

Vetagro-sup
Mémoire de fin d'études d'ingénieur
Septembre 2015

Elaboration du projet de territoire des Communautés de Communes Limagne Bords d'Allier et des Coteaux de Randan

Claire Dussillant-Serre

Option Ingénierie du Développement Territorial
Promotion 2011-2014



VetAgro Sup

Campus Agronomique de Clermont

Vetagro-sup
Mémoire de fin d'études d'ingénieur
Septembre 2015

Elaboration du projet de territoire des Communautés de Communes Limagne Bords d'Allier et des Coteaux de Randan

Des projets de territoire en pleine « tectonique territoriale »

Claire Dussillant-Serre

Option Ingénierie du Développement Territorial
Promotion 2011-2014

Maitres de stage :

Myriam Dufraisse, directrice de la communauté de communes
Limagne Bords d'Allier

Cécile Boury, directrice de la communauté de communes des
Coteaux de Randan

Tutrice de stage :

Armelle Maumelat



VetAgro Sup

Campus Agronomique de Clermont

L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup.

Remerciements

Je tiens à remercier messieurs Didier Chassain et Dominique Busson les présidents des Communautés de Communes de m'avoir donné l'opportunité de réaliser mon stage de fin d'études au sein de leurs structure. Ils m'ont accordé leur confiance en me confiant une mission d'envergure et ont su m'apporter leur soutien et leur bienveillance. Je remercie également tous les élus qui ont su être disponibles tout au long de ces six mois.

Je remercie mesdames Myriam Dufraisse et Cécile Boury mes maîtres de stage et directrices. Elles ont su m'accompagner tout au long du stage et m'ont donné de nombreuses clefs pour ma vie professionnelle future. Elles m'ont considérée comme un agent, m'intégrant dans toutes les démarches et actions. Je suis également reconnaissante envers tout le personnel qui a fait preuve de gentillesse et de disponibilité. Je les remercie de m'avoir fait sentir comme un membre à part entière des équipes. Merci aussi à Valentin Vaqué de l'ARDTA qui nous a accompagnées sur ce projet. Il a toujours été disponible pour moi que ce soit pour la mission, ma formation ou mon futur professionnel.

Je tiens à grandement remercier Armelle Maumelat qui a su être bien plus qu'une tutrice de stage. Sa bienveillance m'a permis de pouvoir avancer dans mon stage malgré les difficultés. Elle a su être disponible et de bon conseil tout au long de ces six mois que ce soit sur le plan professionnel ou personnel. Je lui en suis très reconnaissante.

Je souhaite enfin remercier tous ceux qui ont participé à la réussite de mes études. Merci à mes amis de la promotion IDT de m'avoir permis de m'épanouir dans cette année d'option et d'être encore présents aujourd'hui. Merci aussi à mon mari qui m'a toujours soutenue dans mes études, il a été mon pilier pendant toutes ces années, m'aidant à franchir les obstacles et savourer les réussites.

Résumé

Les communautés de communes des Coteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier devaient renouveler leurs projets de territoire. Elles ont décidé de travailler conjointement et de mettre en place une méthode partagée pour la réalisation. La première étape a été la réalisation d'un diagnostic des territoires permettant d'établir un état des lieux et de dégager les enjeux de demain. La phase stratégique est en cours et les réflexions sont menées lors de séminaires réunissant les élus et des personnes ressources des deux structures. L'objectif du projet de territoire est d'optimiser le développement de celui-ci afin de le dynamiser et ainsi accroître son attractivité.

Leur démarche prend place au cœur du bouleversement territorial induit par l'Acte III de la Décentralisation. La Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République ou Loi NOTRe du 7 août 2015 définit à 15 000 habitants le seuil démographique minimal pour les EPCI, demandant une refonte des périmètres intercommunaux. Cette nouvelle donne territoriale impacte forcément l'élaboration du projet de territoire de ces deux communautés de communes puisqu'elles ne peuvent rester seules ayant un nombre d'habitants insuffisant.

L'enjeu principal pour ces deux EPCI est de parvenir à articuler leur projet de territoire et leur réflexion sur l'évolution des périmètres. En effet, ils sont intrinsèquement liés et ne peuvent être construits individuellement.

Mots Clés : Communauté de Communes des Coteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier, Projet de territoire, Stratégie, Acte III de la Décentralisation, Loi NOTRe, Refonte des périmètres intercommunaux.

Abstract

The Local council communities of Coteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier had to renew their territory project. They decide to work jointly and build a shared method. The first step is to realize a diagnosis of the territories in order to do an inventory and enhance the stakes of tomorrow. The strategy is still going and the elected representatives are brainstorming during seminars. The main goal of a territory project is to get an optimized development of the territory in order to put in place a dynamic and grow the attractiveness.

Their approach take place in the middle of a huge territorial shaking with the Act III of the Decentralization. The Law on New Territorial Organization of the Republic of the 7th of August states that the demographic limit for intercommunities is 15 000 inhabitants, inducing the reworking of perimeters. This context impacts Coteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier in their project building because they don't reach the demographic limit.

The main stake for this two intercommunities is managing to articulate both territory project and the discussions around the reworking of intercommunal perimeters. Indeed they are linked together and can't be built separately.

Key Words: Local council communities of Coteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier, Territory project, territory diagnosis, strategy, Act III of the decentralization, Law on New Territorial Organization of the Republic., Reworking of intercommunal perimeters.

Table des abréviations

AFOM : atouts, faiblesses, opportunités, menaces
ALSH : accueil de loisirs sans hébergement
ARDTA : agence régionale de développement des territoires d'Auvergne
CAF : capacité d'autofinancement
CC : communautés de communes
CCCR : communauté de communes des coteaux de Randan
CCEABN : communauté de communes entre Allier et Bois Noir
CCEDA : communauté de communes entre Dore et Allier
CCLBA : communauté de communes Limagne bords d'Allier
CCLE : communauté de communes Limagne d'Ennezat
CCNL : communauté de communes Nord Limagne
CDCI : commission départementale de coopération intercommunale
DGF : dotation globale de fonctionnement
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
MAPTAM (Loi) : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEJ : maison de l'enfance et de la jeunesse
NOTRe (Loi) : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OPAH : opération d'amélioration de l'habitat
PIG : programme d'intérêt général
PLH : plan local de l'habitat
PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal
PMI : protection maternelle et infantile
POS : plan d'occupation des sols
RCT (Loi) : Loi de réforme des collectivités territoriales
SCoT : schéma de cohérence territoriale
VVA : communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier
ZA : zone d'activité
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique

Table des illustrations

Carte 1 : Position des communautés de communes des Côteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier	2
Carte 2 : Situation du pôle métropolitain Clermont-Vichy	4
Carte 3 : Périmètre de référence pour l'établissement du diagnostic de territoire	9
Carte 4 : Evolution de la typologie urbain/rural entre 1999 et 2010	13
Carte 5 : Flux de mobilité domicile/travail à l'origine de la CCLBA	14
Carte 6 : Flux de mobilité domicile/travail à l'origine de la CCCR	14
Carte 7 : Zones ZNIEFF de la CCLBA et CCCR	18
Carte 8 : Occupation des sols	18
Carte 9 : Territoires vécus vus par les acteurs locaux	24
Carte 10 : Territoire "Petite Limagne"	28
Carte 11 : Bassin de vie partagés entre les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et Entre Dore et Allier	30
Figure 1 : Calendrier de la démarche de rédaction du schéma de mutualisation	11
Figure 2 : Décomposition du taux de variation annuel de population de la CCLBA	13
Figure 3 : Décomposition du taux de variation annuel de la population de la CCCR	13
Figure 4 : Pourcentage d'allocataires sur la population en 2013	15
Figure 5 : Répartition de la population selon le niveau de formation	15
Figure 6 : Données sur la population des plus de 60 ans	16
Figure 7 : Répartition en % des établissements en fonction du nombre de salariés	17
Figure 8 : Charte graphique du gîte d'entreprises des Coteaux de Randan	17
Table 1 : Chiffres clés du logement de la CCLBA	14
Table 2 : Chiffres clés du logement de la CCCR	14
Table 3 : Comparatif des revenus médians par unité de consommation	15
Table 4 : Evolution du nombre d'exploitations agricoles	18
Table 5 : Chiffres clés des finances des EPCI	26
Table 6 : Gouvernance, simulation de la répartition des sièges de droits communs pour le scénario "Petite Limagne"	28
Table 7 : Table 6 : Gouvernance, simulation de la répartition des sièges de droits communs pour le scénario CCCR/VVA	29
Table 8 : Gouvernance, simulation de la répartition des sièges de droits communs pour le scénario CCLBA/CCEDA	30

Table des matières

Introduction	1
1 Des territoires au sein de la tectonique territoriale	2
1.1 Un contexte territorial en pleine mouvance	2
1.2 Les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et des Coteaux de Randan, deux territoires d'interface.....	2
1.2.1 Présentation des structures	2
1.2.2 Leur positionnement dans l'espace territorialisé	4
1.2.3 Des contextes politiques particuliers.....	5
2 Un projet de territoire pour avancer et exister	6
2.1 Les objectifs du projet de territoire	6
2.1.1 Mission initiale.....	6
2.1.2 Les objectifs du stage	7
2.2 Méthodologie.....	8
2.2.1 Etape préliminaire, la sensibilisation des élus	8
2.2.2 Du diagnostic... ..	8
2.2.3 ... Au projet de territoire.....	10
2.2.4 En passant par la refonte des périmètres	12
3 Résultats : le projet de territoire, des besoins d'aujourd'hui aux enjeux de demain	13
3.1 Le diagnostic	13
3.1.1 Des territoires attractifs mais une tendance « dortoir »	13
3.1.2 Un volet social important.....	15
3.1.3 Une économie au ralenti	16
3.1.4 La compétence tourisme/agriculture peu exploitée	18
3.1.5 Tableau récapitulatif des Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces sur les deux territoires	19
3.2 Les séminaires, une réflexion sur la stratégie.....	19
3.2.1 Séminaire 1 : « Nos enjeux nos priorités »	19
3.2.2 Séminaire 2 : Enjeux partagés et défis communs	21
3.3 Quelles perspectives à l'heure actuelle ?.....	22

4	Travail sur la refonte des périmètres	23
4.1	La « Grande Limagne » : le projet coup de cœur	23
4.1.1	Un projet plébiscité mais pas partagé	23
4.1.2	Les territoires vécus vus par les acteurs	24
4.2	La commune nouvelle, un outil à ne pas négliger	24
4.2.1	La création d'une commune nouvelle	24
4.2.2	Le fonctionnement d'une commune nouvelle	25
4.2.3	La réflexion sur le territoire de la CCLBA et CCCR	25
4.3	Analyse financière	26
4.4	Réflexion sur les fusions : les différents scénarios	27
4.4.1	Scénario 1 : l'éclatement des communautés de communes	27
4.4.2	Scénario 2 : la communauté de communes « Petite Limagne »	28
4.4.3	Scénario 3 : Des communes nouvelles	29
5	Prise de recul sur l'expérience	32
5.1	Un stage mutualisé, un challenge de tous les jours	32
5.1.1	Un délai imparti assez court	32
5.1.2	Deux structures en parallèle	32
5.2	Nouvelles compétences, nouveaux périmètres : une remise en question du management des collectivités territoriales	33
5.2.1	La limite du système des petites intercommunalités	33
5.2.2	Avancer dans l'inconnu et penser la gestion des nouveaux territoires	34
	Conclusion	35
	Bibliographie	36

Introduction

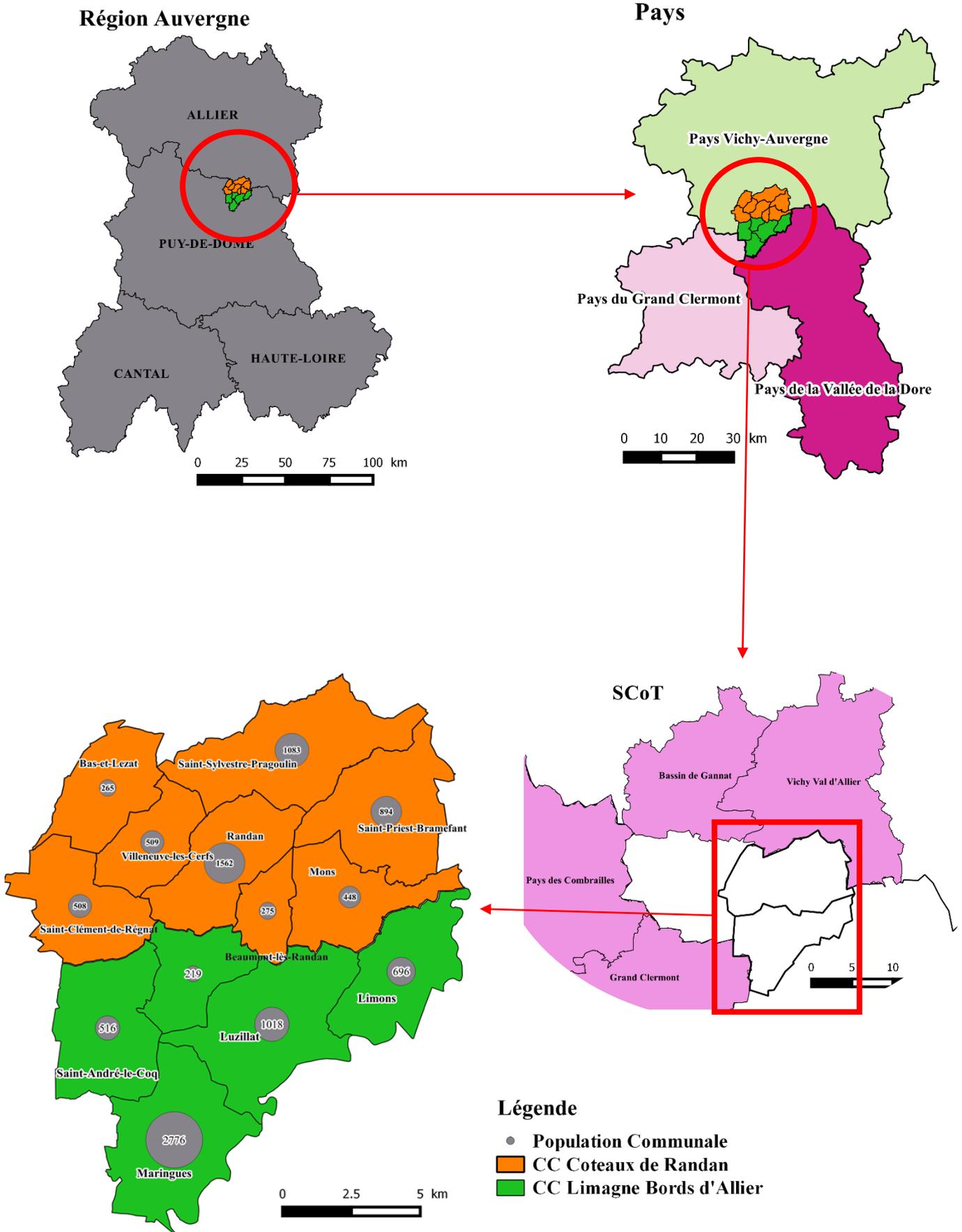
Les Communauté de Communes Limagne Bord d'Allier et des Coteaux de Randan sont des territoires ruraux situés à l'interface de l'urbain entre Clermont-Ferrand et Vichy. Ces collectivités voisines sont des EPCI de petite échelle puisqu'ils comptent respectivement 5224 habitants et 5544 habitants pour cinq et 8 communes. Après quinze ans d'expériences, elles ont souhaité réfléchir sur l'avenir en élaborant un projet de territoire. Ce document de planification prospective est une véritable feuille de route des territoires. Il permet aux élus d'avoir une vision claire de leur territoire grâce au diagnostic préalable et d'établir une véritable stratégie à long terme au travers d'actions choisies. C'est une vision partagée du territoire pour créer une dynamique de développement cohérente et attractive. Cependant, l'échelle d'une communauté de communes est-elle suffisante, n'est-il pas nécessaire d'élargir son champ de réflexion pour permettre au territoire de trouver sa place au sein de son environnement ? Pour répondre à ses enjeux de cohérence, les élus des deux communautés de communes ont décidé de mener une démarche conjointe pour établir leur projet de territoire.

Aujourd'hui l'Acte III de la décentralisation lancé par le Président de la République met en place une refonte des périmètres avec la fusion des régions mais surtout la rationalisation de la carte de l'intercommunalité au travers de la loi NOTRe. Cette dernière promulguée en aout 2015 fixe à 15 000 habitants le seuil démographique pour les EPCI mais ce seuil a été longuement débattu depuis le dépôt du projet de loi le 18 juin 2014 où il était fixé à 20 000 habitants. Cette contrainte impacte directement les Communauté de Communes Limagne Bord d'Allier et des Coteaux de Randan dont la démographie est faible. Mais alors comment bâtir un projet de territoire sans connaître l'avenir de celui-ci ? Cette incertitude rend ardue la réflexion autour des enjeux de son territoire et des actions à mener. C'est pour cela que les élus ont donc décidé de construire leur projet de territoire en intégrant les questionnements sur la refonte des périmètres.

Comment les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et Coteaux de Randan peuvent-elle articuler la construction de leur projet de territoire avec la réflexion sur l'évolution des périmètres?

Dans un premier temps nous étudierons le contexte territorial avec une vision de la situation au niveau national puis nous verrons la position des territoires Limagne Bords d'Allier et des Coteaux de Randan au sein de cet espace territorialisé mouvant. Puis la mission et les objectifs du stage seront décrits, accompagnés de la méthodologie employée pour répondre à la problématique. Les résultats seront exposés en deux parties avec tout d'abord le début de la construction des projets de territoires et ensuite la réflexion effectuée sur la refonte des périmètres. Enfin, mise en perspective sera effectuée pour souligner les difficultés inhérentes à un stage mutualisé dans des communautés de communes prises au cœur du bouleversement territorial.

Carte 1 : Position des communautés de communes des Côteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier



Source : GEOFLA, INSEE

Conception : Claire Dussailant-Serre

1 Des territoires au sein de la tectonique territoriale

1.1 Un contexte territorial en pleine mouvance

Les politiques territoriales sont en constante évolution depuis des années, induisant une modification de l'organisation des collectivités territoriales et de leurs compétences. Depuis plus de 30 ans, avec les lois Deferre de 1982 et 1983, la décentralisation est en marche. Aujourd'hui, nous sommes au cœur de l'Acte III de la décentralisation initié par le Président de la République.

La nouvelle architecture esquissée cherche à rationaliser les échelles et tend vers le « big is beautiful ». L'Acte III repose sur un trépied. La première étape a été la promulgation de la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ou loi MAPTAM du 27 Janvier 2014¹. Cette loi crée 13 nouvelles métropoles dont la métropole lyonnaise au statut particulier qui devient une collectivité territoriale. C'est la légitimation de l'urbain comme acteur clé du développement territorial. Les EPCI, en ce qui les concerne, gagnent de nouvelles compétences comme la gestion des milieux aquatiques et deviennent les chefs de file de l'aménagement de l'espace et du développement local.

Le deuxième pilier du renouveau territorial et l'un des plus impactant est la loi sur la nouvelle délimitation des régions². De vingt-deux régions, on va passer à 13 « super-régions ». Ces nouveaux périmètres vont remettre en jeu toute la gouvernance locale avec une nouvelle répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales et un changement d'échelle. La future région Rhône-Alpes-Auvergne travaille déjà sur sa structuration et il a été validé que le siège du nouveau Conseil Régional se trouverait à Lyon. Cela induira un éloignement géographique et une structure de taille plus importante ce qui modifiera les relations entre les EPCI et les régions, mais aussi entre les EPCI et les services de l'Etat, amenés dans la foulée à se réorganiser eux aussi.

Le dernier volet de l'Acte III de la décentralisation est la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République³ ou loi NOTRe. Ce texte a fait l'objet de nombreux débats notamment avec l'établissement d'un nouveau seuil démographique minimal pour les EPCI. Ce point a été longuement débattu entre le Sénat et l'Assemblée Nationale avec une « navette » entre les nombres de 5 000 et de 20 000 habitants. Cette période d'incertitude a été source d'inquiétude et de questionnement pour les EPCI. La commission départementale de coopération intercommunale du Puy de Dôme (CDCI 63) a proposé le 11 mai 2015 une carte de refonte des collectivités mais le seuil n'ayant pas encore été fixé à cette date-là, il ne semblait pas forcément opportun aux élus de raisonner sur cette base ce qui a freiné la dynamique des communautés de communes. Finalement, la loi a été promulguée le 7 août 2015 portant le seuil démographique minimal d'une CC à 15 000 habitants. Des dérogations ont été introduites pour les zones particulières comme les zones de montagne ou les zones très peu densément peuplées.

1.2 Les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et des Coteaux de Randan, deux territoires d'interface

1.2.1 Présentation des structures

Les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et des Coteaux de Randan sont deux intercommunalités voisines situées à la limite du Puy de Dôme et de l'Allier. Leurs territoires étant assez identiques, elles ont l'habitude de travailler en coopération. Ce sont des petits EPCI de moins de 6000 habitants.

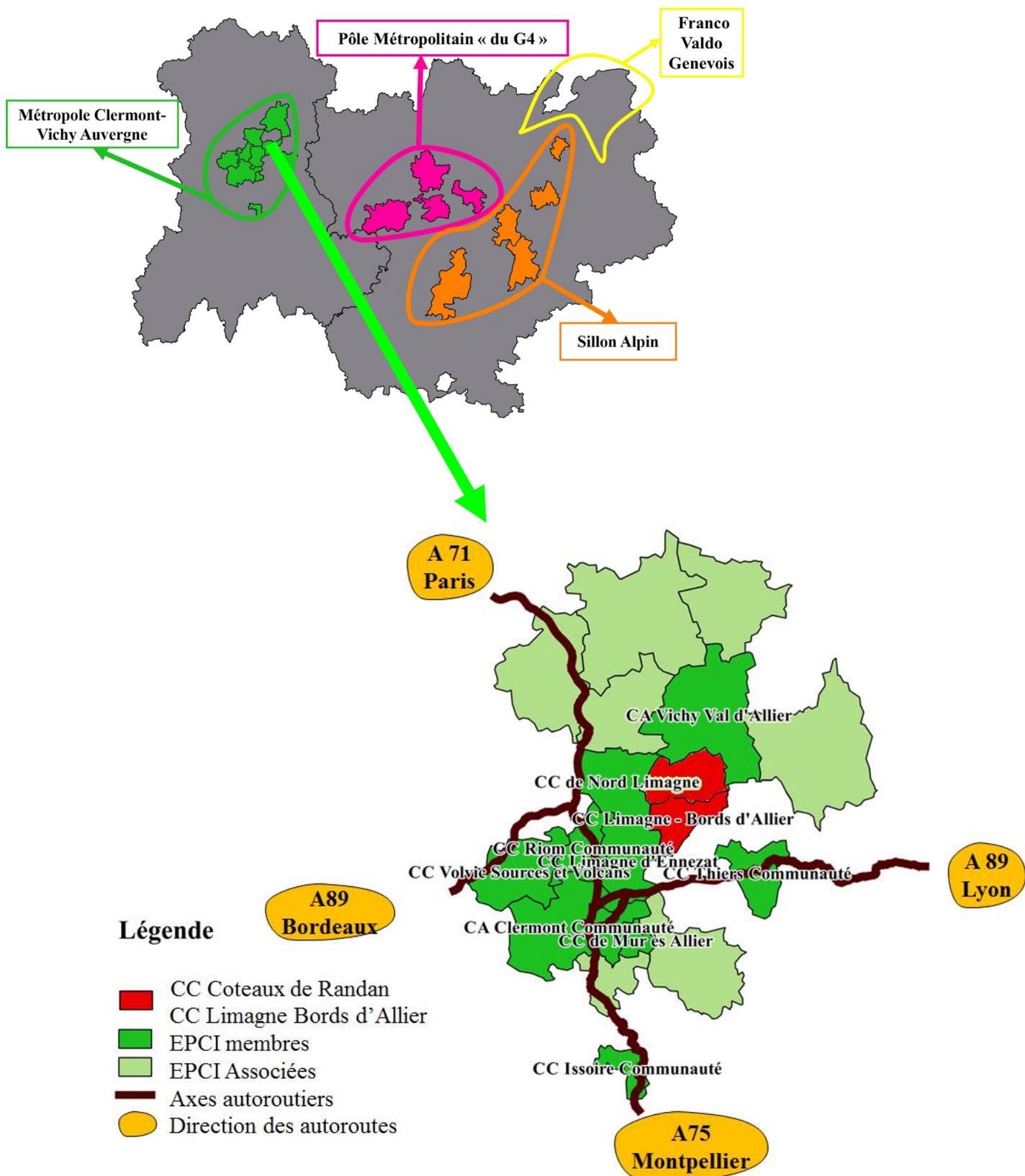
¹ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 2015-29, 2015.

³ Dossiers législatifs, LOI n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République | Legifrance

Communauté de communes	Limagne Bords d'Allier	Coteaux de Randan
Coordonnées	3 Place François Seguin 63350 Maringues Tél. 04-73-68-71-80 limagne-bords-allier@wanadoo.fr	Le Bourg 63310 Saint-Priest-Bramefant Tél. 04-70-56-12-02 contact@cc-coteauxderandan.fr
Président	M. Dominique Busson, Maire de Saint-André-le-Coq	M. Didier Chassain, Maire de Mons
Création	15 Décembre 1999	15 Décembre 2000
Population	5225 habitants (58,6 hab./km ²)	5544 habitants (47,9 hab./km ²)
Communes	Limons, 696 hab. Luzillat, 1018 hab. Maringues, 2776 hab. Saint-André-le-Coq, 516 hab. Saint-Denis-Combarnazat, 219 hab.	Bas-et-Lezat, 279 hab. Beaumont-lès-Randan, 273 hab. Mons, 469 hab. Randan, 1576 hab. Saint-Clément-de-Régnat, 518 hab. Saint-Priest-Bramefant, 904 hab. Saint-Sylvestre-Pragoulin, 1087 hab. Villeneuve-les-Cerfs, 522 hab.
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Développement économique ➤ Aménagement de l'espace communautaire ➤ Voirie d'intérêt communautaire ➤ Politique logement et cadre de vie ➤ Protection et mise en valeur de l'environnement ➤ Enseignement, sports, culture et loisirs ➤ Développement touristique ➤ Autres interventions 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Développement économique ➤ Aménagement de l'espace communautaire ➤ Elimination des déchets des ménages et des déchets assimilés ➤ Politique logement et cadre de vie ➤ Action sociale d'intérêt communautaire ➤ Politique culturelle et sportive ➤ Développement touristique ➤ Autres compétences
Gouvernance	5 Vice-Présidents 26 sièges communautaires	5 Vice-présidents 27 sièges intercommunautaires
Directrice	Mme Myriam Dufraisse, En poste depuis la création	Mme Cécile Boury Arrivée à ce poste en 2015
Personnel	1 Assistante de direction 2 Agents techniques 1 Responsable RAM 1 Responsable ALSH 2 Animateurs ALSH 1 Agent d'entretien	1 Chargée de mission 1 Assistante de direction 1 Gestionnaire de l'aire d'accueil 1 Responsable RAM 1 Agent d'entretien

Carte 2 : Situation du pôle métropolitain Clermont-Vichy



Source : CRAIG

Conception : Claire Dussailant-Serre

Les deux communautés de communes sont situées à l'interface entre Clermont-Ferrand, Vichy, Riom et Thiers. L'extrémité nord de la CCCR dessine la limite avec le département de l'Allier. Il y a un bon maillage routier offrant un accès facile au territoire ou aux pôles urbains. Cette position stratégique rend ces communautés de communes très attractives. En effet, elles offrent un cadre de vie agréable tout en permettant de travailler dans le bassin d'emploi de l'une des quatre agglomérations. Depuis les années 2000, il y a eu une hausse démographique importante mais elle n'a pas toujours été anticipée créant ainsi un phénomène de territoire « dortoir », caractérisé par le système « voiture-boulot-dodo ». Mais en opposition à leur caractère périphérique, elles sont situées dans la petite région agricole très homogène « Limagne agricole »⁴ caractérisée par des terres très fertiles. Cette appartenance à la Limagne est réellement identitaire pour les habitants, les élus mais aussi pour les acteurs extérieurs. Cet attachement est important et largement ancré dans ce territoire à vocation céréalière historique. Tous les acteurs définissent leur territoire comme rural. Ces deux communautés de communes sont donc partagées entre leur caractère rural historique et l'influence urbaine de plus en plus présente.

1.2.2 Leur positionnement dans l'espace territorialisé

▪ Le Pays Vichy Auvergne

Les deux communautés de communes font partie du Pays Vichy Auvergne qui est à cheval sur les départements du Puy de Dôme et de l'Allier. Cette échelle est une échelle intéressante pour travailler sur les coopérations interEPCI et mettre en place des projets structurants d'envergure. Mais il apparaît que le Pays n'est pas une structure très porteuse et dynamique. Il n'a pas porté de SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) malgré le lancement d'une étude. Ainsi les territoires ne sont pas couverts par ce document de planification essentiel. La loi ALUR du 24 mars 2014 leur impose pourtant d'en avoir un : à compter du 31/12/2016, il sera très difficile aux communes non couvertes par un SCoT de développer leur urbanisation, et particulièrement dans les territoires ruraux⁵. Au-delà de l'aspect réglementaire, un SCoT est un outil clé pour la gestion d'un territoire et de son développement en cohérence avec les territoires voisins. Aujourd'hui les EPCI Limagne Bords d'Allier et Coteaux de Randan pensent à l'élaboration d'un PLUi valant SCoT⁶ sur le nouveau périmètre si aucun d'eux n'est couvert par un SCoT. Cependant, cette solution de secours, bien que répondant aux exigences légales, fait perdre la portée territoriale élargie recherchée dans un SCoT. Aujourd'hui le Pays joue surtout un rôle de « guichet » pour obtenir des fonds européens. Il n'a pas su se développer et prendre toute sa place. Ainsi des études sont lancées comme une étude dans le domaine de la santé mais aucun projet n'en découle. Ce dysfonctionnement est un frein pour les EPCI membres. Les fusions pourraient être l'occasion de s'en désolidariser et de rejoindre une structure plus dynamique.

▪ Entre grande région et métropole

Avec la dernière réforme, la donne régionale va fortement évoluer avec l'apparition de « super régions ». La région Rhône-Alpes-Auvergne couvrira une large superficie caractérisée par des zones très rurales mais surtout par d'importantes plaques urbaines et la puissante métropole lyonnaise. Il sera plus difficile d'« exister » au sein d'un tel territoire. Le centre de décision sera plus éloigné ce qui demandera une adaptation dans la gestion des collectivités territoriales. Cette nouvelle région comportera quatre pôles métropolitains dont 3 dans l'actuelle région Rhône-Alpes contre un seul dans l'actuelle région Auvergne [Carte 2].

⁴ PRA : Ensembles de communes homogènes, en termes de caractères physiques (nature du sol, climat), agronomiques et ayant la même vocation agricole dominante (types de cultures ou élevages), *Source DRAAF*

⁵ La Loi ALUR dispose de plus que le périmètre d'un SCoT ne peut se limiter à un seul EPCI. Les SCoT doivent couvrir l'équivalent d'un « bassin de vie ». Et une commune ne peut pas appartenir à 2 SCoT distincts.

⁶ Le PLUi a les effets du SCoT s'il permet d'atteindre les objectifs visés au premier alinéa du IV de l'article L.122-3 du CGCT. C'est le Préfet qui donne la validation.

Ces pôles métropolitains constituent un réel enjeu pour l'avenir puisqu'ils sont définis comme les acteurs réels du développement territorial, la notion d'intérêt métropolitain faisant écho à celui d'intérêt communautaire. Ainsi les EPCI membres peuvent lui transférer des compétences visant à améliorer la compétitivité, l'attractivité et l'aménagement du territoire⁷. Le pôle peut donc prendre la compétence économie, culture, ..., coordonner les SCoT, structurer les infrastructures et réseaux de transport. C'est réellement un nouveau « personnage » dans la nouvelle organisation territoriale.

La Métropole Clermont Vichy Auvergne en est au début de sa construction et est parfois qualifiée de « coquille vide » mais elle pourrait à l'avenir être moteur du développement local. La CCLBA et la CCCR sont des EPCI membres de ce pôle métropolitain et ont une localisation stratégique sur l'axe Vichy Clermont-Ferrand. Cette supra-échelle permet de prendre de la hauteur dans la réflexion et de participer à la décision.

1.2.3 Des contextes politiques particuliers

Le portage politique et les relations entre les communes déterminent le fonctionnement des intercommunalités. La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 définit le concept « d'intérêt communautaire⁸ » pour en dessiner la ligne directrice mais c'est avant tout l'esprit communautaire qui permet de concrétiser celle-ci.

La communauté de communes Limagne Bords d'Allier vit depuis les élections municipales de 2014 une période charnière. En effet, l'ancien Président de la CC, M. Bernard Faure (ex-maire de Maringues, le bourg-centre), a occupé ce poste depuis la création de la CC en 1999 et ce jusqu'en 2014. Pendant quinze ans, il y a eu le même binôme directrice/élu, ayant élaboré des méthodes de travail entre élus et agents, mais aussi entre élus lors des bureaux et conseils communautaires. Le changement d'exécutif induit une remise en question du système et demande des ajustements. L'arrivée d'un nouveau Président permet d'avoir une vision nouvelle des choses et de créer une nouvelle dynamique. Cependant, un temps d'adaptation est nécessaire pour permettre à l'élu de prendre la pleine mesure de son rôle et de reconstruire une méthode de travail. C'est pourquoi la CCLBA semble avoir une légère perte de dynamique cette dernière année. Par ailleurs, la ville de Maringues constitue un autre pivot des difficultés de gouvernance. En effet, elle représente plus de la moitié de la population totale, lui donnant un poids démographique très important. Il y a un enjeu à ce que la commune soit donc un moteur de l'intercommunalité et qu'elle ne soit pas autocentrée sur elle-même. Cette question, qui ne se posait pas dans les précédentes mandatures puisque le président était aussi le maire de Maringues, semble actuellement freiner la dynamique communautaire.

Dans la communauté de communes des Coteaux de Randan, contrairement à la CCLBA, il n'y a pas de réel « poids lourd démographique ». La commune de Randan se détache légèrement avec ses 1500 habitants mais elle ne semble pas réellement jouer le rôle de commune leader dans la dynamique communautaire. Cette dernière est cependant quelque peu freinée par un déficit de cohésion ou tout du moins de force de l'esprit communautaire. La CC n'a pas réussi à remplir son rôle fédérateur ce qui a limité les projets structurants et d'envergure qu'elle pouvait mener. Avec le temps il y a un certain scepticisme quant aux bénéfices apportés par cette collectivité en regard des investissements financiers et humains consentis par les communes. Cette situation pourra influencer l'élaboration d'un projet de territoire ainsi que la refonte des périmètres.

⁷ Code général des collectivités territoriales, consulté le 3 août 2015.

⁸ « L'intérêt communautaire permet de (*définir*) les axes d'intervention de la communauté de communes (*par rapport à ceux des communes adhérentes*). (*Il détermine donc*) la clef de répartition dans l'exercice des compétences (...), Note ACDF sur l'intérêt communautaire

2 Un projet de territoire pour avancer et exister

2.1 Les objectifs du projet de territoire

Un projet de territoire est la feuille de route qui définit la vision du développement d'un territoire. Il dresse les actions à mener à court et à long terme pour réaliser les objectifs fixés. C'est un document de planification prospective. Sa réalisation repose sur le tryptique inhérent à toute démarche de projet : diagnostic/stratégie/action. C'est un document fédérateur pour l'ensemble des communes de l'EPCI porteur, c'est une vision partagée.

2.1.1 Mission initiale

Les anciens projets de territoire des deux communautés de communes avaient été réalisés pour la signature des Contrats Locaux de Développement⁹. Ce dispositif étant aujourd'hui obsolète, il a semblé opportun aux directrices d'initier une démarche afin de structurer les actions et surtout les objectifs de deux collectivités en perte de vitesse. De plus, en plein cœur de la tourmente territoriale, le projet de territoire permet d'avoir une vision claire de son territoire afin de définir ses projets d'avenir et ainsi pouvoir se positionner sur la refonte des périmètres.

Le développement et l'aménagement territorial ne se fait pas en vase clos, un territoire n'est pas une "île". En effet, les interactions sont nombreuses et nécessitent une réflexion étendue. C'est d'ailleurs le but des Schémas de Cohérence Territoriale. Le SCoT est l'outil de planification stratégique à l'échelle d'un large bassin de vie. Les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et Coteaux de Randan n'étant pas couverts par un SCoT, elles n'ont pas de documents de base pour être support de leur réflexion. Les directrices ont donc décidé de réfléchir ensemble. Les élus ont validé le principe de travail conjoint pour l'élaboration d'un projet de territoire. Un calendrier sur un an pour mettre en place la démarche a été construit.

Quoi	Quand
Sensibilisation des élus sur le projet de territoire, le pacte fiscal et financier et le schéma de mutualisation	Mars
Définition du projet de territoire : - Diagnostic - Réflexion stratégique et élaboration du programme d'action	Avril à septembre - Avril-juillet - Juillet-septembre
Présentation du projet de territoire aux élus municipaux	Septembre
Elaboration du volet financier et organisationnel du projet de territoire : - Schéma de mutualisation - Pacte fiscal et financier	Octobre à décembre

Cette coopération permet à la fois de réfléchir à plus grande échelle et de mutualiser l'ingénierie nécessaire. Cette démarche mutualisée est "innovante" dans la région Auvergne, c'est d'ailleurs ce qui a permis d'obtenir le soutien de l'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne, ARDTA¹⁰. Le choix a été fait de recruter un stagiaire pour élaborer le diagnostic préalable et être support pour la méthodologie pour la réflexion stratégique.

⁹ CLD : Contrats signés avec le Conseil Général pour obtenir des financements d'actions

¹⁰ L'ARDTA a pour objectifs de prospecter et d'accueillir de nouvelles populations, de développer des outils susceptibles de structurer une offre d'accueil, former et mettre en action les agents territoriaux. C'est une association financée en majorité par le Conseil Régional d'Auvergne.

2.1.2 Les objectifs du stage

Après validation de mon recrutement, les discussions politiques ont redessiné les lignes directrices de la démarche. Les élus ont souhaité travailler conjointement en ce qui concerne la méthode mais de ne pas fusionner totalement la démarche. Ainsi, le diagnostic n'est pas partagé mais spécifique à chaque EPCI. De plus, la réflexion stratégique devant, elle, être partagée, se fera en deux temps : de façon indépendante d'abord, puis par une mise en parallèle lors d'une réunion de croisement. Cette vision scindée de la démarche lui fait perdre de sa valeur ajoutée et rend plus difficile la mission d'ingénierie. Ainsi, mon poste est mutualisé d'un point de vue technique, la mission de base est la même mais sa réalisation scindée entre les deux structures. L'objectif final est de structurer les réflexions de chaque EPCI puis de les confronter et de réfléchir à l'articulation possible entre les deux dans la perspective des fusions.

Ce contexte des fusions a énormément impacté les réflexions des élus. L'incertitude liée à la loi NOTRe, notamment sur le seuil démographique retenu pour les EPCI, a généré un paradoxe entre l'envie de développer son territoire actuel et le désir de s'intégrer dans le nouveau et surtout de savoir quel en serait son périmètre. Ce questionnement sur les échelles a modifié la vision sur le projet de territoire et engendré de nombreuses interrogations quant à son échelle ou à sa plus-value. En effet, si on bâtit un programme d'action fondé sur les EPCI actuels, que deviendra-t-il lors des fusions ? Puisque l'on est sûr de devoir fusionner ne vaudrait-il pas mieux attendre de connaître le nouveau périmètre pour lancer la réflexion ? Quelle est la pertinence de s'investir si il n'y a pas de suite ? Cette crainte de l'inconnu est naturelle mais elle est source d'immobilisme. Il est difficile de maintenir l'intérêt des élus pour un projet dont on ne sait pas s'il sera mené à terme. Mais, plutôt que de subir les choses, il peut être bénéfique d'accepter l'incertitude et d'en tirer profit. En effet, elle est l'opportunité d'élargir sa vision et de trouver de nouvelles perspectives. Cette situation oblige à avoir une réflexion plus large et à adapter sa démarche. L'état des lieux permet d'avoir une vision du territoire lui-même et de sa position dans son environnement. Ce portrait objectif permet de réfléchir à la fois sur les actions possibles de développement et sur les scénarios de fusion. La réflexion sur le projet de territoire et celle sur l'évolution des périmètres n'ont pas à être cloisonnées. Au contraire, elles se complètent et s'alimentent l'une l'autre.

Ainsi ma mission de stage est double. Dans un premier temps, les élus et les directrices attendent que je dresse un état des lieux exhaustif de chacun de leur territoire. Le but est d'obtenir une image objective fondée sur des chiffres, des faits et complétée par la vision des acteurs. Mon rôle est d'apporter mon regard extérieur et objectif, tel un bureau d'étude, mais de m'approprier réellement le territoire pour comprendre son histoire, son fonctionnement et ses enjeux. Ensuite, je dois être un appui pour la réflexion en complémentarité avec un cabinet conseil. Ce dernier joue le rôle d'animateur en accompagnant les élus et en leur donnant les clefs pour construire leur réflexion. Moi, je dois participer à ces phases de séminaires pour analyser les envies des élus et leur vision pour amener une réflexion sur l'évolution des périmètres. L'objectif est de les accompagner pour répondre à la problématique suivante :

Comment les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et Coteaux de Randan peuvent-elles articuler la construction de leur projet de territoire avec la réflexion sur l'évolution des périmètres ?

2.2 Méthodologie

2.2.1 Etape préliminaire, la sensibilisation des élus

Tout d'abord il était essentiel de sensibiliser les élus aux enjeux du projet de territoire pour qu'ils soient moteurs de la démarche. Un réel portage politique est en effet nécessaire pour aboutir à un projet fort et fédérateur. Une rencontre avec Mme Brémond de Mairie Conseil¹¹ et Valentin Vaqué, l'interlocuteur de l'ARDTA chargé de nous accompagner, a été organisée pour tous les conseillers intercommunaux. L'ARDTA a été associée à la démarche en tant que conseil et appui tout au long du projet avec notamment l'apport d'une aide financière et d'une ingénierie. Lors de cette rencontre, le calendrier et la méthode du projet de territoire ont été présentés par Valentin Vaqué pour permettre aux élus de se familiariser avec la démarche. Puis les aspects plus techniques de la réalisation d'un projet de territoire avec la définition de ses principaux outils, à savoir la mutualisation et le pacte fiscal et financier ont été abordés par Mme Brémond. La loi RCT de 2010 a en effet voulu faire de la mutualisation un outil d'optimisation des dépenses locales et un gage d'efficacité de l'action publique. Le schéma de mutualisation est essentiel dans le projet de territoire car il participe à la mise en place d'une nouvelle organisation du territoire. Le Pacte Financier et Fiscal permet quant à lui de définir un compromis sur le partage des ressources en vue de la réalisation d'un projet de territoire à l'échelle intercommunal. Il a pour but d'atteindre une utilisation et une affectation cohérente et intégrée des ressources financières. Un nouveau dispositif, « la commune nouvelle », a également été introduit pour inciter les élus à réfléchir à la possibilité de fusionner plusieurs communes pour n'en former plus qu'une seule.

Suite à cette première rencontre, la phase de diagnostic a été lancée afin de pouvoir travailler sur la stratégie du territoire pour les années à venir.

2.2.2 Du diagnostic...

▪ Un calendrier chargé

Le stage a débuté le premier avril 2015 pour une durée de six mois. Un calendrier a été établi au départ pour mettre en place la méthodologie et fixer des échéances. Les diagnostics devaient être finalisés et présentés en conseils communautaires avant de lancer les séminaires. Le calendrier des conseils communautaires était déjà arrêté dans chaque CC : le diagnostic devait donc être prêt le 27 mai pour sa présentation au conseil communautaire de la communauté de communes Limagne Bords d'Allier et le 14 juin pour celui des Coteaux de Randan. Ce laps de temps de deux mois était très réduit pour réaliser l'état des lieux en travaillant en alternance entre les deux communautés de communes. J'ai dû construire une méthode de travail ordonnée avec des objectifs d'avancement fixés toutes les semaines. Cela m'a permis de respecter les délais et de prioriser mes idées. Cependant, la charge de travail n'a pas permis de pousser les recherches et d'aller en profondeur dans toutes les thématiques. Mais l'état de lieux présenté lors des conseils communautaires est exhaustif et il est suffisant pour permettre les réflexions stratégiques.

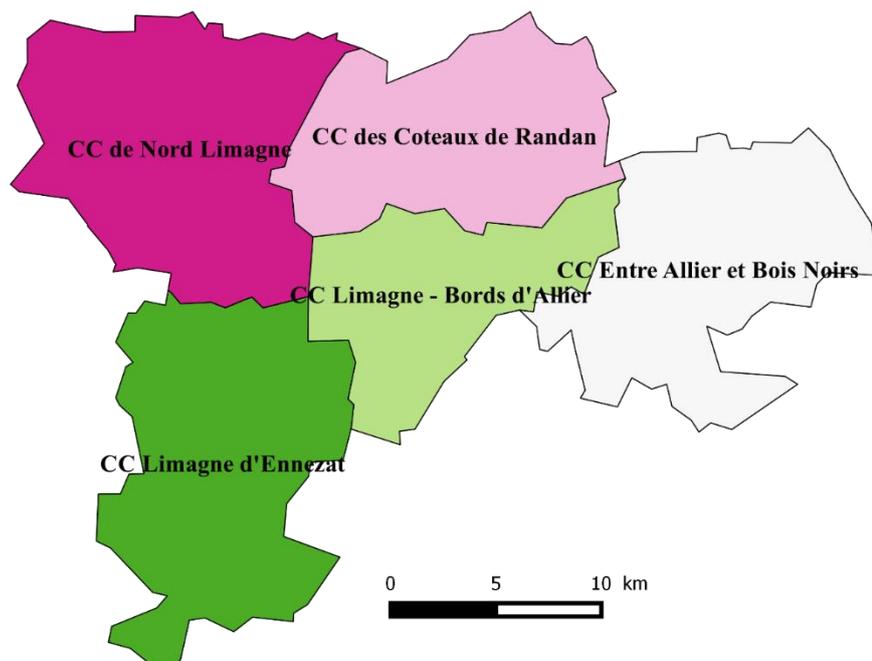
▪ Collecte des données et analyses

Un diagnostic de territoire est construit sur une étude à la fois quantitative, via des données froides, et qualitative, grâce au recueil du point de vue des différents acteurs du territoire.

La première étape de la prise de poste a été de se familiariser avec l'historique et le fonctionnement des deux communautés de communes. Comprendre son environnement est un prérequis nécessaire pour lancer sa réflexion et poser les jalons de l'étude. Lors de cette phase, j'ai longuement échangé avec les deux directrices et les Présidents pour comprendre leurs objectifs et leurs besoins pour orienter mon travail. Rapidement nous avons abordé leur souhait pour le futur EPCI qui pourrait être issu des fusions.

¹¹ Mairie Conseil est un service de la Caisse des Dépôts ayant un rôle d'information et d'accompagnement auprès des élus des communes de moins de 3500 habitants et des élus des structures intercommunales.

Carte 3 : Périmètre de référence pour l'établissement du diagnostic de territoire



Source : CRAIG

Conception : Claire Dussillant-Serre

Leur premier choix se portait sur un territoire « Grande Limagne », union de cinq EPCI : Limagne Bords d'Allier, Coteaux de Randan, Nord Limagne, Limagne d'Ennezat et Entre Allier et Bois Noir.

L'établissement d'un diagnostic nécessite d'avoir un point de référence pour analyser les données des territoires étudiés. Le département du Puy de Dôme était un premier périmètre de référence possible puisqu'il contient les deux communautés de communes. Néanmoins, il est assez hétérogène entre les zones montagneuses rurales et l'agglomération clermontoise. J'ai donc pensé qu'il serait pertinent de définir un périmètre de référence plus restreint avec des territoires similaires à ces deux communautés de communes. Le périmètre évident était le territoire "Grande Limagne" plébiscité par les élus [Carte 3]. L'objectif était double, tout d'abord cela permet d'avoir une base de comparaison pour évaluer les données des deux CC. Ensuite, la comparaison entre ces cinq territoires rend loisible l'étude du scénario « Grande Limagne ». Grâce à cette étape préliminaire, j'ai pu obtenir une première vision du territoire et orienter mes recherches afin d'optimiser mon temps. Ensuite, j'ai établi l'état des lieux d'un point de vue plus technique via le recueil de données chiffrées. La conduite d'entretiens avec les acteurs n'a pas été concomitante. Il m'a semblé plus pertinent d'avoir le maximum de données pour pouvoir échanger avec les élus et les personnes ressources. Toujours dans un souci d'efficacité, j'ai articulé ma démarche autour des compétences de chaque communauté de communes pour centrer mes recherches et ne pas m'éparpiller. Après avoir collecté toutes les données provenant de diverses sources (INSEE, DRAAF, CAF,...) j'ai choisi de faire le maximum d'analyses sous forme cartographique. En effet, les illustrations spatiales sont plus facilement intégrées et beaucoup plus explicites que du texte ou des tableaux. J'ai eu recours au logiciel Qgis pour traiter les éléments et établir mes cartes.

La deuxième partie de l'étude s'est déroulée sous forme d'entretiens semi-directifs avec les acteurs clés du territoire. J'ai rencontré tous les maires et les vice-présidents de chaque EPCI ainsi que des personnes ressources identifiées. Le nombre d'acteurs rencontrés n'a pas pu être très important en raison des contraintes de temps. Les échanges se divisaient en quatre temps. Tout d'abord, afin d'avoir une vision plus fine du territoire, je collectais des informations sur les communes elles-mêmes avec leurs projets, leur histoire. Puis nous abordions la communauté de communes en elle-même avec le point de vue de la personne rencontrée, ses souhaits pour le futur, et les enjeux qu'elle identifiait. Le troisième temps était consacré aux différentes échelles territoriales et aux perspectives liées à la réforme territoriale (grande région, mutualisation, fusion ou encore pôle métropolitain). Enfin, j'ai souhaité travailler sur le concept de carte mentale¹² comme méthode d'entretien. La représentation spatiale est un bon moyen pour réfléchir le développement territorial, elle donne de nouvelles perspectives¹³. Cependant, cette technique d'entretien est assez complexe. Je l'ai adaptée en faisant travailler les élus directement sur une carte de leur territoire et des questions ciblées. Une des cartes était un support pour établir les territoires vécus et les flux avec les pôles urbains. La deuxième avait pour but de dessiner les contours de l'EPCI idéal pour les fusions à venir. L'analyse des données se base sur la comparaison du discours et de la carte élaborée.

Les absents de la démarche sont les habitants. Lors de la phase diagnostic, le temps imparti était trop court pour permettre leur consultation. Mais la participation me paraît essentielle dans la construction d'un projet pour permettre l'étude complète du territoire¹⁴. J'avais donc proposé de consulter toute la population par l'envoi d'un questionnaire et d'organiser une réunion publique avec des ateliers de réflexion. Les élus n'ont pas souhaité mettre cette démarche en place. Selon eux, les retours sont souvent trop faibles et peu intéressants. Il est pour ma part assez handicapant de ne pas avoir le retour des citoyens pour définir les enjeux et les besoins du territoire pour aujourd'hui et demain. D'ailleurs, une des définitions données au développement territorial déclare qu'il est un "processus durable de construction et de gestion d'un territoire, à travers lequel **la population** de celui-ci définit, au moyen d'un pacte sociopolitique et de la mise en place d'un cadre

¹² Méthode d'entretien basé sur la réalisation d'une carte et l'analyse du discours

¹³ Sylvie Lardon et Vincent Piveteau, « Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux », *Géocarrefour* 80, n° 2 (1 avril 2005)

¹⁴ Dominique Paturol et Annick Simon, « Projets de développement des territoires et participation des habitants?: le diagnostic partagé, outil méthodologique via l'intermédiation sociale »,

institutionnel approprié au contexte, son rapport à la nature et son mode de vie, consolide les liens sociaux, améliore son bien-être et construit une identité culturelle qui a sa base matérielle dans la construction de ce territoire"¹⁵.

▪ **Présentation et rendu**

Le diagnostic sert de base aux réflexions stratégiques en vue de l'élaboration du programme d'action du projet de territoire. Il est donc primordial que les élus se l'approprient. Il a été décidé d'exposer les résultats finaux lors des conseils communautaires afin de pouvoir en réaliser une présentation exhaustive et répondre aux éventuelles questions [Annexe 1 et 2]. De plus, les échanges ont pu servir à enrichir le diagnostic final et préparer les séminaires de réflexion. Pour préparer les conseils et permettre aux élus d'avoir des éléments avant, j'ai construit un document rédigé sous forme de fiches synthétiques [Annexes 3 et 4] reprenant les éléments les plus significatifs. Ce document a été joint aux convocations. Cette synthèse a aussi été envoyée à tous les conseillers municipaux conviés aux séminaires pour leur donner les éléments utiles pour participer aux réflexions.

2.2.3 ... Au projet de territoire

▪ **Séminaires**

Afin de mener la réflexion stratégique pour élaborer le programme d'action il a été décidé de travailler avec un cabinet conseil comme appui pour animer des séminaires de réflexion et d'échanges. Le recrutement s'est fait par appel d'offre lancé par l'ARDTA. L'évaluation des offres et le choix du prestataire s'est fait conjointement avec les directrices et Valentin Vaqué. C'est le cabinet MATI qui a été choisi. Dans la demande de départ, chaque EPCI devait se réunir deux fois pour définir ses enjeux, priorités et besoins et le troisième séminaire aurait consisté en une rencontre commune pour croiser les points de vue et construire une stratégie commune. Mais, suite aux diverses réunions techniques, il est apparu plus pertinent de réaliser un seul séminaire spécifique par EPCI puis d'en faire trois en commun. Le cabinet MATI a proposé le calendrier suivant :

Objet	Contenu
Séminaire 1 : <i>"Nos enjeux, nos priorités !"</i>	- Travail sur les Atouts Faiblesses Opportunités Menaces (AFOM) - Revisiter enjeux et priorités
Séminaire 2, interEPCI : <i>"Enjeux partagés, quels défis communs ?"</i>	- Séminaire de croisement des deux projets territoriaux : voir ce qui rassemble, étudier les complémentarités, identifier des actions communes
Séminaire 3, interEPCI <i>"Quel projet ? Quel scénario demain ?"</i>	- Présentation de deux à trois scénarii prospectifs, mise en débat et choix d'un scénario
Séminaire 4, interEPCI : <i>"Vers un projet territorial stratégique ! Quelles priorités ?"</i>	- Déclinaison du scénario choisi en actions prioritaires. - Echange sur les conditions et les moyens de réussite.

Le contenu des séminaires et leur déroulement ont été conçus par le cabinet conseil. Au départ, il y avait deux consultants avec M. Chahid et M. Larcher, consultant associé. Le binôme avait été exigé dans l'appel d'offre afin d'obtenir une équipe d'animation consolidée pour la conduite des séminaires. Malheureusement, suite au deuxième séminaire, M. Larcher a fait part de sa démission. Cela demande un ajustement de l'organisation. Ainsi, la réalisation des comptes

¹⁵ Peemans (J.-Ph.) (dir.), 2008, « Territoire, développement et mondialisation. Points de vue du sud », éd. Sylepse, coll. Alternative sud, 199p.

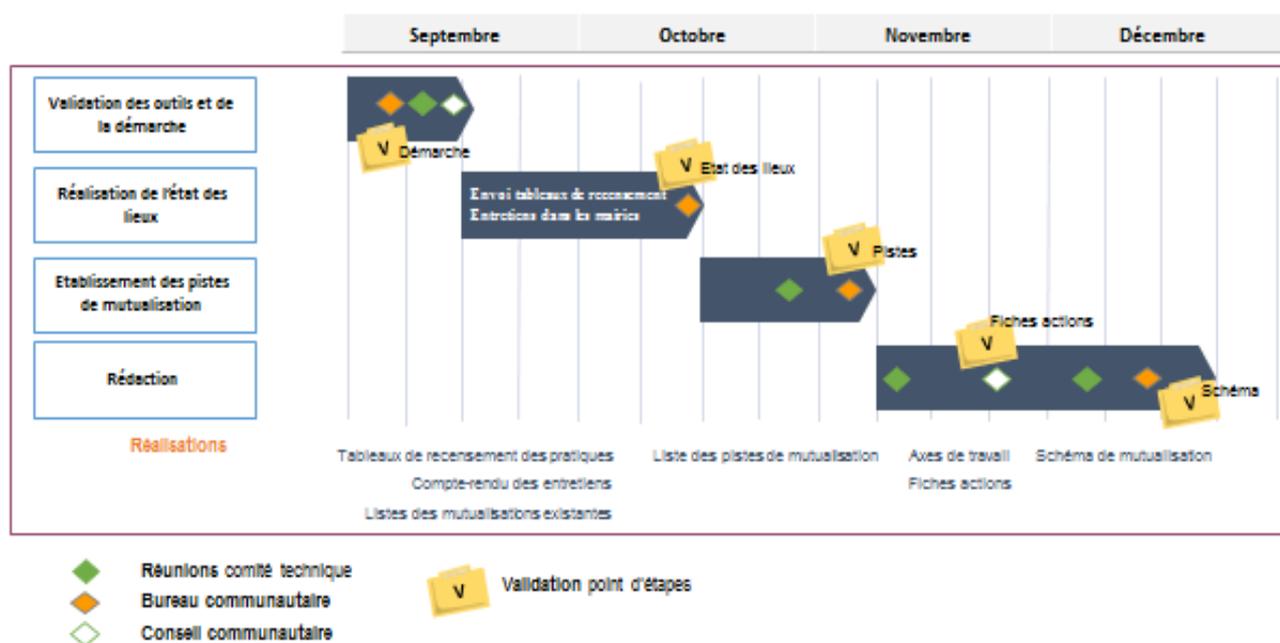


Figure 1: Calendrier de la démarche de rédaction du schéma de mutualisation

rendus a été travaillée en association entre le cabinet conseil et la stagiaire [Annexe 5]. De plus, les directrices et la stagiaire participent à l'animation pour aider les participants dans leurs échanges et réflexions.

Lors du premier séminaire, des grilles AFOM des territoires ont été réalisées par le cabinet. Le diagnostic réalisé précédemment a servi de base pour leur élaboration. Ainsi, les consultants ont pu exprimer leurs premières impressions à l'égard du territoire permettant ainsi le lancement des échanges.

▪ Mutualisation

Les termes de mutualisation et d'intercommunalité sont intrinsèquement liés. En effet, ils ont un but commun, celui d'assurer les services, ou leur maintien, lorsqu'une collectivité n'a pas les moyens d'agir seule¹⁶. On peut assimiler la coopération intercommunale elle-même comme la forme la plus poussée de la mutualisation. Ainsi, ce principe n'est pas récent mais il a été conçu comme outil complémentaire à l'intercommunalité lorsque celle-ci ne peut agir soit par faute de moyens, soit par manque de compétence. La mutualisation est un mode de gestion de divers objets comme les compétences, les services, les agents ou encore les ressources. Elle répond à l'enjeu de péréquation inhérent à un développement égalitaire des territoires. La loi RCT de 2010 a voulu faire de la mutualisation un outil d'optimisation des dépenses locales et un gage d'efficacité de l'action publique. En effet, elle modifie les modalités de mutualisation et rend obligatoire d'établir un schéma de mutualisation en 2015. Mais au-delà de l'obligation réglementaire, ce schéma permet d'optimiser l'organisation des moyens humains et financiers qui permettront la mise en œuvre du projet de territoire¹⁷. Il doit permettre une clarification des compétences et une optimisation des services.

C'est dans ce contexte entre réglementation et élaboration du projet de territoire que les directrices ont souhaité lancer la démarche de rédaction du schéma de mutualisation. La première étape est de réaliser un état des lieux des mutualisations existantes, qu'elles soient officielles ou officieuses. Une première approche a été effectuée lors des entretiens avec une question sur les habitudes de coopération entre les communes. Les données complémentaires seront collectées grâce à un questionnaire envoyé aux mairies. Ensuite, afin de réfléchir aux éventuelles pistes de mutualisation, il faut réaliser l'inventaire des pratiques de chaque commune en terme de droit du sol, d'utilisation de matériel, le point sur le parc véhicules, les commandes effectuées ou encore les contrats souscrits. L'analyse de toutes ces données permet de rédiger des pistes de mutualisation afin de bâtir le programme d'action. La démarche est similaire au projet de territoire avec le tryptique diagnostic/réflexion stratégique/programme d'action.

Le schéma de mutualisation est un outil qui remet en question le mode de gestion des communes et implique souvent des questionnements de la part du personnel. Il est donc important de les impliquer dès le début pour qu'ils participent à l'élaboration de la méthode et à la réalisation. Nous avons donc mis en place des comités techniques avec les secrétaires de mairie dans chaque communauté de communes. La première étape a été la présentation de la démarche pour les familiariser avec cet outil [Annexe 6]. Ensuite nous avons travaillé sur la construction des tableaux permettant de faire l'état des lieux préalable du fonctionnement de chaque commune. Ces réunions se tiendront en septembre à la CCLBA. Les tableaux seront envoyés à chaque mairie afin que les secrétaires et les élus les complètent. Un calendrier jusqu'en décembre a été mis en place [Fig. 1]. Il est très serré pour tenter de respecter les obligations réglementaires. La sensibilisation des élus, pour sa part, a été réalisée lors des bureaux et conseils communautaires. Il est à noter que la CCCR a un vice-président en charge du dossier.

¹⁶ « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », Rapport du Sénat,

¹⁷ Floriane Boulay, *L'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre en France, entre modernisation et tradition* (Tours, 2014), <http://www.theses.fr/2014TOUR1009>.

2.2.4 En passant par la refonte des périmètres

Parallèlement à mon travail sur le projet de territoire, il m'a été demandé d'étudier la question de refonte des périmètres des EPCI. Cette réflexion s'est menée tout au long de la mission abondée par les résultats des séminaires, la proposition de schéma départemental de coopération intercommunale, le choix des EPCI voisins ou encore les évolutions des discussions sur la loi NOTRE ainsi que ça validation.

La première étape a été de lister tous les scénarios possibles et envisageables. Dans un premier temps, j'ai sollicité les élus lors des entretiens pour discuter des périmètres qu'ils souhaitaient étudier lors des entretiens. Ensuite, j'ai réfléchi sur d'autres scénarios possibles basés sur l'étude des bassins de vie et des aires d'influence. Pour cela, j'ai eu recours à la cartographie pour avoir une vision claire des territoires et de leurs interactions. Toutes les données ont été récupérées sur le portail Géoclip et traitées avec le logiciel Qgis. Les cartes réalisées n'ont pas été diffusées aux élus et ont uniquement servi à ma réflexion.

Scénarios issus des échanges avec les élus
➤ EPCI à 5 : CCLBA, CCCR, CC Nord Limagne, CC Limagne d'Ennezat, CC Entre Allier et Bois Noirs
➤ EPCI à 4 : - CCLBA, CCCR, CC Nord Limagne, CC Limagne d'Ennezat - CCLBA, CCCR, CC Nord Limagne, CC Entre Allier et Bois Noirs
➤ EPCI à 3 : CCLBA, CCCR, CC Nord Limagne
➤ EPCI à 2 : CCLBA, CCCR

Scénarios issus de ma réflexion personnelle
➤ CC Coteaux de Randan, CA Vichy Val d'Allier
➤ CC Limagne Bords d'Allier, CC Limagne d'Ennezat
➤ CC Limagne Bords d'Allier, CC Entre Dore et Allier
➤ Eclatement des communautés de communes

La deuxième étape a été l'étude de faisabilité des scénarios. Rapidement, au vu du contexte politique et des choix faits par les EPCI, certains n'ont pas été étudiés. C'est le cas de toutes les propositions contenant la communauté de communes Entre Allier et Bois Noir qui ont fait le choix clair de rejoindre le regroupement autour de Thiers. Ensuite, la fusion restreinte entre la CCLBA et la CCCR est impossible au vu du seuil de 15 000 habitants défini par la loi NOTRE. La CC Limagne d'Ennezat a déclaré vouloir rester seule ou rejoindre Riom Communauté lors de la diffusion de proposition de la CDCI. Cependant, il semble qu'elle refuse surtout d'intégrer un EPCI « Grande Limagne » mais au vu des bassins de vie, elle pourrait éventuellement accepter un rapprochement avec la CCLBA uniquement. C'est pour cela que ce scénario a été conservé.

Ensuite, j'ai procédé à une analyse financière rapide des communautés de communes restante pour alimenter la réflexion sur chaque scénario à l'aide des données sur les finances locales¹⁸ [Annexe 7]. J'ai également travaillé sur les communes nouvelles, véritable outil associé à la refonte de l'intercommunalité. J'ai rédigé une note de synthèse destinée aux élus suite à la rencontre avec Mairie Conseil pour les sensibiliser et leur donner un document à conserver expliquant ce qu'est réellement une commune nouvelle et ce que ça implique [Annexe 8]. Enfin, j'ai étudié chacun des scénarios retenus de façon individuelle en travaillant sur leur cohérence, les avantages et les inconvénients.

Ce travail sur la refonte des périmètres sera présenté en septembre lors des bureaux des eux communautés de communes respectifs.

¹⁸ Collectivites-locales.gouv.fr, « Données finances locales », consulté le 2 août 2015, <http://alize2.finances.gouv.fr/communes/eneuro/RDep.php?type=BPS&dep=063>.

Figure 3 : Décomposition du taux de variation annuel de population de la CCLBA

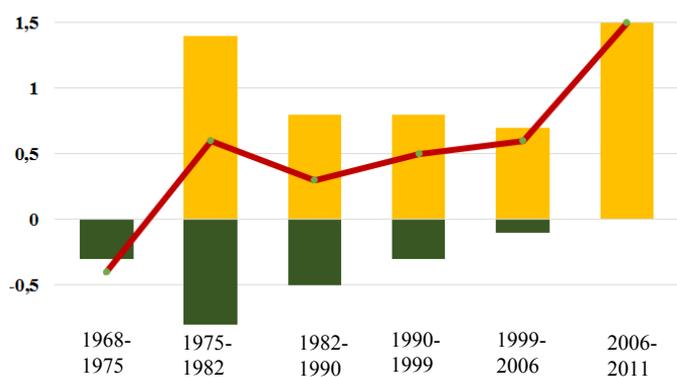
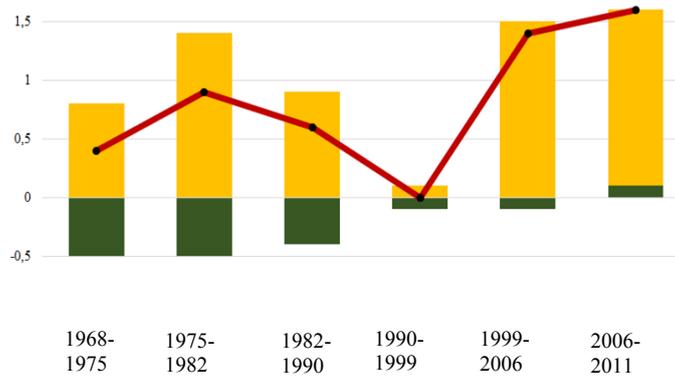


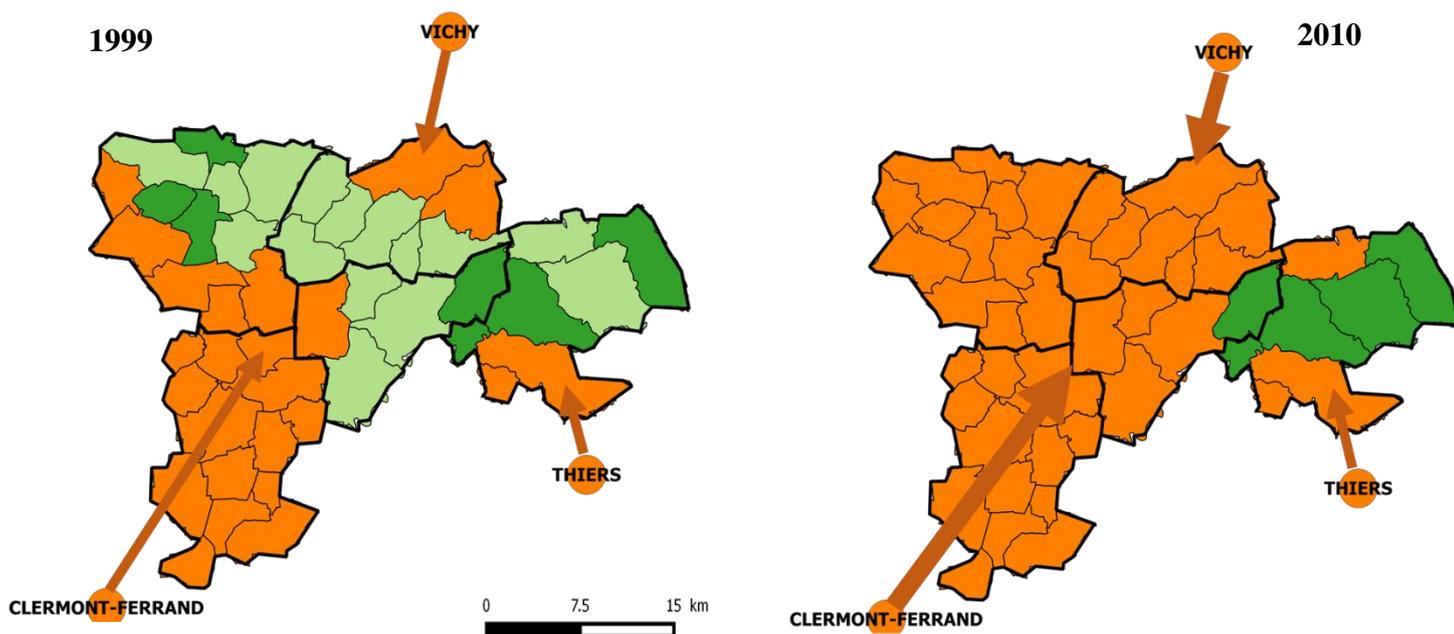
Figure 2 : Décomposition du taux de variation annuel de population de la CCCR



Source : INSEE, 2012

■ Solde migratoire en %
■ Solde naturel en %
●— % Variation annuelle

Carte 4 : Evolution de la typologie urbain/rural entre 1999 et 2010



Légende

- Pôles_Urbains
- Limites des EPCI
- Couronne péri urbaine
- Communes multipolarisées
- Autres communes de l'espace rural

Source : Géoclip

Conception : Claire Dussaillant-Serre

3 Résultats : le projet de territoire, des besoins d'aujourd'hui aux enjeux de demain

3.1 Le diagnostic

Les deux études ont été menées indépendamment selon le souhait des élus. Les résultats ont été présentés aux élus de manière orale puis mis sous une forme écrite rendue aux deux collectivités. Ces deux documents complets sont présentés dans le recueil d'annexes et accompagnés des diaporamas issus des conseils communautaires. Les résultats ont montré que les deux territoires possèdent des caractéristiques similaires. Il a semblé pertinent de réaliser une synthèse commune.

3.1.1 Des territoires attractifs mais une tendance « dortoir »

▪ Une démographie dynamique

La CCLBA s'était fixé comme objectif dans son dernier projet de territoire de 2001 de dépasser les 5000 habitants. Cette ambition est aujourd'hui atteinte puisqu'en 2011 il y avait 5225 habitants sur le territoire. Pour parvenir à ce seuil, elle a mis en place une politique d'accueil importante avec des projets de rénovation de l'habitat et de construction de la maison de l'enfance et de la jeunesse (MEJ). Celle-ci offre des locaux spacieux hébergeant le Relais d'Assistante Maternelle et le centre de loisir. Elle accueille aussi les permanences de la PMI et de la mission locale. La maison de l'enfance et de la jeunesse constitue un atout majeur pour attirer des jeunes couples avec enfants. La CCCR a adopté la même stratégie. En effet, elle connaît le même essor démographique continu avec un pic dans les années 2000. La hausse démographique est une tendance nationale mais si on regarde le taux de variation annuel de population, on constate que les deux CC ont un taux moyen supérieur à celui du Puy de Dôme. Entre 2006 et 2011, ils atteignent respectivement 1,5% et 1,6%, soit plus du double de celui de la France¹⁹. Ce taux de croissance est dû quasi exclusivement au solde migratoire révélateur de l'attractivité des territoires [Fig. 2 et 3].

La population de ces territoires est donc assez jeune. Les tranches d'âges les plus représentées sont celles des 0-14 ans et les 30-44 ans. Ces deux groupes représentent à eux seuls environ 40% de la population totale. Ainsi, ce sont de jeunes couples qui viennent s'installer. De plus, cette variation est caractérisée par la perte de chômeurs et le gain d'actifs. On a donc une population active et dynamisante pour le territoire.

Cette forte progression est due à la proximité avec les grands pôles urbains de Clermont-Ferrand et Vichy ; mais elle induit un « effet dortoir ».

▪ Un phénomène de « ville dortoir »

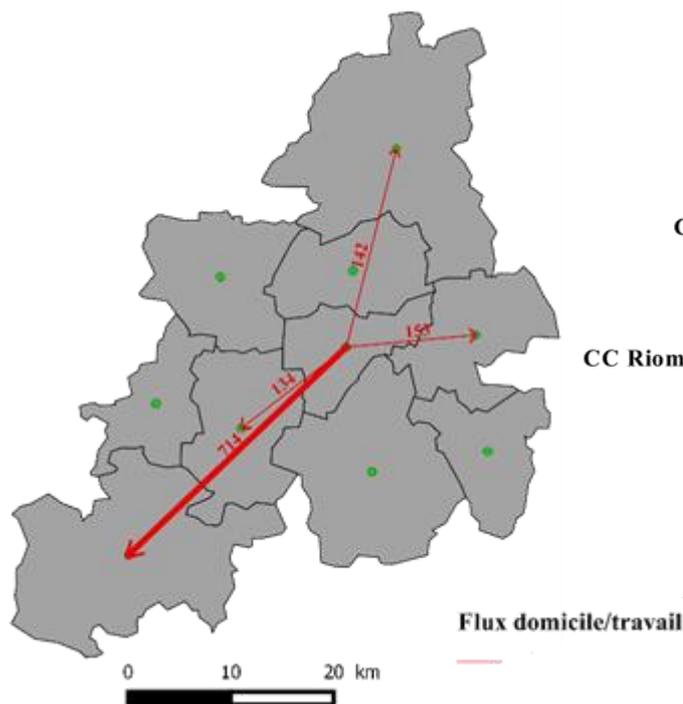
Comme vu précédemment, les deux CC sont au centre de la plaque urbaine entre Clermont-Ferrand, Vichy, Riom et Thiers. Cette position est stratégique car elle permet au territoire d'être attractif mais il souffre d'une influence de l'urbain de plus en plus forte. Autrefois espace multipolarisé, il est maintenant classé comme péri-urbain dans le classement de l'espace élaboré par l'INSEE et la DATAR²⁰ [Carte 4]. C'est le signe d'une emprise grandissante de l'urbain sur le rural. Bien sûr, les communes restent des communes rurales mais leur fonctionnement se modifie notamment en termes d'habitudes de mobilité et de consommation des habitants.

Les flux pendulaires ou mobilité domicile/travail sont caractéristiques des nouveaux modes de vie avec une dissociation entre lieu d'habitation en périphérie et zones d'activité dans les pôles urbains. Ces phénomènes ont plusieurs causes. Souvent les nouveaux accédants recherchent des prix fonciers bas et se tournent donc vers la périphérie. De plus, ces zones sont souvent recherchées pour le cadre de vie qu'elles offrent. Mais même si ces flux favorisent les dynamiques démographiques, ils ont un impact limité sur le territoire en lui-même en termes de consommation

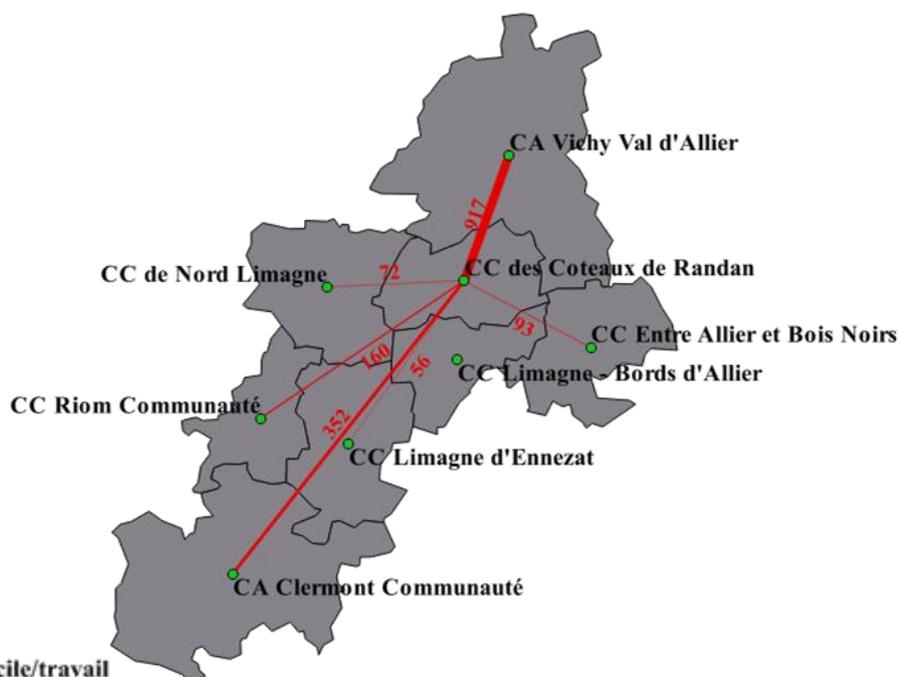
¹⁹ Banque de France, « Croissance de la population (% annuel) ».

²⁰ « Géoclip, Observatoire des territoires », consulté le 23 avril 2015, <http://franceo3.geoclip.fr/>.

Carte 5 : Flux de mobilité domicile/travail à l'origine de la CCLBA



Carte 6 : Flux de mobilité domicile/travail à l'origine de la CCCR



Source : ARDTA, données 2011

Conception : Claire Dussailant-Serre

Table 1 : Chiffres clés du logement de la CCLBA

Comparaison Catégorie de logement 2011 (%)		
	CCLBA	PDD
Résidences principales	82,8	80,7
Résidences secondaires	4,6	10,5
Logements vacants	12,6	8,8
Total	100	100

Comparaison Type de logement 2011 (%)		
	CCLBA	PDD
Maisons	89,9	63,5
Appartements	8,8	35,5

Comparaison date d'achèvement (%)		
	CCLBA	PDD
Avant 1946	53,3	28,8
De 1946 à 1990	28,3	51,9
Après 2011	18,4	19,3

Source : INSEE, 2011

Table 2 : Chiffres clés du logement de la CCCR

Comparaison Catégorie de logement 2011 (%)		
	CCCR	PDD
Résidences principales	85	80,7
Résidences secondaires	6	10,5
Logements vacants	8,9	8,8

Comparaison Type de logement 2011 (%)		
	CCCR	PDD
Maisons	95,7	63,5
Appartements	3,9	35,5

Comparaison date d'achèvement (%)		
	CCCR	PDD
Avant 1946	41,4	28,8
De 1946 à 1990	38,2	51,9
Après 2011	20,4	19,3

ou d'implication dans la vie locale : c'est « l'effet dortoir ». On retrouve ce phénomène dans les deux CC avec une mobilité importante [Carte 5 et 6]. Plus de 50% des actifs²¹ vont travailler dans les CC voisines avec une forte tendance vers Clermont-Ferrand pour la CCLBA et vers Vichy pour la CCCR. L'origine de cette mobilité est double. En effet, les pôles urbains exercent leur attraction mais le phénomène est amplifié par le manque d'emplois disponibles sur le territoire. La concentration du bassin d'emploi est de seulement 38%, c'est-à-dire que sur 100 actifs, seuls 38 ont la possibilité de travailler sur place.

Cette attraction d'actifs est positive car elle permet l'augmentation de la population. Cependant, cette croissance appelle de nouveaux enjeux en termes d'urbanisme, d'habitat et de services. Les gens choisissant leur lieu de résidence pour le cadre de vie, recherchent des logements spacieux et le plus souvent avec terrain. Il est constaté une surreprésentation des maisons par rapport aux appartements avec une part de plus de 90%²² (contre 63,5% pour le Puy de Dôme) [Tab.1 et 2]. De plus, entre 1990 et 2013, la surface moyenne des permis de construire délivrés a été de 2300m², allant même jusqu'à 2713 dans certaines communes²³. En comparaison, le SCoT du Grand Clermont préconise une surface moyenne de 700m² en zone péri-urbaine. La consommation de l'espace peut donc être qualifiée d'excessive, et une meilleure gestion de l'étalement urbain est nécessaire au moyen de documents d'urbanisme adaptés. Les communes de la CCLBA sont toutes couvertes par un PLU récent mais sur la CCCR il y a encore des communes dotées de POS obsolètes. C'est un réel problème au vu de la progression continue de la population. Il est à noter que la CCCR a pris la compétence urbanisme et peut donc élaborer un PLUi : il sera nécessaire de penser ce dernier en intégrant ces préoccupations. En effet, même si « *on possède une grande réserve foncière* » et que « *les gens veulent des grands terrains* », il faut avoir une vision prospective et rationaliser les choix pris et surtout se mettre en conformité avec la loi. Mais au-delà de l'espace urbanisé, il faut prendre en compte l'habitat en lui-même. Les deux CC ont mené une forte politique de l'habitat en mettant en place des OPAH, des PIG²⁴ et des PLH²⁵. Ces projets ont été des succès démontrant leur nécessité. Une politique de l'habitat est d'autant plus importante aujourd'hui avec les préoccupations sur la précarité énergétique et d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. Il sera essentiel de continuer les actions en faveur de l'habitat dans le nouveau projet de territoire pour adapter les politiques aux nouveaux parcours résidentiels et aux besoins d'aujourd'hui. Enfin, la population est toujours en attente de services. L'offre de services attendue dépend de la masse de population résidant sur le territoire, l'enjeu étant d'avoir un niveau de services acceptables pour un coût raisonnable. Les CC doivent rester très attentives aux exigences et besoins de leurs habitants. Ce secteur n'a été développé que sur deux thématiques spécifiques. La CCLBA a travaillé sur l'enfance et la jeunesse et la CCCR sur la mobilité avec la mise en place du transport à la demande.

Ces deux CC ont connu une forte augmentation démographique mais l'ont parfois subie sans réellement l'anticiper. Il est important de prendre en compte cette donnée et de fixer des seuils et objectifs dans le nouveau projet de territoire. Un enjeu sera de devenir un territoire attractif non plus uniquement de par sa position géographique mais par l'offre qu'il propose.

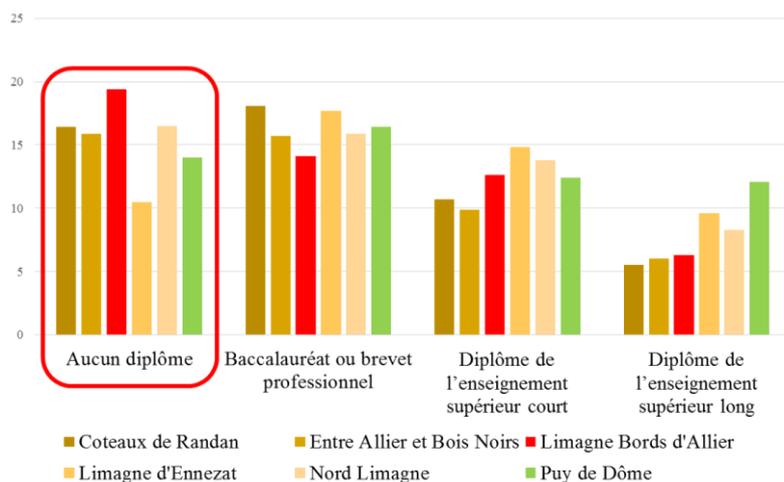
²¹ Cf. diagnostics : Développement économique, Chiffres clés de l'emploi, *Source INSEE*.

²² Cf. Diagnostics, Politique et cadre de vie, Chiffres clés du logement, *Source INSEE*.

²³ Cf. Diagnostics, Protection et mise en valeur de l'environnement, *Source DDT*.

²⁴ Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, Programme d'Intérêt Général : outils opérationnels visant l'amélioration du parc de logement privé grâce des procédures contractualisées avec un co-financement de l'Etat et des Collectivités.

²⁵ Plan Local de l'Habitat : document stratégique d'observation, de définition et de programmation des actions en faveur de la politique habitat logement.



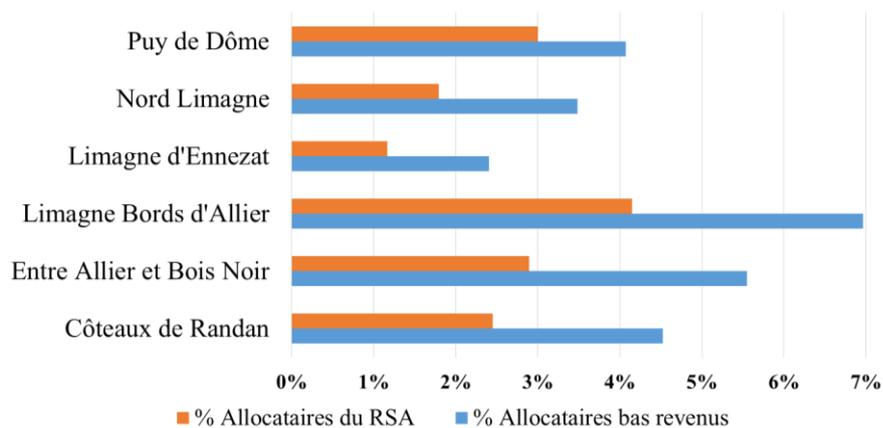
Source : INSEE, 2011

Figure 5 : Répartition de la population selon le niveau de formation

Table 3 : Comparatif des revenus médians par unité de consommation

	2006	2011	Augmentation
Limagne d'Ennezat	18 134 €	20 883 €	15%
Nord Limagne	16 761 €	19 436 €	16%
Puy de Dôme	15 607 €	19 256 €	23%
Coteaux de Randan	15 602 €	18 142 €	16%
Entre Allier et Bois Noirs	14 642 €	17 359 €	19%
Limagne Bords d'Allier	14 724 €	17 259 €	17%

Source : Géoclip, données 2012



Source : Caisse d'allocations familiales

Figure 4: Pourcentage d'allocataires sur la population en 2013

3.1.2 Un volet social important

Les directrices grâce à la connaissance de leurs territoires, ont ressenti l'intérêt et le besoin de réaliser un diagnostic social. Même sans les données chiffrées, elles avaient conscience de la précarité sociale existante sur leur territoire et souhaitaient en avoir une vision claire et précise pour permettre aux élus de mener une réflexion sur ce volet primordial. En effet, cette étude est importante car elle permet d'identifier des besoins particuliers des populations fragiles.

▪ **Précarité de l'emploi**

Le niveau de formation est une donnée clé pour l'insertion professionnelle puisqu'il définit les postes occupés et le niveau de rémunération. Sur les deux territoires, il y a un déficit de diplômés de l'enseignement supérieur. On constate également que plus de 15 % des plus de 15 ans ne possèdent aucun diplôme [Fig. 3]. Cette tendance ne va pas s'inverser dans les années à venir puisque seulement 31 % des 18-24 ans sont scolarisés contre 59 % dans le Puy de Dôme²⁶. Ce niveau de formation plutôt bas, limite l'employabilité et favorise les contrats précaires type emplois aidés. La CCLBA a un pourcentage de CDI ou de titulaires de la fonction publique en dessous de la moyenne départementale. De plus, l'étude des catégories socio-professionnelles montre que les cadres et professions intellectuelles supérieures sont sous représentés par rapport au périmètre de référence. Les retraités sont la catégorie dominante représentant 30 % de la population active. Le manque de formation et les conditions d'emploi affectent les revenus. On constate que les revenus médians par unité de consommation sont inférieurs à ceux du Puy de Dôme avec un écart de 2000 € pour la CCLBA²⁷ [Tab. 3]. Les revenus faibles participent au fort pourcentage d'allocataires à bas revenus et bénéficiaires du RSA²⁸ [Fig. 5]. Cependant, une donnée importante à prendre en compte est la baisse du chômage entre 2006 et 2011 sur les deux territoires et ceci contrairement à la tendance nationale. Le nombre de chômeurs a diminué alors que le nombre d'habitants a lui augmenté. Cette diminution s'accompagne d'un gain d'actifs ayant un emploi et de cadres et catégories supérieures.

Pour les élus, le manque de formation est le début de l'engrenage et est à l'origine de la précarité de l'emploi. Cette thématique a été fortement discutée lors des conseils communautaires et du premier séminaire notamment sur le manque de formation des jeunes. Selon eux, ce sont les problèmes de déplacement vers les établissements d'enseignement supérieur qui freinent les jeunes dans la poursuite de leurs études. Et, le transport scolaire n'étant pas une compétence communautaire, il a été demandé de réfléchir à la prise de toute la compétence scolaire comme l'a fait par exemple la communauté de communes du Pays de Courpière. Mais dans le contexte actuel, cela n'est pas une option qui a été explorée car bien trop compliquée à mettre en place. Cependant, le transport ne peut justifier seul ce manque de formation. Il est donc important de réfléchir à la cause du manque de motivation des jeunes et réfléchir à des actions à mettre en place comme des journées rencontres avec les professionnels ou encore favoriser l'apprentissage.

▪ **Les populations fragiles**

L'étude démographique montre que les jeunes entre 0 et 14 ans sont une des tranches majoritaires de la population sur les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et Coteaux de Randan. Le secteur de l'enfance et de la jeunesse est très important car il participe activement à l'attractivité et au dynamisme du territoire. De plus, pour les deux CC, c'est un besoin important au vu du nombre d'enfants. La CCLBA est très avancée dans ce domaine avec la structure de la maison de l'enfance et de la jeunesse. Mais il y a un manque de diversité de modes de garde pour les jeunes enfants avec la présence d'une unique micro-crèche sur les deux CC.

²⁶ « Insee - Dossier complet », http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codegeo=DEP-63.

²⁷ « Géoclip, Observatoire des territoires », consulté le 23 avril 2015, <http://franceo3.geoclip.fr/>.

²⁸ Données CAF, Chiffres clés 2013

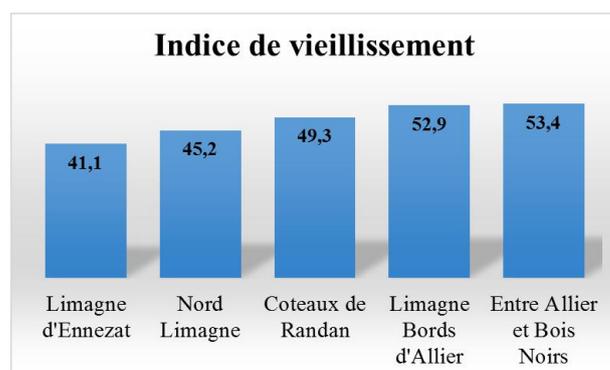
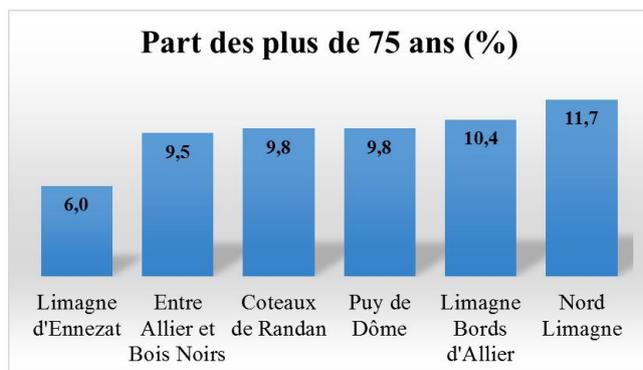


Figure 6 : Données sur la population des plus de 60 ans

Source : Géoclip, données 2011

Malgré un indice de vieillissement²⁹ favorable à la jeunesse, il ne faut pas négliger la population âgée. En effet, les plus de 75ans représentent 10% des habitants [Fig. 6]. De plus c'est une population qui a des besoins spécifiques en termes de services, d'habitat ou encore de soins. Les communautés de communes sont adhérentes à des SIAD pour la prise en charge des services à domicile qui est évaluée comme suffisante et satisfaisante par les élus. Trois EPHAD sont également présents. Lors des divers projets d'amélioration de l'habitat, des actions ont porté sur l'adaptation des logements à la perte d'autonomie. Mais il n'y a pas eu de réel recensement des logements adaptés disponibles pour faire l'état des lieux de l'offre. Enfin, la mobilité est souvent un souci pour les personnes âgées. La CCCR a mis en place un service de transport à la demande en 2006 en association avec le Conseil Départemental du Puy de Dôme et son dispositif Mobi Plus. Ce dispositif propose des déplacements à l'occasion de grands événements, comme la foire de Cournon ou le Sommet de l'élevage, mais également un service de navettes régulières. Les destinations proposées sont Vichy, Riom, Clermont et Randan. La CC prend en charge l'organisation et une partie du coût de la course et ce sont des taxis locaux qui réalisent les trajets. Le bilan est très positif avec une forte fréquentation et une satisfaction des utilisateurs. En revanche, ce type de dispositif est absent de la CCLBA.

Les deux EPCI sont engagées dans le schéma départemental de l'accueil des gens du voyage. Une aire d'accueil a été mise en place dans chaque CC avec une capacité cumulée de 31 places caravanes pour 14 emplacements. Les gens du voyage font en effet partie du « paysage » du territoire et y sont intégrés depuis longtemps. Ils représentent 3% de la population locale. Seule la CCLBA a créé des habitats adaptés pour les plus sédentaires. Ces logements sont un manque sur le secteur de la CCCR car des familles restent sur le territoire hors de l'aire et ne bénéficient pas de conditions décentes d'installation. De plus, il faut être vigilant et lutter contre le phénomène d'exclusion possible de cette population qui souffre de sa mauvaise réputation.

Dans ce contexte social, le domaine de la santé et de la prévention est primordial. Mais, même si l'ARS³⁰ ne classe pas le territoire en zone blanche, il y a un manque de médecins mais surtout de structures organisatrices. En effet, les médecins ne sont pas regroupés et ne proposent par exemple pas de système de garde pour assurer les consultations. Les habitants sont en demande d'une meilleure prise en charge.

3.1.3 Une économie au ralenti

Le secteur économique est un secteur clé du développement local. En effet, il participe activement à l'attractivité d'un territoire et permet de générer des bénéfices financiers permettant la réalisation de projets d'envergure. Cependant, sur les deux communautés de communes, la dynamique économique est assez faible.

▪ La démographie des entreprises

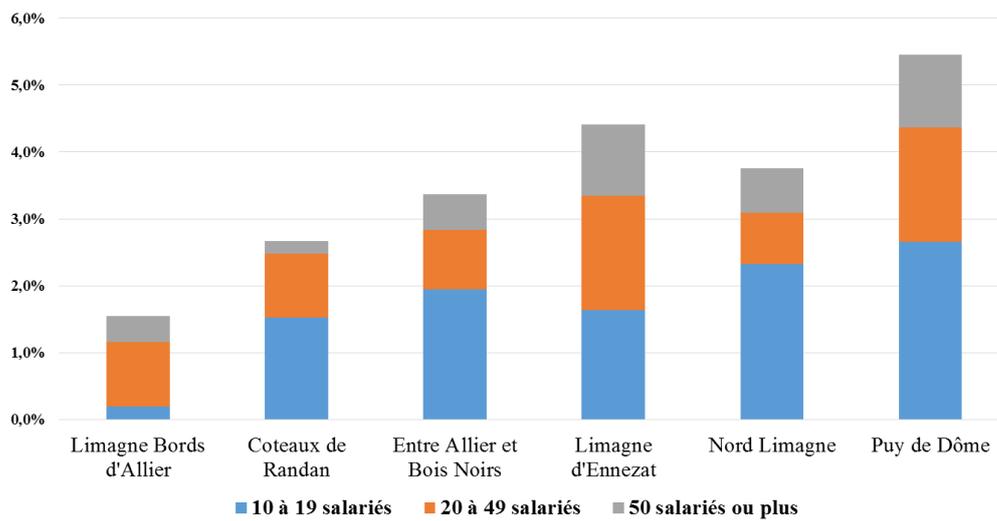
Tout d'abord, il y a une concentration d'emploi assez faible avec un rapport emploi/actif inférieur à 50%. C'est-à-dire que sur 100 actifs, moins de 50 peuvent travailler sur place. Ce bassin d'emploi limité favorise la mobilité vers les agglomérations. Il y a un réel déficit d'entreprises de plus de dix salariés [Fig. 8]. Les plus gros employeurs sont dans le secteur de l'administration publique et la santé avec notamment les trois EPHAD présents sur le territoire. Les plus grosses entreprises se trouvent au sein de la CCCR. Au-delà de la création d'emplois, une démographie entrepreneuriale dynamique permet d'augmenter les recettes fiscales. En effet, la fiscalité des entreprises génère des ressources importantes pour une collectivité. La communauté de communes Limagne d'Ennezat par exemple dégage 107 € par habitant via la cotisation foncière des entreprises (en lien notamment

²⁹ Indice de vieillissement : Rapport de la population des plus de 60 ans à celle des moins de 20 ans, Source INSEE

³⁰ Agence Régionale de la Santé, données de l'étude santé du Pays Vichy Auvergne



Figure 8 : Charte graphique du gîte d'entreprises des Coteaux de Randan



Source : INSEE, CLAP 2013

Figure 7 : Répartition en % des établissements en fonction du nombre

avec la présence de Limagrain) contre seulement 18 € sur la CCLBA³¹. La présence des entreprises est donc une donnée sociale et financière très important.

Les deux territoires possèdent une zone d'activité mais leur développement n'est pas optimal. En effet, bien que celle de la CCLBA soit quasiment complète, elle n'a pas attiré de nouveaux entrepreneurs, seulement des entreprises déjà présentes sur le territoire. Certaines ont pu se développer mais le règlement de la zone d'activité a autorisé les artisans à associer leurs habitations personnelles à leurs ateliers. Ce mode de gestion ne rend pas optimal l'exploitation de la zone. Il est à noter que la CC possède une réserve foncière pouvant être convertie en ZA. Cependant, pour que la création d'une ZA porte ses fruits, il est nécessaire de la penser minutieusement et d'en faire un réel projet, en lui donnant une orientation thématique (télétravail par exemple) ou de l'inscrire dans une démarche de développement durable. La CCCR, pour sa part, a décidé de coupler un gîte d'entreprises à sa ZA [Fig. 7]. Le bilan de ce dispositif est mitigé, en effet, même si les gîtes sont occupés, cela n'a pas donné lieu à la création d'entreprises depuis la création de la zone en 2008. Afin d'améliorer la notoriété de cette zone, la CC a réservé une page dans l'annuaire économique de Vichy Val d'Allier. Le positionnement de la ZA peut-être un des freins au développement. En effet, bien que proche de l'agglomération vichyssoise, elle est enclavée dans la forêt et voisine de l'aire d'accueil des gens du voyage. Il est important de repenser sa promotion pour la dynamiser.

▪ Commerce et artisanat

Les commerces de proximité sont au cœur de la dynamique territoriale. En effet, ils génèrent de l'économie, des services à la population et créent un lien social. Ils sont partie intégrante de la construction de l'attractivité d'un territoire. Sur les deux communautés de communes, il y a très peu de commerces et ceux-ci ne sont pas diversifiés. On l'a vu, les actifs vont vers l'extérieur et consomment sur leur lieu de travail. Selon certains élus, il n'y a plus de demande suffisante sur les territoires pour tirer l'offre. Mais pour d'autres, le problème est à prendre dans l'autre sens. Il faut créer de l'offre pour générer la demande. Ce raisonnement est un des fondements du développement territorial où le territoire est moteur de son propre développement. La création et le maintien des commerces est importante pour faire vivre les territoires ruraux. Une opportunité pour cela est l'association avec l'ARDTA. En effet, elle met à disposition des collectivités un service de prospection pour les artisans et les commerçants constituant une réelle opportunité pour en attirer.

L'artisanat est assez bien développé mais pas assez diversifié. En effet, les corps relatifs au bâtiment, comme les plombiers, électriciens, carreleurs ou autre, sont largement présents sur les deux territoires³². Cependant, il s'agit en majorité d'entreprises individuelles et dont le siège est souvent l'habitation de l'artisan lui-même. Cette configuration pose problème pour les reprises d'activités hors cadre familial. Ensuite, l'artisanat hors "bâtiment" est quant à lui est sous représenté et très peu diversifié. Ce secteur peut être une réelle opportunité de développement. Tout d'abord avec les corps de métiers "usuels" comme fleuristes, coiffeurs, opticien et autres qui permettront aux habitants de consommer sur place. Mais un deuxième créneau peut-être exploité, celui de l'artisanat spécialisé. Certains savoir-faire sont rares et peuvent être recherchés, on peut qualifier ça "d'artisanat de niche". Cette spécialisation permettrait à la fois de générer de l'économie et d'avoir une nouvelle notoriété.

▪ Le tourisme

Ces deux territoires ne sont pas des secteurs ayant un gros potentiel touristique mais ils possèdent tout de même de nombreux atouts. Tout d'abord l'espace naturel, la forêt de Randan et les bords d'Allier sont un patrimoine important et de qualité. La CCLBA a mené une large opération d'aménagement des rives. Le val d'Allier est une opportunité de développement étudiée dans le cadre du syndicat métropolitain, ce qui pourrait bénéficier aux deux CC.

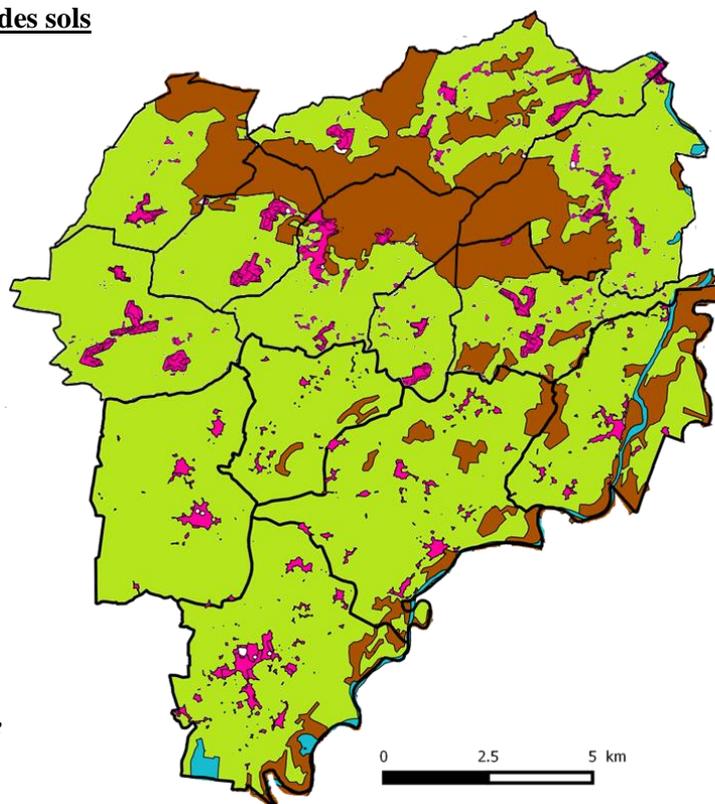
³¹ Collectivités locales, Le portail de l'Etat au service des collectivités, Données budgétaires

³² Données issues de l'annuaire des commerçants et artisans des communautés de communes

Carte 8 : Occupation des sols

Légende

- Bâti
- Eau libre
- Forêt
- Agriculture



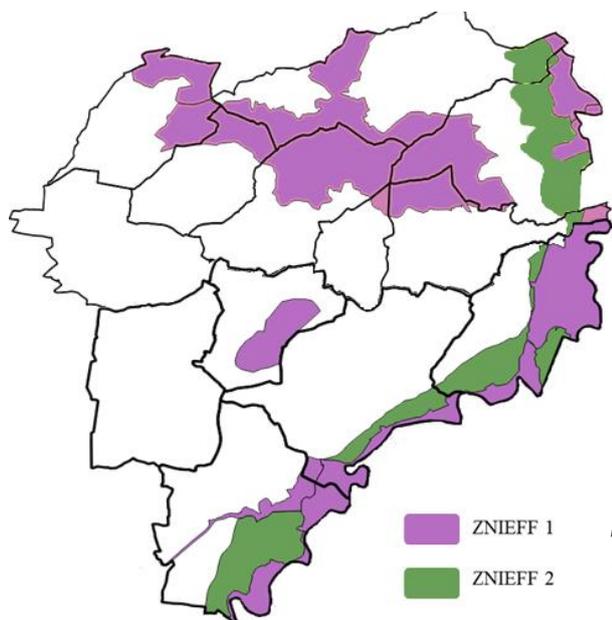
Source : BD Carto, CRAIG
 Conception : Claire Dussailant-Serre

Table 4 : Evolution du nombre d'exploitations agricoles

	1988-2000	2000-2010
Entre Allier et Bois Noirs	-40%	-8%
Limagne d'Ennezat	-41%	-18%
Nord Limagne	-37%	-13%
Limagne Bords d'Allier	-35%	-14%
Coteaux de Randan	-25%	-22%

Source : AGRESTE

Carte 7 : Zones ZNIEFF de la CCLBA et CCCR



- ZNIEFF 1
- ZNIEFF 2

Source : BD Carto, CRAIG
 Conception : Claire Dussailant-Serre

Ensuite il y a un patrimoine bâti intéressant avec les tanneries de Maringues et le Domaine Royal de Randan. Le tourisme bien que limité est bien exploité. Cependant, il y a un déficit critique en termes d'hébergement et de restauration. C'est un handicap majeur pour attirer les touristes ou même les locaux souhaitant découvrir leur territoire. Mais c'est un domaine qui doit être à l'initiative de privés pour fonctionner correctement. La collectivité doit servir de moteur du développement mais pas le porter. Elle peut par exemple faire un appel d'offres à projet ou mettre en place un système d'aides financières. Mais même si le tourisme semble particulièrement motiver les élus, il ne s'agit pas forcément là d'un dossier prioritaire, en comparaison de l'économie d'entreprise, du social et de la question de la réforme territoriale. En effet, la fréquentation touristique n'est pas suffisante pour générer de nombreux profits.

3.1.4 La compétence tourisme/agriculture peu exploitée

Lors de tous les échanges, les acteurs définissent leur territoire comme rural ayant un cadre de vie agréable avec ses forêts et ses cours d'eau. Le terme le plus souvent employé dans sa caractérisation est « Limagne ». L'agriculture et l'environnement sont donc deux piliers du territoire. Cependant, seule la CCLBA a pris la compétence protection et mise en valeur de l'environnement et elle n'est pas très développée.

Comme il a été vu précédemment, les deux EPCI se situent dans la petite région agricole de la Limagne agricole. Les terrains possèdent des sols à très haute valeur agronomique permettant les grandes cultures et de hauts rendements. On trouve d'ailleurs le leader du secteur, Limagrain, à quelques kilomètres dans le Biopôle sur le territoire de la CC Limagne d'Ennezat, voisine de la CCLBA. L'occupation majeure des sols est donc l'agriculture [Carte 7]. C'est la vocation initiale et historique de ce secteur. Pourtant, lorsqu'on regarde l'évolution du nombre d'exploitations agricoles on constate une réelle et inquiétante diminution. Entre 2000 et 2010, la CCLBA a perdu 14% de ses exploitations et la CCCR 22%³³ [Tab. 4]. La courbe de tendance montre que cette diminution atteindra un seuil critique dans les années 2030. Les élus ont objecté lors du conseil communautaire que le nombre d'exploitations agricoles diminue mais que la SAU exploitée reste constante et donc que les terrains ne sont pas en danger d'enfrichement. C'est une vision des choses assez réductrice qui minimise l'impact social et n'anticipe pas sur le long terme. En effet, ce phénomène conduit à une augmentation forte de la SAU moyenne des exploitations. Ces grandes surfaces rendent difficile l'accès aux terres pour les jeunes agriculteurs notamment hors cadre familial. A l'avenir, ces « mégas exploitations » risquent de ne pas trouver de repreneurs et de devenir des terrains pour des investisseurs ou des terrains à bâtir (lorsque l'on a de nombreux hectares, on est plus enclin à en céder car le prix est avantageux et la perte minime) ; ce qui amplifierait l'étalement urbain au détriment de l'espace naturel agricole. De plus, il y a une perte du tissu social historique des agriculteurs qui représentaient la majeure partie de la population. Et au-delà de la démographie agricole, il faut noter le manque de diversification. On trouve très peu de petites exploitations de maraîchage par exemple et de transformation à la ferme. Or les circuits courts sont un bon moyen de développement local touchant à la fois le volet économique et social.

Au-delà du pan agricole, le territoire possède un patrimoine naturel important. Une grande partie de l'espace naturel est classé ZNIEFF 1 et 2 avec notamment le val d'Allier et la forêt de Randan [Carte 8]. Ce sont des zones d'intérêt écologique importantes qu'il est nécessaire de préserver. Les bords d'Allier ont été exploités à des fins touristiques mais pas « pensés » en terme d'environnement. Un autre souci est que la forêt est en majeure partie du domaine privé, rendant sa gestion impossible.

Ces thématiques sont des enjeux majeurs pour demain et ne sont pourtant pas étudiées au niveau local. Même lors de la présentation des résultats du diagnostic, le sujet n'a soulevé aucune remarque et peu d'intérêt.

³³ Cf. Diagnostics, Protection et mise en valeur de l'environnement, *Source Agreste*.

3.1.5 Tableau récapitulatif des Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces sur les deux territoires

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Démographie en hausse ➤ Nouveaux arrivants jeunes et actifs ➤ Courbe du chômage en baisse ➤ Zones d'activités couplées à un gîte d'entreprise ➤ Services assez bien répartis ➤ Terres agricoles de qualité à haut rendement économique ➤ Territoires centraux avec bon maillage routier ➤ Un espace naturel de qualité ➤ Atouts touristiques 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Actifs travaillant à l'extérieur ➤ Economie ralentie avec peu d'employeurs ➤ Manque de commerces de proximité ➤ Niveau de formation bas ➤ Nombreux allocataires ➤ Logements anciens ➤ Diminution critique et constante du nombre d'exploitations agricoles ➤ Petite structure ayant une masse démographique faible
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Position stratégique dans la plaque urbaine ➤ Attractivité démographique ➤ Développement de la filière agroalimentaire ➤ Pôle métropolitains ➤ Formation de communes nouvelles 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Influence urbaine grandissante ➤ Problèmes d'organisation médicale ➤ Diminution des dotations financière ➤ Faible portée du Pays Vichy Auvergne ➤ Etalement de l'urbain ➤ Fuite des bourgs vers la périphérie ➤ Refonte territoriale plus subie que choisie

3.2 Les séminaires, une réflexion sur la stratégie

3.2.1 Séminaire 1 : « Nos enjeux nos priorités »

Le premier séminaire s'est donc déroulé indépendamment sur chacun des deux territoires. Après une présentation des grilles AFOM³⁴ établies par le bureau d'étude à partir du diagnostic réalisé par la stagiaire, les participants ont été invités à réfléchir sur les enjeux de leur territoire, les besoins et priorités des habitants et des communes ou EPCI. Les échanges ont été riches et ont montré une grande convergence des idées entre les groupes mais aussi entre EPCI. On voit que ces territoires en sont à un stade similaire et partagent les mêmes questionnements et souhaits pour le futur.

Les résultats des échanges sont mis en parallèle ci-dessous. Les listes d'enjeux et de priorités sont classées dans l'ordre priorisé par les acteurs.

³⁴ Cf. Compte-rendu des séminaires en annexes

ENJEUX	
Limagne Bords d'Allier	Coteaux de Randan
Stopper la perte des services privés comme les commerces	Maintenir et développer l'emploi
Exister, être reconnus, devenir "incontournables"	Renforcer l'esprit communautaire : entre élus, entre habitants, créer du lien social, ...
Travailler sur la mobilité difficile	Maintenir et développer les services dans tous les domaines
Avoir les moyens financiers de nos ambitions	Développer le secteur de l'enfance-jeunesse
Développer et organiser l'offre de santé	Développer et organiser l'offre de santé
Renforcer l'attractivité économique	Développer l'offre culturelle
Travailler sur l'esprit de solidarité intergénérationnelle	Continuer les actions en faveur de l'habitat et du logement
Continuer les actions en faveur de l'habitat et du logement	Conserver la qualité de l'offre touristique actuelle et la développer
Conserver la qualité de l'offre touristique actuelle et la développer	

Le débat sur les enjeux était tout à fait libre entre les acteurs. Le cabinet conseil n'intervenait que pour dynamiser les échanges. Ces derniers ont permis de mettre en relief certaines différences entre les priorités des deux communautés de communes en fonction de leurs actions passées ou de leur historique. Ainsi la CCLBA souhaite travailler sur la mobilité. En effet, elle n'a jamais menée de réflexion sur ce thème contrairement à la CCCR qui a donc mis en place un service de transport à la demande en partenariat avec le Conseil Départemental du Puy de Dôme. A l'inverse, la CCCR veut pour sa part développer son secteur enfance-jeunesse. En effet, la seule action est la mise en place d'un stage « ado » pendant quinze jours au mois de juillet. La compétence ALSH³⁵ est communale et il apparaît que la structure d'accueil de la ville de Randan nécessite des améliorations. La capacité d'accueil est faible et pénalise les autres communes. Le conseil communautaire réfléchit à prendre la compétence communautaire pour développer l'offre. Cependant, à l'aube des fusions, la mise en place reste un questionnement. En effet, si la CCLBA et la CCCR devaient fusionner, sera-t-il pertinent de multiplier les structures ? Enfin, le développement de l'esprit communautaire est le deuxième enjeu pointé par les élus de la CCCR. Cela met en évidence la cohésion fragile au sein de l'EPCI.

Les besoins et priorités des habitants ont quant à eux été préalablement listés par le cabinet MATI de façon non exhaustive et les élus et personnes ressources n'avaient qu'à les classer par ordre de priorité. Cette méthode a permis de mettre en évidence des priorités similaires à celles identifiées par le travail sur les enjeux, mais a pu créer un biais dans les réflexions et les résultats.

Besoins et priorités estimés des habitants	
Limagne Bords d'Allier	Coteaux de Randan
Service de santé	Emploi et formation
Emploi et formation	Service de santé
Déplacements	Services liés à l'enfance
Aide aux porteurs de projets	Services personnes âgées
Habitat logement	Habitat logement

³⁵ ALSH : Accueil de loisir sans hébergement

Besoins et priorités des communes et EPCI	
Limagne Bords d'Allier	Coteaux de Randan
Mutualisation groupement de commande	Mutualisation groupement de commande
Aide au conseil et appui au montage de dossier	Aide au conseil et appui au montage de dossier
Accompagnement de projets	Accompagnement de projets

Les besoins exprimés pour les communes et les EPCI sont identiques et priorisés de la même manière. Ce qui est le plus important aujourd'hui c'est de mutualiser les moyens et développer l'ingénierie. En effet, les CC ont des moyens humains limités et avec l'acquisition de nouvelles compétences comme l'urbanisme ou la gestion des milieux aquatiques, il sera nécessaire à l'avenir de renforcer les équipes. Il y a un certain écart entre ce dernier classement et les discours lors des entretiens ou des échanges annexes. Ainsi, même si les élus s'accordent sur la nécessité de mutualisation, ils ont du mal à réfléchir au schéma de mutualisation, expliquant souvent « qu'ils n'ont rien à mutualiser ». Il y a une peur de perdre ses prérogatives et de ne plus gérer sa propre commune. Lors de l'élaboration du schéma à venir, il sera essentiel de bien communiquer avec les élus mais aussi les agents. Il faut leur démontrer le bienfondé de la démarche et les bénéfices associés tout en les rassurant sur leur rôle et leur pouvoir de décision.

3.2.2 Séminaire 2 : Enjeux partagés et défis communs

Ce séminaire a été le premier séminaire de croisement inter-EPCI. Les réflexions se sont construites autour du territoire « CCLBA/CCCR » considéré comme une seule entité. Lors des réflexions sur les ambitions des CC, les perspectives entre urbain et rural ou encore les points forts et points faibles du territoire, plusieurs sujets ont été récurrents et longuement débattus, comme le tourisme occultant des thématiques qui auraient pu l'être comme la protection de l'environnement ou l'insertion.

Les acteurs souhaitent un territoire avec une identité forte pour une reconnaissance à l'échelle de la nouvelle grande région. Dans un tel périmètre avec deux plaques urbaines importantes, il est difficile pour des territoires ruraux de trouver leur place. Pour eux, leur réelle force c'est leur cadre de vie, il faut donc développer les services pour continuer d'attirer de la population et préserver leur environnement. Ils pensent également que les deux thématiques essentielles sont le développement économique et le tourisme mais c'est ce dernier qui est leur véritable fer de lance. La majorité des points forts cités y font référence avec la forêt, les bords d'Allier, le château de Randan, les tanneries de Maringues, etc. Et leurs idées de projets sont souvent touristiques. De plus, selon les participants, la perspective majeure de l'intégration de l'urbain et du rural dans le cadre du pôle métropolitain, c'est de développer le tourisme. Mais, même si ce dernier est générateur d'économie, il n'est pas suffisant pour rendre un territoire dynamique et attractif. De plus, c'est une compétence qui a déjà été développée et qui est probablement à son maximum. En effet, ces territoires n'ont pas un potentiel touristique très fort. De plus des thématiques centrales comme l'économie et le social sont aujourd'hui prioritaires.

Ils sont aussi assez lucides quant aux points faibles de leur territoire. En effet, ils ont relevé le manque de services et de commerces de proximité et la dévitalisation des centres-bourg. Ils ont intégré que leurs territoires sont devenus en quelques sortes des territoires « dortoir » même si ils ne l'avouent qu'à demi-mot. En effet, ils sont conscients que la population active va vers l'extérieur et que les habitants ne font plus réellement vivre le territoire devenu « territoire d'habitation ». Mais les conséquences sont perçues diversement. Pour certains, il est important de devenir un point d'attraction global et cela sera suffisant pour maintenir sa population et être dynamique socialement et économiquement. Pour d'autres, « *tant qu'on attire des nouveaux habitants c'est qu'on est un*

territoire qui marche »³⁶. Une démographie dynamique est essentielle pour le développement des territoires, néanmoins elle n'est pas suffisante. On voit qu'un des problèmes lors des débats sur les points faibles/points forts est la réflexion sur les causes et les solutions. Par exemple, sur les problèmes de dynamisme des zones d'activités, il a été évoqué :

- le manque d'accès à l'autoroute alors que la bretelle de Lezoux est à moins d'un quart d'heure
- le fait que la région dicte la politique économique en faveur des agglomérations et donc que les communautés de communes n'ont pas de moyens d'agir pourtant elles peuvent prospecter les porteurs de projets, créer un service d'aide ou encore aménager des locaux commerciaux pour attirer des commerces ou artisans comme un boucher ou un bureau tabac/presse.

Cette vision des choses à orienter le débat sur des enjeux pour lesquels il est à priori aisé de trouver des leviers d'actions, comme par exemple le tourisme, mais qui ne sont pas forcément prioritaires. Il est important que lors des prochains séminaires les élus réfléchissent à leurs réels besoins et cherchent des solutions plutôt que de bâtir leurs enjeux sur les actions auxquelles ils pensent naturellement.

3.3 Quelles perspectives à l'heure actuelle ?

Aujourd'hui il est certain que la CCLBA et la CCCR devront fusionner d'ici 2017. La proposition du Préfet sera sûrement qu'elles s'associent à la CCNL. Il est donc prioritaire de réfléchir à la pertinence de cette fusion et d'étudier tous les scénarios possibles pour permettre au territoire de se développer de façon optimale. Les élus devront faire preuve d'ouverture d'esprit lors des prochains séminaires pour envisager toutes les possibilités.

Ensuite, même si les périmètres ne sont pas sûrs à 100%, il convient de finaliser les projets de territoire. Rester inactif en attendant les fusions risque en effet de mettre un point d'arrêt à la dynamique territoriale. De plus, lors des nouvelles alliances, il y aura forcément un long moment d'adaptation et de tâtonnement pour trouver un nouveau mode de fonctionnement et des projets fédérateurs et structurants. Ainsi, les actions définies aujourd'hui permettront d'avancer demain. Il ne faut pas non plus oublier les luttes de pouvoirs et de légitimité qui risquent de se produire. Avoir une vision claire, prospective et structurée de son territoire sera un atout indéniable lors des discussions. Ce projet de territoire, c'est la clé du développement des territoires actuels mais aussi des nouveaux.

Enfin, l'enjeu majeur pour ces territoires est de repenser leur attractivité. En effet, aujourd'hui l'attraction est quasiment exclusivement due à la position géographique stratégique dans la plaque urbaine. Mais à l'avenir, le cadre de vie et le prix du foncier suffiront-ils à maintenir les habitants sur le territoire ou en attirer de nouveaux ? De plus, avec un système de « cités dortoirs », on limite le développement possible des territoires ce qui rend difficile de mener de grands projets d'envergure comme le centre aquatique mis à l'étude précédemment. Le but est de devenir un territoire attractif grâce à son offre. Pour cela le développement de l'économie, de l'emploi et des services est essentiel. Il faut « *devenir son propre bassin de vie en attirant les consommateurs sur place* ». En effet, l'objectif est non-plus d'attirer des habitants mais des consommateurs sur le territoire pour le faire vivre que ce soit économiquement ou socialement. Cependant, il ne faut pas oublier la préservation des espaces naturels. En effet, le développement du territoire ne doit pas se faire au détriment des enjeux relatifs à la consommation de l'espace. Un des défis majeur est de trouver un compromis entre extension et préservation.

³⁶ Citation d'un élu lors des échanges en petit groupe lors du premier séminaire

4 Travail sur la refonte des périmètres

4.1 La « Grande Limagne » : le projet coup de cœur

Le leitmotiv porté par les élus a été dès le départ le projet de fusion « Grande Limagne ». Cet EPCI « idéal » serait composé de la CCLBA, la CCCR et les communautés de communes Nord Limagne, Limagne d'Ennezat et Entre Allier et Bois Noirs.

4.1.1 Un projet plébiscité mais pas partagé

Cet EPCI représenterait plus de 40 000 habitants, ce qui serait un atout de taille. En effet, le poids démographique d'une telle structure permettrait de « peser » dans la balance territoriale. Ainsi, le rural pourrait exister dans la plaque urbaine, garder son identité et faire valoir ses intérêts. C'est d'ailleurs une des motivations en faveur du projet « Grande Limagne ». Mais au-delà de la question de l'effectif de population, ce territoire tient à cœur aux élus pour des raisons identitaires et historiques. Comme vu précédemment, la Limagne, en tant qu'entité agricole, définit le territoire et joue un réel rôle fédérateur. Il avait d'ailleurs été question de mettre en place un SCoT Grande Limagne basé sur la cohérence des territoires. Ce projet, bien qu'avorté, fait écho à une habitude de travail en coopération. De nombreux projets ce sont menés ensemble comme la mise en place du PLH, la réflexion pour le projet d'un centre aquatique ou encore la charte architecturale et paysagère. De plus, la CCLBA, la CCCR et la CCNL sont toutes les trois adhérentes au Pays Vichy Auvergne.

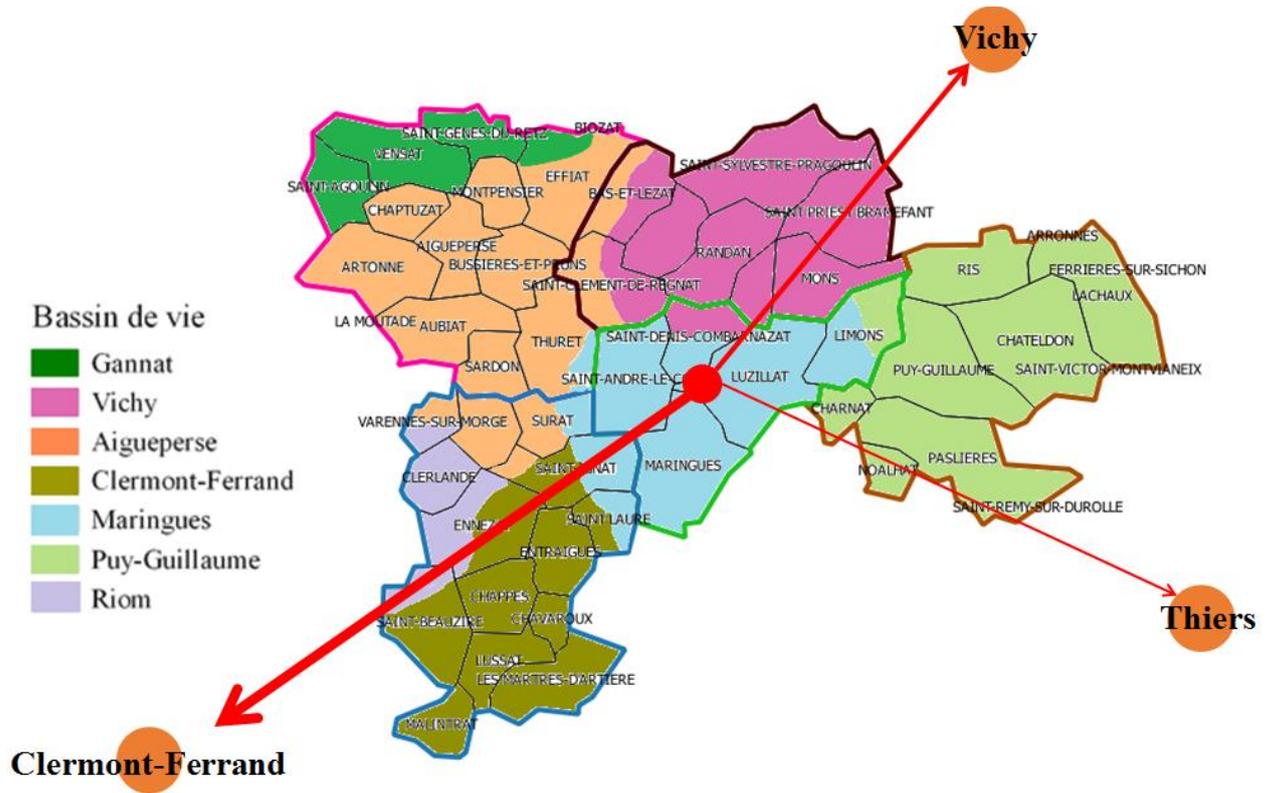
C'est de ce projet de périmètre qu'est née l'idée de mutualiser la réflexion sur le projet de territoire. Le but était de réfléchir ensemble pour élaborer une politique cohérente et préparer les fusions futures. Mais seules la CCLBA et la CCCR ont concrétisé cette association. Les raisons sont diverses selon les CC. La CCNL n'était pas encore dans cette dynamique-là : réaliser un projet de territoire n'était pas à l'ordre du jour sur son territoire. La CCEABN et la CCLE ont quant à elles une vision différente de ce que devraient être les nouveaux périmètres. La CCEABN souhaite se tourner vers Thiers, son bassin de vie. La CCLE ne souhaite pas rejoindre ce projet, espérant pouvoir rester seule. Malgré tout, la CCLBA a tout de même réalisé une contribution à l'attention de la commission départementale de coopération intercommunale, CDCI, préconisant le projet « Grande Limagne » pour établir le pré-projet de schéma départemental de coopération intercommunale. Ce dernier a été proposé le 11 mai 2015 et propose que :

- la CC Entre Allier et Bois noir fusionne avec les EPCI autour de Thiers
- les CC Limagne Bords d'Allier, Coteaux de Randan, Nord Limagne et Limagne d'Ennezat fusionnent ensemble formant une EPCI
- La CC Limagne d'Ennezat peut à défaut, si elle le souhaite, se tourner vers une fusion avec Riom Communauté et Volvic Sources et Volcan.

Suite à cette proposition, la CCEABN a validé son adhésion autour de Thiers. La CCLE elle, a pris une délibération au niveau communal précisant que si elle ne pouvait rester seule elle souhaitait rejoindre Riom Communauté. La CCNL quant à elle ne s'est toujours pas positionnée clairement entre la fusion « Limagne » ou la possibilité qu'elle rejoigne également Riom.

Le manque d'engagement de la CCNL sur les questions de périmètres est un problème pour la réflexion menée par la CCLBA et la CCCR. En effet, suite à la proposition de la CDCI et les décisions politiques des CC voisines, le futur EPCI « idéal de substitution » serait toujours dans cet esprit celui de l'espace rural de la Limagne mais restreint à la CCLBA, la CCCR et la CCNL. Ce périmètre semblait d'emblée un choix évident pour la majorité des élus avant même l'état des lieux des différents territoires. Mais peut-on construire une réflexion centrée sur cet EPCI sans connaître clairement le choix des élus de Nord Limagne ? De plus, reflète-t-il vraiment une entité cohérente et représentative des bassins de vie ?

Carte 9 : Territoires vécus vus par les acteurs locaux



Source : Entretien réalisés avec les acteurs locaux
Conception : Claire Dussailant-Serre

4.1.2 Les territoires vécus vus par les acteurs

Les bassins de vie établis par l'INSEE sont souvent critiqués pour leur manque de prise en compte du terrain. En effet, ils sont définis uniquement par des critères statistiques de temps/distances pour l'accès à des services et à l'emploi. Les élus du territoire ont dès la première rencontre souligné ce biais et souhaité travailler sur les territoires vécus, réelle vision des acteurs d'un territoire pour mieux comprendre son fonctionnement. Suite aux entretiens, une carte a pu être établie [Carte 9]. On constate que les bassins de vie de l'INSEE et les territoires vécus sont assez similaires. Ce sont surtout les communes des franges qui se trouvent divisées entre deux pôles de vie.

Sur la carte il est important de noter que Maringues et Aigueperse ont leur propre bassin de vie et surtout que la CCLBA est quasiment autocentrée sur elle-même. En revanche, la CCCR est tournée vers Vichy, ce qui est confirmé par les flux. Ces derniers prennent en compte les trajets domicile-travail et les lieux de consommation comme les achats de biens alimentaires. On constate donc que la CCCR a des liens limités avec les deux autres EPCI et que son pôle de vie est l'agglomération de Vichy. Cette attraction vichyssoise est favorisée par la proximité géographique mais aussi par l'offre proposée en termes de services et de consommation. Ainsi, il pourrait être plus cohérent pour la CC de se tourner vers VVA.

Un autre facteur à considérer dans l'analyse de cette carte c'est l'analyse du discours concomitant. En effet, lors des échanges, les acteurs ont toujours évoqué spontanément Vichy et Maringues. En revanche, Aigueperse n'a jamais été abordé sans un questionnement de ma part sur le sujet. On constate donc que même si il y a une habitude de travail entre les CC, les liens ne sont pas forcément très évidents entre elles. Ce qui remet encore un peu plus en question la fusion entre ces trois EPCI. Ce périmètre n'est pas dénué de sens mais il semble qu'il y ait possibilité de réaliser des fusions plus cohérentes et/ou plus profitables pour les CC. C'est ce que nous étudierons au travers de divers scénarios.

Avant d'aborder ces scénarios, il convient cependant de présenter et d'explicitier un nouveau dispositif : le statut de commune nouvelle créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) pour favoriser le regroupement de communes, et modifié par la loi du 16 mars 2015 « relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes » pour en faciliter la création en instaurant un pacte financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016.

4.2 La commune nouvelle, un outil à ne pas négliger

Les deux directrices des EPCI ont souhaité avoir une réelle réflexion sur le dispositif des communes nouvelles. En effet, il leur semblait que cela pourrait donner un souffle nouveau aux communautés de communes et faciliter la refonte des périmètres.

4.2.1 La création d'une commune nouvelle

La commune nouvelle est une collectivité territoriale qui se substitue à plusieurs communes contiguës. Celles-ci subsistent sous forme de « communes déléguées » reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue, sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle. Le Conseil municipal de la commune nouvelle a donc la maîtrise du maintien ou non de ses diverses communes déléguées.

- **Pourquoi engager cette démarche**

La commune nouvelle permet tout d'abord de répondre aux nouveaux enjeux territoriaux et politiques. Aujourd'hui, la réforme territoriale vise à élargir les périmètres intercommunaux, renforcer les mutualisations et les contraintes financières. Devenir une commune nouvelle répond aux enjeux territoriaux, politiques et financiers.

L'enjeu de demain est d'exister au sein d'une grande communauté grâce à une forte identité et une représentation plus importante. La fusion des EPCI va entraîner des nouveaux schémas d'organisation et la gouvernance sera toujours répartie sur les communes. Ainsi, il apparaît clair que plus une commune est importante plus elle peut avoir de l'impact dans les décisions et les orientations du territoire. La représentation dans le conseil étant fonction de la population communale, une commune plus étendue obtiendra plus de sièges. Un nombre de conseillers plus important augmentera les possibilités d'obtention potentielle du poste de président ou de vice-président.

A l'heure actuelle, il est essentiel de répondre aux enjeux économiques et d'efficacité. En effet, les contraintes budgétaires sont aussi une réalité d'aujourd'hui. Les baisses de dotation et de financement limitent les capacités budgétaires des collectivités. En s'associant, les communes mutualisent leurs moyens et peuvent ainsi faire des économies d'échelles et financières (voir paragraphe suivant). Mais au-delà des économies, la mise en commun des moyens, qu'ils soient financiers, matériels ou humains, permet d'augmenter l'efficacité et l'efficience des services mais surtout de les pérenniser.

4.2.2 Le fonctionnement d'une commune nouvelle

Les communes nouvelles ont les mêmes compétences que les autres communes. Elles comprennent des communes déléguées ayant un rôle proche de celui des arrondissements municipaux. Elles possèdent un conseil municipal et un maire. A noter que jusqu'aux prochaines élections en 2020, les conseillers municipaux gardent leurs sièges et les maires des communes fondatrices sont de droit maires délégués. Le choix du nouveau maire et de ses adjoints se fait dans les mêmes conditions qu'habituellement. Un maire d'une des communes peut-être candidat au poste de maire de la commune nouvelle. Les communes déléguées conservent leur nom et leurs limites territoriales mais elles ne seront plus considérées comme des collectivités territoriales. Elles deviennent automatiquement des communes déléguées, sauf décision contraire d'une commune. Chacune des communes déléguées possède un maire et un ou plusieurs adjoints. Il y a possibilité de maintenir un conseil municipal. Les mairies deviendront des mairies annexes pour le service à la population comme le service d'état civil.

La commune nouvelle bénéficie de la fiscalité communale. Elle doit unifier les impôts locaux avec les taux et les abattements appliqués par les communes. Elle perçoit la somme des dotations d'État dont bénéficiaient les communes ainsi que la dotation globale de fonctionnement, DGF, de l'EPCI. Les communes nouvelles bénéficient ainsi de nombreux avantages financiers : exonération de la baisse de DGF, bonification de la DGF, maintien de la dotation de solidarité rurale, dotation de consolidation, soutien aux projets d'investissement. Ces avantages ne sont pas négligeables puisque par exemple, en tant qu'EPCI la CCLBA subirait une diminution de DGF d'environ 100 000 €, passant de 260 000 € en 2013 à 160 000€ en 2017.

4.2.3 La réflexion sur le territoire de la CCLBA et CCCR

Créer une commune nouvelle c'est aussi s'affranchir d'établir un pacte financier et un schéma de mutualisation intercommunale. Ces documents sont complexes et demandent énormément de temps à réaliser. Avec la commune nouvelle, la mutualisation et l'organisation fiscale se feront naturellement. Grâce aux communes déléguées, la proximité avec la population est maintenue puisque les mairies resteront à sa disposition pour tous les actes d'état civil par exemple. Le maire délégué possède toujours son pouvoir d'officier civil et d'instruction des droits du sol. Il est forcément inclus dans le conseil municipal de la nouvelle commune, apportant donc sa voix à la décision. De nombreuses communes ont déjà entamé cette démarche, que ce soit dans l'urbain ou dans le rural. La création des communes nouvelles est un « outil » pour développer son territoire et le faire exister.

Table 5 : Chiffres clés des finances des EPCI issus des budgets 2013

Données	CCCR	CCEDA	CCLBA	CCLE	CCNL	VVA
	€/Hab	€/Hab	€/Hab	€/Hab	€/Hab	€/Hab
Total des produits de fonctionnement = A	155	382	235	233	208	668
Total des charges de fonctionnement = B	106	368	208	188	107	597
Résultat comptable = A - B = R	50	14	27	45	101	70
Total des ressources d'investissement = C	65	103	137	107	91	416
Total des emplois d'investissement = D	34	151	293	176	171	392
Capacité d'autofinancement = CAF	61	30	35	47	106	124
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	44	106	20	6	61	44

Source : Finances locales, collectivités-locales.gouv

Cette réflexion sur la commune nouvelle a été approfondie pour répondre à la commande des directrices en début de stage. En effet, leurs EPCI tels qu'ils sont aujourd'hui sont arrivés au bout du système selon elles. Avec la baisse des moyens financiers et le nombre grandissant de compétences transférées aux intercommunalités, des petites échelles ne sont plus pertinentes car plus capables de maintenir un niveau de développement correct. Ainsi, créer une commune nouvelle permet d'augmenter sa capacité financière mais aussi de mutualiser le potentiel humain pour l'optimiser.

Bien que sceptique au départ, au fil de mes recherches, ce dispositif m'est apparu comme un des scénarios les plus attrayants comme on va le voir ci-dessous. Cependant, les élus sont assez réfractaires sur la commune nouvelle car c'est nouveau et surtout ça touche à leurs prérogatives. Ils ne veulent pas voir disparaître leur commune qui leur tient très à cœur. De plus, ils évoquent aussi la probable réticence des habitants face à cette perte d'identité. Or, les communes déléguées sont là pour maintenir la notion identitaire du territoire. Il était donc essentiel de travailler en profondeur pour expliquer les choses de manière fine aux élus afin qu'ils saisissent toutes les implications. Les premiers échanges sur le thème n'ont pas réellement suscité d'enthousiasme. Mais avec les séminaires et les questions de périmètre, les élus n'ont pas eu réellement le loisir d'y réfléchir. Les directrices l'évoqueront au mois de septembre avec la présentation des différents scénarios.

4.3 Analyse financière

Les capacités financières sont un point clé pour le bon fonctionnement des collectivités. En effet, pour pouvoir réaliser des projets structurants elles ont besoin de moyen. Dans le contexte budgétaire actuel de baisse des dotations, il est essentiel d'avoir une bonne gestion des finances locales. Un indicateur clé de la santé financière d'une collectivité est le ratio de capacité d'autofinancement ou CAF. Il est calculé avec le rapport l'excédent de fonctionnement utilisable pour financer les dépenses d'investissement sur les produits réels diminués des charges réelles utilisables pour le remboursement de dettes par priorité, puis avec le reliquat de nouvelles dépenses d'équipement. La CAF mesure les ressources internes de la collectivité et sa capacité à investir et gérer les coûts de fonctionnements supplémentaires. Ce ratio est une référence pour faire une analyse comparative des finances des collectivités. Les données financières sont issues des finances locales et datent de 2013. Cependant, en deux ans, elles n'ont pas évolué de manière significative [Tab. 5].

La CCLBA a une situation financière saine et satisfaisante. Néanmoins elle doit améliorer sa CAF mais les marges de manœuvre sont limitées. Il est à noter que ses bases fiscales sont inférieures aux moyennes régionales et nationale et un produit d'impôt également inférieur. La MEJ a impacté la CAF avec ses gros investissements et son budget de financement important.

La CCCR possède un excédent de fonctionnement reporté « confortable » du à capitalisation et à des dépenses maîtrisées. Elle conserve également 15% de ses recettes fiscales dans le budget. Là aussi, la CAF doit être améliorée, limitant sa capacité à investir dans un projet demandant des charges de fonctionnement.

La CCNL possède une bonne capacité d'autofinancement et a des emplois d'investissement très faibles. En effet, ils s'élèvent à seulement 34 € par habitant contre 234 € de moyenne pour la CCLBA et la CCCR. De plus, elle n'a aucun endettement pour l'année 2013. Mais, elle a pris la compétence enfance jeunesse et donc augmenté ses charges de fonctionnement avec la prise en charge des trois centres de loisir présents sur le territoire. La politique de reversion de fiscalité est favorable aux communes avec une perte de 50 % de leurs produits de fonctionnement contre 16,5 % pour la CCLBA et la CCCR. C'est une donnée importante à prendre en compte pour l'établissement des périmètres. En effet, il y aura un lissage des taux fiscaux mais aussi de la part reversée aux communes. Cet écart est très conséquent entre les trois structures ce qui pénalisera forcément le budget de la CCLBA et de la CCCR lors de la remise à niveau.

La CCLE est en difficulté financière. Sa CAF est de seulement 30 € par habitants et de 6€ nette d'emprunt. Pourtant, elle bénéficie de produits fiscaux importants. Le Biopôle et les autres entreprises génèrent 107 € de Cotisation Foncière des Entreprises, soit plus de trois fois supérieure à la moyenne de la CCLBA et CCCR. Mais ces recettes importantes sont contre balancé tout d'abord par les charges de fonctionnement. En effet, la CCLE a énormément développé les services à la personne avec par exemple, une école de musique, un service de repassage et de jardinage. Ces services sont couteux en personnel avec une charge de fonctionnement de 125 € par habitants contre 41 pour la CCLBA et 18 pour la CCCR. De plus, la politique de reversion de fiscalité est largement favorable aux communes avec plus de 206 € par habitant. Ainsi, malgré un potentiel de recettes fiscal important, elle peine à dégager de la capacité financière.

La CCEDA elle a une situation financière extrêmement saine. Sa CAF nette d'emprunt est de 106 € par habitants. Son résultat comptable de 101 € par habitants montre la bonne gestion des opérations de fonctionnement. Ses charges de personnel sont très faibles malgré la menée de projet de développement. De plus sa politique de reversion est elle aussi favorable aux communes avec 193€ par habitants. Il est important de noter que cette politique de reversion a été revue à la baisse, entraînant l'augmentation des produits de fonctionnement depuis 2013.

La communauté d'agglomération de Vichy Val d'Allier est une structure très importante et il est donc difficile de la comparer à des petites communautés de communes. Les sommes engagées ne sont pas à la même échelle et le besoin en personnel bien plus important au vu de la masse démographique et des exigences en services. Elle a une capacité d'autofinancement nette de 62 € par habitant ce qui est suffisant. Mais elle a des moyens humains et financiers qui dépassent largement ceux de la CCLBA et la CCCR. De plus, ses ressources fiscales permettent d'amoinrir l'impact des baisses de dotations à venir.

Cette analyse des données budgétaires consolidées bien que succincte permet d'avoir une vision des finances et du mode de gestion de ces collectivités. C'est un point clé pour l'étude des scénarios de futur périmètre.

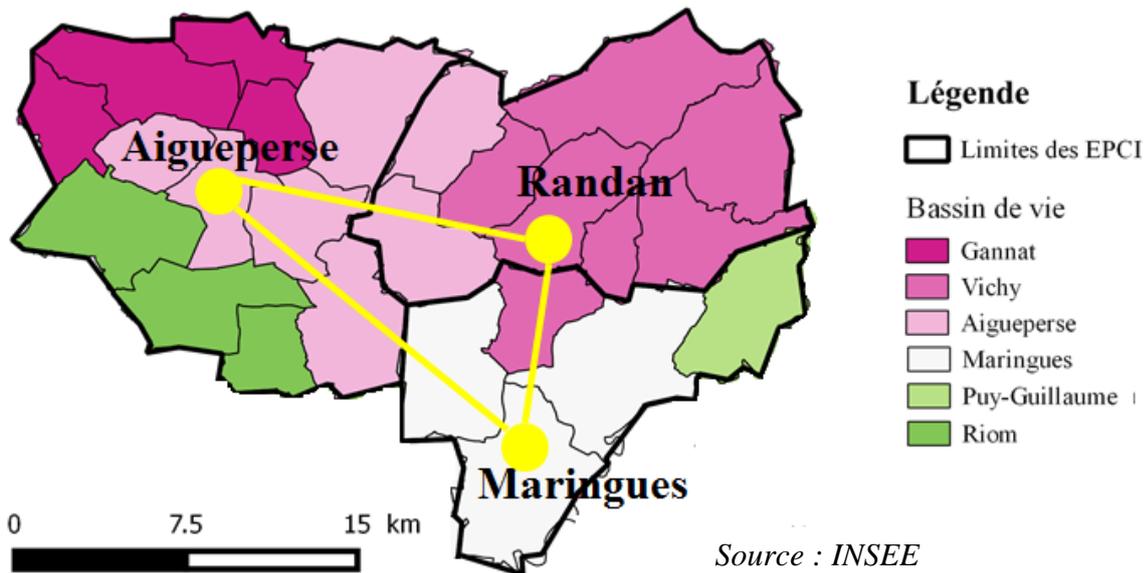
4.4 Réflexion sur les fusions : les différents scénarios

La loi NOTRe impose un nouveau seuil démographique de 15000 habitants pour les EPCI. Ce seuil a longtemps été incertain et sujet à de nombreux débats. Ce phénomène de yoyo a entraîné de nombreux questionnements pour le choix du nouveau périmètre pour la CCLBA et la CCCR.

4.4.1 Scénario 1 : l'éclatement des communautés de communes

L'étude des territoires vécus montrent que certaines communes sont partagées entre plusieurs bassins de vie. Et selon les choix de fusion, certains élus ont exprimé leur désir de se désolidariser de leur CC d'origine pour en rejoindre une nouvelle. C'est par exemple le cas de Saint-Priest-Bramefant qui rejoindrait VVA ou de Luzillat qui se tournerait vers la CC Entre Dore et Allier. Cette possibilité est réelle mais n'est pas souhaitable. L'expérience acquise en commun est importante et la perte d'une commune serait préjudiciable. Cette possibilité est pourtant à prendre en compte pour la CCCR qui n'a pas réussi à développer un esprit communautaire fort et qui manque de projet fédérateur. Mais ce scénario serait encore plus problématique pour la CCLBA. En effet, elle compte plusieurs bâtiments communaux dont le siège, la perception et la maison de l'enfance et de la jeunesse. Cette dernière représente un patrimoine bâti mais surtout un coût de fonctionnement important. Il serait extrêmement délicat d'éclater la communauté de communes. Ce scénario est peu plausible mais il est quand même à prendre en compte. Il sera crucial de discuter ensemble pour bien établir un projet de fusion qui unifiera toutes les communes.

Carte 10 : Territoire "Petite Limagne"



Source : INSEE
 Conception : Claire Dussillant-Serre

Table 6 : Gouvernance, simulation de la répartition des sièges de droits communs pour le scénario "Petite Limagne"

CCCR, CCLBA, communes nouvelles		
Communes	Hab	Sièges
CCCR	5628	10
CCLBA	5225	9
Aigueperse	2630	5
Effiat	1098	2
Aubiat	932	1
Thuret	849	1
Artonne	819	1
Saint-Genès-du-Retz	498	1
Chaptuzat	474	1
Vensat	455	1
Bussières-et-Pruns	425	1
Montpensier	424	1
Saint-Agoulin	324	1
Sardon	321	1
Total	20102	36

Communes indépendantes		
Communes	Hab	Sièges
Maringues	2776	5
Aigueperse	2630	5
Randan	1576	3
Effiat	1098	2
Saint-Sylvestre-Pragoulin	1087	2
Luzillat	1018	2
Aubiat	932	1
Saint-Priest-Bramefant	904	1
Thuret	849	1
Artonne	819	1
Limons	696	1
Villeneuve-les-Cerfs	522	1
Saint-Clément-de-Régnat	518	1
Saint-André-le-Coq	516	1
Saint-Genès-du-Retz	498	1
Chaptuzat	474	1
Mons	469	1
Vensat	455	1
Bussières-et-Pruns	425	1
Montpensier	424	1
Saint-Agoulin	324	1
Sardon	321	1
Bas-et-Lezat	279	1
Beaumont-lès-Randan	273	1
Saint-Denis-Combarnazat	219	1
Total	20102	38

4.4.2 Scénario 2 : la communauté de communes « Petite Limagne »

Une communauté de communes formée par les CC Nord Limagne, Limagne Bords d'Allier et Coteaux de Randan est à priori le scénario le plus plébiscité par les élus. Comme vu précédemment, ce choix est un « faute de mieux » issu du projet « Grande Limagne ». A première vue, le projet fait sens avec cette identité historique d'espace agricole. Mais est-il cohérent ?

L'étude des territoires vécus qu'elle soit quantitative ou qualitative montre que les liens entre les 3 territoires sont assez faibles rendant leur cohésion plus difficile [Carte 10]. Ainsi, il n'y aurait pas un territoire unifié suite à la fusion mais un périmètre scindé. En effet, la présence de trois bassins bien distincts va créer une structure multipolaire entre Aigueperse, Maringues et Randan, les centres-bourg. Ce phénomène de division sera accentué par le réseau routier peu structurant et difficile et la géométrie en triangle de ces centres. Ce manque de cohésion est un gros risque pour le développement de cet EPCI. Ce trépied va freiner le développement de ce territoire. En effet, la première étape après la fusion sera la volonté de mettre les trois anciennes communautés de communes au même niveau. Par exemple, dans le secteur de la mobilité avec le transport à la demande ou le secteur enfance-jeunesse avec la MEJ. Ce temps de « rattrapage » va empêcher la mise en place de nouveaux services sur le territoire. Ensuite, toutes les nouvelles actions seront probablement discutées et réfléchies pour être présentes sur les trois pôles demandant plus de temps et d'investissements, limitant donc les possibilités. Même la localisation du siège posera question car quelle commune est la plus légitime à accueillir le siège ? La CCLBA et la CCNL possède déjà leur propre siège, faudra-t-il alors créer plusieurs antennes ? Les équipes en place auront besoin d'un temps d'adaptation à une nouvelle organisation, mais si le personnel est divisé géographiquement, cela sera encore plus compliqué à gérer. La cohésion sera moins facile et surtout l'organisation extrêmement difficile. Il est difficile de fusionner et de s'identifier tout de suite à son nouveau territoire et cette conformation tripartite va accentuer ce problème.

La configuration en trépied de cette hypothétique communauté de communes pourrait également poser des problèmes de gouvernance. En effet, la répartition des sièges communautaires est un point crucial. En formant une commune nouvelle, la CCLBA et la CCCR auraient selon la répartition de droit commun deux fois plus de sièges chacune que Aigueperse, ville la plus importante de la CCNL [Tab. 6]. Leur poids leur permettrait d'avoir plus de chance d'accéder à la Présidence et Vice-Présidence. De plus, une ville de plus de 5000 habitants serait également plus légitime à accueillir le siège de la communauté de communes nouvellement formée.

Une autre question à se poser c'est l'avenir de ce territoire dans le temps. En effet, la rationalisation des territoires en marche cherche à encourager les regroupements pour obtenir des structures de plus en plus importantes et renforcer la puissance urbaine. Alors combien de temps un EPCI rural de moins de 20 000 habitants pourra-t-il exister ? De plus, avec le développement des compétences intercommunales et l'augmentation des contraintes financières, une telle structure aura du mal à faire face d'un point de vue financier et ne pourra pas mettre en place de projet structurant.

Table 7: Table 6 : Gouvernance, simulation de la répartition des sièges de droits communs pour le scénario CCCR/VVA

CCCR, commune nouvelle		
Communes	Hab	Sièges
Vichy	25315	18
Cusset	13497	9
Bellerive-sur-Allier	8578	6
CCCR	5628	4
Saint-Germain-des-Fossés	3694	2
Creuzier-le-Vieux	3315	2
Abrest	2794	2
Saint-Yorre	2788	1
Vendat	2234	1
Le Vernet	1934	1
Saint-Rémy-en-Rollat	1645	1
Brugheas	1402	1
Hauterive	1198	1
Creuzier-le-Neuf	1073	1
Espinasse-Vozelle	932	1
Magnet	923	1
Busset	853	1
Billy	838	1
Charmeil	790	1
Serbannes	770	1
Mariol	758	1
Cognat-Lyonne	689	1
Seuillet	498	1
Bost	196	1
Total	82342	60

Communes indépendantes		
Communes	Hab	Sièges
Vichy	25315	20
Cusset	13497	10
Bellerive-sur-Allier	8578	6
Saint-Germain-des-Fossés	3694	2
Creuzier-le-Vieux	3315	2
Abrest	2794	2
Saint-Yorre	2788	2
Vendat	2234	1
Le Vernet	1934	1
Saint-Rémy-en-Rollat	1645	1
Randan	1576	1
Brugheas	1402	1
Hauterive	1198	1
Saint-Sylvestre-Pragoulin	1087	1
Creuzier-le-Neuf	1073	1
Espinasse-Vozelle	932	1
Magnet	923	1
Saint-Priest-Bramefant	904	1
Busset	853	1
Billy	838	1
Charmeil	790	1
Serbannes	770	1
Mariol	758	1
Cognat-Lyonne	689	1
Villeneuve-les-Cerfs	522	1
Saint-Clément-de-Régnat	518	1
Seuillet	498	1
Mons	469	1
Bas-et-Lezat	279	1
Beaumont-lès-Randan	273	1
Bost	196	1
Total	82342	68

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Identité Limagne ➤ Habitude de coopération 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Situation financière ➤ Manque de cohésion ➤ Bassins de vie divisés ➤ Pas de ville forte ➤ Géographie et réseaux routier
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ➤ EPCI membre du pôle métropolitain 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pays de Vichy ➤ Pas de SCoT ➤ Refonte territoriale à terme ➤ Territoire « oublié »

4.4.3 Scénario 3 : Des communes nouvelles

▪ La CCCR vers Vichy Val d'Allier

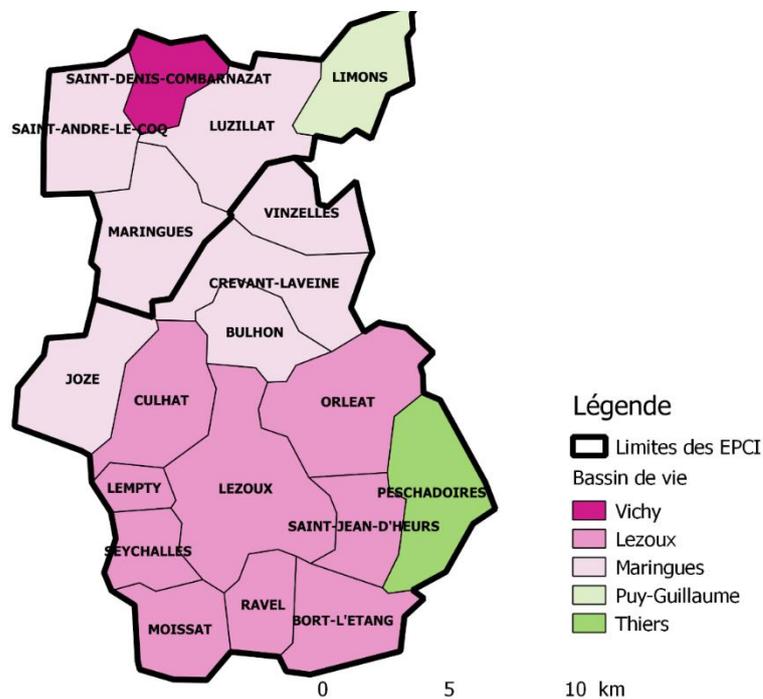
La communauté de communes est fortement tournée vers Vichy qui est son bassin d'emploi et de consommation. Tous les flux montrent cette attraction. Pourtant la fusion avec Vichy Val d'Allier n'a que très peu été abordée par les élus. Rejoindre une agglomération fait peur, il y a l'appréhension de ne pas pouvoir exister dans un grand ensemble et de ne pas être pris en compte par l'urbain. Pourtant cette association fait sens en termes de bassin de vie mais aussi en termes d'opportunité de développement. VVA est une communauté d'agglomération dynamique qui possède les moyens de ses ambitions. Cependant il apparaît comme évident que les petites communes rurales et ayant moins de 1000 habitants risqueraient d'être noyées dans la masse démographique. Leurs enjeux seraient difficiles à défendre. Pourtant, la fusion avec VVA est la plus cohérente d'un point de vue territorial. Mais il faut noter que la création d'une commune nouvelle à l'échelle de la CC donnerait une entité de 5618 habitants plaçant ainsi la CCCR comme la quatrième commune de VVA derrière Vichy, Cusset et Bellerive sur Allier [Tab. 7]. Le poids démographique serait alors important et permettrait à la CC d'être un membre à part entière des débats au sein de l'agglomération. Elle pourrait ainsi lors des prochaines élections être mieux représentée au sein de l'exécutif, lui donnant le loisir d'être membre actif de la décision.

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Communauté d'agglomération ➤ Moyens financiers et projets d'envergure ➤ Intégration au SCoT ➤ Dynamisme économique avec l'agence de développement économique de Vichy 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Influence urbaine plus forte ➤ Intégration dans une structure existante
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ➤ EPCI membre du pôle métropolitain ➤ Tourisme : pôle de touristes curistes en s'associant à l'OT de Vichy 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gouvernance entre deux départements distincts ➤ Le manque d'ambition et de réalisme du Pays Vichy Auvergne

Table 8 : Gouvernance, simulation de la répartition des sièges de droits communs pour le scénario CCLBA/CCEDA

Communes indépendantes			CCLBA, commune nouvelle		
Communes	Hab	Sièges	Communes	Hab	Sièges
Lezoux	5670	9	Lezoux	5670	9
Maringues	2776	4	CCLBA	5225	8
Peschadoires	2091	3	Peschadoires	2091	3
Orléat	2062	3	Orléat	2062	3
Moissat	1152	2	Moissat	1152	1
Culhat	1080	1	Culhat	1080	1
Joze	1072	1	Joze	1072	1
Luzillat	1018	1	Crevant-Laveine	958	1
Crevant-Laveine	958	1	Ravel	695	1
Limons	696	1	Seychalles	668	1
Ravel	695	1	Saint-Jean-d'Heurs	644	1
Seychalles	668	1	Bort-l'Étang	606	1
Saint-Jean-d'Heurs	644	1	Bulhon	527	1
Bort-l'Étang	606	1	Lempty	367	1
Bulhon	527	1	Vinzelles	336	1
Saint-André-le-Coq	516	1	Total	23153	34
Lempty	367	1			
Vinzelles	336	1			
Saint-Denis-Combarnazat	219	1			
Total	23153	35			

Carte 11 : Bassin de vie partagés entre les communautés de communes Limagne Bords d'Allier et Entre Dore et Allier



Source : INSEE

Conception : Claire Dussillant-Serre

▪ **La CCLBA une commune nouvelle pour plusieurs horizons**

La CCLBA constitue un bassin de vie en soi, elle est une entité par elle-même. Ainsi la création d'une commune nouvelle à son échelle est tout à fait pertinente. De plus, elle n'est composée que de cinq communes facilitant les démarches et la gouvernance future. L'outil de la commune nouvelle est réellement adapté à ce territoire et lui serait bénéfique, facilitant la mutualisation et la mise en place de son projet de territoire. Cela permettrait également de conserver cette habitude de travail communautaire acquis au fil des années avec de nombreux projets d'envergure et fédérateurs comme la maison de l'enfance et de la jeunesse qui pourraient alors être menés à l'échelle communale. La commune nouvelle apparaît comme le scénario idéal pour la CC, quel que soit l'EPCI rejoint lors des fusions. En effet, dans n'importe quel futur EPCI, la commune nouvelle permet d'avoir un poids démographique plus important et donc une meilleure représentativité au conseil communautaire. Par exemple, dans l'optique d'une éventuelle future CC « Petite Limagne », la CCLBA sous la forme de commune nouvelle gagnerait un siège. Mais le plus important c'est le gain de légitimité à prétendre aux postes de président ou de vice-président. De plus, les bénéfices financiers ne sont pas négligeables puisqu'il y a une exonération de baisse de DGF qui est estimée à 100 000 € sur trois ans pour la CC.

• **La CCLBA rejoint la CCLE en tant que commune nouvelle**

Ce scénario se rapproche de l'envie initiale de joindre la CCLE à la démarche. Cependant, même si cette dernière semble attrayante par sa démographie, ses services et le Biopôle, sa situation financière préoccupante est un réel frein à cette fusion. De plus, les communes les composants se répartissent sur 4 bassins de vie ce qui met en danger sa cohésion.

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Intégration au SCoT ➤ Opportunité du Biopôle pour la réserve foncière ➤ Services à la population 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Difficultés financières de la CCLE ➤ Manque de cohésion des communes de la CCLE avec un éclatement des bassins de vie
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ➤ EPCI membre du pôle métropolitain ➤ Changement de pays : dynamisme du Grand Clermont 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Changement de Pays : adaptation à une nouvelle structure déjà en marche ➤ Rejoindre à terme Riom Communauté

• **La CCLBA rejoint la CC Entre Dore et Allier en tant que commune nouvelle**

La CC Entre Dore et Allier n'a jamais été évoquée comme une opportunité de fusion. Pourtant cette hypothèse semble être une réelle piste à étudier. Les communes frontalières de la CCLBA sont aussi dans la PRA Limagne agricole, créant une continuité géographique. La commune de Jozé a souhaité à deux reprises rejoindre la CCLBA mais l'alliance ne s'étant pas faite pour des raisons politiques, Jozé a rejoint la CCEDA. L'étude des bassins de vie montre une convergence entre les deux EPCI : 7 communes sur 19 partagent celui de Maringues [Carte 11]. Dans le projet « Petite Limagne », seul Saint-Denis-Combarnazat partage un autre bassin (celui de Vichy). Rejoindre la CCEDA est plus cohérent selon le critère des territoires vécus. De plus, cet EPCI compte de nombreux avantages avec une situation financière très bonne, une zone d'activité dynamique grâce à un échangeur autoroutier, etc.

Enfin, en commune nouvelle, la CCLBA serait la deuxième ville de la nouvelle entité en termes démographiques presque à hauteur de Lezoux [Tab. 8]. Cette position la rend apte à prétendre à la vice-présidence voir à la présidence de l'EPCI. Elle garderait un rôle décisionnaire et serait véritablement actrice de son développement.

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ➤EPCI aux bassins de vie cohérents ➤Dynamisme économique ➤Bilan financier ➤Géographie et réseaux routiers 	<ul style="list-style-type: none"> ➤La CCEDA n'est pas impliquée au sein du syndicat du Pôle Métropolitain
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ➤Parc Livradois Forez : travail sur l'agriculture et l'accueil, lancement du SCoT ➤Risques de refonte future réduits ➤Axe autoroutier vers Lyon, 	<ul style="list-style-type: none"> ➤Pays de la Vallée de la Dore peu dynamique

5 Prise de recul sur l'expérience

5.1 Un stage mutualisé, un challenge de tous les jours

Ces six mois de stage ont été très formateurs à la fois sur les méthodes de travail, les acquis professionnels et la compréhension du management des collectivités. Il m'a demandé une adaptabilité et une organisation importantes dues aux délais courts et un poste mutualisé entre deux communautés de communes distinctes.

5.1.1 Un délai imparti assez court

Lors des réunions techniques de préparation du stage, un calendrier prévisionnel avait été établi avec un rendu de diagnostic fin juin pour un début des séminaires stratégiques en juillet. A la prise de poste, un ajustement a eu lieu pour pouvoir présenter les résultats des diagnostics pendant les conseils communautaires déjà programmés ainsi que pour étaler les divers séminaires. Le premier conseil a eu lieu le 27 mai, réduisant ainsi le délai de réalisation des deux états des lieux et leur analyse à 2 mois. En effet, au départ le diagnostic devait être un document unique pour le territoire CCLBA/CCCR. Mais suite aux décisions politiques, il a été décidé de réaliser deux études bien différenciées pour chaque CC.

Le diagnostic étant le document de base du projet de territoire il se doit d'être complet pour permettre les réflexions stratégiques. Cela demande beaucoup de travail de collecte et d'analyse des données. J'ai dû établir dès le départ un planning efficace pour pouvoir rendre à temps mon travail. La pression des délais m'a permis de développer mon sens de l'organisation et de priorisation. Cependant, la charge de travail était telle qu'elle pouvait devenir quelque peu déraisonnable. J'ai dû fournir un gros investissement personnel pour réussir cette mission, travaillant énormément à domicile. C'est très formateur et le challenge est intéressant, mais empêche d'en tirer le maximum de bénéfice. De plus, le manque de temps est frustrant car on n'a pas le loisir d'explorer en profondeur toutes les thématiques ou de rencontrer de nombreux acteurs. Je n'ai pu réaliser autant d'entretiens que je le jugeais opportun car la donnée temps n'est pas extensible.

Au cours des mois passés dans les deux CC, j'ai pu constater la masse de travail à la charge des agents eu égard à leur faible effectif. Au vu de ma courte expérience, il est naturel de se demander comment les agents peuvent arriver à travailler dans de bonnes conditions et à tenir sur la longueur une telle cadence. La convergence vers de plus grande structure est une réelle opportunité pour le développement des ressources humaines et un meilleur fonctionnement.

5.1.2 Deux structures en parallèle

Au départ, travailler au sein de deux communautés de communes ne m'était pas apparu comme un handicap mais comme une réelle opportunité. En effet, travaillant sur le même sujet, la diversité des structures était l'occasion de découvrir le fonctionnement des collectivités avec deux points de vue différents. De plus, pouvoir participer aux réflexions sur les fusions est un atout majeur dans le contexte actuel de bouleversement territorial. Cependant dès la prise de poste, les difficultés ont commencées à apparaître.

Tout d'abord, cette configuration de mutualisation demande une adaptation de tous les jours. Deux EPCI signifient deux méthodes de travail et deux modes de gestion et management. S'intégrer dans une équipe n'est pas toujours facile mais c'est essentiel pour pouvoir travailler dans de bonnes conditions. Ainsi trouver ma place a été d'autant plus difficile en étant présente qu'une semaine sur deux. Puis sur la durée, il faut toujours adapter sa ligne de conduite ou sa façon de travailler selon la structure où l'on se trouve ou pour qui on répond à une demande.

Ensuite, cette division dans le temps nécessite aussi une organisation rigoureuse de son travail et en multiplie la charge. En effet, il faut adapter son échéancier de manière hebdomadaire, limitant ainsi le temps disponible. De plus, lors d'un stage on a toujours des missions annexes à

notre sujet ou on sert d'appui sur un dossier ponctuellement. Par exemple, à la CCCR, j'ai eu l'opportunité de travailler sur le dossier du contrat enfance-jeunesse établi avec la CAF. Cela a été très enrichissant pour ma formation professionnelle mais l'investissement nécessaire a été supérieur du fait du stage mutualisé. Ma mission était de collecter les données de bilan des garderies du territoire et de faire une synthèse de l'offre du territoire ainsi qu'une analyse du territoire en terme démographique et besoins. Pour cela, j'ai eu un délai d'un mois. Mais sur cette période je n'ai passé que deux semaines dans la communauté de communes des Coteaux de Randan et j'ai donc disposé que de deux semaines de temps d'horaires de bureau. Mais cette mission plus les impératifs du diagnostic étaient difficilement réalisables sur les 70h à ma disposition... Ces missions annexes sont très importantes mais avec deux structures, elles sont doublées et le temps divisé par deux. Cela demande donc un fort investissement personnel. Mais au-delà de la charge de travail, l'organisation est un paramètre essentiel et demande lui aussi une plus forte attention. Il faut toujours adapter les délais de rendus au planning de présence et aux impératifs de chaque communauté de communes.

Enfin, la fonction publique exige un devoir de réserve et de loyauté. Avec deux structures la limite est toujours mince d'autant plus lorsque le poste n'est pas cloisonné. En effet, mener une mission conjointe implique forcément des discussions autour des deux EPCI avec les deux équipes et les deux groupes d'élus. Mais lorsqu'on échange avec un président, où s'arrête le devoir de réserve envers l'un et où commence la loyauté envers l'autre ? Lorsqu'une décision de l'EPCI 1 impacte l'EPCI 2, il est difficile de se positionner en tant que stagiaire des deux structures. Heureusement, ces problèmes sont restés minimes, il n'y a jamais eu de situation pouvant porter préjudice à l'un ou à l'autre.

Cette configuration de stage m'a amenée à me questionner sur la mutualisation de poste en général. Avec le schéma de mutualisation en cours, la possibilité de mutualiser des agents va augmenter et sera dans l'avenir une nécessité pour répondre aux nouveaux besoins d'ingénierie. Pour moi cette expérience n'a pas été toujours facile à gérer que ce soit sur le plan professionnel et personnel mais elle n'a duré que six mois. Certes la gestion de cette division a été plus facile à gérer avec les temps mais même aujourd'hui ce n'est pas toujours évident. Un agent titulaire peut-il alors travailler dans de bonnes conditions et sereinement dans un poste mutualisé ? C'est une question centrale de la mutualisation qu'il est nécessaire de prendre en compte. L'enjeu des supérieurs hiérarchiques sera de créer l'environnement le plus favorable pour ces agents et surtout d'être très attentifs aux difficultés rencontrées et devront intégrer les conditions particulières d'un tel poste.

5.2 Nouvelles compétences, nouveaux périmètres : une remise en question du management des collectivités territoriales

5.2.1 La limite du système des petites intercommunalités

Depuis les années 2000, il y a une réelle montée en puissance des intercommunalités. Le gouvernement ne cache pas son ambition de les placer comme échelons clef du développement territoriale au dépend des communes pour limiter le morcellement actuel de l'organisation territoriale française. L'intercommunalité est considérée comme l'outil d'une « révolution tranquille »³⁷ des institutions territoriales avec son renforcement progressif depuis les années 1890 jusqu'aujourd'hui avec la récente promulgation de la loi NOTRe. Le législateur souhaite augmenter les compétences afférentes aux EPCI. Ainsi, leur « portefeuille d'actions » ne cesse de s'étoffer, demandant donc de plus en plus de moyens humains pour la gestion administrative et la mission d'ingénierie. Mais parallèlement à cette augmentation, il y eu une baisse des dotations financières et une pression pour rationaliser les dépenses. C'est ce paradoxe qui pose question quant à la pertinence des petites communautés de communes. En effet, le poids des ressources fiscales devient

³⁷ « Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe - Jean-Claude Nemery »

de plus en plus important dans le budget des collectivités. Ainsi, la masse démographique est devenue un des facteurs clefs pour définir le potentiel financier d'un EPCI. Ainsi, la capacité à réaliser des projets structurants d'envergure est directement liée au facteur population. Mais au-delà du côté financement, le côté moyen humain est lui un handicap au projet. Les équipes en place doivent traiter de plus en plus de dossier du à la prise de compétences nouvelles. De plus, ils doivent d'adapter et se former aux nouvelles thématiques qui leur incombent. Le facteur temps n'est pas modulable, les agents doivent donc prioriser leurs actions et la gestion administrative des dossiers est une priorité pour respecter soit la réglementation soit les dates et délais. Ils n'ont donc plus la possibilité de dédier du temps pour monter de grands projets. La mutualisation est voulue pour palier à ces problèmes, mais il faudra un large temps de mise en marche avant de voir les bénéfices, et de surcroît, les gains induits ne seront pas à la hauteur des besoins. L'élargissement des périmètres donc sens pour la bonne marche des collectivités et le développement effectif des territoires. Il est donc important d'aborder les fusions non pas comme une obligation réglementaire mais comme une opportunité de développement. Ce distinguo est important quant au choix de ces futurs périmètres. En effet, l'enjeu sera de penser un territoire cohérent et favorable à une réelle dynamique territoriale, et non comme une association pour atteindre un seuil démographique obligatoire.

5.2.2 Avancer dans l'inconnu et penser la gestion des nouveaux territoires

Le territoire français évolue au gré de la tectonique territoriale portée en ce moment par les mouvements des plaques de l'acte III de la décentralisation. Les changements sont nombreux entre nouvelles régions, nouvelles compétences, nouveaux périmètres et nouvelles finances, laissant souvent les collectivités dans l'incertitude. La clause générale de compétences illustre bien ce contexte changeant. En effet, elle a été instaurée par la loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2003 afin de permettre aux collectivités d'exercer toute compétence d'intérêt local. La loi RCT de 2010 a supprimé cette disposition, puis en 2014 la loi MAPTAM l'a réinstaurée et finalement la loi NOTRe l'a abrogée de nouveau. Cette tendance oscillante et incertaine provoque souvent l'immobilisme. En effet, pourquoi lancer des projets si on ne sait pas ce que sera son périmètre dans un an ? Quel est l'intérêt de se mettre en conformité avec une loi qui risque de changer dans deux ans ? Il existe bien d'autres questionnements de ce type qui freinent les élus à se positionner et à avancer. Les techniciens jouent alors un rôle crucial pour le développement territorial. C'est eux qui ont pour mission de donner un vision prospective aux élus, montrant les actions comme nécessaire pour l'avenir et le développement des territoires et pas juste comme une « mise aux normes ».

De nouveaux EPCI vont émerger suite à l'application de la loi NOTRe. Ces nouveaux territoires seront nés de la fusion de plusieurs collectivités. L'enjeu numéro un sera de recréer un esprit communautaire fort afin de créer un nouveau territoire de projet et non un espace de coopération dans l'esprit d'un « petit Pays ». On l'a vu lors de la création des intercommunalités il a fallu un temps d'adaptation pour penser le vivre ensemble. Encore aujourd'hui certains irréductibles considèrent les EPCI comme de simples guichets et non comme une structure de projet et un réel outil de développement local. Cet « esprit de clocher » est très présent encore aujourd'hui et risque d'être un frein réel pour les nouveaux territoires. Le but est de trouver des espaces cohérents et propices au développement. L'enjeu n'est pas non plus de créer des EPCI défensives qui à terme seront amenées à disparaître car incapable de se développer correctement. Il est essentiel de retravailler l'espace territorial français pensé pour le territoire lui-même afin d'arriver à un fonctionnement efficient et bénéfique.

Conclusion

Depuis le lancement de la démarche du projet de territoire est avancée mais loin d'être finalisée. Le diagnostic a permis de pointer les besoins spécifiques de chacun des territoires. Les premiers séminaires ont été le premier pas de la coopération entre la communauté de communes Limagne Bord d'Allier et Coteaux de Randan sur la réflexion de leurs projets respectifs. L'état d'avancement est trop faible pour que des actions ressortent mais les thématiques importantes émergent petit à petit. L'enjeu pour les prochaines rencontres est de commencer à bâtir la stratégie d'action et d'élargir le champ de réflexion avec la refonte des périmètres de façon claire. Les élus bien qu'investis dans la démarche ne semblent pas encore certains de sa pertinence et de sa portée effective. Mais la promulgation de la loi NOTRe marque la fin de l'incertitude du seuil démographique qui était jusque-là un frein aux réflexions et prenait une grande part des débats et des échanges. Les deux communautés de communes vont également lancer l'établissement du schéma de mutualisation, prochainement suivi du pacte financier et fiscal. Ces documents devront être au service du projet de territoire en devenir et permettre d'aborder les regroupements intercommunaux de manière plus sereine.

La réflexion sur l'évolution des périmètres n'est pas terminée mais le mouvement va s'accélérer avec la prochaine réunion de la commission départementale de coopération intercommunale et sa nouvelle proposition de carte. L'échéance des fusions effectives au premier janvier 2017 nécessite une prise de décision rapide. C'est donc aux élus de réfléchir à l'avenir de leurs territoires et de se positionner au mieux dans le nouvel espace territorial. Il faudra faire fi des affinités politiques et attachements affectifs pour faire un choix cohérent et en faveur du territoire et de ses habitants.

Malgré les difficultés engendrées par un stage mutualisé, cette expérience a été extrêmement enrichissante. En effet, j'ai pu renforcer mes compétences en méthode de projet ainsi que mes capacités d'adaptation et d'organisation dans le travail ainsi que la menée de réunion. Mon travail de réflexion sur les fusions a été particulièrement intéressant et sera un atout important dans ce contexte de refonte territoriale. De plus, j'ai pu intégrer la relation complexe entre élus et développeur. Ce binôme est la pierre angulaire du système des collectivités territoriales, il est nécessaire que chacun trouve sa place au sein d'un équilibre fragile. Ce stage m'a vraiment permis d'avoir une perspective et du recul sur ma future vie professionnelle et a confirmé mon envie d'évoluer aux seins des communautés de communes, qui selon moi sont l'échelon clé du développement territorial rural.

Bibliographie

- Banque de France. « Croissance de la population (% annuel). » Consulté le 27 juillet 2015. <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.GROW/countries>.
- Boulay, Floriane. *L'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre en France, entre modernisation et tradition*. Tours, 2014. <http://www.theses.fr/2014TOUR1009>.
- Code général des collectivités territoriales*, s. d. Consulté le 3 août 2015.
- « Collectivités locales | :: Le portail de l'Etat au service des collectivités. » Consulté le 30 août 2015. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.
- « DÉCENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITÉ EN FRANCE ET EN EUROPE - Sous la direction de Jean-Claude Nemery. » Consulté le 31 mai 2015. <http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=15764>.
- « Dossiers législatifs - LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République | Legifrance. » Consulté le 28 août 2015. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=general&legislature=14>.
- « Géoclip, Observatoire des territoires.gouv. » Consulté le 23 avril 2015. <http://franceo3.geoclip.fr/>.
- <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>. « Données finances locales. » Consulté le 2 août 2015. <http://alize2.finances.gouv.fr/communes/eneuro/RDep.php?type=BPS&dep=063>.
- « Insee - Département du Puy-de-Dôme (63) - Dossier complet. » Consulté le 31 août 2015. http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codgeo=DEP-63.
- Lardon, Sylvie, et Vincent Piveteau. « Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux. » *Géocarrefour* 80, n° 2 (1 avril 2005): 75-90. doi:10.4000/geocarrefour.980.
- LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. 2014-58, 2014.
- LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. 2015-29, 2015.
- Paturel, Dominique, et Annick Simon. « Projets de développement des territoires et participation des habitants?: le diagnostic partagé, outil méthodologique via l'intermédiation sociale. » *Pensée plurielle* 28, n° 3 (2011): 79. doi:10.3917/pp.028.0079.
- « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens. » Consulté le 20 mai 2015. <http://www.senat.fr/rap/r09-495/r09-49510.html>.



VetAgro Sup

DUSSAILLANT-SERRE, Claire,
Promotion 2012-2015

Elaboration du projet de territoire des Communautés de Communes Limagne
Bords d'Allier et des Coteaux de Randan

36 pages

Mémoire de fin d'études

STRUCTURE D'ACCUEIL ET INSTITUTIONS ASSOCIEES:

- ◆ Communauté de Communes Limagne Bords d'Allier
- ◆ Communauté de communes des Coteaux de Randan

ENCADRANTS :

- ◆ Maître de stage : DUFRAISSE, Myriam, Directrice
BOURY, Cécile, Directrice
- ◆ Tuteur pédagogique : MAUMELAT, Armelle

OPTION : Ingénierie du Développement Territorial

RESUMÉ

Les communautés de communes des Coteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier devaient renouveler leurs projets de territoire. Elles ont décidé de travailler conjointement et de mettre en place une méthode partagée pour la réalisation. La première étape a été la réalisation d'un diagnostic des territoires permettant d'établir un état des lieux et de dégager les enjeux de demain. La phase stratégique est en cours et les réflexions sont menées lors de séminaires réunissant les élus et des personnes ressources des deux structures. L'objectif du projet de territoire est d'optimiser le développement de celui-ci afin de le dynamiser et ainsi accroître son attractivité.

Leur démarche prend place au cœur du bouleversement territorial induit par l'Acte III de la Décentralisation. La Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République ou Loi NOTRe du 7 août 2015 définit à 15 000 habitants le seuil démographique minimal pour les EPCI, demandant une refonte des périmètres intercommunaux. Cette nouvelle donne territoriale impacte forcément l'élaboration du projet de territoire de ces deux communautés de communes puisqu'elles ne peuvent rester seules ayant un nombre d'habitants insuffisant.

L'enjeu principal pour ces deux EPCI est de parvenir à articuler leur projet de territoire et leur réflexion sur l'évolution des périmètres. En effet, ils sont intrinsèquement liés et ne peuvent être construits individuellement.

Mots Clés : Communauté de Communes des Coteaux de Randan et Limagne Bords d'Allier, Projet de territoire, Stratégie, Acte III de la Décentralisation, Loi NOTRe, Refonte des périmètres intercommunaux.