hôtelière dans le Plan Local d'Urbanisme* ». VSV porte également un projet d'hébergement touristique, notamment à destination des scolaires (35000 visites par an), qui consiste à réhabiliter la structure « Clair Matin » (200 lits) sur la commune de Saint-Ours. Enfin, la Communauté de communes a repris la gestion d'un petit pavillon à l'entrée de Vulcania pour implanter un point d'information de VSV.

Connecter les flux touristiques avec le territoire peut également se faire en sens inverse. A Châtel où la population annuelle de curistes est passée de 20000 à 3800 en dix ans, il s'agit de ramener les touristes sur un espace touristique bien organisé. Ceci devrait être possible puisque la commune a racheté les thermes pour un euro symbolique et a obtenu fin 2008 l'agrément rhumatologie. Les conditions d'une relance de l'activité thermale sont donc réunies.

Deuxièmement, la territorialisation implique une insertion du territoire de VSV dans la mosaïque des territoires existants. L'efficience du développement touristique passe par la connexion de VSV avec les autres pôles touristiques alentours pour offrir aux touristes une gamme suffisante de produits. Michel Elter, maire de Saint Ours, énumère ainsi la liste des pôles : « *25 min du centre de Clermont, 20 min de Riom, dans le PNR des Volcans d'Auvergne, 20 min du sommet du Puy de Dôme, le Mont Dore et la Bourboule à 45 min, le viaduc des Fades à 25 min, la maison de la pierre à 15 min, et ici Vulcania, le Puy de Lemptegy, la ruche des puits... On a une situation privilégiée dans le domaine touristique* » décrit Michel Elter. La mise en place d'une véritable politique de partenariat avec les autres territoires semble aujourd'hui timide et se résumer à l'échange d'information et de documents entre offices du tourisme. Notons toutefois que VSV a obtenu la création d'un stand de promotion touristique au niveau de l'aire autoroutière de Manzat, en partenariat avec le Pays des Combrailles.

Troisièmement, la territorialisation implique une reconnaissance de VSV comme entité touristique par le département et le conseil régional. En effet, à ce jour, le conseil général découpe le département en six zones touristiques qui ne reconnaissent pas VSV. Là aussi, la mise en place de politique de coopération multiniveaux apparaît nécessaire.

Sur les deux derniers points, la territorialisation des ressources touristiques est affaire de démarches politiques entre VSV et d'autres collectivités territoriales visant à leur reconnaissance respective, la valorisation des complémentarités et des synergies. Mais celle-ci semble peu développée et reste à ce jour cantonnée des démarches techniques comme le reconnaît Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat : « *(valoriser la position stratégique de VSV entre PNR et Pays), la double appartenance rurale et urbaine, ça n'a pas été perçu comme ça, parce qu'il n'y a pas d'échanges entre ces territoires. (...) Pourtant on avait cette vision là puisque notre premier axe stratégique est "l'articulation avec les territoires voisins". Mais vous me posez une vraie colle. On a peut-être eu une action avec l'implantation de relais des offices du tourisme dans les territoires voisins. Avec Vulcania aussi puisqu'on a le projet de Clair Matin pour développer l'accueil des scolaires. La directrice de Vulcania est ravie de ce projet, mais peut-être ne l'a-t-on pas suffisamment sollicité<sup>144</sup>. Et il faut de conseil général et conseil régional nous aide substantiellement* ». Ces propos révèle le décalage existant entre l'action politique au niveau de VSV et le diagnostic stratégique réalisé par le bureau d'étude (cf. paragraphe précédent) qui mentionne « l'articulation avec les territoires voisins » comme un axe stratégique important.

- La construction potentielle d'une « économie verte »

Le processus de territorialisation de VSV pourrait également trouver une traduction en matière de développement économique par un positionnement stratégique sur l'économie verte, c'est-à-dire les entreprises et les activités économiques ayant pour objectif le développement durable ou prenant réellement en compte le développement durable. Cette idée est présente sur le territoire sans être formalisée en tant que telle. Notre analyse est donc ici à la fois empirique et suggestive.

L'installation de la Société Hermès, entreprise de maroquinerie de luxe, s'inscrit dans cette logique. Hermès met en avant son implantation dans le PNR pour illustrer ses efforts d'entreprise éco-responsable<sup>145</sup>. Cette stratégie de communication révèle les atouts de VSV en terme d'image verte, tout en bénéficiant des services de l'agglomération clermontoise à 20 min. « *Ils voulaient être à 20 min de l'aéroport et dans un territoire préservé. Le nom de Volvic les intéresse beaucoup, tout le monde connaît ce nom à l'étranger. Clermont, ils s'en foutent* » commente Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat.

Ces atouts sont de plus en plus valorisés par les élus de VSV. La commune de Sayat, qui accueille Hermès, a par exemple imposé une charte architecturale « verte » à l'entreprise pour assurer son intégration paysagère. Autre exemple, un débat a eu lieu entre les élus concernant l'implantation des entreprises dans la zone d'activité intercommunale de Champloup à

---

<sup>144</sup> Cette idée est confirmée par le maire de Charbonnières : « *Vulcania, ils n'étaient pas très intéressés jusqu'à présent. Alors on essaye de les intéresser, notamment pour financer le projet de Clair Matin à Saint-Ours qu'on ne peut pas assumer seul. Peut-être aussi qu'ils n'étaient pas très bien informés par le président du conseil communautaire* ».

<sup>145</sup> COLONNA-D'ISTRIA, Geneviève. Une usine modèle au coeur des volcans. *La Tribune*, 2006, n° 7 juin 2006, p. 4-5

l'entrée de Volvic. Selon Marc Gualino, ancien maire de Châtel, « *il faut être prudent sur le type d'entreprises qui s'installent sur la zone d'activité : elle doit avoir un peu de cachet car elle est très visible des habitations et de la route. C'est une grande discussion entre les nouveaux et les anciens élus. On n'a pas voulu mettre à un LIDL* ».

Le positionnement géographique stratégique de VSV est peut-être en passe de devenir une ressource territoriale à forte valeur ajoutée. Des indices vont dans le sens d'une logique « d'économie verte ». Mais il est trop tôt pour conclure à une territorialisation de ce type qui reste anecdotique, à l'instar du processus qui a conduit Hermès à s'intéresser à VSV : la première prise de contact s'est faite dans le cadre d'une rencontre privée où se sont croisés un responsable d'Hermès et le maire de Sayat.

### 3.3.4 Conclusion : séquences politiques et jeu d'échelle de la territorialisation

L'histoire de la création de VSV révèle deux aspects importants du processus de développement territorial qui est en train de se mettre en place localement.

D'une part, la création de VSV témoigne d'un certain décalage avec ce qui peut *a priori* être attendu du développement territorial. Ce dernier évoque plutôt un processus interactif entre projet et territoire. Or, on observe pour VSV un séquençage relativement net : d'abord s'est imposée l'idée pour les communes qu'il fallait passer en communauté de communes (deuxième moitié des années 90), puis le périmètre du territoire a été dessiné sans véritable réflexion préalable sur le projet (2001-2002), et enfin seulement s'est engagé la réflexion sur le projet de territoire (2002-2004).

L'étude de la première période a révélé les motivations de chaque commune pour un regroupement sur VSV. Volvic et Châtel ont été les communes motrices qui ont attiré les plus petites communes. Pour chacune, l'accès aux ressources fiscales s'est avéré un facteur de choix déterminant. Ce que l'on a découvert, c'est que l'estimation du degré d'accès dépend de trois variables au moins : la richesse de la communauté de communes (notamment taxe professionnelle unique), la maîtrise de l'agenda politique (répartition des pouvoirs au sein de l'intercommunalité) et la reconnaissance de la place de la commune dans le territoire intercommunal (identité, fonction, rôle). Le calcul stratégique des élus municipaux croise ces trois variables afin de trouver un optimum parmi les diverses alternatives territoriales qui se présentent à eux.

Pour Volvic, Châtel, Sayat et Chanat, choisir VSV par rapport à Riom et Clermont-communauté a induit une réduction de la richesse potentielle de la communauté de communes. Leur choix s'explique de la manière suivante :

- Volvic a choisi VSV par rapport à Riom selon de calcul suivant : perte de la richesse fiscale potentielle, forte maîtrise de l'agenda politique, reconnaissance de la place de la commune évidente
- Châtel a choisi VSV par rapport à Riom selon de calcul suivant : perte de la richesse fiscale potentielle, meilleure maîtrise de l'agenda politique, accès à la reconnaissance de la place de la commune
- Sayat et Chanat ont choisi VSV par rapport à Riom selon de calcul suivant : perte de la richesse fiscale potentielle, amélioration importante de la maîtrise de l'agenda politique, accès à la reconnaissance de la place de la commune

L'établissement collectif de ce système de variables semble constituer la condition politique d'existence du territoire de projet de VSV.

De ce point de vue, la période intermédiaire 2001-2002 a été cruciale car elle a permis de consolider le calcul stratégique des élus. Ces derniers ont alors testé la compatibilité politique des communes en abordant pour la première fois les enjeux d'aménagement du territoire de chaque commune. L'idée d'une succession dans le temps de la définition du périmètre, puis du territoire, apparaît dans les propos de Marc Gualino, ancien maire de Châtel : « *après, on a trouvé une réalité à tout ça : un croissant vert qui forme la transition entre l'urbain et la ruralité* ».

En ce sens, la création de VSV est bien le fruit d'une somme de décisions individuelles des communes et non le résultat d'un besoin collectif des communes de VSV. « *Nous sommes un territoire de transition, (...) c'est toute la difficulté* » rappelle Robert Couzon, maire de Sayat, pour insister sur la diversité des contextes territoriaux et des problématiques politiques propres aux espaces périurbains.

Cette période mériterait un investissement scientifique plus important, notamment pour comprendre les processus d'apprentissages collectifs qui s'y sont déroulés. Elle détient sans doute d'importantes clefs pour décrypter les mécanismes de construction de la capacité politique territoriale. Mais le temps limité de cette recherche ne l'a pas permis.

La troisième phase (2002-2004) a été celle de l'élaboration du projet de territoire. Les élus, accompagnés d'acteurs privés du territoire, ont alors énoncé les grands axes stratégiques du territoire. L'amélioration du cadre de vie, c'est-à-dire la maîtrise de la périurbanisation, et le développement touristique sont apparus comme des éléments mobilisateurs et fédérateurs. Ils permettent aussi l'intégration de la diversité territoriale.

La mise en œuvre du projet se traduit aujourd'hui par des processus de territorialisation, notamment autour de l'eau, des ressources touristiques et, plus timidement, autour de l'économie verte. Cette territorialisation implique des mécanismes internes au territoire qui sont aujourd'hui activés, et des mécanismes de coopération avec d'autres territoires de projet qui sont à ce jour peu développés.

### ***3.4 Gouverner VSV aujourd'hui et demain : défis et perspectives du développement territorial***

A la suite du paragraphe précédent où nous nous sommes interrogés sur les conditions politiques d'existence de VSV, nous allons maintenant étudier le fonctionnement politique de territoire de projet.

Nous nous intéresserons en particulier à la manière dont se traduit politiquement la situation périurbaine de ce territoire actuellement (1) et les perspectives futures (2).

#### ***3.4.1 La périurbanisation en politique***

La périurbanisation impacte la vie politique du territoire principalement de deux façons : l'équilibre entre nouveaux et anciens habitants (a), et l'intégration de la diversité territoriale

(b).

### 3.4.1.1 Equilibre entre nouveaux et anciens habitants dans les conseils municipaux

La population des communes de VSV a fortement augmenté depuis les années 60 principalement en raison de l'arrivée de nouvelles populations, notamment urbaines et généralement des familles (cf. paragraphe « Présentation de VSV »). La sociologie locale évolue rapidement et ce phénomène se retrouve dans la vie politique communale.

D'une part, les attentes et les intérêts que doivent gérer les conseils municipaux se transforment et se diversifient en direction des services à la personne, notamment pour la petite enfance (crèches, activités sportives, etc.). Cela oblige les conseils municipaux à réviser leurs priorités d'action en raison de leurs ressources financières limitées comme l'explique Christian Marchal, ancien maire de Charbonnières : « *les nouveaux arrivants voudraient les avantages de la ville. Ils voudraient une crèche. Mais nous on ne peut pas se la payer. Ça coûte 90000 euros à la commune et ce n'est guère faisable pour une commune de moins de 3500 habitants. Mais ils ne comprennent pas et ça mène à des situations un peu tendues* ». « *Les nouveaux habitants d'origine urbaine sont des gens très exigeants, c'est un souci* » renchérit Michel Elter, maire de Saint Ours. Les arbitrages politiques mettent ainsi en tension les arrangements politiques entre les nouveaux et les anciens habitants<sup>146</sup> comme le décrit Robert Couzon, maire de Sayat : « *les anciens veulent du terre-à-terre comme l'entretien des chemins. Les nouveaux veulent du loisir, de la petite enfance, du périscolaire. Et les deux raisons, il faut trouver le juste milieu* ». Les équilibres politiques locaux sont donc en permanente renégociation.

D'autre part, la composition des conseils municipaux reflète plus ou moins l'évolution de la sociologie et des équilibres politiques locaux. Dans certains cas, on observe des transformations importantes. Par exemple, le nouveau conseil municipal de Charbonnières a décidé d'abroger le système des conseillers sectionaux<sup>147</sup> pour passer à une liste unique « *car les habitants ne comprenaient pas ce système, en particulier les nouveaux qui n'ont pas cette culture (historique de la séparation des deux bourgs Pognat et Charbonnières)* » justifie Gérard Chansard, maire de Charbonnières. Dans le cas de Saint-Ours, Michel Elter, le maire actuel issu de la liste sortante, s'est présenté contre le maire sortant pour rompre avec les arrangements passés. Il précise que l'équilibre entre les nouveaux et les anciens habitants « *a joué* » car il ne voulait plus des « *bénis oui-oui* » qui laisse « *le maire prendre des décisions seul avec son premier adjoint* ». « *Ce sont des enfants du pays* » finit-il. Enfin, dernier exemple, le conseil municipal de Pulvérières se renouvelle plus progressivement et sans heurt : « *le Conseil se renouvelle de 2 ou 3 conseillers à chaque fois, notamment des nouveaux habitants* » décrit Jacques Barbécot, maire.

Trouver le bon équilibre entre anciens et nouveaux habitants semble constituer une condition de viabilité politique des conseils municipaux. « *Le conseil municipal doit être représentatif : je me suis toujours attaché à avoir moitié – moitié entre nouveaux et anciens. C'est un dosage indispensable* » explique Robert Couzon, maire de Sayat. Cette idée se

---

<sup>146</sup> Ces deux catégories politiques sont endogènes, c'est-à-dire utiliser par les acteurs eux-mêmes. Un travail de déconstruction et de caractérisation plus précis serait souhaitable.

<sup>147</sup> Les candidats aux élections municipales se présentaient au titre d'une section, c'est-à-dire l'un des deux bourgs de la communes : Pognat ou Charbonnières.

retrouve dans les propos de Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat : *« une liste, c'est un compromis entre les compétences, leur appartenance à certaines familles – les anciens habitants -, la parité et la couverture territoriale. Si je créais une liste qu'avec des nouveaux habitants, bien sûr que j'aurais une liste d'opposition. Mais si l'on fait attention à ça, alors le conseil est admis dans sa totalité. Il faut aussi des parents de jeunes enfants »* (Heinrich).

Le conseil municipal doit aussi gérer les contradictions de l'urbanisation liée à la situation périurbaine, en particulier le rôle ambivalent des propriétaires fonciers. Les habitants souhaitent conserver leur cadre de vie agréable, c'est-à-dire limiter l'urbanisation, tout en acceptant de vendre du terrain pour améliorer leur revenu. Les maires, ayant autorité sur les permis de construire, se trouvent alors en situation de devoir résister aux demandes des habitants, geste qui peut coûter politiquement comme l'explique Christian Marchal, ancien maire de Charbonnières : *« on a un gros problème, on est en train de faire le PLU. On a aura une meilleure maîtrise en fonction de l'équipement et de qui fait l'équipement car les paysans étaient assez d'accord de passer leur terre en constructible vue que la voirie et la viabilisation étaient à la charge du contribuable. Et eux ils ramassent la monnaie. Ils doivent comprendre que le contribuable n'est pas là pour faire faire des profits aux propriétaires terriens. Ce n'est pas toujours facile, surtout quand on est du pays »*.

Enfin, l'arrivée importante de nouvelles populations fragilise l'espace de citoyenneté communal. *« Y'a un problème d'intégration des nouveaux habitants qui sont souvent regroupés dans des lotissements. Ils ne se mélangent pas au reste de la population et ne participent à la vie du village, ils sont parqués »* regrette Gérard Chansard, maire de Charbonnières. Le maire de Chanat rencontre également ce phénomène, tout en relativisant : *« seulement 10% des habitants de Chanat sont entourés de "thuyas" »*. A Pulvérières, petite commune, le problème est plus général : il est difficile de trouver les personnes motivées pour se présenter aux élections. *« Ca se bousculait pas au portillon pour reprendre la place de maire »* rappelle Jacques Barbécot, l'actuel maire.

Les conseils municipaux utilisent plusieurs démarches pour gérer l'équilibre délicat entre les nouveaux et les anciens habitants. On peut en citer plusieurs exemples. D'abord, il y a l'importance de la vie associative qui *« permet le brassage de la population »* selon le maire de Chanat. Ensuite, il y a différentes modalités de régulation de l'urbanisation. Certaines communes comme Sayat (en 1976) ou Pulvérières (en 1988) ont très tôt adopté un Plan d'Occupation des Sols *« pour éviter les conflits entre les zones à construire et zones agricoles »*, explique le maire de Pulvérières, et intégrer les nouvelles habitations dans le tissu ancien. L'ancien maire de Charbonnières ajoute qu'il faut favoriser le passage des résidences secondaires en résidence principales et favoriser la rénovation des centres bourgs plutôt que leur extension. A Sayat, le maire met en avant le recours aux Associations Foncières Urbaines pour la gestion des zones à construire (plutôt que la maîtrise d'ouvrage par la mairie ou un opérateur privé). Cette technique *« permet une maîtrise sociale de l'urbanisation »* selon lui, c'est-à-dire un maintien des prix à un niveau accessible pour *« les jeunes issus de la commune »*.

#### 3.4.1.2 La gouvernabilité de la diversité territoriale en question

La périurbanisation impacte d'une seconde façon la vie politique de VSV : elle rend problématique la gouvernabilité du territoire. Ce dernier recouvre une grande diversité de contextes territoriaux ; des quasi urbains aux quasi ruraux. Chacun de ces contextes rassemble

des acteurs aux intérêts divergents : des entrepreneurs attachés à la proximité urbaine aux agriculteurs craignant l'influence croissante de la ville.

Dans cette situation, le défi politique pour le conseil communautaire de VSV est de parvenir à une action collective en intégrant les attentes de ces groupes d'intérêts locaux dans le cadre des compétences de la communauté de communes : développement économique, aménagement de l'espace, protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie (cf. annexe 5 : statuts de la communauté de communes).

Les élus de VSV doivent se mettre d'accord sur un agenda politique qui fixe les priorités de l'intervention publique. Autrement dit, pour chaque groupe d'intérêts locaux, le conseil communautaire doit répondre aux questions suivantes : quels moyens financiers débloqués ? Quelle place dans le calendrier ? Quelle énergie politique déployée pour faire aboutir le projet auprès d'autres partenaires ? Chaque élu se trouve alors en position de pivot entre les demandes qui s'expriment dans son territoire d'élection (la commune) et le conseil communautaire qui a autorité pour accéder à ces demandes. On comprend alors que les tensions entre les élus peuvent être vives

Lors du premier mandat des élus de VSV (2001-2008), la question de la gouvernabilité ne s'est pas vraiment posée pour deux raisons. D'une part, la communauté de communes étant jeune, les acteurs du territoire ont sans doute peu émis de demandes dans sa direction. D'autre part, comme nous le relations précédemment, les élus ont au départ conduit la politique intercommunale selon une logique de guichet, c'est-à-dire un projet par commune (cf. paragraphe « Prémices de projet et accord politique »).

Mais cette situation va rapidement évoluer avec le nouveau mandat qui commence. Marc Gualino, ancien maire de Châtel le reconnaît lucidement : « *au début, on faisait un peu ce qu'on voulait. Après, l'intérêt communautaire prendra le dessus, c'est-à-dire qu'on ne pourra pas tout le temps faire un projet par commune* ». Des tensions existaient déjà avant les élections de 2008. Le maire de Volvic et président de la communauté de communes « *voulait à tout prix se payer le luxe d'avoir une piscine* » s'agace le maire de Chanat. Il tenait à son projet de « *campus sportif* » (piscine, tennis, terrain de sport, camping) pour reprendre les termes de Jean Laurency. « *Un investissement communal et un fonctionnement intercommunal : opération communale à vocation intercommunale* » selon ce dernier. Le forcing du président de VSV, fort du rôle de principal contributeur au budget intercommunal, a fait grincer quelques dents. Le nouveau conseil municipal de Volvic a d'ailleurs depuis rejeté le projet de piscine.

L'élaboration du plan stratégique de VSV avait permis aux communes de tester leur compatibilité politique à partir d'une vision générale et fédératrice du territoire (cf. partie précédente). Sa déclinaison opérationnelle et sa mise en œuvre sont par contre source de tensions. Plusieurs exemples illustrent cette situation.

L'intégration de la stratégie touristique est un axe fort du plan stratégique. Pourtant, VSV n'est toujours pas doté d'office du tourisme intercommunal. C'est « *une anomalie* » pour Marc Gualino, ancien maire de Châtel. Selon ce dernier, le problème est que l'office de Châtel est très organisé, tandis que celui de Volvic est plutôt familial, « *à la bonne franquette* ». Aussi, leur fusion signifierait la main mise du premier sur le second, ce qu'a

toujours refusé l'ancien maire de Volvic et président de VSV pour qui l'office représentait « sa vitrine » politique selon Marc Gualino.

Le tourisme comme axe fort de la politique intercommunale est également source de divergence selon les communes. Pour Châtel et Saint Ours, il s'agit clairement de la première priorité. « *On a une situation privilégiée dans le domaine touristique. On est de moins en moins une commune rurale. C'est sur le tourisme qu'il faut se baser. Mais faut changer les mentalités. Le tourisme, c'est notre avenir* » explique Michel Elter, maire de Saint-Ours. D'autres maires tempèrent cet engouement touristique, à l'instar de celui de Chanat : « *y'a certaines activités du territoire qui les intéressent beaucoup moins, et d'autres beaucoup plus. Ils sont très ciblés sur le tourisme. Il fallait qu'il y ait quelque chose dans le programme qui montre qu'on a fait quelque chose à Châtel. La communauté a pris en charge la réhabilitation du parc thermal. Donc ça avait fait un projet au moins pour montrer que le territoire va jusqu'à Châtel. Parce que les projets de Châtel pour toujours trop ambitieux, et ceux-ci ne débouchent pas dans un mandat* ». Jacques Barbécot, maire de Pulvérières, est plus radical : « *le tourisme, pas trop chez nous* ».

Les communes qui ne sont pas géographiquement positionnées sur les flux touristiques mettent l'accent sur les services à la personne. L'ancien maire de Charbonnières explique que la commune « *n'est pas un lieu de passage* » et qu'il « *faut maintenant attaquer les sujets de fond, c'est-à-dire d'intégrer un peu plus la population en s'occupant d'aide à la personne* ». Le nouveau maire relativise encore davantage : « *mon prédécesseur était plus porté sur le tourisme que moi. Je crois qu'il ne faut pas mettre tous ses œufs dans le tourisme. C'est très aléatoire, ça dépend du climat* ». Sa priorité est la restructuration du petit commerce (boulangers, bouchers).

Des divergences entre communes apparaissent également à propos de la maîtrise de l'urbanisation et de l'amélioration du cadre de vie. Pour ne citer qu'un exemple, notons la distinction "communes d'en haut" et "communes d'en bas" que fait le maire de Pulvérières : « *ça dépend ce qu'on appelle zone verte parce qu'avec Sayat on ne peut pas du tout être sur la même longueur d'ondes : eux, c'est la balade, nous, c'est l'agriculture. On a encore 15 grosses exploitations, l'agriculture, c'est important ici* ». Effectivement, la présence de l'agriculture est très différente selon les communes (cf. annexe 3). Les maires n'ont alors naturellement pas les mêmes priorités au niveau de l'aménagement de l'espace et du développement économique.

Enfin, la difficulté de gérer la diversité territoriale d'une zone charnière comme VSV est contingente des personnes qui siègent au conseil communautaire. La solidarité acquise avec VSV, notamment suite la bataille politique qui a eu lieu pour sa création (cf. paragraphe « La bataille politique »), pourrait être fragilisée par le renouvellement des élus. C'est d'ailleurs ce que laisse entendre Michel Elter, maire de Saint Ours : « *VSV a tellement été créé dans la douleur, y'a eu une ambiance extraordinaire et ça a créé un climat. Je ne suis pas sûr qu'il existe encore maintenant. Hier, en conseil communautaire, un jeune conseiller a dit : "si on donne à eux, c'est au préjudice des autres". Ben oui, mais c'est toujours comme ça. Faut oublier son esprit de clocher, c'est difficile. Il va falloir faire un travail de fond* ».

### 3.4.2 Perspectives politiques et de développement

Les défis politiques liés à la périurbanisation décrits dans la partie précédente vont

s'amplifier à l'avenir car une extension de VSV est en préparation en direction du canton de Pontgibaud ; ce qui signifie que le conseil communautaire devra gérer une plus forte diversité territoriale encore (a). Dans cette perspective, nous étudierons le rôle que la gouvernance multiniveaux joue dans le gouvernabilité de VSV (b), et celui qu'elle est susceptible de jouer à l'avenir (c).

### 3.4.2.1 « VSV 2 », encore plus de diversité...

Au même titre que les maires se sont sentis obligés par l'Etat de s'inscrire dans une communauté de communes, ils sont aujourd'hui convaincus, à l'instar du maire de Sayat, qu'il « *y aura des communautés de deuxième génération, des inter-communautés. On ne se fait pas d'illusion* »<sup>148</sup>. Dans ce contexte, les élus veulent être pro-actifs : « *plutôt que de se voir regrouper de force, allons vers des gens qui vont avoir les mêmes types de problèmes à gérer* » souligne le maire de Chanat.

L'extension se ferait en direction des communes du canton de Pontgibaud qui sont à ce jour encore isolées. Comme en 2014, « *plus aucune commune ne devra être en dehors des interco, les communes vers Pontgibaud se disent : "soit on choisit, soit on va être obligé"* » explique le maire de Charbonnières. Les élus du canton ont donc changé de position depuis 2002 où ils avaient refusé l'offre du Préfet d'intégrer VSV.

La question du futur périmètre de la communauté de communes ne semble pas vraiment faire débat. L'alternative serait de se regrouper avec la communauté de communes de Riom ; « *on pourrait bien faire quelque chose ensemble, j'y serai pas contre* » considère ainsi l'ancien maire de Châtel. Mais les élus le VSV voit surtout l'opportunité de représenter un véritable contrepoids vis-à-vis de Riom dans le cadre du SCOT du Pays du Grand-Clermont en cours d'élaboration. Le maire de Sayat estime qu'avec « *13 ou 14 communes, VSV va avoir plus de poids par rapport à Riom. Le fait d'être déjà constitué, avec des entreprises importantes et des actions engagées, on se fera plus entendre pour le respect de l'identité de nos communes, notamment dans le cadre du SCOT* ». En fait, les élus de VSV voient même plus loin que le Pays : « *VSV regroupera près de 22000 habitants, ce qui en fera un poids départemental. On ne veut pas garder égoïstement le nom de Volvic, mais Volvic à sa place dans le département et la région...* » dévoile Jean-Maurice Heinrich, maire de Chanat.

Pour les élus, l'intercommunalité de deuxième génération présente donc des avantages politiques dans le cadre du Pays, du département et même de la Région. Mais les défis politiques de la gouvernabilité des zones charnières vont s'accroître dans cette future configuration territoriale. Les différences territoriales en termes de caractéristiques, d'identité et d'enjeux socio-économiques seront encore plus prononcées dans le regroupement de VSV avec le canton de Pontgibaud, ce dernier présentant des aspects totalement ruraux. La compatibilité politique des communes et le projet de territoire devront à nouveau être construits.

La plupart des élus de VSV en ont conscience. Jean-Maurice Heinrich insiste donc sur le fait que « *"VSV 2" se fera en une seule fois* » pour ne pas remettre en cause en permanence les

---

<sup>148</sup> Le maire de Chanat explique que « le ministre de l'aménagement du territoire l'a laissé entendre lors d'une conférence des communautés de communes ».

équilibres politiques. Ils ont alors posé un ultimatum aux communes concernées par le rattachement : la décision en juin 2009 au plus tard, avec une intégration de VSV en janvier 2010. L'enjeu politique est de taille. Même en interne, l'idée d'une extension n'est pas facile à faire passer. Le maire de Chanat reconnaît que son conseil municipal a « *du mal à accepter l'idée d'intégrer le canton de Pontgibaud : "pourquoi s'embêter, on était bien à six ?"* ». Et il prévient : « *ça sera beaucoup plus difficile à 14. On se dit pas les choses de la même manière* »...

### 3.4.2.2 Périurbaine, périurbaine : quelle place de VSV au sein du Pays et du PNR ?

L'analyse de l'histoire politique de la création de VSV a montré que la gouvernance multiniveaux n'a pas joué de rôle particulier dans la constitution de la communauté de communes. Nous allons maintenant étudier le positionnement réciproque de VSV par rapport au PNR et au Pays.

En premier lieu, rappelons que les élus de VSV ne se sont jusqu'à présent que peu investis dans la mise en place d'une gouvernance multiniveaux et interterritoriale. Pourtant, le diagnostic stratégique avait mis en évidence l'importance de l'articulation avec les territoires voisins (cf. annexe 4). De plus, les élus pressentent bien cet enjeu, à l'instar de Robert Couzon, maire de Sayat, quand il concède par exemple qu'ils « *ne peuvent pas raisonner le développement du tourisme à l'échelle de VSV* ».

Pour sa part, le Pays a officiellement adopté des « *principes d'organisation multipolaire du territoire* », explique Valérie Fresnéda, la responsable de la démarche Pays/SCOT à l'agence d'urbanisme de Clermont communauté. Cet acte visait à limiter les oppositions centre / périphérie et à promouvoir l'idée que « *les acteurs de la métropole forment un orchestre* » poursuit-elle. Ces efforts sont importants car la concurrence centre / périphérie est réelle. Celle-ci s'exprime dans l'histoire de la mise en place du Pays et du SCOT : « *Clermont-communauté était le partenaire le plus dur à convaincre. Il aurait aimé privilégier un SCOT à l'échelle de l'agglomération et ne voyait pas l'intérêt d'une démarche métropolitaine* » se rappelle Valérie Fresnéda. C'est finalement l'idée que « *les sujets - habitat, faire valoir environnemental et touristique, les déplacements, etc. – échappent à Clermont-communauté (...) qui se trouve ainsi en position de faiblesse* » qui a mobilisé la direction générale et les élus.

Dans ce contexte, la valorisation de chaque territoire dans l'intérêt métropolitain est difficile à réaliser concrètement. « *Pour l'instant, l'intérêt communautaire, c'est la somme des intérêts particuliers. On n'est pas à un niveau de maturité tel* », regrette Valérie Fresnéda. Concernant les zones charnières en particulier, elle explique que « *c'était un sujet qui n'était pas du tout présent en 2002* ».

Concernant le Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, le secteur de VSV ne fait pas partie des priorités d'action. De manière générale, cette situation s'explique par le positionnement périphérique de VSV ; une zone péri-rurale en quelque sorte. Plusieurs facteurs concourent à cela. Tout d'abord, pour Isabelle Blanc, directrice du PNR, les communes de VSV ont relativement plus de moyens que les communes centrales : « *sur VSV, on considère que la situation économique et démographique est telle que si y'a une volonté politique qualitative, à la limite, ce ne sont pas les territoires qui ont le plus besoin de nous. On répond présent si on nous sollicite, mais ce n'est pas forcément ici qu'on va s'investir en*

*priorité. Comme on a un territoire immense, on préfère se concentrer sur des territoires qui n'ont pas de moyens ». Pour Isabelle Blanc, les problématiques de VSV sont également en décalage avec celles du Parc : « nous sommes un parc d'ancienne génération qui n'a pas été créé pour limiter l'urbanisation et travailler sur la périurbanisation. Le CNPN<sup>149</sup> est dans une logique patrimoniale et pas du tout de réserve foncière comme pour le parc des Alpilles. Nous n'avons pas les moyens de suivre cette logique et nous n'allons pas nous battre pour ça ; on a déjà 400000 ha à gérer... Et ces communes ont beaucoup d'autres outils : Pays du Grand-Clermont, communauté de communes » (Blanc). A cette logique générale s'ajoute une raison plus locale : « l'agglomération clermontoise fait filtre. (...) Elle est un peu tentaculaire et cloisonne les trois communautés de communes VSV, Rochefort et les Chères. C'est un territoire qui est presque en bout de ligne » complète Isabelle Blanc.*

Cette logique péri-rurale est bien ressentie par les maires de VSV. Pour Michel Elter, maire de Saint Ours, « le PNR, il travaille beaucoup sur le Mont Dore, la Bourboule, le Sancy, mais moins ici ». Au niveau de VSV, le parc est essentiellement perçu à travers son aspect protection de l'environnement et, par conséquent, contraignant. Comme le font remarquer plusieurs maires, le parc n'apparaît comme un levier de développement local : « le PNR, c'est une entité qui dresse des règles, qui protège, mais c'est tout. Ce n'est pas un outil de développement » s'agace l'ancien maire de Châtel. « C'est bien beau de donner des contraintes sans donner de financement » ajoute le maire de Saint-Ours. La responsable du Pays à l'agence d'urbanisme résume : « le PNR des Volcans n'a pas la culture du développement local, mais une culture profondément ancrée dans la protection ». La directrice du parc reconnaît ce constat : « sur le maintien de la population et le développement local, on estime qu'on n'a pas été efficace. (...) On a 60% de l'espace du parc qui bénéficie d'un régime de protection exceptionnelle. C'est l'équivalent d'un parc national. C'est difficile à gérer parce que ça reste des espaces habités à la différence des parcs nationaux. Donc y'a des conflits d'usage ».

### 3.4.2.3 Vers une gouvernance multiniveaux ?

Dans ce paragraphe, nous envisagerons les perspectives d'évolution des relations VSV – Pays – PNR. Cela implique d'étudier les relations VSV - PNR et VSV - Pays, puis les relations entre le Pays et le PNR.

Concernant les relations PNR – VSV, nous avons cherché à savoir si la communauté de communes de VSV pouvait être considérée comme une zone relais pour le développement du Parc. Dit autrement, le dynamisme des zones charnières comme VSV pourrait être utilisé comme moteur du développement des zones plus centrales et rurales du Parc. Mais la réflexion du parc semble « sauter par dessus » la zone charnière en cherchant une connexion entre l'agglomération et le cœur du parc. Les responsables du parc travaillent actuellement sur la notion de ville-porte. Dans ce cadre, la directrice est « partisane d'une discussion avec l'agglo. (...) Cela a également posé à la question de savoir comment le parc à gérer ces pôles urbains, y compris les siens - Chefs-lieux de canton, pas plus de 3000 habitants. Et le fait est que ce réseau de pôles urbains, on ne l'a jamais utilisé. Jamais. (...) On a énormément travaillé sur les espaces naturels protégés, et pas travaillé sur les espaces ordinaires ». Et là aussi, le lien est établi directement entre le réseau des bourgs centraux du PNR et

---

<sup>149</sup> Comité National des Parcs Naturels

l'agglomération : *« aujourd'hui la position du parc est de dire : au lieu de s'appuyer sur les zones-tampon, les zones charnières, où y'a d'autres structures que le parc qui peuvent apporter des éléments déterminants, il faut qu'on retravaille complètement notre réseau de petits pôles urbains parce que c'est là qu'on pourra donner le sentiment aux gens qu'on s'occupe aussi des lieux de vie. Et à mon avis, on sera là dessus sur la nouvelle charte. »*

Les relations Pays – VSV semblent aujourd'hui compliquées par la concurrence centre – périphérie entre l'agglomération et le périurbain. Pour le maire de Sayat, *« le Pays est sous la domination de Clermont. Pour qu'il vive, il faut que les communautés qui le composent, les 107 conseils municipaux, se l'approprient. Et on en n'est pas là ! »*. Deux sujets en particulier semblent poser problème : le partage des ressources économiques et le place de VSV dans le territoire métropolitain. Sur le premier point, la concurrence sur l'installation des entreprises est très vive. La directrice du PNR explique que *« l'implantation des zones d'urbanisme et d'activités par le Pays et le SEPAC a été politiquement totalement imposée. En gros, c'est la direction générale de Clermont-communauté qui avait déterminé 4 ou 5 zones d'activité, et ils ont formellement interdit aux communes qui n'étaient pas retenues dans le schéma de se lancer dans des zones d'activités en disant "nous on ne mettra pas un centime dans l'opération, vous vous débrouillerez tout seul. Certes, y'aura la TPU, mais ça s'arrêtera là". Par exemple, Blanzat s'est vu refusée une zone d'activité, ce qui a finit d'isoler VSV parce ces communes comme Blanzat auraient pu faire la continuité entre VSV et l'agglomération. Donc VSV, se foutent du Pays. Ils n'y voient pas leur intérêt et n'y voient que des contraintes »*. Sur le second point, la place de VSV dans le territoire métropolitain, deux visions s'opposent : VSV comme espace de vie et de développement économique portée par les élus de VSV, et VSV comme espace résidentiel et de loisirs portée par l'agglomération. Aussi, l'ancien maire de Charbonnières avertit : *« il faut que les citoyens puissent respirer et il faudra préserver des territoires. C'est notre but, mais faudra qu'il nous aide parce que nous on ne peut pas avoir les espaces et eux les usines et ils ramassent la monnaie »*. Le nouveau maire partage ce sentiment : *« c'est difficile le SCOT, on est très loin, on a peu de discussions. On a l'impression d'avoir les contraintes, notamment au niveau de l'urbanisation, et pas les côtés positifs. Il faut un schéma directeur cohérent et pas seulement les réserves foncières ou les zones naturelles »*.

Valérie Fresnéda ne contredit pas cette réalité, tout en la justifiant stratégiquement : *« on nous reproche d'avoir une vision urbaine du paysage, c'est-à-dire les grands paysages et peu les paysages banals. C'est vrai. Mais il faut aussi qu'on intéresse nos élus. Donc la mise en avant des fonctions récréatives et touristiques comme vecteur d'attraction de nouvelles populations, ça permet ça. (...) Le positionnement de l'agglomération entre deux PNR est perçu comme un atout stratégique car l'attractivité tient aux fonctions métropolitaines, mais aussi le cadre de vie. Ainsi, le tourisme a été positionné comme une filière économique stratégique »*. Elle décline ensuite cette analyse sur VSV : *« l'enjeu numéro un dans le SCOT, c'est la maîtrise de l'étalement urbain de ce territoire qui s'est beaucoup urbanisé n'importe comment. L'enjeu numéro 2, c'est la valorisation de tout l'espace de la chaîne des pays, avec la mise en réseaux des activités touristiques »*.

La stratégie du Pays semble logiquement appeler une coopération avec le PNR, notamment sur le volet touristique. Mais *« les négociations PNR / agglomération sont difficiles parce que les élus de Clermont-communauté n'en voient pas l'intérêt »* regrette la responsable du Pays. Le PNR et le Pays semblent également s'opposer sur leurs modes d'action : le Pays part de la construction d'une vision stratégique globale pour ensuite la décliner en actions, tandis que

les PNR réalisent des opérations ponctuelles en fonction de leurs missions<sup>150</sup>. Pour la directrice du PNR, cette situation s'explique également par l'histoire politique du PNR : « *Giscard ne voulait pas des Pays, il a tout fait pour les enfoncer. C'est aussi pour ça qu'on a absolument pas anticipé l'arrivée des Pays, poussés par Pierre Joël Bonté* ».

Mais certains éléments montrent que cette situation va rapidement évoluer. Outre l'intérêt stratégique pour le Pays et le PNR de mutualiser leurs efforts sur des axes communs de développement, l'autorité nationale des PNR oblige maintenant à ce que « *les modalités de partenariat Pays – PNR soient indiquées dans la Charte* » explique la directrice du Parc des Volcans. De plus, le chevauchement du Pays et du PNR pousse le développement de leur partenariat par la force des choses. La mise en place de la procédure LEADER dans le Puy de Dôme représente un très bon exemple. Après un conflit aigu entre le PNR des Volcans et le Pays de Saint-Flour, ces acteurs ont trouvé un accord pionnier en France. Le protocole d'accord prévoit que, pour les deux communautés de communes qui sont à la fois dans le PNR et dans le programme LEADER porté par le Pays, la détection des porteurs de projet et l'instruction des dossiers jusqu'au comité de programmation et de suivi (CPS) soient pris en charge par les agents du Parc. Les dossiers sont ensuite validés par une sous-commission au sein du CPS sous la présidence d'un élu du parc. La gestion et le suivi budgétaire seront ensuite assurés par des agents du Pays. Cet exemple montre que l'ingénierie interterritoriale peut jouer un rôle déterminant dans la gouvernance des zones charnières Pays-PNR.

### ***3.5 Conclusion : prospective de la gouvernabilité et de la gouvernance multiniveaux***

L'analyse de la gouvernabilité et de gouvernance multiniveaux au sein de VSV a montré que :

- La situation de zone charnière implique une forte diversité de contextes territoriaux dont l'intégration dans un projet politique commun est problématique. La gouvernabilité des zones charnières comme VSV s'avère délicate.
- Le territoire de VSV va s'étendre dans les prochaines années, ce qui va accentuer les défis de la gouvernabilité locale.
- La gouvernance multiniveaux est à ce jour peu développée en raison de la concurrence centre – périphérie au niveau du Pays et de la logique péri-rurale au niveau du PNR.
- Mais elle devrait se développer par la force des choses dans les années à venir.

Partant de ce constat, il nous semble que l'enjeu de la gouvernabilité et celui de la

---

<sup>150</sup> Pour la directrice du Parc, cette situation est la conséquence du fonctionnement politique « *très désresponsabilisant* » du PNR. L'équipe n'est pas élue sur la base d'un projet. Le comité syndical se renouvelle au fil des élections municipales, cantonales et régionales. Le pouvoir est donc détenu par la Région qui finance à hauteur de 75% le budget de fonctionnement et les techniciens qui seuls sont en capacité d'assurer la continuité des projets et des politiques du PNR. Il y a donc un déficit de projet stratégique au PNR. La directrice du parc concède également que « *c'est difficile de succéder à 18 ans de Valérie Giscard d'Estaing, pour qui le Parc représentait le service environnement de la région. Après son départ en 2004, il a fallu inventer un projet politique en pleine révision de Charte* ».

gouvernance multiniveaux peuvent être reliés. Pour cela, il faut considérer VSV comme le lieu d'articulation entre les communes, et le Pays et le Parc. VSV a logiquement vocation à constituer le support politique et institutionnel pour développer des partenariats *ad hoc* avec ces deux territoires de projet. Développer cette fonction permettrait d'améliorer la gouvernabilité de VSV au sens où la gouvernance multiniveaux représente un démultiplicateur de la capacité d'action de VSV sur les plans technique et politique.

Techniquement, il s'agit d'accroître l'efficacité des politiques intercommunales. Ce sujet a déjà été abordé, à propos du tourisme notamment. Le développement touristique de VSV dépend de la mise en place de politiques de coopération avec le Pays et le Parc.

Politiquement, la gouvernance multiniveaux est en quelque sorte susceptible d'élargir l'agenda politique intercommunal. Dans le cas d'une politique intercommunale localo-centrée, les élus doivent arbitrer entre les différents enjeux territoriaux présents sur le territoire et décider des priorités d'action. La question est alors de savoir comment partager le « gâteau » intercommunal. Dans le cas d'une politique intercommunale s'appuyant largement sur la gouvernance multiniveaux, les élus devraient alors recenser les enjeux territoriaux et chercher à construire des coopérations pour y répondre. La question est alors de savoir comment agrandir le « gâteau » intercommunal. La gouvernance multiniveaux est donc susceptible de déplacer les perspectives politiques - de l'arbitrage local à la coopération interterritoriale - et d'améliorer la gouvernabilité de VSV en offrant un cadre de cohabitation des contextes territoriaux plutôt qu'un cadre de concurrence pour l'accès à la ressource fiscale. L'enjeu est alors de réfléchir à ce que pourrait être une politique de coopération avec le Pays, sur les questions d'urbanisation par exemple, et une autre avec le PNR, sur des questions de développement rural par exemple.

Ainsi, il nous semble que la gouvernance multiniveaux est un enjeu fort pour la gouvernabilité des zones charnières en permettant la mobilisation de moyens réglementaires, cognitifs, financiers et en ingénierie supplémentaires. En ce sens, la gouvernabilité multiniveaux est à la fois un vecteur d'efficacité de la politique intercommunale et d'efficacité politique.

#### **4 DISCUSSION : CONSTRUCTION DES RESSOURCES POLITIQUES ET CAPACITE D’ACTION TERRITORIALE**

L’objectif de cette recherche était de mieux comprendre les mécanismes de gouvernance du développement territorial. L’hypothèse générale est que le développement territorial engage deux processus coordonnés : la construction de ressources territoriales (ou territorialisation) et la mise en place d’un système de gouvernance.

Dans cette perspective, nous nous sommes intéressés aux zones charnières, c’est-à-dire à des territoires à l’intersection de et influencés par plusieurs territoires. Celles-ci se trouvent *a priori* en situation défavorable du point de vue des systèmes de gouvernance. Elles constituent donc un excellent terrain de recherche pour saisir les mécanismes de gouvernance, à condition d’investir un territoire où les ressources territoriales (potentielles) sont abondantes comme dans le cas de la communauté de communes de Volvic Sources et Volcans (VSV).

##### **4.1 Les conditions politiques préalables d’existence du territoire de projet**

L’étude de VSV a révélé l’existence d’une étape politique préalable à la mise en place du système de gouvernance et à la construction de ressources territoriales. Celle-ci correspond à l’établissement des conditions politiques d’existence du territoire de projet qu’il est possible de résumer de la manière suivante : il s’agit d’un accord collectif quant aux modalités d’accès pour chaque entité territoriale (ici les communes) aux ressources collectives, notamment financières à travers la taxe professionnelle unique.

Cet accord collectif est le fruit d’un calcul stratégique de chaque commune d’une négociation collective croisant principalement trois variables :

- la richesse financière de la future communauté de communes,
- la répartition des pouvoirs au sein de l’intercommunalité, notamment quant à la capacité « individuelle »<sup>151</sup> de maîtrise de l’agenda politique collectif,
- la reconnaissance de la place de la commune dans le territoire intercommunal (identité, fonction, rôle).

Chaque entité territoriale de base (ici les communes) procède à un calcul stratégique en croisant ces trois variables afin d’estimer son degré d’accès aux ressources collectives. Si elle doit choisir entre diverses alternatives territoriales (Riom vs VSV par exemple), elle compare l’estimation pour chacune pour définir la situation stratégique optimale.

Parvenir à un accord collectif signifie qu’il n’y a pas (ou plus) de blocage de la part de l’une ou plusieurs des entités territoriales de base. Il a donc consentement de leur part, par choix ou par contrainte, à intégrer le système politique collectif (ici le territoire de projet).

---

<sup>151</sup> Ici pour chaque commune

L'établissement de ces conditions politiques préalables d'existence du territoire de projet correspond en quelque sorte à un test de compatibilité entre les entités territoriales constitutives de celui-ci. Nous utilisons la notion de compatibilité car l'étude empirique a bien montré que la construction du projet est intervenue dans un second temps après l'accord sur le territoire. Autrement dit, l'établissement de ces conditions politiques préalables ne correspond pas à la définition d'une stratégie et d'objectifs communs. Il vérifie plutôt la possibilité d'une action en commun.

Cette étape engage une première construction collective du territoire à travers la définition d'une vision générale qui organise à grand traits la place de chaque entité territoriale dans l'ensemble. Outre le besoin d'une vision générale pour que les acteurs politiques puissent échanger entre eux, ces prémices d'organisation territoriale indiquent approximativement à chaque entité territoriale sa capacité à accéder à l'agenda politique collectif. Par exemple, percevoir VSV comme un territoire touristique redonne du pouvoir à Châtel par rapport au territoire Riomois. *A contrario*, l'image de « ceinture verte de l'agglomération » peut avoir comme effet de minimiser les questions agricoles, si ce sont les fonctions récréatives de l'espace qui sont valorisées, et donc de réduire l'accès à l'agenda intercommunal pour la commune de Pulvérières.

#### **4.2 Construire une capacité d'action territoriale, condition de la gouvernabilité des zones charnières**

Suite à l'établissement des conditions politiques préalables à l'existence du territoire de projet, une seconde phase politique s'est engagée et se poursuit à VSV. Il s'agit de la construction d'une capacité d'action politique collective, que nous nommerons plus succinctement capacité d'action territoriale.

Nous avons dans la première partie de ce rapport défini la capacité d'action territoriale comme la capacité à intégrer les deux dimensions fondamentales de l'art de gouverner : agréger des intérêts divergents et diriger le collectif. Nous avons montré que la construction de cette capacité est une condition nécessaire pour construire la gouvernabilité des zones charnières, étant donné leur forte complexité territoriale.

Ces développements théoriques ont trouvé un écho empirique important avec l'exemple de VSV. Les élus sont aujourd'hui confrontés à la diversité territoriale de VSV. L'enjeu est de répondre à la diversité des territorialités dans le cadre d'un agenda intercommunal restreint. Cela engendre une tension entre les maires qui doivent à la fois répondre aux attentes de leurs électeurs et tenir compte des moyens limités de la communauté de communes.

On voit ainsi que l'intérêt pour les communes de se regrouper dans le cadre de VSV plutôt qu'un autre n'exclut pas des difficultés politiques pour conduire l'action collective. Nous sommes là au cœur de la tension entre agréger et diriger.

#### **4.3 De la nécessité d'une capacité d'action interterritoriale**

Le travail empirique a mis en évidence l'importance potentielle que la gouvernance multiniveaux pourrait jouer dans la construction de la capacité d'action territoriale de VSV.

L'idée est la suivante : plutôt que de forcer l'intégration de la représentation collective du territoire et de l'agenda politique intercommunal jusqu'à la limite de la rupture du collectif,

mieux vaut assumer la diversité territoriale en mettant en place des politiques de coopération interterritoriale *ad hoc* pour chaque partie du territoire, notamment avec le Pays et le PNR, de manière à « élargir » la représentation du territoire et l'agenda politique intercommunal. Le territoire de projet serait alors perçu comme un démultiplicateur de la capacité d'action des communes plutôt que comme un nouvel espace à se partager.

Outre le gain escompté au niveau de la gouvernabilité locale, cette conception du territoire de projet des zones charnières est susceptible de faire entrer les espaces périurbains en politique, c'est-à-dire leur offrir une place et un rôle dans la politique métropolitaine. En effet, en agaçant un fort gradient urbain-rural, les territoires de projet charnières rééquilibrent la dissymétrie de pouvoir existante entre le cœur urbain et la proche périphérie. Une géographie de l'intercommunalité plus strictement fondée sur la séparation de l'urbain et du rural, c'est-à-dire sur la ligne de faille pour le périurbain de l'ouest clermontois, aurait clairement mis les communes périphériques (Volvic, Châtel, Sayat, Chanat, etc.) en situation de dépendance politique vis-à-vis des centres urbains. De ce fait, le périurbain n'aurait peu ou pas eu d'existence politique dans le cadre métropolitain. On retrouve donc une idée défendue par Mairie-Conseils : « les nouvelles relations entre le rural et l'urbain ne peuvent s'établir que si le rural est suffisamment fort. (...) D'une manière générale, les pays doivent pouvoir compter suffisamment de communes, d'habitants, d'espace, de ressources en dehors de la ville, afin d'établir un équilibre source d'une confrontation positive »<sup>152</sup>.

Mais la confrontation positive espérée n'en est qu'à ses balbutiements dans le cas de VSV. Les principaux acteurs concernés restent centrés sur eux-mêmes. En premier lieu, les maires conservent une conception relativement localo-centrée de l'action intercommunale. Ensuite, il existe des relations conflictuelles entre l'agglomération et sa périphérie. Dans le cadre du Pays, les interrelations entre l'agglomération et le périurbain sont traduites politiquement par une logique de dépendance. Enfin, le PNR ne témoigne que de peu d'intérêt pour les espaces périurbains au point où les interrelations ne sont pas reconnues<sup>153</sup>.

L'établissement d'une véritable coopération politique entre la zone charnière et les territoires englobants nécessite la reconnaissance mutuelle des interrelations, puis le passage d'une logique politique de dépendance à celle d'interdépendance. Pour que le périurbain ait potentiellement vocation à devenir un acteur politique, il faut arrêter de le penser comme le bout de la ville et/ou le bout de campagne, mais comme un type d'espace en soi<sup>154</sup>. Martin Vanier parle à ce propos d'un nouvel « âge transactionnel de la relation ville / campagne n'annonçant ni la fin ni la victoire de l'une ou l'autre, mais au contraire le temps d'une obligation de combinaisons, qui ne les exemptent pas des conflits et des contradictions, mais les lient plus que jamais l'une à l'autre »<sup>155</sup>.

Notons enfin que cette perspective déplace substantiellement la problématique des territoires de projet. Elle est à l'origine fondée sur la recherche d'espaces de vie et de travail

---

<sup>152</sup> CHASSAGNE, Vincent. *Les relations Espaces ruraux - Pôles urbains. Éventail de situations et premiers enseignements*. Paris: Mairie-Conseils, Caisse des dépôts et consignations, 2002. p. 23

<sup>153</sup> La zone charnière n'est pas perçue comme un levier de développement des zones centrales.

<sup>154</sup> VANIER, Martin. La relation "ville / campagne" ré-interrogée par la périurbanisation. In P. TRONQUOY. *Villes et territoires*. Paris: La documentation française, 2005. p. 13-17

<sup>155</sup> VANIER, Martin. La relation "ville / campagne" ré-interrogée par la périurbanisation. In P. TRONQUOY. *Villes et territoires*. Paris: La documentation française, 2005. p. 17

cohérents pour organiser la transversalité de l'action. Prise comme la construction d'un système d'interdépendances, elle vise à construire des cadres stables et pérennes capables d'organiser la dissymétrie des pouvoirs territoriaux. L'interterritorialité est donc ici plus une recherche d'équilibre des pouvoirs qu'une construction d'une mosaïque d'espaces fonctionnels. Cela rejoint l'analyse de Pierre Lascousmes qui constate le passage progressif de politiques publiques plutôt fondées sur une logique substantielle à celles plutôt fondées sur une logique processuelle<sup>156</sup> : ces dernières « ne tendent pas exclusivement à la résolution de problèmes ou au règlement de litiges, elles créent surtout des cadres d'interaction concrets pour construire les problèmes, les acteurs collectifs ou les réseaux qui les portent ainsi que pour interpréter les actions entreprises. (...) Ces cadres d'interaction sont le lieu d'activités cognitives, organisationnelles et politiques assimilables à une logique de traduction (ou transcodage)<sup>157</sup> ou d'apprentissage ».

#### 4.4 *Élément de définition de la capacité d'action territoriale*

Nous concluons le paragraphe précédent sur la notion d'apprentissage comme étant au cœur des nouveaux cadres de l'action publique. L'exemple de VSV suggère en effet que la capacité d'action territoriale est le résultat d'un apprentissage collectif. Plus précisément, l'émergence d'une capacité d'action territoriale dépend de la construction de ressources politiques collectives.

Pour VSV, cette construction, toujours en cours, suit deux phases.

La première est celle de l'établissement des conditions politiques préalables au territoire de projet. Les élus testent la compatibilité de leur agenda politique. L'apprentissage est ici minimal, se résumant à la construction d'une vision générale du territoire organisant approximativement la répartition des pouvoirs et la place de chaque entité territoriale. Du point de vue des ressources politiques, il semble que cette phase se limite à mettre en commun les ressources individuelles des communes (taxe professionnelle, nombre d'habitants, réseaux, autres mandats, image...).

La seconde phase, en cours, est celle de la construction de la capacité politique territoriale. Comme l'explique Rémi Dormois, celle-ci « ne se construit pas seulement sur des systèmes d'échanges donnant / donnant de court terme mais aussi sur des interdépendances s'établissant dans la longue durée et qui requièrent une confiance mutuelle et une loyauté »<sup>158</sup>. Il y a donc bien là construction de ressources politiques collectives, ce qui va plus loin que la mise en commun des ressources individuelles<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> LASCOSMES, Pierre. Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In J. CHEVALLIER. *La gouvernabilité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996. p. 325-339. Voir aussi : DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 49, n° 4, p. 580 - 623

<sup>157</sup> LASCOSMES, Pierre. *Op. cit.* p. 333

<sup>158</sup> Gaudin et Novarina 1997, cité dans DORMOIS, Rémi. Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 57

<sup>159</sup> Cette distinction est également soulignée par Rémi à partir d'autres terrains d'étude : « Dans la plupart des travaux de science politique française, l'analyse des ressources est conduite de façon statique ou militariste. Par statique, nous voulons insister sur la propension à considérer les ressources comme des entrants dans le processus d'interaction – les ressources sont souvent vues comme découlant de positions et de rôles – et comme étant totalement appréhendées par les acteurs. Par militariste, nous entendons souligner que la lecture dominante est celle d'une mobilisation des ressources détenues par

L'idée de ressources politiques collectives part du principe que « le processus d'interaction (entre les acteurs est) une ressource en soi »<sup>160</sup> permettant l'établissement dans la durée d'une coopération « pourvoyeuse de gains matériels et symboliques »<sup>161</sup> qui « n'entraîne pas la dilution du pouvoir des élus »<sup>162</sup> selon Rémi Dormois. Pour ce dernier, il y a deux mécanismes de construction :

- « La stabilisation de mécanismes d'interdépendance de ressources et d'allocation de gains matériels et symboliques »<sup>163</sup>,
- « l'institutionnalisation de règles et de récits qui ordonnent les processus de décision en évacuant un certain nombre d'alternatives dans les façons d'appréhender les problèmes posés par la croissance urbaine et de concevoir les solutions à leur apporter en termes d'organisation du développement urbain »<sup>164</sup>.

Sur le premier type de mécanismes, VSV n'en est qu'au démarrage. Les communes sont actuellement dépendantes de la taxe professionnelle de Volvic qui a accepté pour l'instant de la partager. En l'absence d'interdépendance forte, Volvic risque un jour ou l'autre de remettre en question cet accord tacite. La mise en place d'une politique de coopération interterritoriale permettrait sans doute d'établir un système d'interdépendance. Chaque élu pourrait activer ses réseaux et utiliser ses caractéristiques propres pour élaborer des partenariats qui bénéficieraient à l'ensemble (par exemple : chambre d'agriculture et PNR pour les communes à dominante agricole, tours opérateurs et conseil général pour les communes à dominante touristique, Pays et société d'éco-construction pour la maîtrise de l'étalement urbain). La mise en place d'une politique économique fondée sur l'économie verte est également susceptible de renforcer les liens économiques au sein de VSV. Elle permettrait de mutualiser les images rurales et urbaines, de valoriser la proximité et l'éloignement de ville, pour un gain commun en taxe professionnelle.

Le second type de mécanismes a été amorcé, mais reste insuffisant. La construction d'une représentation du territoire partagée est en cours autour de l'idée que VSV représente « une grande couronne verte autour de Clermont-Ferrand ». Mais il y a fort à penser que cette représentation ne sera pas totalement satisfaisante pour intégrer les attentes et les territorialités les plus rurales et agricoles car elle oriente le processus de construction collective des problèmes et des solutions essentiellement sur des questions de cadre de vie et de valorisation touristique. La représentation collective du territoire méritera d'être affinée, notamment suite

---

l'acteur dans une optique stratégique et rationnelle c'est à dire afin de nouer des alliances avec d'autres acteurs qui lui permettront d'accéder à une capacité d'action élargie. Cette lecture est limitative dans la mesure où elle ne permet pas de rendre compte du fait que les interactions peuvent être elles-mêmes pourvoyeuses de ressources pour structurer une capacité d'action collective » ; DORMOIS, Rémi. Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 58

<sup>160</sup> DORMOIS, Rémi. Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 59

<sup>161</sup> DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 846

<sup>162</sup> DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 852

<sup>163</sup> DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 863

<sup>164</sup> DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 863

à l'extension de VSV sur le canton de Pontgibaud, de manière à intégrer le spectre le plus large possible de territorialités. Cette construction va de pair avec l'institutionnalisation de règles collectives, notamment concernant l'accès à l'agenda politique intercommunal. En effet, construire une représentation du territoire, c'est dire et reconnaître sa diversité, mais aussi hiérarchiser l'importance politique de cette diversité. Or, on a vu que le système « un projet par commune par mandat » qui a prévalu depuis la création de VSV ne pourra plus durer. Il va donc falloir inventer une nouvelle procédure légitime pour élaborer l'agenda politique intercommunal. Et là encore, l'identité construite du territoire va jouer une grande importance car elle produit des identités d'action – des rôles -, qui engendrent une légitimité plus ou moins forte pour participer au processus décisionnel en fonctions des acteurs. Par exemple, le processus de territorialisation autour de la ressource en eau que l'on observe actuellement dans VSV octroie une légitimité aux acteurs directement concernés (propriétaires de sources, d'étangs, de fontaines ; opérateurs touristiques travaillant sur l'eau, etc.) qu'ils n'avaient historiquement pas et, surtout, qu'ils mettent en concurrence avec la légitimité fragilisée des agriculteurs, ces derniers étant plutôt classés chez les pollueurs (cf. création du CEPIV et réaction du maire de Pulvérières)

#### 4.5 *Quels liens entre capacité d'action territoriale et capital social ?*

Nous voudrions de manière prospective par rapport aux futures recherches sur le sujet poser quelques balises sur les liens entre l'approche géo-économique du développement territorial et notre approche de géographie politique. Cet objectif est motivé par des points de convergences évidents entre ces deux approches, en particulier autour de la notion d'apprentissage qui ressort du concept de capacité d'action territoriale et de celui de capital social localisé.

Concernant la capacité d'action territoriale, sa construction conduit, selon Rémi Dormois, « au fil des interactions (à) un mécanisme de régulation qui s'apparente davantage aux régulations communautaires – basées sur l'établissement de relations de confiance et de solidarités sociales – qu'aux régulations politico-institutionnelles traditionnelles – basées sur l'injonction et la coercition »<sup>165</sup>. Ce nouvel état du système politique « permet l'anticipation sur les comportements de leurs partenaires et sur les contours de l'échange de ressources qui peut découler de leur participation à l'interaction »<sup>166</sup>, ainsi que l'établissement « d'une solidarité et discipline dans le respect des décisions »<sup>167</sup>. Le rôle de la confiance dans la construction des espaces politiques a également été développé dans de récents travaux de géographie<sup>168</sup>.

La construction du capital social localisé a fait l'objet d'une théorisation à partir des travaux sur la proximité. Elle produit une ressource collective par la combinaison de trois

---

<sup>165</sup> DORMOIS, Rémi. Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique. In H. GUMUCHIAN, B. PECQUEUR. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007. p. 49-65

<sup>166</sup> DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 856

<sup>167</sup> DORMOIS, Rémi. Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue Française de Science Politique*, 2006, Vol. 56, n° 5, p. 857

<sup>168</sup> BOURDIN, Alain, et al. L'élaboration des règles du jeu urbain. In A. BOURDIN, et al. *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*. Paris: Descartes et Cie, 2006. p. 21-51 ; MÉASSON, Ludovic. *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*. Thèse de géographie. Grenoble: Université Joseph Fourier. 2007. 500 p.

types de liens sociaux (*bonding*, *linking* et *bridging*) qui contribuent à améliorer la coordination des systèmes d'acteurs en optimisant les systèmes d'information (meilleure connaissance réciproque) et en renforçant la capacité d'action collective (réduction de l'incertitude, établissement de règles)<sup>169</sup>.

Il y a donc convergence autour de l'idée que les relations territorialisées, qu'elles soient politiques ou économiques, et engagées dans un processus de développement territorial construisent et mobilisent des ressources collectives fondées, pour partie au moins, sur l'interdépendance et la confiance.

Toutefois, il faudrait tenir compte des différences entre ces deux approches pour travailler sur leur complémentarité et sur leur mutualisation. Celles-ci concernent leurs objets, leurs objectifs et leur appréhension du territoire (cf. Tableau 5)<sup>170</sup>

	<b>Capital social localisé</b>	<b>Capacité d'action territoriale</b>
<b>Principaux objets</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Production de richesses</li> <li>• Coordination des acteurs</li> <li>• Projets, actions concrètes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Production de l'injonction socialement légitime<sup>171</sup></li> <li>• Rapports de pouvoir</li> <li>• Politiques publiques</li> </ul>
<b>Principal objectif</b>	Contribuer à la connaissance des processus de développement économique	Contribuer à la connaissance des processus de production du bien public
<b>Appréhension du territoire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acteurs territoriaux privés et publics sans différenciation</li> <li>• Territorialités = ressources potentielles de développement</li> <li>• Moindre importance des frontières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle singulier des élus</li> <li>• Territorialités = ressources potentielles et forces politiques</li> <li>• Importance des frontières, notamment pour la production de l'injonction socialement légitime</li> </ul>

**Tableau 5 : Comparaison des concepts de capital social localisé et de capacité d'action territoriale**

#### **4.6 Territorialités, ressources territoriales, ressources politiques**

Nous voudrions maintenant discuter des liens entre territorialités, ressources territoriales et ressources politiques pour conclure cette recherche.

<sup>169</sup> ANGEON, Valérie. L'explicitation du rôle des relations sociales dans les mécanismes de développement territorial. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2008, n° 2, p. 237-250

<sup>170</sup> Nous nous sommes notamment inspirés de l'article de Valérie Angeon qui se conclut de la manière suivante : « Si les liens sociaux importent et contribuent au développement territorial, c'est bien la question de l'équilibre ou tension entre ces différences formes de relations sociales qui est en jeu dans ces processus. Car les liens sociaux peuvent générer, à certains égards, des effets positifs ou négatifs (*lock in*, logique d'enfermement) et conduire à la détermination d'objectifs concurrents. Tout l'enjeu consiste alors à repérer quelles structures relationnelles aident à concrétiser les projets déterminées et portés par les acteurs. Cela laisse entendre qu'il faut, sur un territoire donné, parvenir à mettre en compatibilité les différentes échelles de coordination des acteurs. Cette procédure de mise en cohérence de cénacles locaux laisse place à l'action publique » ; ANGEON, Valérie. L'explicitation du rôle des relations sociales dans les mécanismes de développement territorial. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2008, n° 2, p. 237-250

<sup>171</sup> Le rôle du politique est pouvoir rendre possible l'action collective dans un environnement social différencié, ce qui passe par des arbitrages politiques qui nécessitent d'être légitimés par le public.

L'exemple de VSV a mise en évidence deux choses importantes :

1. La construction de ressources territoriales (entre autres : eau, tourisme, économie verte) est intervenue après la construction politique du territoire de projet. Dit autrement plus trivialement, le contenant a précédé le contenu.
2. La construction de ressources territoriales s'accompagne de la construction de ressources politiques collectives que nous avons appelées capacité d'action territoriale

Ce double constat permet de discuter de la place des territorialités dans le développement territorial. L'exemple de VSV suggère que le rôle de celles-ci évolue au cours du temps.

Lors de la phase de construction politique du territoire de projet, les territorialités ne sont pas appréhendées comme des ressources potentielles de développement. Les élus les perçoivent plutôt comme des intérêts territoriaux qui s'expriment sous formes d'attentes, de besoins et des demandes de la part des acteurs territoriaux. Ils procèdent alors à un calcul stratégique pour définir le regroupement territorial optimal pour y répondre. Ce calcul combine l'estimation du potentiel financier de chaque alternative territoriale, le poids politique des communes les unes par rapport aux autres et la reconnaissance de la place (ou fonction) territoriale de chacune des communes vis-à-vis de l'ensemble du territoire. Il apparaît finalement que le choix de la stratégie territoriale dépend de la richesse relative (capacité d'accès des communes aux richesses collectives) plus que de la richesse absolue (potentiel financier total des territoires de projet).

Lors de la phase de construction des ressources territoriales, les territorialités sont mobilisées comme des ressources potentielles. Celle des acteurs du tourisme ou des habitants soucieux de leur cadre de vie ont par exemple été utilisées dans VSV pour élaborer un projet de développement fondé sur la valorisation de la « ceinture verte » de l'agglomération clermontoise. Dans le cas de l'eau, les territorialités mobilisées étaient faiblement présentes sur le territoire en dehors de la société des eaux de Volvic. Elles ont quasiment été créées socialement par la mise en scène des ressources physiques. Mais toutes les territorialités existantes n'ont pas été appréhendées et mobilisées comme des ressources potentielles. Celles liées à la proximité urbaine autour du développement industriel n'ont pas été valorisées. Les élus y sont certes attentifs, car l'installation des entreprises assure une large partie des moyens financiers de l'intercommunalité, mais ils ne mettent pas en avant ces territorialités malgré le potentiel qu'elles représentent (économie verte). Il apparaît donc qu'il y a un choix politique quant aux territorialités qui sont mobilisées comme des ressources et activées comme des ressources territoriales.

Lors de l'élaboration du cadre théorique, nous avons posé l'idée que les territorialités constituent l'ingrédient de base pour les territoires de projet car elles sont au fondement des rapports d'appropriation et de valorisation de l'espace qui sont recherchés dans le développement territorial (cf. § 2.3.1). Il est maintenant possible de préciser cette idée : les territorialités représentent soit des attentes sociales, soit des ressources potentielles.

Cette conclusion permet d'ouvrir une piste de recherche concernant la compréhension des mécanismes de gouvernance du développement territorial : il s'agit de mieux comprendre les

interactions entre les territorialités-attentes et les territorialités-ressources. Dans les deux cas, on observe un arbitrage politique. Pour les territorialités-attentes, il s'agit de hiérarchiser leur place dans l'agenda politique (communal ou intercommunal). Pour les territorialités-ressources, il s'agit de sélectionner celles qui seront valorisées pour engendrer du développement socio-économique et, *in fine*, répondre aux territorialités-attentes.

Grâce à l'étude de VSV, nous pouvons faire l'hypothèse qu'il y a une forme de déconnexion entre les attentes territoriales et les ressources territoriales, entre les problèmes sociaux et les solutions publiques en quelque sorte. Cette hypothèse, *a priori* étrange, ne fait finalement que refléter nos résultats empiriques : c'est la construction d'une capacité d'action individuelle, puis collective, qui a été discriminante dans le choix des élus quant à la géographie de la coopération intercommunale. La prise en compte du potentiel de développement des diverses ressources présentes sur le territoire est intervenue dans un second temps seulement. La variable politique déterminante était donc d'abord la possibilité d'agir. L'invention de l'eau comme ressource territoriale illustre cette situation : elle n'est pas une réponse aux besoins locaux mais un moyen pour construire la capacité d'action territoriale de VSV. La réponse aux besoins locaux est donc indirecte : elle se fait au moins autant par la construction de la possibilité d'agir individuellement et collectivement (passer de la dépendance à l'interdépendance), que par la construction de ressources territoriales pour produire du développement.

Notre recherche montre finalement que le développement territorial dans les territoires de projet mobilise une dialectique politique entre la construction des ressources territoriales et la construction des ressources politiques. Cette dialectique politique est sans doute proche du mécanisme de transcoding<sup>172</sup> tel que définit par Pierre Lascoumes : « par transcoding, nous entendons alors l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent. Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. Tous les discours portant sur la "nouveau" des problèmes et des politiques sont d'abord là pour occulter l'essentiel, à savoir qu'il s'agit en grande partie d'entreprise de recyclage<sup>173</sup> »<sup>174</sup>.

Mais tout ou presque reste à découvrir concernant les liens entre la construction des ressources territoriales et la construction des ressources politiques collectives, c'est-à-dire la capacité d'action territoriale<sup>175</sup>. Nous pourrions par exemple chercher à répondre aux questions suivantes : y'a-t-il certains types de ressources territoriales plus aptes à produire de la ressource politique collective ? Inversement, certaines configurations spatiales du politique implique-t-elle davantage un type de ressource territoriale plutôt qu'un autre ? Il serait évidemment très intéressant de comparer plusieurs territoires pour y répondre.

---

<sup>172</sup> Nous préférons ce concept à celui d'apprentissage qui ne prend pas suffisamment en compte les processus politiques.

<sup>173</sup> Pierre Lascoumes part du principe que « l'espace social et politique est toujours préalablement organisé par des programmes antérieurs sur lesquels viennent se surimposer les nouveaux qui tentent de réorienter des catégories de pensée, d'action et de jugement, de les déplacer ou de les reformuler ».

<sup>174</sup> LASCOSMES, Pierre. Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcoding". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In J. CHEVALLIER. *La gouvernabilité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996. p. 334-335

<sup>175</sup> Rappelons brièvement que cette dernière consiste à la stabilisation d'un système d'interdépendance pourvoyeur de ressources matérielles et symboliques fondée sur l'établissement de règles politiques, de représentations collectives du territoire et d'une confiance réciproque.

## 5 ANNEXES

### 5.1 Annexe 1 : Guide d'entretien

#### Grille d'entretien CC Volvic Sources et Volcans

Parcours professionnel et parcours politique de l' élu ?

Portrait de la commune :

- Dynamiques et difficultés des activités économiques ?
- Structure du budget communal : principales ressources / charges ?
- Problèmes sociaux spécifiques ?
- Importants acteurs de la société civile et principaux groupements d'intérêts locaux ?
- Exemples de projets innovants ?

Quelle a été la chronologie de la construction de la CC ?

- Par rapport au Pays et au SCOT ?
- Y avait-il des relations entre les communes avant la CC ?

Pourquoi avez-vous ressenti le besoin de passer en Communautés de communes ?

- Mise en œuvre d'un projet « déjà existant » ?
- Besoin de construire une capacité d'action collective vis-à-vis des dynamiques urbaines ? De la perte de vitesse des termes ?
- La perspective de la construction du Pays, puis du SCOT, a-t-elle joué un rôle dans la construction de la CC ?
- La perspective du CLD ?
- Les cantons ?
- Autres ?

Qui a participé aux débats sur la construction de la Communauté de commune ?  
Comment ?

- Les électeurs ?
- Les élus ?
- Les conseillers généraux ?
- Les députés ?
- Les élus / techniciens du PNR et du Pays ?

Fonctions	Exemple de Volvic Sources et Volcans
-----------	--------------------------------------

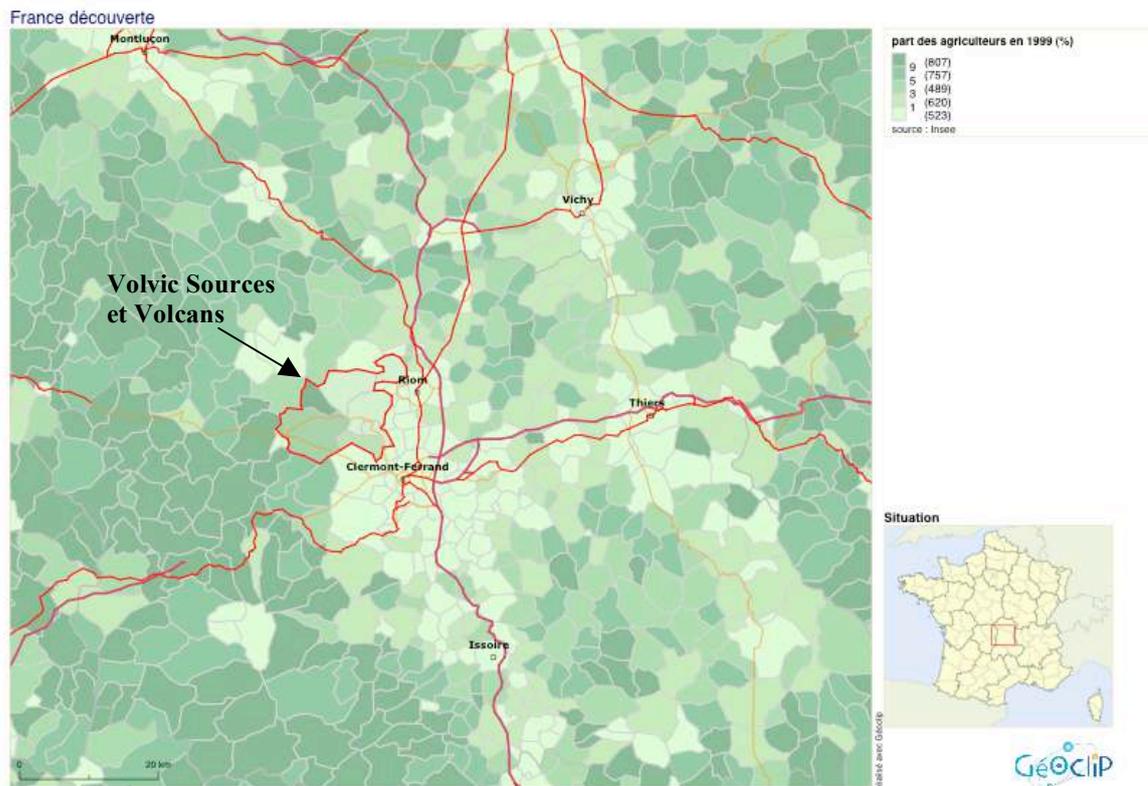
<p><b>Marqueur</b> <b>Accentue, révèle les différences entre plusieurs organisations territoriales</b></p>	<p>Est-ce que l'opposition urbain / rural a été présente dans les débats ?</p> <p>Est-ce cette opposition était symbolisée par les appartenances aux territoires supra : PNR = Rural ; Pays = urbain ?</p> <p>Pourquoi n'avez-vous pas voulu entrer dans une interco.... (en fonction des interlocuteurs) ?</p>
<p><b>Lieu de passage</b> <b>Organise les flux entre plusieurs organisations territoriales</b></p>	<p>Considérez-vous que VSV est un lieu de passage entre la ville et la campagne ? Une porte d'entrée du PNR ?</p> <p>Le projet de la CC consiste-t-il en quelques sorte de capter les flux touristiques sur ses propres sites (Vulcania, Thermes) ?</p> <p>Y'a-t-il des discussions avec le PNR à propos de la stratégie de développement touristique ?</p> <p>Les hébergeurs et plus généralement les acteurs du tourisme font-ils pression ?</p> <p>Pensez-vous que l'autoroute va modifier sensiblement le territoire ?</p> <p>Était-ce un élément présent lors de la construction de la CC ?</p>
<p><b>Ressource</b> <b>Positionnement stratégique</b></p>	<p>Comment la présence de grande entreprises telles que Volvic ou Hermès a joué dans la construction de la CC ?</p> <p>Ont-elles été perçues dès le début comme des éléments pour l'image et l'attractivité du territoire ?</p> <p>Y a-t-il eu des rencontres avec les dirigeants ? Comment leurs images ont-t-elles été utilisées pour le territoire de la CC ? Vous sentez-vous en situation de dépendance vis-à-vis d'eux ? Leur maintien sur le territoire est-il un enjeu actuellement ?</p> <p>Celles-ci représentent des ressources importantes en termes de TPU ? Comment s'est fait le passage en TPU ?</p> <p>Comptez-vous attirer de nouvelles entreprises grâce à la constitution de la CC ?</p> <p>Deux fois de subventions ? Peu question de l'agriculture ?</p>
<p><b>Front</b> <b>Confrontation entre plusieurs organisations territoriales</b></p>	<p>Y a-t-il eu des débats à propos de l'urbanisme ?</p> <p>Y a-t-il eu des débats à propos de l'agriculture ?</p> <p>La cohabitation entre les nouveaux habitants de la CC (périurbains) et les anciens posent-elle des problèmes sociaux, techniques, politiques ?</p> <p>Cette distinction nouveaux / anciens habitants est-elle structurante politiquement ?</p> <p>Les nouveaux habitants pénètrent-ils les conseils municipaux ?</p> <p>Quelles relations avec les agriculteurs ?</p>

	<p>Gérer les tensions entre les territorialités rurales et urbaines, et les intérêts qui leur sont associés. Adapter les infrastructures au fil de l'urbanisation</p>
<p><b>Confins</b> <b>Relations centre - périphérie</b></p>	<p>Le projet de la CC était-il de tirer profit de la ville ? De s'en rapprocher ?</p> <p>Le projet de la CC était-il de tirer profit de la ville ? De s'en rapprocher ?</p> <p>Vous sentez-vous en « périphérie » du PNR ?</p> <p>Comment gérez-vous votre dépendance par rapport à l'agglomération en termes d'emplois ?</p>

**5.2 Annexe 2 : Superficie et nombre d'habitants des communes de VSV**

Communes	Superficie		Habitants (1999)	
	Km <sup>2</sup>	%	Nombre	%
Volvic	27,78	16,64	4485	26,91
Chanat	14,27	8,55	901	5,41
Charbonnière	32,12	19,24	1215	7,29
Chatel-Guyon	14,06	8,42	6133	36,80
Saint-Ours	55,64	33,34	1370	8,22
Pulvérières	14,75	8,84	308	1,85
Sayat	8,29	4,97	2256	13,53
Total	166,91	100,00	16668	100,00

### 5.3 Annexe 3 : Part des agriculteurs dans la population communale



## 5.4 Annexe 4 : Stratégie de développement de VSV

### II - ENJEUX DU TERRITOIRE

#### ① Un TERRITOIRE DE TRANSITION nécessitant une structuration interne et une articulation avec les territoires voisins.

Par sa position géographique, en périphérie des agglomérations clermontoise et riomoise et sur les contreforts du plateau des Combrailles, la Communauté de communes apparaît comme un **territoire charnière, un territoire de transition** entre :

- la ville et la campagne
- la plaine et la montagne
- les Puy et les Combrailles.

Cette situation participe à la diversité du territoire ainsi qu'à sa richesse paysagère et environnementale.

Mais elle met également en avant la nécessité pour le territoire -situé au carrefour d'entités territoriales plus larges que sont les agglomérations de Riom et de Clermont-Ferrand, le projet de Pays du Grand Clermont, le Pays des Combrailles et le Parc naturel des Volcans d'Auvergne- de se structurer et d'affirmer son identité. Il ne s'agit toutefois pas pour la Communauté de communes d'envisager un fonctionnement "autarcique" **mais bien d'articuler étroitement son développement avec celui des territoires voisins dans un souci de cohérence et de complémentarité.**

#### ② Un territoire, avec une FORTE DIMENSION ENVIRONNEMENTALE et PAYSAGERE, à valoriser.

Le territoire de la Communauté de communes bénéficie d'une qualité environnementale et paysagère remarquable, mise en avant dans le nom même de la structure intercommunale. La prise en compte des aspects environnementaux est extrêmement importante pour le territoire, puisque l'environnement se trouve au carrefour d'enjeux économiques, touristiques et écologiques.

C'est également sur cette dimension environnementale que Volvic-Sources et Volcans doit jouer la complémentarité avec le Grand Clermont. Dans la réflexion engagée par le Pays du Grand Clermont pour l'élaboration de son projet de territoire, la préservation et la mise en valeur de l'environnement apparaissent comme l'une des priorités : *" Les grands espaces naturels qui entourent le bassin de vie (...) constituent un écrin de proximité de qualité remarquable qui distingue le Grand Clermont de bon nombre d'agglomérations. L'existence d'espaces naturels au cœur de l'agglomération (...) constitue une chance insuffisamment valorisée pour renforcer les liens entre la ville et la nature et pour développer des activités qui répondent à la demande sociale. La faiblesse des nuisances (bruit), l'absence de problèmes majeurs de pollution de l'air et l'exceptionnelle qualité de l'eau constituent d'indéniables points forts"* (Questionnements stratégiques, Grand Clermont).

L'appartenance au Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne constitue dans ce contexte un atout important pour le territoire, mais cet atout est peu mis en avant.

**③ La présence d'importants "MOTEURS" TOURISTIQUES, mais besoin de diffuser le tourisme sur l'ensemble du territoire.**

D'importants pôles touristiques sont présents et bien répartis sur le territoire de la Communauté de communes de Volvic-Sources et Volcans. Si ces "phares" ont l'avantage d'être visibles et d'attirer de nombreux touristes, ils ne doivent pas masquer le reste du territoire. A partir de ce constat, l'enjeu pour la Communauté de communes est, en s'appuyant sur ces pôles et en sachant les valoriser, de concevoir une offre touristique complémentaire de nature à mieux diffuser le tourisme sur le territoire et à retenir la clientèle.

**④ Une NOTORIETE DE "MARQUES" sans lien suffisant avec le territoire de Volvic-Sources et Volcans.**

Le territoire de la Communauté de communes se particularise par la présence de "marques" de notoriété nationale et internationale (Volvic, Hermès ou encore le site de Vulcania). Cependant le lien entre ces grandes enseignes et le territoire de Volvic - Sources et Volcans n'apparaît pas de manière suffisante au regard d'un point de vue extérieur.

Il s'agit là d'un axe promotionnel à renforcer. En effet, l'un des enjeux pour Volvic-Sources et Volcans est d'arriver à mieux valoriser cette présence de "marques" sur le territoire et d'en tirer davantage profit en terme d'image et de notoriété. En d'autres termes, il s'agit de rendre plus lisible le lien entre le territoire et ces grandes enseignes qui, jusqu'à présent, renvoient plus à l'Auvergne dans sa globalité qu'au territoire de Volvic - Sources et Volcans.

**⑤ De grands POLES INDUSTRIELS, mais un risque de déséquilibres économiques**

De « grands » acteurs économiques sont présents sur le territoire, ce qui renforce sa notoriété et son attractivité économique. Il reste toutefois à considérer l'opportunité de conforter une stratégie de développement adaptée à la situation des petites et moyennes entreprises du territoire, ainsi que des commerces de proximité, lesquels ne sont pas à l'abri de certaines difficultés dues notamment au vieillissement des chefs d'entreprises : il s'agit d'assurer à moyen terme la pérennité du tissu de PME-PMI.

Le risque de dépendance économique du territoire vis à vis des grands groupes pose également la question de la diversification du tissu économique à l'échelle de la Communauté de communes grâce à une politique d'accueil adaptée.

### III – STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT

La stratégie de développement de Volvic – Sources et Volcans s'articule autour trois dimensions transversales et quatre axes opérationnels :

#### 1. TROIS DIMENSIONS TRANSVERSALES

Trois dimensions transversales sous tendent le développement du territoire de Volvic – Sources et Volcans :

##### → La STRUCTURATION interne du TERRITOIRE

L'intercommunalité à l'échelle des six communes est relativement récente. Il s'agit donc, dans tous les domaines de compétence de la Communauté de communes et à travers des actions diverses (mise en réseau des acteurs locaux, signalétique, etc.), de "structurer" le territoire en renforçant sa cohérence et en affirmant son identité, auprès des habitants et des partenaires extérieurs (acteurs économiques, institutionnels, touristes, etc.).

##### → L'ARTICULATION avec les TERRITOIRES VOISINS

Volvic – Sources et Volcans occupe une position stratégique au carrefour des agglomérations de Riom et de Clermont-Ferrand, du projet de Pays du Grand Clermont, du Pays des Combrailles et du Parc naturel des Volcans d'Auvergne. Des liens étroits existent entre les six communes et ces territoires dans tous les domaines (emploi, économie, tourisme, loisirs...). Ainsi, à titre d'exemple :

- les six communes sont intégrées dans le projet de Pays du Grand Clermont et dans le Parc des Volcans,
- les agglomérations sont sources d'emploi pour les habitants des six communes et Volvic – Sources et Volcans constitue un château d'eau et un espace vert de loisirs pour les agglomérations voisines,
- des complémentarités évidentes existent en terme de développement touristique entre le territoire de la Communauté de communes et les Combrailles, et entre Volvic - Sources et Volcans et Riom.
- etc.

Dans ce contexte d'interdépendance et de complémentarité (rural/urbain, plaine/montagne, Pays/Combrailles), il s'agit pour la Communauté de communes d'articuler étroitement ses actions avec celles du SEPAC, du PNR et des EPCI voisins.

##### → La VALORISATION de l'ENVIRONNEMENT et du CADRE DE VIE

L'une des particularités du territoire de la Communauté de communes réside dans la qualité de sa ressource en eau, de son environnement et de ses paysages. Au cœur d'enjeux économiques, touristiques, écologiques et sociaux (attractivité du territoire), la préservation et la valorisation de cette ressource et de ce cadre de vie doivent être pris en compte de manière forte par la Communauté de communes.

Aussi, il s'agit de valoriser ces atouts en intégrant la préoccupation environnementale dans toutes les dimensions du projet de territoire (économie, tourisme, social...). L'objectif pour la Communauté de communes n'est pas de mettre le territoire "sous cloche" ("*réserve naturelle limitant tout projets de développement*"), mais bien de donner une identité forte au projet en s'appuyant sur l'environnement comme levier de développement local.

## 2. QUATRE AXES STRATEGIQUES

### 1 – Affirmer la préoccupation environnementale et paysagère pour maîtriser les risques liés à la pression urbaine et faire de Volvic – Sources et Volcans un territoire de référence en matière d'environnement.

Il s'agit de mettre en place une véritable politique de préservation et de valorisation du patrimoine environnemental et paysager du territoire, afin d'améliorer le cadre de vie des habitants et permettre un développement durable de Volvic – Sources et Volcans.

➤ Objectif 1 : préserver et valoriser les ressources naturelles (eau, paysages, forêts)

➤ Objectif 2 : définir une politique intercommunale d'aménagement et de gestion de l'espace et des paysages, en lien avec l'agriculture

### 2 – Optimiser le fort potentiel de développement touristique du territoire tout en diffusant les retombées sur l'ensemble du territoire.

Il s'agit d'organiser et structurer le développement touristique autour des principaux sites (rôle moteur et d'appel de ces sites), tout en "irriguant" l'ensemble du territoire.

➤ Objectif 1 : développer les capacités d'hébergement

➤ Objectif 2 : diversifier l'offre touristique en ciblant différents types de clientèles

➤ Objectif 3 : structurer l'activité touristique

➤ Objectif 4 : promouvoir et communiquer

### 3 – Mener une politique de soutien aux entreprises existantes et d'accueil de nouvelles activités en accord avec les enjeux environnementaux.

Il s'agit d'une part, d'agir pour le maintien et le développement de l'existant (agriculture, commerce, artisanat, PMI) et de favoriser l'emploi en accueillant des porteurs de projets en accord avec les spécificités du territoire.

➤ Objectif 1 : favoriser le maintien et le développement des activités existantes

➤ Objectif 2 : définir une politique d'accueil économique en accord avec l'environnement et les activités déjà en place

➤ Objectif 3 : encourager la « performance environnementale » des entreprises

### 4 – Renforcer et structurer les services à la population et la vie associative.

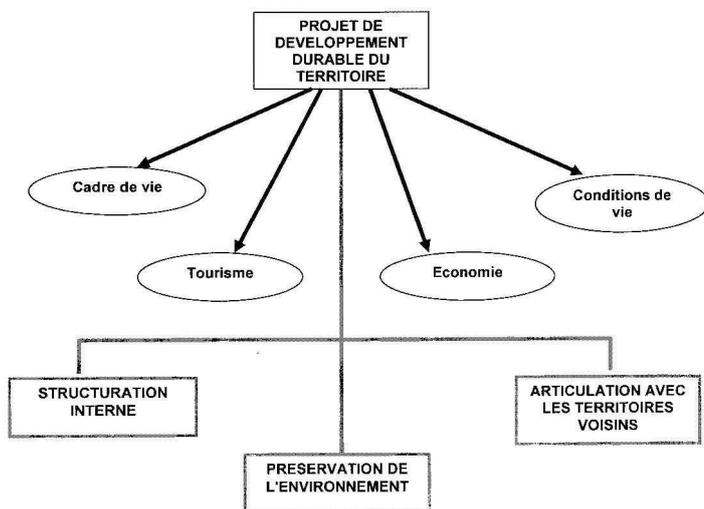
Il s'agit d'offrir aux habitants de ce territoire de bonnes conditions de vie en améliorant l'habitat, en garantissant une offre de services de qualité et en soutenant la vie associative.

➤ Objectif 1 : développer l'habitat

➤ Objectif 2 : améliorer les services à la population

➤ Objectif 3 : mettre en réseau les acteurs associatifs

3. RESUME DE LA STRATEGIE



## 5.5 Annexe 5 : Statuts de la communauté de communes de VSV

**« VOLVIC SOURCES ET VOLCANS »  
STATUTS**

### ARTICLE 1 - DENOMINATION :

En application des dispositions des lois n°92-125 du 6 février 1992, n°99-586 du 12 juillet 1999 et des articles L.5211.1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, il est créé entre les Communes de Chanat la Mouteyre, Charbonnières les Varennes, Châtel Guyon, Sayat, Saint Ours les Roches et Volvic, une Communauté de Communes qui prend le nom de : « **VOLVIC SOURCES ET VOLCANS** »

### ARTICLE 2 - COMPETENCES :

La Communauté de Communes a pour objet d'associer les Communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

#### 2.1 COMPETENCES OBLIGATOIRES :

##### 2.1.1 DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE :

- . Actions touristiques :
  - Promotion et animation de l'activité touristique notamment par la création d'une agence de tourisme et de développement.
  - Toutes études de projet touristique.
  - Mise en valeur et promotion du patrimoine touristique bâti.
- . Création, extension, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités industrielle, tertiaire, artisanale ou touristique d'intérêt communautaire suivantes :
  - . Le Parc d'Activités Champloup - VOLVIC est une zone d'activités communautaire dans l'intégralité de son périmètre.
  - . Création, équipement, rénovation et gestion de zones de tourisme et de loisirs pour les projets dont le coût de réalisation hors taxes sera supérieur à 200 000 Euros, hormis les bâtiments touristiques suivants :
    - . Musée Marcel Sahut

- . Hôtel du Commerce
- . Manoir de Veygoux
- . Moulin à huile de Sayat
  
- . Actions de développement économique :
  - Etudes pour la mise en œuvre d'une harmonisation et d'une complémentarité des activités industrielles, artisanales et commerciales.
  - Création, maintien et développement de l'artisanat, des commerces et services ruraux de proximité, hormis le pôle commercial de St Ours Les Roches

#### 2.1.2 AMENAGEMENT DE L'ESPACE :

- . Elaboration d'une charte communautaire de développement et d'aménagement
  
- . Gestion de l'espace forestier par la définition et la mise en œuvre d'une politique de plantation et de gestion en liaison notamment avec l'Office National des Forêts.
  
- . Etablissement d'un guide d'utilisation de la forêt.
  
- . Protection et mise en valeur des points de vue paysagers.
  
- . Aménagement foncier en vue de la préservation et de la mise en valeur de l'espace rural dans le cadre de la charte forestière intercommunale.
  
- . Schéma de cohérence territoriale (SCOT)
  
- . Schéma de secteur
  
- . Zone d'Aménagement Concertée supérieure à 20ha
  
- . Mise en œuvre de la politique de Pays

**2.2 COMPETENCES OPTIONNELLES :**

**2.2.1 PROTECTION ET MISE EN VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT :**

- . Eau :
  - Etudes pour la protection des sources.
  - Etudes pour la gestion commune des réseaux.
  - Entretien et mise en valeur des cours d'eau.
- . Déchets :
  - Elaboration d'un plan de traitement des déchets inertes issus du périmètre de la communauté.
  - Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.
- . Mise en valeur du petit patrimoine.

**2.2.2 POLITIQUE DU LOGEMENT ET DU CADRE DE VIE :**

- . Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) intercommunale.
- . Programme Local de l'Habitat
- . Observatoire du logement offres et demandes, repérage des logements vacants à des fins de politique du logement social et de sensibilisation des divers propriétaires
- . Politique du logement social d'intérêt communautaire. Action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement de personnes défavorisées :
  - . Mise en place d'un dispositif d'aide à la réhabilitation de l'habitat ancien en relation avec les institutions concernées en vue d'accueillir des personnes défavorisées
  - . Appui technique afin d'inciter à la réhabilitation de logements en vue d'accueillir des personnes défavorisées
- . Etude relative à l'harmonisation des services de proximité.

**ARTICLE 3 - SIEGE :**

- . Le siège social et le siège administratif de la Communauté de Communes sont fixés en mairie de Volvic.
- . Le bureau et le Conseil de Communauté peuvent se réunir dans chacune des Communes membres.

**ARTICLE 4 - DUREE :**

- . La Communauté de Communes est constituée pour une durée illimitée.

**ARTICLE 5 : RESSOURCES :**

- . Les ressources de la Communauté de Communes comprennent :
  1. Les produits des taxes.
  2. Les revenus des biens meubles et immeubles qui constituent son patrimoine.
  3. Les ressources qu'elle perçoit des administrations publiques, associations ou particuliers en échange de service.
  4. La dotation Globale de Fonctionnement.
  5. La dotation Globale d'Équipement.
  6. Le fond de compensation de la TVA.
  7. La dotation de développement rural.
  8. Le fond national de taxe professionnelle.
  9. Les subventions de l'état, des collectivités régionales, départementales ou de l'Union Européenne et de toutes les aides publiques.
  10. Le produit des dons et legs.
  11. Le produit des emprunts.
  12. Le produit de participation aux dépenses publiques.
  13. Tous produits conformes à la législation en vigueur.

**ARTICLE 6 - CONSEIL DE COMMUNAUTE :**

La Communauté de Communes est administrée par un Conseil de Communauté composé de délégués élus par les Conseils municipaux des Communes membres sur les bases suivantes :

**6.1-Nombre minimum de délégués pour chaque Commune :**  
. 2 délégués.

**6.2-Nombre de délégués supplémentaires en fonction de la population :**  
. 1 délégué au dessus de 3000 habitants.

**6.3-Nombre de délégués supplémentaires en fonction des bases taxe professionnelle :**  
. 1 délégué pour une base TP comprise entre 1 Million d'Euro et inférieur à 7 Millions d'Euro.  
. 1 délégué supplémentaire au dessus de 7 Millions d'Euro.

. 6.4- Nombre de délégués suppléants :

- . 1 délégué suppléant par tranche ou fraction de tranche de 2 délégués titulaires.

#### ARTICLE 7 – BUREAU :

- . Le Conseil de Communauté élit parmi ses membres un bureau, où chaque Commune est représentée et il est composé de:
  - > 1 président,
  - > 5 vices présidents.
- . Le Conseil de Communauté peut déléguer au Président et au bureau certaines de ses compétences dont il fixe les limites.
- . Le Président exécute les décisions du Conseil de Communauté et représente la Communauté de Communes en justice.
- . Lors de chaque réunion obligatoire, le Président et le bureau rendent compte de leurs travaux au Conseil.
- . Le Conseil de Communauté peut décider de la création de commissions spécifiques.

#### ARTICLE 8 – FREQUENCE DES REUNIONS :

- . Le Conseil de Communauté se réunit au moins une fois par trimestre.
- . Le président peut convoquer le Conseil de Communauté chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du tiers au moins de ses membres.

#### ARTICLE 9 – EXTENSION DE LA COMMUNAUTE:

- . Les modalités de l'extension de la Communauté de Communes sont régies par l'article L 5211.18 du Code Général des Collectivités Territoriales.

#### ARTICLE 10 – REGLEMENT INTERIEUR :

- . Un règlement intérieur préparé par le bureau est proposé au Conseil de Communauté.

#### ARTICLE 11 – REGLEMENT DE CONFLITS :

- . Si un litige intervient entre la Communauté de Communes et une ou plusieurs Communes, celui-ci sera résolu selon les dispositions des articles L1321,1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales.

**5.6 Annexe 6 : historique de la création des communautés de communes dans la Pays du Grand-Pays. Réalisation Salam Loudiyyi**

