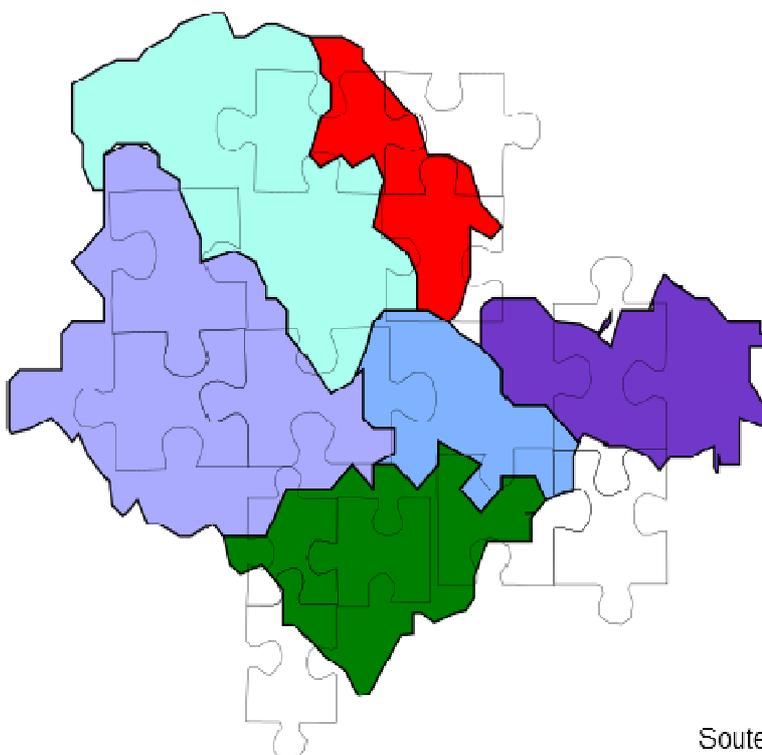


# Processus de fusion dans le nord du Lot : Etat des lieux enjeux et conditions de réussite



Soutenance le  
05/09/2014

Directeurs de  
mémoire :

Jebeili Cécile  
Guiavarc'h Ronan



Communauté de Communes du



Maitre de stage :

Séverine Souilhé  
Bonnet

## **REMERCIEMENTS**

Tout d'abord, je tiens à remercier l'ensemble du personnel de l'EPCI du Pays de Padirac pour son accueil, sa bonne humeur et son aide durant ma période de rédaction du mémoire.

Un grand merci à Séverine qui a corrigé maintes et maintes fois mon travail.

Je remercie également mon professeur encadrant Cecile Jebeili qui s'est montré disponible et patient tout au long de mon travail, ses conseils m'ont permis de progresser sereinement dans mon travail.

Merci à tous mes collègues de travail des Grottes de Lacave qui ont su se montrer patient et arrangeant à des moments décisifs.

Merci à Fanny de m'avoir légué gracieusement ce jour de repos.

Merci à toi Leila pour ta participation, et à Maxime pour tes talents de cuisiniers.

Enfin je remercie toute ma famille sans exception pour leur aide dans ce travail et les relectures que je leur ai imposé.

## **SOMMAIRE**

### **TABLE DES MATIERES**

REMERCIEMENTS .....	2
SOMMAIRE .....	3
TABLE DES MATIERES .....	3
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	4
INTRODUCTION .....	5
Présentation de la structure et de la mission. ....	5
Présentation de la commande .....	16
Problématique et hypothèse d'étude .....	18
La méthodologie.....	19
PREMIERE PARTIE : Etat des lieux du fonctionnement communautaire dans le nord du Lot .....	23
1.1 - Le système communautaire dans un territoire rural .....	24
1.1.1 - Le Lot un territoire à dominante rurale .....	24
1.2. Synthèse générique des communautés de communes .....	30
DEUXIEME PARTIE : Un processus de fusion à travers plusieurs étapes.....	37
2.1- L'esquisse du réflexe communautaire. ....	38
2.1.1.La réforme des collectivités territoriale s'impose à un territoire en plein doute.....	38
2.1.2. Le SMPVD comme base du travail communautaire.....	44
2.2. Une adhésion progressive au projet .....	47
2.2.1. Le syndrome de l'éloignement.....	47
2.2.2. L'aspect financier.....	49
2.2.4. A la recherche de « l'optimum dimensionnel » .....	53
TROISIEME PARTIE : La mise en place d'une organisation multipolaire .....	57
3.1. L'émergence d'un modèle polycentrique.....	58
3.2. Une organisation multipolaire qui s'impose au territoire.....	61
3.3. L'intégration du personnel et des compétences à ce grand ensemble. ....	68
3.3.1. Le personnel .....	68
3.3.2. - Les compétences .....	69
CONCLUSION .....	73
BIBLIOGRAPHIE.....	75
Gouvernance et compétence .....	75
Collectivité et réforme territoriale .....	75
Etude sur le nord du Lot .....	76
ANNEXES.....	78

## **TABLE DES ILLUSTRATIONS**

Figure 1 - Communauté de communes du Pays de Padirac - Cartographie ACTUAL .....	6
Figure 2 - Le Pays de Padirac - Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou .....	6
Figure 3 - Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°98, Janvier 2014 .....	10
Figure 4 - L'intercommunalité dans le Lot- Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou .....	11
Figure 5 - Le nord du Lot désorganisé - Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou .....	12
Figure 6 - Le périmètre du nord du Lot - Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou ....	13
Figure 7 - Découpage administratif Nord Lot - UrbaDoc Juillet 2014 .....	14
Figure 8 -- LE LOT DE 1790 à 1808 - Bulletin n°11 du Pays de Padirac "Zoom du Pays de Padirac", année 2013.....	15
Figure 9 - Planning prévisionnel de mon travail - Réalisation par Arthur Contenssou.....	17
Figure 10 - Planning de mon travail - Réalisation par Arthur Contenssou .....	18
Figure 11 - Schéma d'analyse - Réalisation Arthur Contenssou .....	21
Figure 12 - Phases de travail - Réalisation Arthur Contenssou.....	22
Figure 13 - Les distances sur le nord du Lot - Source : INSEE, Mappy.com - Réalisation Arthur Contenssou .....	25
Figure 14 - Le vieillissement du nord du Lot - Source : INSEE –SCAES du nord du Lot, Juillet 2011 .....	25
Figure 15 - INSEE, base permanente des équipements 2010 - Réalisation Arthur Contenssou .....	26
Figure 16 - Les petites villes du nord du Lot / Analyse comparée - DDT46 - Février 2013.....	27
Figure 17 - DDT « Les bourgs du nord du lot, systèmes territoriaux », février 2013 .....	28
Figure 18 - Les distances entre les villes du nord du Lot - Source : Mappy.com - Réalisation Arthur Contenssou .....	29
Figure 19 - Calendrier de mise en œuvre de la réforme – Source : AdCF, « Le volet intercommunal de la réforme territoriale », mars 2012.....	41
Figure 20 - Projet SDCI du préfet J.L. Marx - Avril 2011 - DDT du Lot.....	42
Figure 21 - Simulation du FPIC - Source EPCI du Pays de Padirac - Réalisation Arthur Contenssou.	52
Figure 22 - Un bassin de vie à différents niveaux - Réalisation Arthur Contenssou.....	55
Figure 23 - Population dans les principales villes - Source INSEE - Réalisation Arthur Contenssou..	58
Figure 24 - Schéma du pôle géographique - Réalisation Arthur Contenssou .....	63
Figure 25 - Schéma du pôle thématique - Réalisation Arthur Contenssou .....	64
Figure 26 - Schéma du pôle territorial - Réalisation Arthur Contenssou .....	67

## **INTRODUCTION**

### **Présentation de la structure et de la mission.**

La réflexion développée dans ce mémoire est le fruit d'une commande issue de la communauté de communes du Pays de Padirac relative à un projet de fusions entre six communautés de communes du Nord du Lot dont fait partie la communauté de communes du Pays de Padirac. Cette structure se situe sur la commune de Thégra dans le nord du Lot et existe depuis 1993, située en bordure Nord du Parc naturel régional des Causses du Quercy, elle regroupe huit communes rurales (Alvignac Les Eaux, Padirac, Thégra, Miers, Rignac, Lavergne, Mayrinhac-Lentour et Saignes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014) pour une population d'environ 3309 habitants. Son président est Alfred Terlizzi maire d'Alvignac. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République permet aux communes qui se regroupent de passer d'une intercommunalité de service (SIVU/ SIVOM) à une intercommunalité de projets (communauté de communes) grâce à l'obtention d'aides de l'Etat et à l'attribution d'une fiscalité propre. De ce fait les communes ont vite compris qu'elles ne pouvaient assumer seules certaines dépenses d'investissement et ont donc été enthousiasmées par cette nouvelle forme de regroupement, *"Ils se sont unis. Par raison, par affinité, par amour du Pays, de leur village : bien décidés à tirer le meilleur parti de la nouvelle loi..."*<sup>1</sup> titrait ainsi la Dépêche du Midi. Dès juillet 1992, les premières prises de contact s'effectuent, la première réunion officielle date du 17 juillet 1992, elle est à vocation informative, permet d'avoir un premier débat sur l'opportunité de la création d'une communauté de communes. Très vite, il est demandé à chaque Conseil municipal de communes intéressées de délibérer pour donner un avis sur ce projet. Le 5 août, cinq communes ont déjà voté une délibération de déclaration d'intention : Lavergne, Mayrinhac-Lentour, Padirac, Rignac et Thégra. L'arrêté préfectoral du 6 mai 1993 crée la communauté de communes du Pays de Padirac qui regroupe alors six communes, celle de Miers s'ajoutant aux cinq communes précédemment citées. Alvignac et Saignes rejoindront progressivement cet ensemble.

---

<sup>1</sup> La Dépêche du Midi, 19 Août 1992

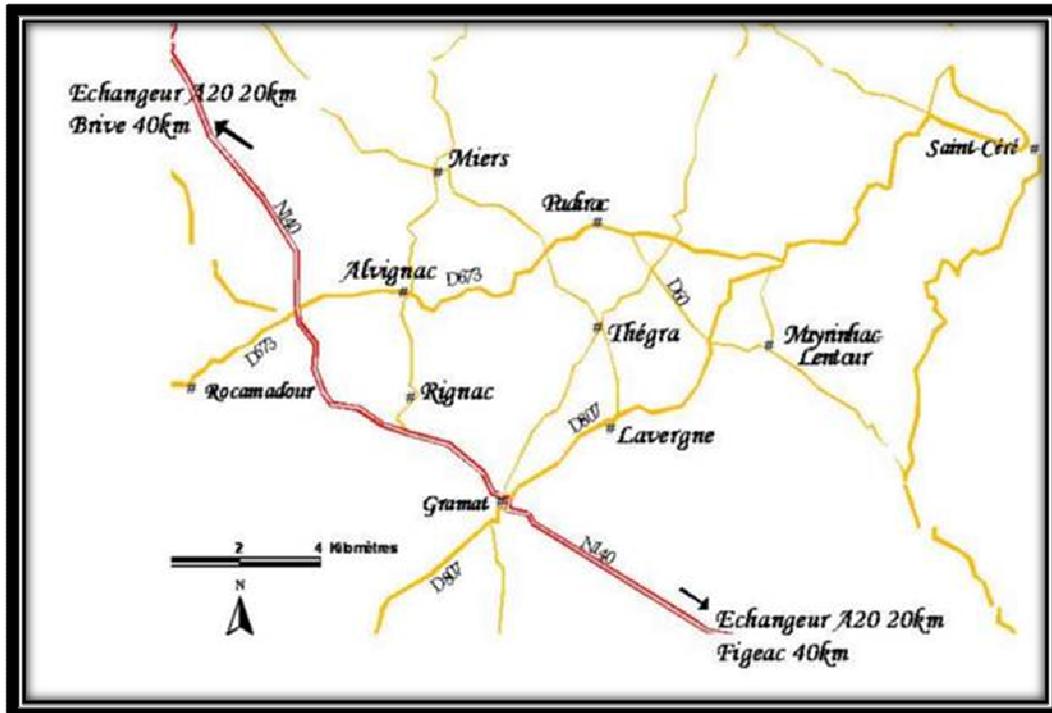


Figure 1 - Communauté de communes du Pays de Padirac - Cartographie ACTUAL

Sa mission est classique, elle mobilise des moyens humains et matériels pour exercer les compétences transférées par les communes. La collectivité s'organise autour de villages de taille homogène, et cette communauté de commune occupe une place centrale au sein du nord du Lot, en effet elle est limitrophe des cinq autres communautés de communes prenant part au projet de fusion.

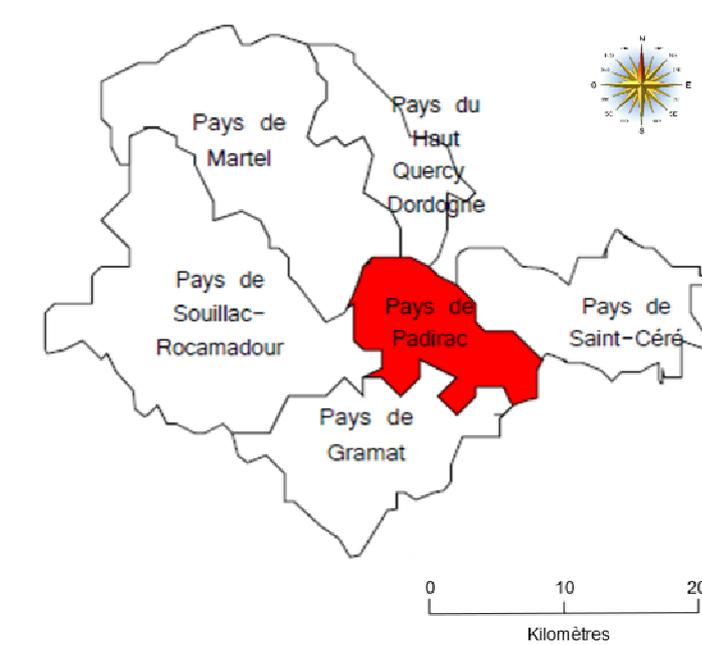


Figure 2 - Le Pays de Padirac - Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou

Mon stage s'est organisé autour d'une commande bien précise concernant la fusion d'intercommunalités dans le nord du Lot. Les objectifs de la communauté de communes de 1993 ont été atteints, mais un EPCI de 3 500 habitants est maintenant trop petit. Trop petit par rapport à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui fixe un seuil minimum de population à 5 000 habitants. Trop petit également pour traiter efficacement de problèmes de développement économique ou d'organisation de services à la population dans divers domaines comme le social, l'enfance, le sport et la culture.

En effet, l'ancien président de l'EPCI du Pays de Padirac, Vincent Martin, reconnaît la nécessité d'un regroupement sur un périmètre plus grand *"Nous aurions dû augmenter le périmètre de la communauté au bassin de vie de Gramat. [...] Il est maintenant trop tard pour faire cette fusion locale. Le contexte a changé et le périmètre de regroupement de 10 000 habitants est insuffisant pour être audible et avoir accès aux financements."*<sup>2</sup>

Il m'est ainsi demandé un état des lieux générique des fonctionnements existants des six établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP). A cela s'ajoute une analyse sur la mise en place d'un mode de fonctionnement multipolaire sur cinq pôles avec les avantages et les difficultés que cela comporte. Cette commande s'inscrit dans la lignée des actions menées par le gouvernement en matière d'organisation territoriale.

Depuis plus de trente ans, la décentralisation entraîne des bouleversements considérables dans l'architecture institutionnelle du territoire national. Ainsi plusieurs impératifs maintiennent l'attention des élus vis à vis de l'organisation territoriale, d'autant plus que la conjoncture actuelle met en évidence l'obligation de réduire les dépenses publiques<sup>3</sup>.

Nul doute que cela passera par un allègement du millefeuille territorial, souvent décrit comme indigeste pour l'ensemble du pays. Empilement et redondance de structures, incompréhension autour du rôle des différents niveaux d'action, illisibilité de la machine territoriale sont les critiques habituelles portées sur la décentralisation en France.

Face à ces critiques plus ou moins fondées, le gouvernement a introduit une démarche de réforme territoriale. De ce fait le 4 juin dernier, François Hollande proposait un projet de loi portant sur la réforme territoriale. Lequel s'est traduit par deux projets de loi, tous les deux

---

<sup>2</sup> Bulletin n°11 du Pays de Padirac "Zoom du Pays de Padirac", année 2013.

<sup>3</sup> Rapport de la cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'Etat, rendu public le 11 Juillet 2013

présentés au conseil des ministres du 18 Juin 2014. Le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat chargé de la réforme territoriale ont présenté un projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Celui-ci dote les régions *"d'une taille adaptée aux enjeux économiques et de mobilité qui leur permettra d'exercer à la bonne échelle leurs compétences stratégiques, de rivaliser avec les collectivités comparable en Europe et de réaliser des gains d'efficacité. Quatorze régions métropolitaines vont ainsi se substituer, à compter du 1er Janvier 2016, aux vingt deux régions existantes, par l'addition de régions actuelles sans modification des départements qui les composent."*<sup>4</sup>. L'objectif est de dessiner des régions plus fortes et attractives, aptes à créer des coopérations interrégionales à l'échelle européenne. Parallèlement ce projet de loi renforce le rôle de l'intercommunalité et construit de façon plus affirmée un couple région / intercommunalités. Cela se matérialise par un seuil d'habitants prévu à 20 000 au 1er Janvier 2017.

Un second projet de loi fût proposé, portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Ce dernier confie des nouveaux blocs de compétences aux régions, au service du développement économique, du développement équilibré et de l'attractivité des territoires. Le constat qui s'impose est celui du renforcement de l'intercommunalité aux dépens du département qui serait ainsi dévitalisé, ainsi les conseils départementaux verront leur action recentrée sur leurs compétences essentielles (compétences sociales, soutien aux communes, notamment dans les zones rurales, financement des services d'incendie et de secours). Ainsi *"le détricotage des cantons et l'inéluctable disparition de certains cantons ruraux, le retrait du sous-préfet dans le cadre de la RGPP, "l'évaporation du département" selon l'expression même d'Edouard Balladur, la montée en puissance des métropoles, la fusion de communes au sein de communes nouvelles, la limitation des cofinancements et celle de la clause générale de compétence des départements et des régions"*<sup>5</sup> affirment cette tendance. C'est pourquoi le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale André Vallini parle de « dévitalisation » du département. Ces énièmes projets de loi prouvent la volonté d'accélérer le processus de décentralisation au sein du pays. Pourtant, tout récemment, suite au remaniement ministériel, Manuel Valls a redonné des assurances concernant le maintien des conseils généraux dans les départements ruraux.

---

<sup>4</sup>Conseil des ministres du 18 Juin 2014

<sup>5</sup>Jebeili Cécile, "Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale", revue de droit rural-revue mensuelle LexisNexis jurisclasseur, novembre 2011 p.35.

On peut parler de paradoxe français, Etat historiquement considéré comme « centralisé » s'appuyant sur un esprit « jacobin » mais qui détient le record mondial du plus grand nombre de communes. La France regroupe 40% des 90 000 communes de l'Union Européenne à 27. Un pays qui compte sans doute le plus d'élus en Europe, mais un pays où l'ombre du déficit démocratique plane toujours, n'aidant pas à dissiper la confusion des citoyens et des élus. Cependant, on peut apprécier l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct lors des dernières élections municipales, constituant une avancée démocratique importante et posant les bases d'un modèle plus sain même si ce système reste insatisfaisant pour beaucoup.<sup>6</sup>

Depuis une décennie, dans une logique de rationalisation des institutions territoriales, les opérations de fusion, d'extension et de création d'EPCI se succèdent. Elles participent à élargir les périmètres de l'intercommunalité tout en diminuant le nombre de communautés de commune de manière significative. C'est en tous cas les ambitions qu'affiche la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Elle vise à la simplification des structures territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions), à la réduction du nombre d'échelons territoriaux, à la clarification des compétences et des financements. C'est dans ce cadre que le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) est mis en place partout en France. C'est un document destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département. Il donne une représentation cartographiée de l'ensemble des établissements de coopération intercommunale du département et en fixe les orientations d'évolution.

---

<sup>6</sup> Cette loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a comme principaux objectifs de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats locaux et de renforcer la légitimité démocratique de l'intercommunalité. Elle abaisse de 3 500 à 1 000 habitants le seuil d'application du scrutin de liste, abroge les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui avaient créé le conseiller territorial. Elle prolonge d'un an le mandat des conseillers généraux, régionaux. Ainsi en 2015, les conseillers généraux seront rebaptisés conseillers départementaux et seront élus au scrutin majoritaire binominal mixte. Il y aura donc deux conseillers départementaux par canton, élus au scrutin majoritaire à deux tours. Chaque binôme devra être composé d'une femme et d'un homme. Cette nouvelle application nécessite un redécoupage des cantons dont le nombre sera divisé par deux (de 4 000 à 2 000).

## Nombre d'opérations sur les années récentes

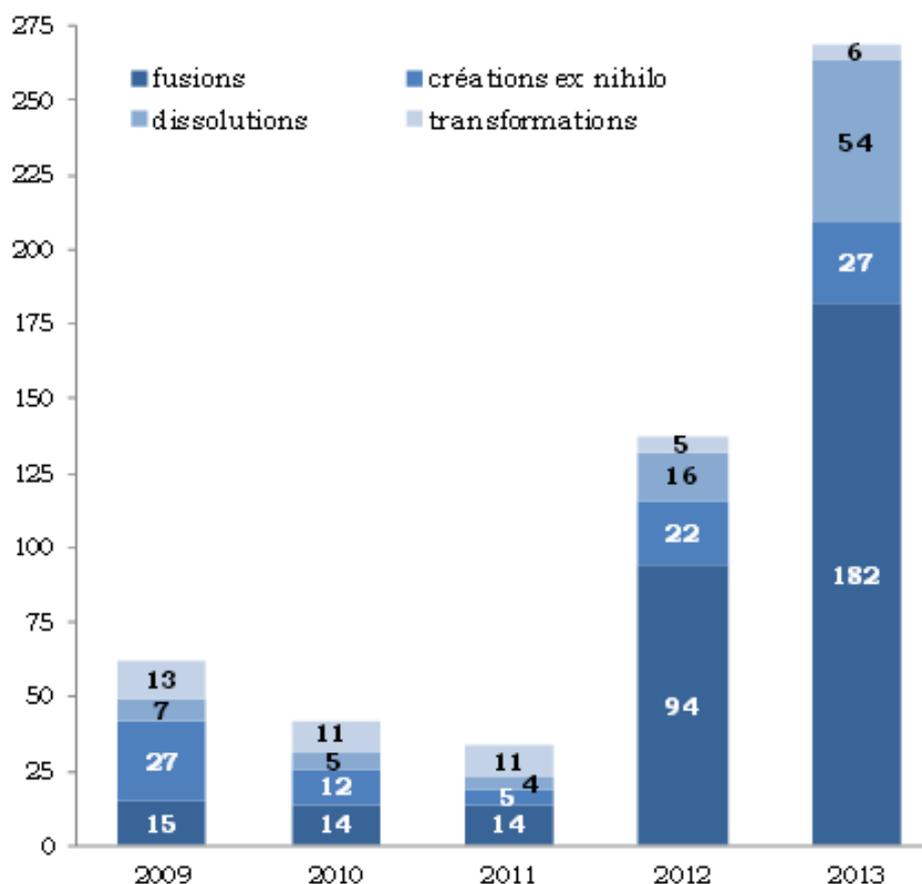


Figure 3 - Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°98, Janvier 2014

Le diagramme présenté ci-dessus, démontre cette tendance à la fusion avec un total de 182 fusions en 2013. Ces chiffres illustrent de façon nette la marche enclenchée par les EPCI répondant aux incitations politiques et législatives du gouvernement.

Le département du Lot, 180 000 habitants, à forte dominante rurale n'échappe pas aux politiques encourageant le redécoupage territorial.



Figure 4 - L'intercommunalité dans le Lot- Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou

Ainsi la mise en place du « Grand Cahors » avec ses 39 communes regroupant 43 400 habitants, celle du « Grand Figeac », 79 communes et 42 019 habitants, ont donné le ton à sur l'ensemble du département.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>La communauté d'agglomération du Grand Cahors est née le 1<sup>er</sup> janvier 2012, par la transformation de la Communauté de communes du Grand Cahors qui, elle-même, faisait suite à la Communauté de communes du Pays de Cahors. L'agglomération se compose alors de 30 communes.

Créée en 1997 sous le nom de *communauté de communes de Figeac-Cajarc*, elle prend le nom de *Figeac-communauté* en avril 2009. Elle se transforme, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, en Communauté de communes du Grand Figeac en fusionnant avec la Communauté de communes de la Vallée et du Causse et la Communauté de communes Causse Ségala-Limargue, ainsi qu'avec l'arrivée de 3 communes issue de la dissolution de la communauté de communes Lot-Célé (Calvignac, Larnagol, Sauliac-sur-Célé).

Ces structures à la taille « XXL » ont su regrouper et mutualiser un grand nombre de communautés de communes. L'objectif à travers cette démarche de fusion étant de se positionner en tant qu'acteur visible, écouté, reconnu mais surtout uni par le même dessein territorial.



Figure 5 - Le nord du Lot désorganisé - Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou

Au nord de ce département, la problématique d'une fusion à grande échelle s'est imposée à un territoire éclaté administrativement et politiquement. Le fait est que le nord du Lot frappe encore et toujours par son morcellement territorial, illustré par une intégration communautaire disparate. Qu'est ce qu'on appelle le nord du Lot ? Pour délimiter le périmètre je me suis appuyé sur une base de document déjà existant, notamment ceux de la Direction départementale des territoires, et le rapport Le nord du Lot un territoire, des territoires...au cœur de l'espace rural paru en Juin 2010. De plus je n'ai fait que suivre le choix des acteurs du

---

territoire en matière de périmètre, ces derniers se sont également appuyés sur le document de la DDT, qui fige le fleuve de la Dordogne comme véritable colonne vertébrale du développement territorial dans le nord du Lot.

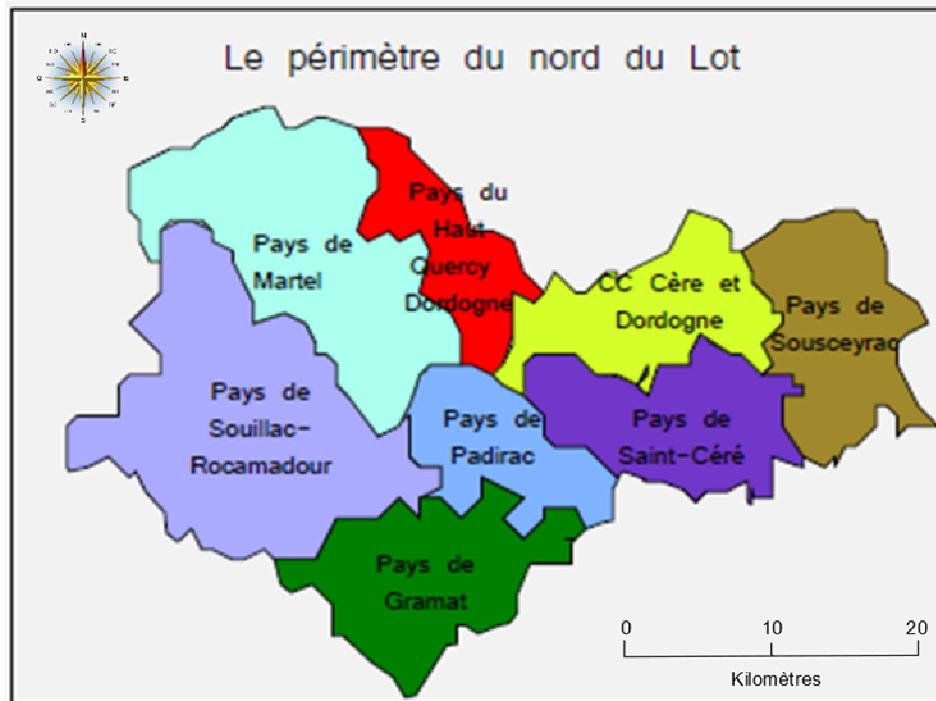


Figure 6 - Le périmètre du nord du Lot - Source INSEE & DDT - Réalisation Arthur Contenssou

Face à ce constat, la majorité des acteurs territoriaux est convaincue de la nécessité de se fédérer au sein d'une structure compétente, cohérente et en capacité de relayer les problématiques locales. Un processus de fusion s'est donc amorcé, brossant les contours d'un futur échelon territorial mais soulevant également un certain nombre de défis primordiaux à anticiper et analyser.

Ce projet s'est articulé autour de six EPCI décidés à travailler ensemble, à savoir le Pays de Souillac-Rocamadour, le Pays de Martel, le Pays de Gramat, le Pays de Padirac, le Pays de Saint-Céré et le Pays du Haut Quercy Dordogne. Nous reviendrons un peu plus tard et en détails sur les caractéristiques de ces EPCI, une carte (page suivante) nous permet de visualiser le périmètre du regroupement.

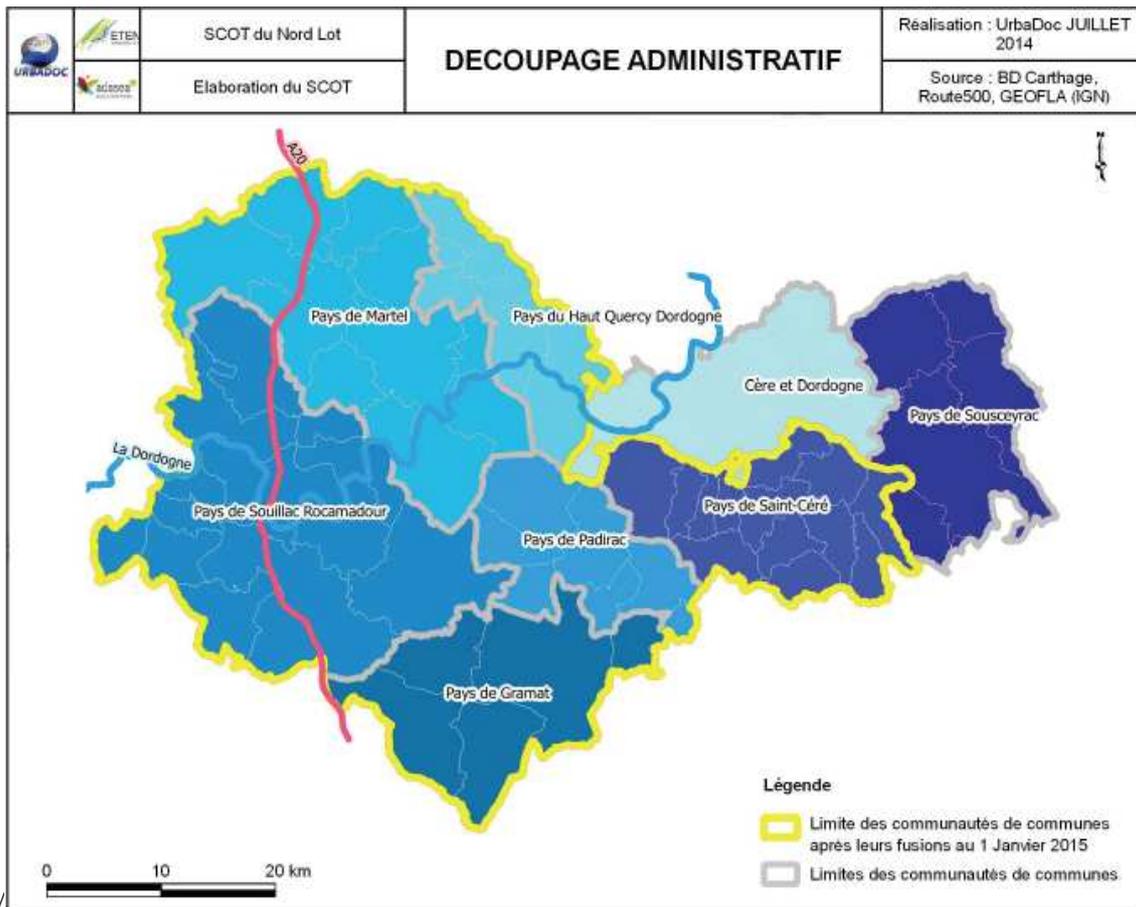


Figure 7 - Découpage administratif Nord Lot - UrbaDoc Juillet 2014

L'un des points de réussite de ce projet de fusion réside dans la compréhension des spécificités du nord du Lot, ainsi ce rapport à vocation informative tentera de dresser un état des lieux ciblé afin d'être l'un des nombreux ciments consolidant l'édifice communautaire.

Avant cela il me semble important de faire un rapide retour sur l'histoire de ce département mais aussi sur les propriétés physiques et géographiques que présente le nord du Lot.

Le département du Lot fut créé lors de la Révolution française, le 4 mars 1790, à partir de la province du Quercy. Comme nous le montre la carte ci-dessous le département était beaucoup plus étendu qu'aujourd'hui en se prolongeant vers le sud, notamment jusqu'à la ville de Montauban. Toutefois, lors de la création du département du Tarn et Garonne acté par Napoléon 1er en 1808, le Lot fut amputé d'environ un quart de sa superficie. Actuellement le Lot compte entre 175 000 et 180 000 habitants, regroupés dans 340 communes.

Par ailleurs, il est intéressant d'observer sur la carte page suivante, que le district le plus au nord, correspond de façon quasi-identique au périmètre de fusion désiré dans le nord du Lot.

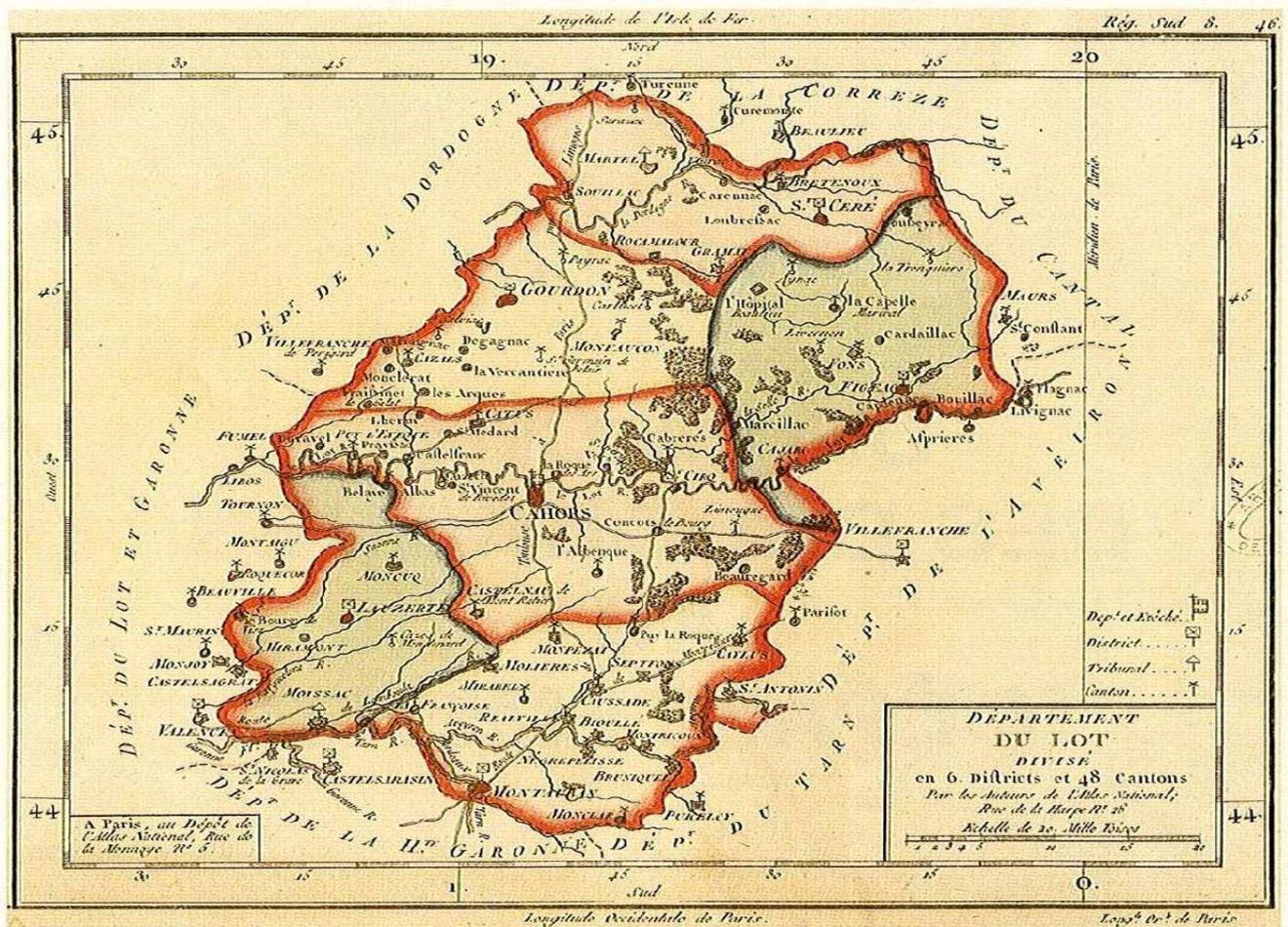


Figure 8 -- LE LOT DE 1790 à 1808 - Bulletin n°11 du Pays de Padirac "Zoom du Pays de Padirac", année 2013

Le périmètre du nord du Lot présente différents types de paysages. A l'Est il englobe une partie du plateau granitique du Ségala avec notamment une forte présence de bois. On y retrouve ensuite un peu plus à l'ouest le plateau du Limargue caractérisé par la présence de prairie. Les causses de Gramat et Martel sont souvent considérés comme des lieux de culture et ils présentent un territoire plus sec qui contraste avec la dernière entité paysagère illustrée par la Vallée de la Dordogne. La Dordogne est considérée par la plupart des acteurs comme épine dorsale du territoire, elle matérialise un lien fédérateur entre les différentes entités paysagères que nous avons présentées ci-dessus. Elle est historiquement ancrée comme axe de développement. En effet la rivière fut utilisée pendant des siècles comme une voie de communication et de transport favorisant le développement du commerce, entre autre celui du sel et de la noix. Désormais la rivière se caractérise par une forte occupation humaine,

engendrée en partie par le tourisme, c'est ce que s'empresse de préciser un élu participant au projet de fusion « *vous savez comme notre rivière Dordogne est très prisée des étrangers* »<sup>8</sup>.

## **Présentation de la commande**

La finalité de la commande est de structurer une grande intercommunalité sur l'ensemble du territoire. C'est dans cette optique là que l'EPCI de Padirac souhaite obtenir des informations sur le type d'organisation à adopter pour ce projet de fusion.

Cette commande s'inscrit dans un processus de fusion déjà enclenché qui verra le jour au 1<sup>er</sup> Janvier 2015. Elle soulève notamment des questions autour de la gouvernance interne, des compétences et de leurs exercices dans ce grand ensemble. Par ailleurs la question de taille critique/optimum dimensionnel sera discutée, tout comme celle de la représentativité et plus généralement de la proximité.

De ce fait la structure commanditaire me demande d'établir un état des lieux générique sur une partie ou l'ensemble des EPCI intégrant ce projet de fusion. Les élus envisagent une organisation multipolaire articulée autour de cinq pôles:

- Souillac-Rocamadour
- Saint-Céré
- Martel
- Haut Quercy Dordogne
- Padirac/Gramat

Il m'est donc demandé de recenser les points positifs et négatifs d'une telle organisation.

Les objectifs généraux sont donc de coordonner le réseau des acteurs du territoire au profit de la fusion, de rendre plus lisible l'organisation intercommunale et de connaître son potentiel de développement ainsi que les enjeux qu'elle met en relief.

Il convient donc de pré-identifier les enjeux, les potentialités et les pistes d'actions possibles. C'est ce que j'ai tenté de faire dès le début de mon stage le mercredi 2 avril 2014, sachant que sa durée (treize semaines) était courte au vue de l'importance du travail. Les deux premières semaines m'ont aidé à prendre connaissance du dossier concernant le projet de fusion sur le périmètre du nord du Lot. J'ai ainsi identifié de façon plus claire la commande, en me

---

<sup>8</sup> Entretien réalisé auprès de Mr Mazet, DGS de l'EPCI Souillac-Rocamadour.

demandant quel type d'état des lieux il fallait que je propose, mais aussi quel était l'objectif de cet état des lieux. Peu à peu j'ai commencé à m'intéresser à l'organisation multipolaire; Pourquoi cette organisation ? Existe-t-il un type d'organisation similaire en France ?

Ces questions m'ont poussé à interroger différentes notions comme celle de bassin de vie par exemple, plus globalement j'ai du me constituer une bibliographie m'aidant à mieux maîtriser le sujet de la commande. Parallèlement et après une série de recherche j'ai contacté via mail la Direction Départementale des Territoires du Lot (DDT46) pour qu'elle me fournisse des documents relatifs à mon travail. Après plusieurs discussions avec ma maitre de stage, Séverine Souihlè et Vincent Martin (alors président de l'EPCI du Pays de Padirac) ils m'ont convaincu sur la nécessité de me constituer un planning pour organiser mon travail :

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
1. Question	■	■																					
2. Biblio		■	■	■	■																		
2. Entretiens				■	■	■																	
3. Problématique						■	■																
4. Modèle							■																
5. Observation							■	■	■														
6. Analyse									■	■	■	■	■	■	■	■							
7. Rédaction											■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
8. Soutenance																							■

Figure 9 - Planning prévisionnel de mon travail - Réalisation par Arthur Contenssou

Cette planification réalisée au début de mon stage a subi quelques modifications en raison des aléas du terrain. Par conséquent le planning traitant de l'organisation de mon travail est finalement devenu le suivant :

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
1. Question	■	■																					
2. Biblio		■	■	■	■	■																	
2. Entretiens					■	■	■	■															
3. Problématique						■	■	■	■														
4. Modèle							■	■															
5. Observation					■	■	■	■	■	■	■												
6. Analyse								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						
7. Rédaction									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
8. Soutenance																							■

Figure 10 - Planning de mon travail - Réalisation par Arthur Contenssou

Cette planification n'est effective que sur 22 semaines, divisées en deux parties distinctes à savoir dans un premier temps la semaine n°1 à la semaine n°13 (durée du stage) et dans une second temps de la semaine n°13 à la semaine n°22 (rédaction du mémoire et soutenance rendant compte du travail effectué en stage). Néanmoins je pense que pour une vision plus aboutie il serait préférable de suivre un projet de fusion de sa mise en place à son terme, en se souciant particulièrement des débuts de la nouvelle intercommunalité.

## Problématique et hypothèse d'étude

L'hypothèse de départ positionne ce projet de fusion comme une réponse pertinente aux enjeux de développement territorial :

Raisonnement éléments qui postulent pro/ anti

- Afin de se proposer en tant que partenaire crédible et reconnue auprès d'autres entités territoriales (Brive, le « Grand Figeac »,...).
- Prétendre à des dotations allouées par la Région, l'Etat ou l'Europe, supposant que celles-ci iront plus facilement à des EPCI organisés et ayant un certains poids sur le territoire.
- Anticiper la suppression future du département (annonce de la suppression des conseils généraux en 2020, "dévitalisation" du département) et se positionner comme

structure crédible lors de la probable ventilation de ses compétences (cf projet de loi présenté le 18/06/2014 au conseil des ministres).<sup>9</sup>

- Une communauté multipolaire est une bonne réponse en matière de gestion de proximité, elle permet de décliner les choix globaux localement.
- Le morcellement des communautés de communes du nord du Lot, ne permet pas un développement économique et territorial efficient. Le périmètre n'a pas la taille critique adaptée.

Une deuxième hypothèse consiste à positionner la fusion comme un projet soumis à différentes tensions qui se déclinent sous plusieurs formes :

- Le poids de la politique grippe la machine communautaire dans le nord du Lot
- Le nord du Lot n'a pas l'habitude du travail communautaire.
- Le périmètre de fusion ne pourra pas répondre aux problèmes de représentativité et de proximité.
- L'organisation en Pôles Territoriaux spécialisés par compétences risque d'augmenter l'incompréhension de la population et donc l'éloigner des initiatives locales.

Sur les apports des entretiens réalisés et des lectures scientifiques, ce travail étudiera comment le projet de fusion peut transformer un territoire morcelé tel que le nord du Lot en un territoire solidaire, équitable et structuré autour d'une seule et même communauté de commune.

## **La méthodologie**

### ➤ La phase préparatoire

Mon travail s'est divisé en différentes phases de travail. Dans un premier temps il y a eu la phase préparatoire. Celle-ci m'a permis de constituer une bibliographie en rapport avec mon sujet de recherche, cette bibliographie s'organise en plusieurs thématiques :

---

<sup>9</sup> Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, adopté par le sénat le 2 juillet 2014 et modifié par l'assemblée nationale en première lecture le 23 juillet 2014.

Thème général sur les périmètres de fusion
Thème local
Thème sur la territorialisation des compétences

Par la suite j'ai procédé à l'inventaire des communautés de communes, me renseignant sur le nombre de communes qui constitue chacun des EPCI, les compétences qui leurs sont transférées, les bases fiscales adoptées, leurs périmètres,...

L'outil cartographique permet de mettre en évidence certaines informations concernant le territoire du nord du Lot et l'organisation communautaire qui correspond à celui-ci.

Dès le début de ma mission, effectuer des entretiens avec les personnes ressources m'aest semblé être une bonne idée. J'ai donc commencé à construire une grille d'entretien, et j'ai contacté via mail et téléphone une partie des élus impliqués dans ce projet de fusion. Pour cette étude, j'ai choisi de mener des entretiens semi-directifs, afin d'interroger les acteurs impliqués dans ce projet de fusion. Concernant la retranscription des entretiens j'ai effectué une retranscription intégrale et la grille d'entretien prend la forme suivante :

Question que l'on se pose, ce que l'on veut savoir	Thème	Question à poser

➤ La phase de terrain

La phase de terrain s'est déroulée entre le 28 Avril et le 20 Mai 2014. La grille d'entretien élaborée sera disponible en annexe. J'ai ainsi pu réaliser une quinzaine d'entretiens, en rencontrant :

- 2 personnes ressources à l'EPCI de Saint-Céré
- 3 personnes ressources à l'EPCI de Souillac
- 3 personnes ressources à l'EPCI du Haut-Quercy
- 4 personnes ressources à l'EPCI de Gramat
- 2 personnes ressources à l'EPCI de Padirac

- 3 personnes ressources à l'EPCI de Martel

Cette période de mon travail m'a permis d'identifier de façon plus précise les problématiques et enjeux concernant ce projet de fusion.

➤ La phase d'analyse

La phase d'analyse se concentre sur l'analyse thématique du discours. La manière dont la personne interrogée développera son point de vue vis-à-vis de la fusion constitue une source d'information riche et structurante pour le rapport. La mobilisation de références bibliographiques à ce stade permet d'étayer l'analyse. Il convient donc de pré-identifier un ensemble de concepts et dimensions qui seront mobilisables par la suite. Au début de mes recherches les concepts de développement territorial et de système territorial m'ont paru importants. Néanmoins j'avais conscience que plus mon travail de recherche progresserait plus les concepts mobilisés évolueraient. De ce fait, ce schéma d'analyse m'a servi de base pour débiter mon développement et il ne constitue pas un modèle figé mais à l'inverse un outil en perpétuelle évolution jusqu'au terme de ma rédaction.

Ainsi je propose le tableau suivant qui décline de manière non exhaustive les dimensions et variantes qu'englobent ces deux concepts :

Concepts	Dimensions	Variantes
Système territorial	Ancrage territoriale	Stratégie spatiale
		Logiques uniformatrices
		Logiques ubiquistes
	Bassin de vie	Echelle Locale/Globale/Glocale
		Optimum dimensionnel
		Articulation des échelles
		Mobilités
	Modèle polycentrique	Pôle territorial
		Communication
		Gouvernance
Développement territorial	Rurale	Dynamiques démographiques
		Proximité
	Ressource	Dotation/Financement
		Structure/Personnel
	Territoire	Dynamiques économiques
		Sociales/Identitaires
		Politiques

Figure 11 - Schéma d'analyse - Réalisation Arthur Contenssou

Le schéma ci-dessous reprend de manière synthétique les différentes phases de travail qui ont structurées mon développement :

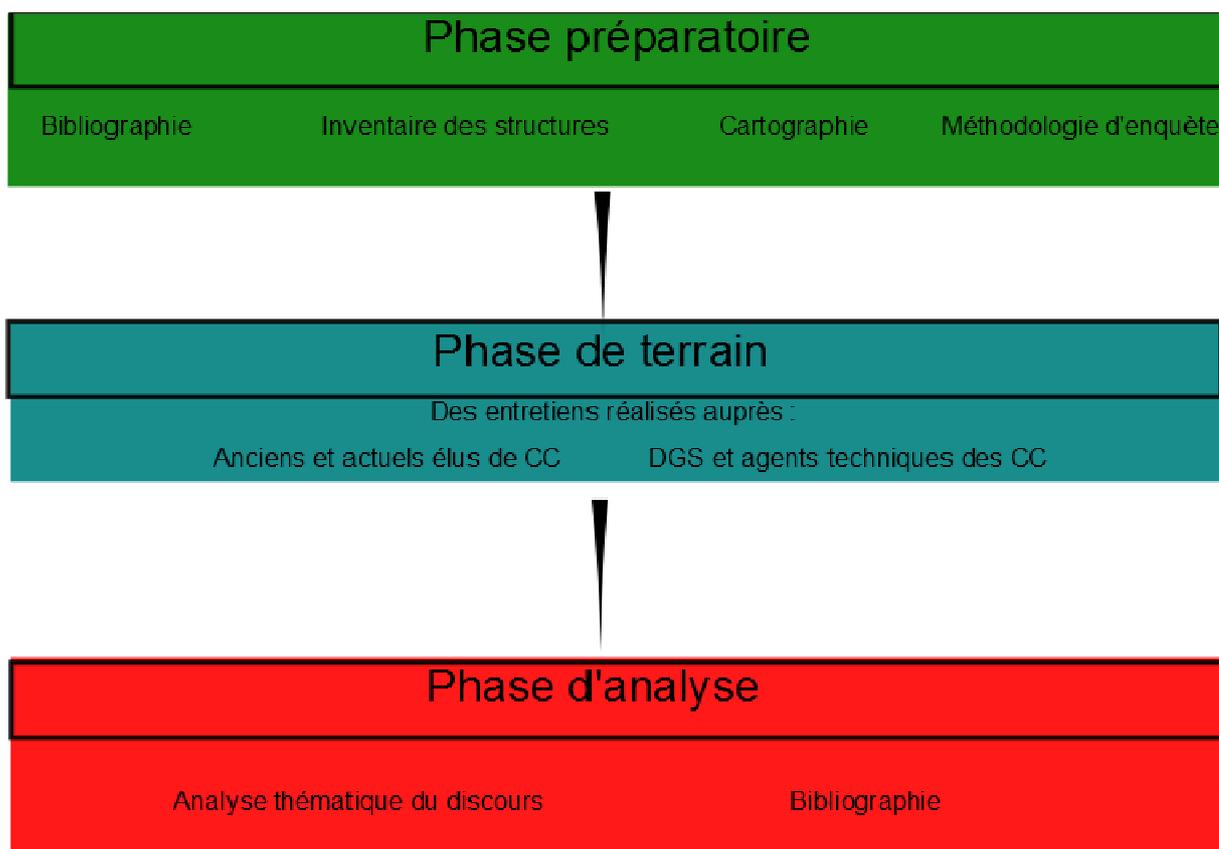


Figure 12 - Phases de travail - Réalisation Arthur Contenssou

C'est à la suite de toutes ces étapes, que j'ai pu retenir la problématique suivante :

Quels sont les enjeux et conditions de réussite d'un processus de fusion se structurant autour d'une organisation multipolaire ?

Afin de répondre à cette problématique, j'ai organisé mon rapport autour de trois parties. Dans une première partie j'effectuerai un état des lieux concernant les structures communautaires. Dans une seconde partie nous évoquerons les différentes étapes du processus de fusion dans le nord du Lot. Puis dans une troisième partie nous analyserons les problématiques que soulève le processus de fusion et notamment l'organisation de type multipolaire.

**PREMIERE PARTIE :**  
**Etat des lieux du**  
**fonctionnement**  
**communautaire**  
**dans le nord du Lot**

Dans cette première partie nous dresserons un tableau du système communautaire dans un territoire rural comme le Lot, tout d'abord en montrant que ce département est un territoire à dominante rurale (1.1), ensuite dans une seconde sous partie nous brosserons une synthèse générique des EPCI présents sur le nord du Lot (1.1.2)

## **1.1 - Le système communautaire dans un territoire rural**

### **1.1.1 - Le Lot un territoire à dominante rurale**

D'après la DATAR, l'espace rural reste simultanément très divers dans son organisation et dans ses dynamiques. Trois France rurales ressortent, qui rassemblent en leur sein, bien évidemment, une grande variété de catégories d'espaces : *les campagnes densifiées*, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique ; *les campagnes diffuses*, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée ; *les campagnes densifiées*, du littoral et des vallées à forte croissance résidentielle et à forte économie résidentielle.

Il faut donc comprendre que l'espace rural est en pleine mutation et qu'il ne se cantonne plus seulement à l'activité agricole ou résidentielle qui jadis lui collait à la peau. Le rural se construit à travers une multitude de phénomènes qui se font et se défont et les enjeux que cet espace présente se sont largement diversifiés.

Le Lot est soumis à différents phénomènes qui le caractérisent comme un espace rural : une densité de population faible, des distances entre chaque bassin de vie assez importantes, une fonction résidentielle importante, une reprise démographique affirmée, ...

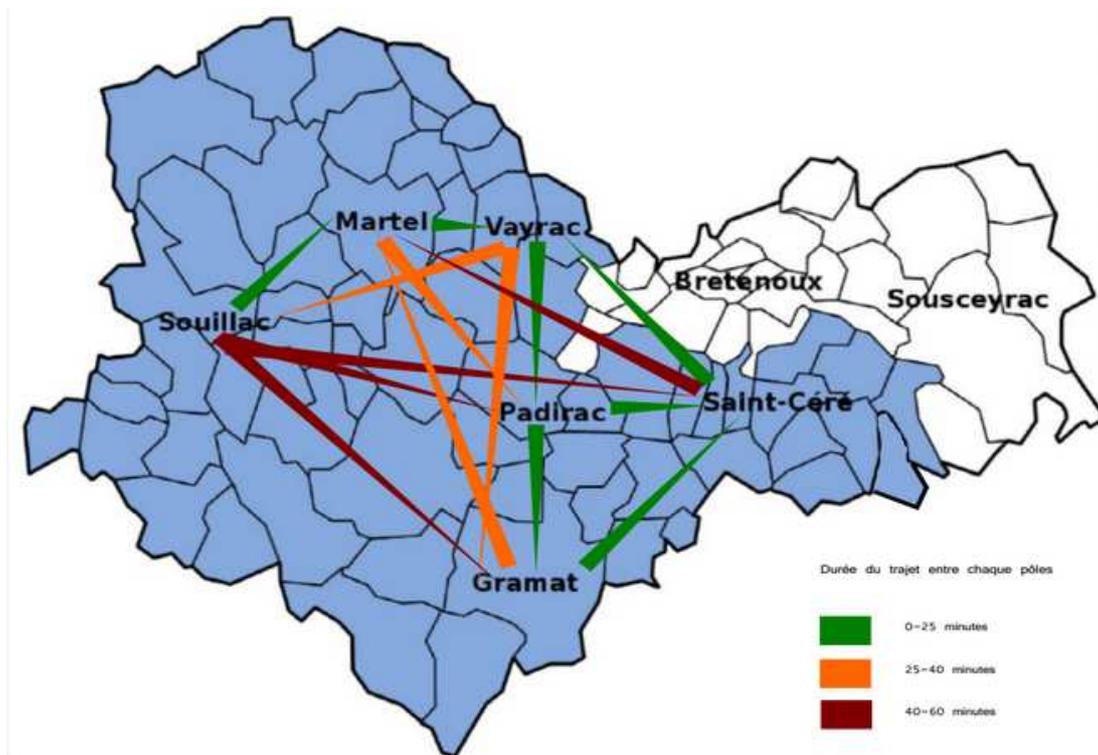


Figure 13 - Les distances sur le nord du Lot - Source : INSEE, Mappy.com - Réalisation Arthur Contenssou

C'est donc un territoire à dominante rurale. Comme la plupart de ces territoires, à la fin du XIXème le nord du Lot n'échappe pas à l'exode rural, et va devoir attendre les années 90, pour connaître un repeuplement plus ou moins important. Ainsi entre 1962 et 2006, la population du territoire a augmenté de 11 %, alors qu'elle s'est réduite de 6 % dans l'ensemble de l'espace Midi-Pyrénéens.

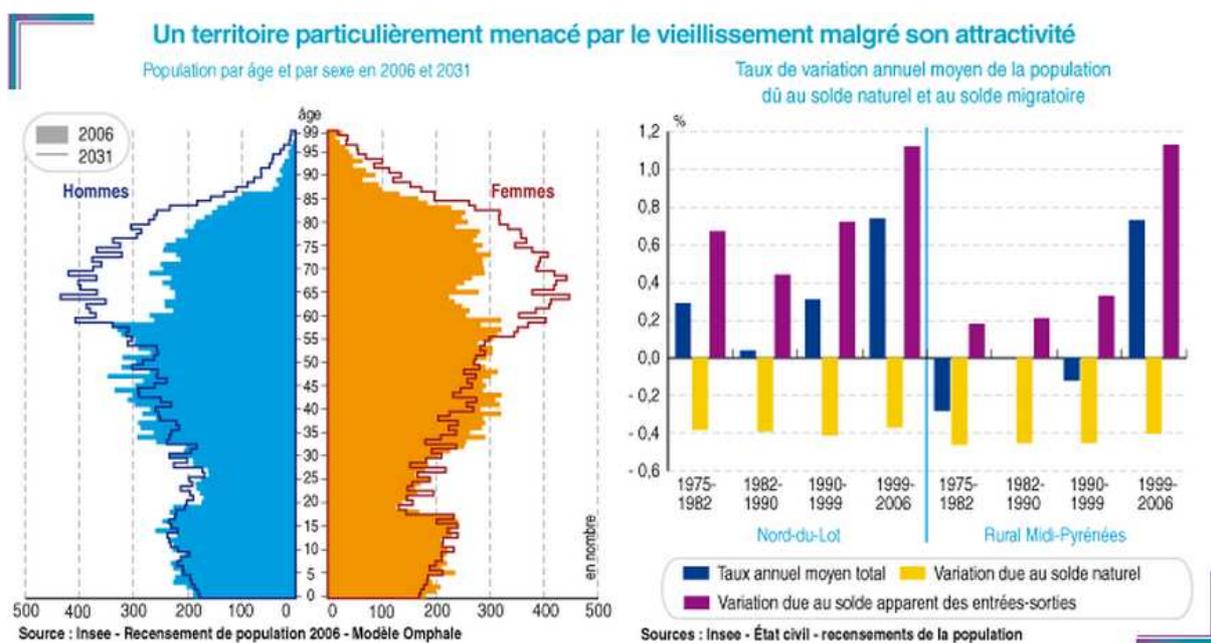


Figure 14 - Le vieillissement du nord du Lot - Source : INSEE -SCAES du nord du Lot, Juillet 2011

Si on se fit à l'étude menée par la direction départementale des territoires<sup>10</sup>, l'ensemble des communes (86) du nord du Lot compte 45 808 habitants (environ 30% de la population totale du département pour 25% des communes). Ce nord du Lot s'articule autour de trois villes qui sont Souillac (3 970 habitants), Saint-Céré (3 550 habitants) et Gramat (3 536 habitants). Ces petites villes proposent une offre de service intéressante. En effet on constate que les trois communes ont un ratio de services compris entre 55 et 61 services pour 1 000 habitants, alors que la moyenne départementale est de 41 services pour 1 000 habitants.

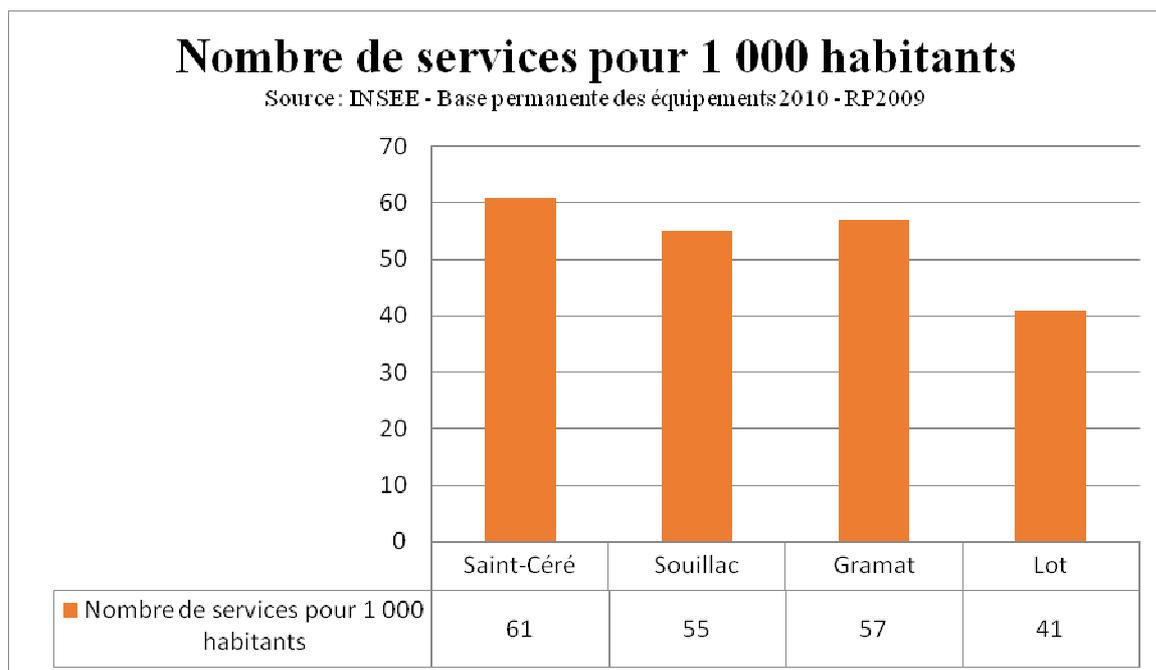


Figure 15 - INSEE, base permanente des équipements 2010 - Réalisation Arthur Contenssou

Ces trois villes sont considérées comme des bassins d'habitat et d'emploi importants. Ainsi Souillac recense environ 2 800 emplois alors que Saint-Céré et Gramat en comptent environ 2 500. Néanmoins les dynamiques d'emplois ne sont pas les mêmes, Gramat connaît une croissance des emplois de l'ordre de 20%, Saint-Céré une croissance de 7% et dans le même temps Souillac perd 6% d'emplois entre 1999 et 2009. Gramat est le pôle le plus petit selon les trois critères (population, emplois et services). Ses perspectives démographiques ne sont pas enthousiasmantes avec une tendance au vieillissement. Cependant la dynamique de l'emploi est intéressante. Saint-Céré est la ville la plus peuplée et la mieux équipée mais elle offre le plus petit nombre d'emplois. Quant à Souillac, les dynamiques démographiques sont bonnes à l'inverse des dynamiques de l'emploi. On remarque donc quelques différences entre ces agglomérations du nord du Lot, mais dans l'ensemble elles restent homogènes en termes de

<sup>10</sup> Direction Départementale des Territoires, le nord du Lot, un territoire des territoires au cœur de l'espace rural, Juin 2010, p. 161

poids économique, démographique et en offre de services. Ci-dessous ces schémas proposés dans : les petites villes du nord du Lot / Analyse comparée réalisés en Février 2013 par la direction départementale des territoires du Lot nous permet d'observer le potentiel structurant de ces communes.

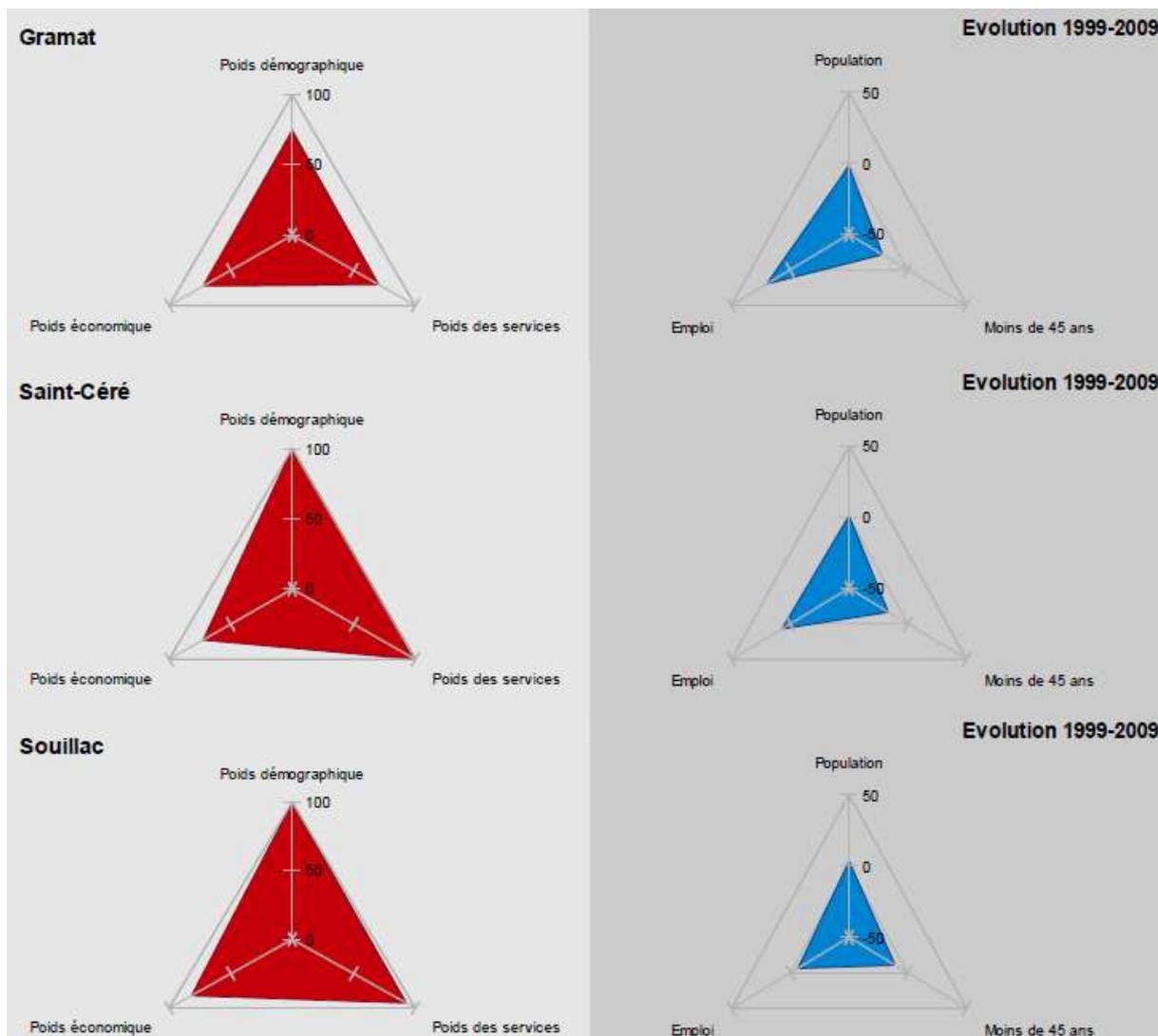


Figure 16 - Les petites villes du nord du Lot / Analyse comparée - DDT46 - Février 2013

Le périmètre d'étude se structure donc autour de trois villes mais se complète par un maillage secondaire et complexe, organisé autour de bourgs au poids plus modeste, comme par exemple Alviac, Martel, Vayrac. Ce système de relations amène inévitablement des jeux de concurrence, participant ainsi à morceler le territoire. Précisons qu'il n'y a pas de ville centre regroupant une part importante de la population. On peut même parler d'un système polycentrique avec plusieurs petites villes connectées entre elles.

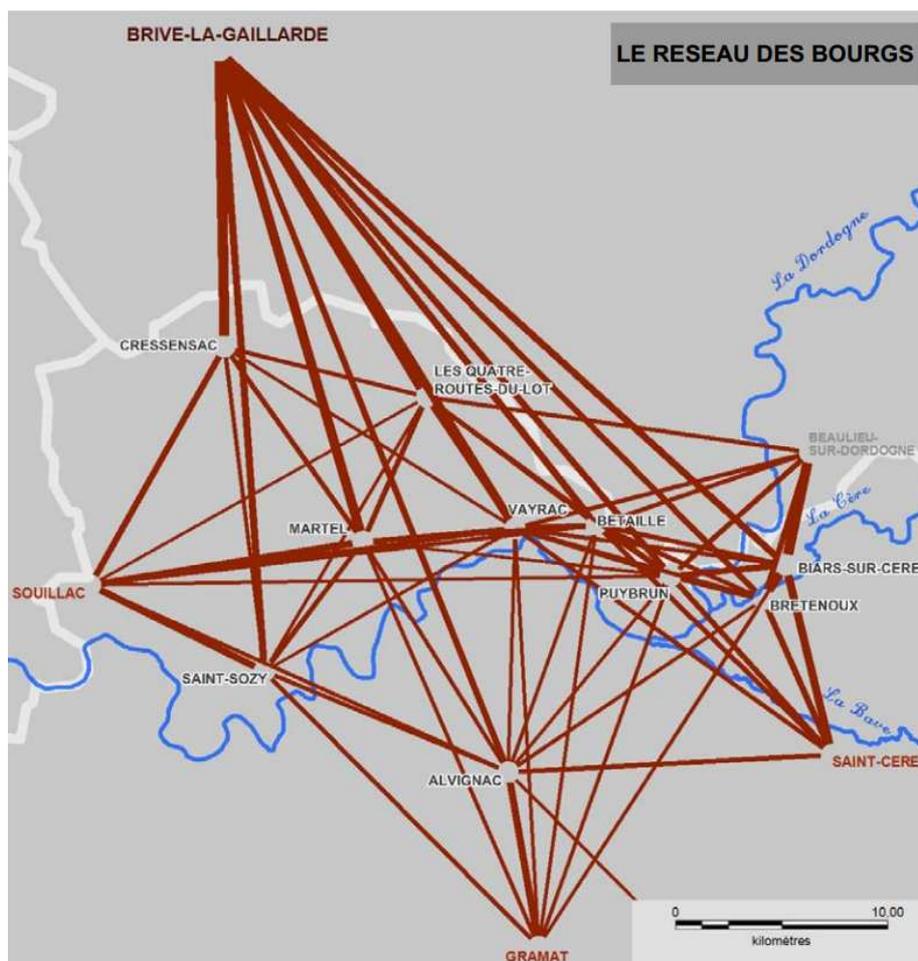


Figure 17 - DDT « Les bourgs du nord du lot, systèmes territoriaux », février 2013

Le territoire est plutôt bien équipé en infrastructures de transport. L'autoroute A20, les routes départementales 820 et 840 sont orientées nord-sud, reliant le territoire à Cahors et Brive, et à une plus petite échelle à Toulouse et Paris. La bretelle de l'autoroute A20 est accolée à la ville de Souillac. On relève également la présence d'un aéroport à Cressensac. Ces équipements sont de vrais avantages pour un territoire à proximité de Brive et touristiquement attractif, « *Nous avons un aéroport, une sortie d'autoroute, nous avons quand même des choses très importantes donc il faut bâtir la dessus.* » estime un élu<sup>11</sup>. Dans son étude<sup>12</sup>, la DDT appuie une nouvelle fois sur l'importance de l'échangeur autoroutier, une vraie chance pour le nord du Lot, tout en appuyant sur l'éloignement de Saint-Céré à plus de 45 minutes de celui-ci, « *le désenclavement routier du bassin de Saint-Céré est un enjeu à ne pas négliger.* »

La distance est évidemment une des composantes à prendre en compte dans le futur projet de fusion. Comme dans tout territoire rural l'éloignement entre les différentes villes peut être

<sup>11</sup>Entretien réalisé le 05/05/2014.

<sup>12</sup> Direction Départementale des Territoires, le nord du Lot, un territoire des territoires au cœur de l'espace rural, Juin 2010, p. 161

vécu comme un obstacle. Ainsi la distance entre Souillac et Saint-Céré est de 46 Km, et on met approximativement 1h pour se déplacer d'un point à l'autre en voiture; à l'inverse la distance entre Gramat et Padirac, n'est que de 8,3 km soit ¼ d'heure de trajet. Le tableau ci-dessous répertorie les distances entre les villes principales des 8 EPCI du nord du Lot et le temps qu'elles nécessitent<sup>13</sup>.

Autre point à prendre en compte, celui de la position géographique de Sousceyrac qui cumule plusieurs difficultés : un éloignement conséquent avec les autres cantons, une déprise démographique et économique...Ainsi Sousceyrac peut être considéré comme un EPCI aux caractéristiques particulières.

	Souillac		Martel		Vayrac		Gramat		Padirac		Saint-Céré		Bretenoux		Sousceyrac	
	Distance en KM						Temps en MIN									
Souillac			15 km	19 min	26 km	36 min	31 km	41 min	33 km	42 min	46 km	58 min	39 km	51 min	62 km	79 min
Martel	15 km	19 min			11 km	16 min	24 km	28 min	20 km	26 min	32 km	40 min	25 km	32 min	48 km	59 min
Vayrac	26 km	36 min	11 km	16 min			29 km	37 min	19 km	24 min	21 km	25 min	14 km	18 min	37 km	45 min
Gramat	31 km	41 min	24 km	28 min	29 km	37 min			8.3 km	16 min	20 km	27 min	24 km	32 min	36 km	46 min
Padirac	33 km	42 min	20 km	26 min	19 km	24 min	8.3 km	16 min			14 km	19 min	14 km	22 min	30 km	39 min
Saint-Céré	46 km	58 min	32 km	40 min	21 km	25 min	20 km	27 min	14 km	19 min			8.2 km	14 min	16 km	20 min
Bretenoux	39 km	51 min	25 km	32 min	14 km	18 min	24 km	32 min	14 km	22 min	8.2 km	14 min			23 km	30 min
Sousceyrac	62 km	79 min	48 km	59 min	37 km	45 min	36 km	46 min	30 km	39 min	16 km	20 min	23 km	30 min		

Figure 18 - Les distances entre les villes du nord du Lot - Source : Mappy.com - Réalisation Arthur Contenssou

Le nord du Lot est un donc un territoire dynamique mais vieillissant, caractérisé par une articulation territoriale autour de trois bassins d'emplois que sont Souillac, Saint-Céré et Gramat, ce système se complète par un réseau de bourgs interconnectés et proposant une offre de service et d'équipement intéressante. Enfin la distance entre les communes et une autre composante du territoire. Pour Serge Mazet, le DGS de l'EPCI de Souillac-Rocamadour,

<sup>13</sup>Estimation via Mappy.com

*« l'inconvénient majeur en terme de géographie ce sont les distances, [...]ça c'est une spécialité de la ruralité, la ruralité fait que vous avez beaucoup de distance, beaucoup de surface et peu de population. »<sup>14</sup>.*

## **1.2. Synthèse générique des communautés de communes**

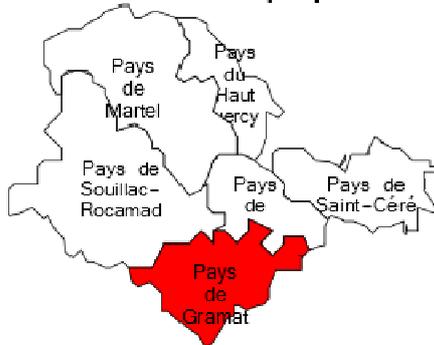
Après plusieurs mois de délibération (voir partie deux) le processus de fusion s'est finalement enclenché autour de six EPCI. Les fiches suivantes, que j'ai réalisées à destination des élus, tentent de brosser leurs portraits de façon synthétique. Ainsi on y apprend leur périmètre d'action, la population y vivant et les compétences qu'elles possèdent. J'ai fait le choix de proposer ces fiches génériques, car il me semblait qu'elles répondaient bien à la commande de ma structure. De plus l'un des constats que j'ai rapidement fait est le manque de connaissance de la part des élus concernant les autres communautés de communes. Ces "cartes d'identités" se trouvent dans le rapport que j'ai rendu à ma structure commanditaire. Elles sont à vocation informative, et j'ai tenté d'y donner une certaine allure visuelle afin d'attirer au maximum l'intérêt des élus.

---

<sup>14</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014 auprès de Serge Mazet, DGS de l'EPCI de Souillac-Rocamadour

# Communauté de communes de Gramat

## I-Territoire et population



- Créée le 1er Avril 1993
- 4 communes de moins de 300 habitants
- une commune de plus de 3 000 habitants

Avant 1993, ces communes étaient regroupées à travers un SIVOM qui comprenait une partie de la CC du Pays de Padirac. Néanmoins le fonctionnement de ce SIVOM, est entaché par de nombreux conflits, le SIVOM est dissous en 1993.

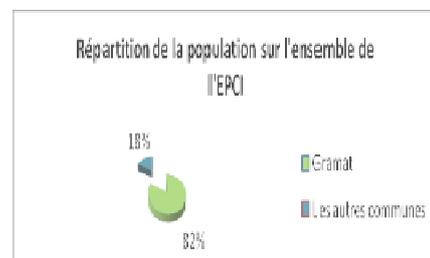
Il y a eu plusieurs tentatives de fusion entre Gramat et Padirac mais elles n'ont jamais abouti. Désormais les deux EPCI travaillent ensemble et les municipalités se concertent autour de la grande fusion.

L'organisation territoriale est hétérogène. Gramat possède une population plus de dix fois supérieure à celle de la deuxième commune de l'EPCI

La collectivité s'étend sur 12 000 hectares. Trois communes sur l'Ouest du périmètre (Couzou, Carluçet et Le Bastit) et la commune de Bio se situe à l'Est de Gramat.

- Un territoire contrasté continuité géographique respectée, mais logique intercommunale incohérente.

- Point de fragilité, qu'il faudra colmater pour rester audible et connecté à l'ensemble du nord du Lot.



## II-Les Compétences

### Les compétences obligatoires

- > L'aménagement de l'espace
- > Les actions de développement économique
- La gestion du réseau de chaleur.
- Développement touristique

### Les compétences optionnelles

- > La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie.
- > Action sociale d'intérêt communautaire : maison de santé
- > La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et centre aqua récréatif.

**A Savoir**

Les 6 EPCI ont les compétences SCOT, eau, tourisme et culture

## III-Economie et emploi

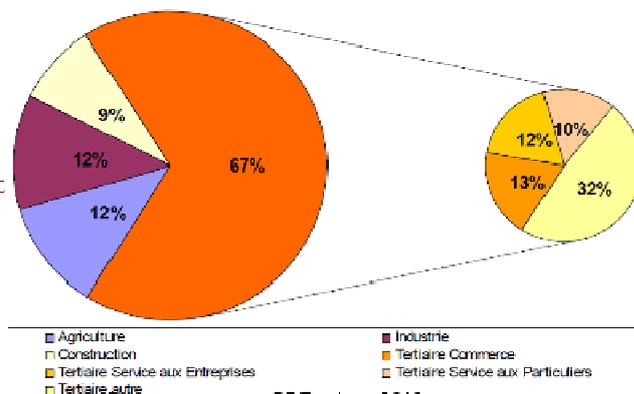
Gramat a un taux de chômage 2 fois moins important que la moyenne nationale

Vitalité de l'emploi qui participe à la dynamique économique de l'ensemble de la collectivité.

Cette vitalité s'illustre en partie par la ZAC « des Roques » et le CEA Gramat

Dans le nord du Lot Gramat 2ème pôle d'emploi

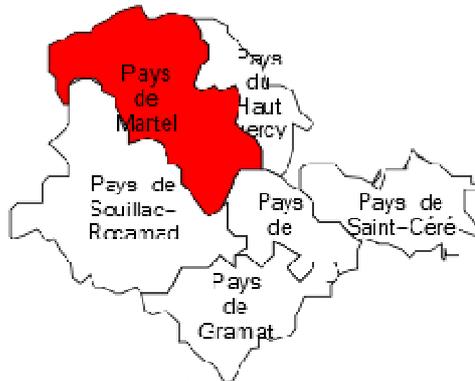
Bassin d'habitat de Gramat - 5 157 emplois



Source : rapport DDT, Juin 2010

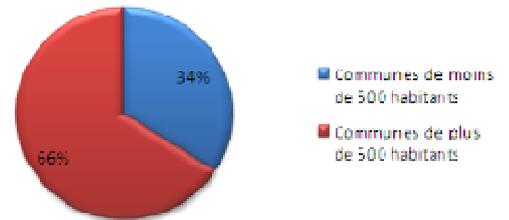
# Communauté de communes de Martel

## I-Territoire et population

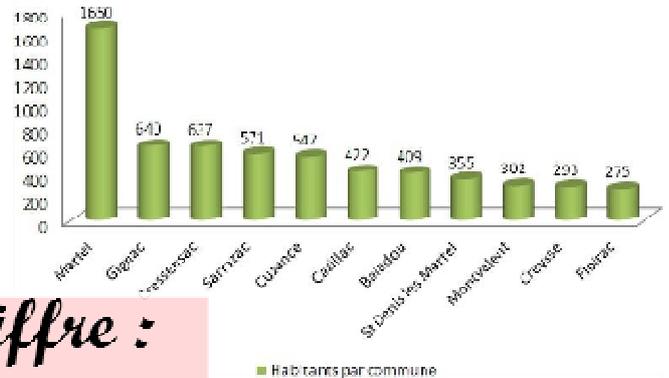
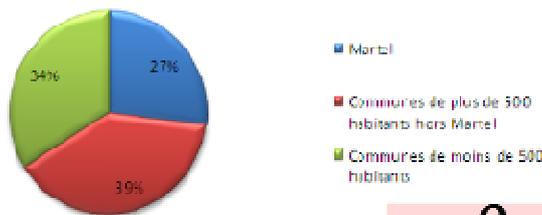


- Créée en 1996.
- Initialement 9 communes
- Regroupe désormais 11 communes
- La population totale avoisine les 6000 habitants
- Le territoire se structure autour de la commune de Martel

Répartition de la population sur l'ensemble de l'EPCI



Répartition de la population sur l'ensemble de l'EPCI



## II- Les compétences

### Compétences obligatoires

> L'aménagement de l'espace

- Le projet de mise à disposition d'infrastructures haut débit
- SCOT
- Question de l'eau, des ruissellements et des inondations.

> L'action de développement économique

- La création et la gestion des zones d'activités
- Création d'une cellule de valorisation économique du territoire communautaire
- Assistance aux créateurs d'entreprises
- Projet d'illumination est en cours.

### Compétences optionnelles

- La voirie
- L'environnement (assainissement, SPANC)
  - Le logement et cadre de vie
- La petite enfance

*Le chiffre :*  
**40,2%**

Soit la proportion de couple avec enfant dans la composition des familles sur l'ensemble de l'EPCI en 2009

### A Savoir

La compétence développement touristique des six EPCI est une mission confiée au SMPVD Le Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne

Si il y a un peu plus de 40% de couple avec enfant sur le territoire de l'EPCI cela est dû aux efforts de la CC. En effet la collectivité mise beaucoup sur la compétence petite enfance, cela explique qu'on retrouve une crèche sur la commune de Cazillac, une autre sur la commune de Créssensac, et enfin une micro crèche à Martel

La répartition de la population est assez homogène, la plus petite commune, Florac compte 275 habitants, et hormis Martel et ses 650 habitants, Gignac est la deuxième commune la plus peuplée de l'EPCI avec 640 habitants.

Martel représente 27% de la population totale.

6 communes entre 100 et 500 habitants, et 5 communes entre 500 et 2000 habitants.

Martel est le bourg qui compte le plus de services, son poids économique et démographique est élevé.

On retrouve également des relais d'assistantes maternelles à Créssensac et Martel.

Réalisation des études prospectives et diagnostics en matière de petite enfance, vise à rendre la compétence toujours plus performante.

Aide sous forme de subventions au fonctionnement des crèches ou micro-crèches situées hors du territoire de la Communauté de Communes du Pays de Martel (CCPM) et accueillant des enfants domiciliés sur le territoire de la CCPM.

# Communauté de communes de Padirac

## I-Territoire et population



- Créée en 1993 autour de trois projets : ZA de Rignac, Marais de Donnepont et Archéosite des Fieux ;
- Regroupe 3 communes
- A proximité de Gramat, considéré comme bassin de vie de la collectivité
- Une population totale avoisinant les 3100 habitants
- De nombreuses tentatives de fusion avec la CC de Gramat



Parc naturel régional des Causses du Quercy

Les CC de Padirac et de Gramat font partie périmètre du PNR des causses du Quercy

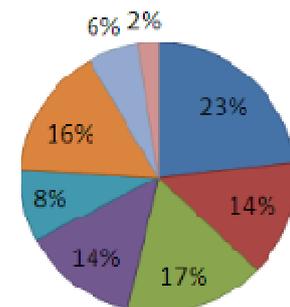
La collectivité s'organise autour de villages de taille homogène.

La commune d'Alvignac connaît l'une des plus belles dynamiques économiques de la région.

La CC du Pays de Padirac occupe une place centrale au sein du nord du Lot, en effet elle est limitrophe des 5 autres CC prenant part au projet de fusion

### Répartition de la population

- Alvignac ■ Lavergne ■ M. Lentour ■ Miers
- Rignac ■ Thégra ■ Padirac ■ Saignes



## II-Les compétences

### Les compétences obligatoires

- Aménagement de l'espace
- Développement économique : ZA, aides aux entreprises, tourisme, maison de santé

### Les compétences optionnelles

- Création, entretien et aménagement de la voirie
- Action sociale d'intérêt communautaire : petite enfance, ALSH et habitat
- Protection et mise en valeur de l'environnement

### A Savoir

- La communauté de communes du Pays de Padirac a le plus petit nombre d'habitants par rapport aux autres collectivités
- En 2014, la CC versera 50 000 euros à l'entreprise AEM, installée sur la ZA, dans le cadre des aides à l'immobilier d'entreprise
- Le gouffre de Padirac est le site souterrain le plus visité d'Europe (430 000 entrées)
- Comprend la seule réserve naturelle régionale du Département : Le Marais de Donnepont

### Le chiffre

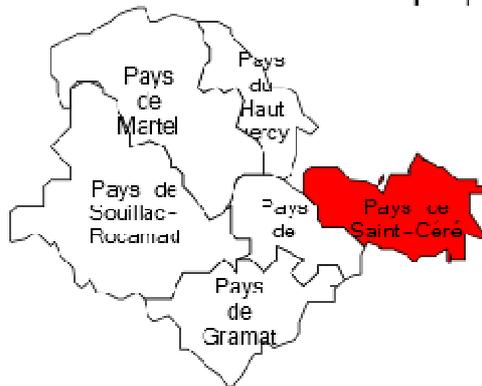
2%

Ce que représente la population du village de Saignes par rapport à l'ensemble de la population de la CC

Avec moins de 80 habitants c'est la commune la plus petite de l'ensemble des CC

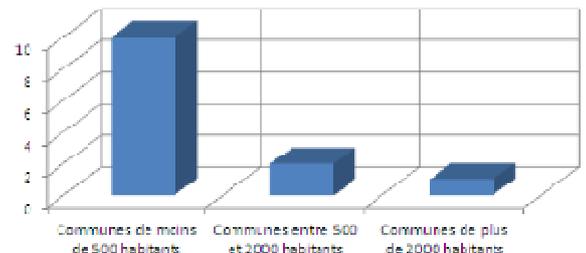
# Communauté de communes de Saint-Céré

## I - Territoire et population



- Créée en 1995
- Regroupe 13 communes
- A proximité du bassin d'emploi de Biars-Bretenoux
- Une population totale avoisinant les 7300 habitants
- Saint-Céré 2ème plus grosse ville en terme d'habitants dans le nord du Lot

Les communes et leurs population



Le territoire s'organise autour de Saint-Céré qui représente quasiment la moitié de la population de la collectivité

Communauté de communes avec une offre importante en équipements et services.

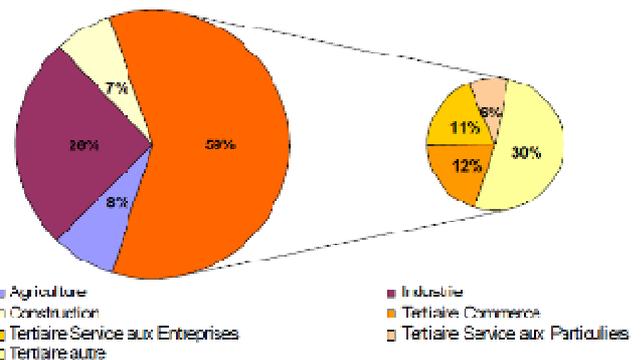
Saint-Céré a une place centrale et est ceinturé par des villages de tailles moyennes (entre 500 et 1000 habitants). Le maillage territorial est donc homogène, articulé autour d'une ville.

Le territoire reste tout de même enclavé car éloigné de l'autoroute A20 (environ 40-50 minutes)

*Le chiffre*  
**48,4%**  
Ce que représente la population de Saint-Céré par rapport à l'ensemble de la population de la collectivité

## II - Economie et emploi

Essen d'habitat de Saint-Céré - 10 487 emplois



L'emploi industriel est important sur le bassin d'habitat de Saint-Céré.

Avec ces 26% d'emplois grâce aux industries agroalimentaires, métallurgiques et mécaniques (notamment avec SERMATI) le bassin d'habitat de Saint-Céré se distingue des bassins d'habitat de Souillac (19%) et de Gramat (12%).

## III - Les compétences

La collectivité possède 4 compétences obligatoires :

- L'aménagement de l'espace
- Le développement économique
- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Politique du logement et du cadre de vie.

Les compétences optionnelles sont :

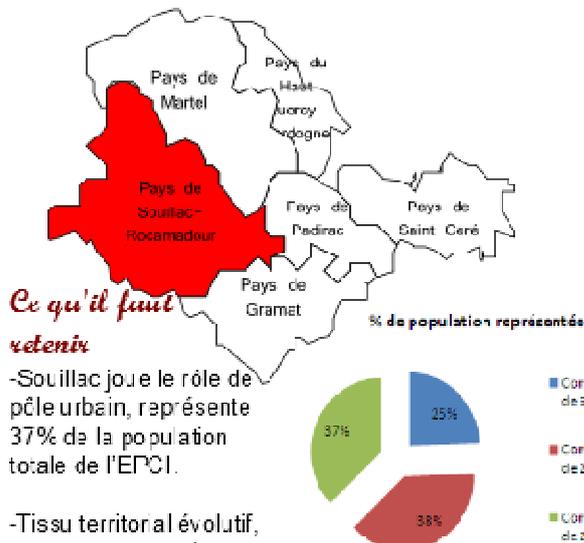
- La construction d'équipement culturel et sportif

- Action sociale d'intérêt communautaire. Celle-ci est très importante pour l'intercommunalité et un nombre important d'actions et de projets sont menés autour de cette compétence (action en faveur des personnes âgées, enfance jeunesse...)

On retrouve également des compétences facultatives, comme la culture, la communication ou encore la compétence foncière

# Communauté de communes de Souillac-Rocamadour

## I - Territoire et population



**Le chiffre**

# 75%

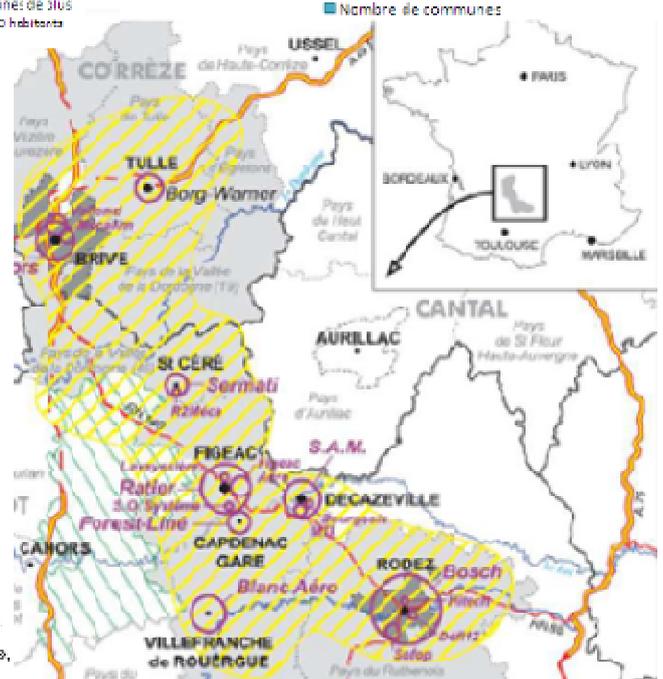
Ce que les communes de plus de 500 habitants représentent au sein de la population totale

- Créée le 30 Décembre 1994
- L'objectif est de s'unir pour répondre aux problématiques territoriales.
- Mutualisation des moyens pour affronter les problèmes environnementaux, économiques, sociaux et matériels.

Une CC au début de 7 municipalités

- 2003 > Le Roc adhère
- 2007 > Pinsac adhère
- 2010 > Rocamadour adhère
- 2013 > 7 nouvelles communes adhèrent/canton de Payrac

A ce jour 17 communes pour environ 10 500 habitants. EPCI qui a le plus grand depuis sa création



## II - Les compétences

### Les compétences obligatoires

- Aménagement de l'espace
- Développement touristique : ZA des Combes
- Développement économique

### Les compétences optionnelles

- Voirie
- Elimination et valorisation des déchets
- Construction, entretien, fonctionnement équipements culturels, sportifs

- Action sociale
- Politique du logement

- L'aéroport de Cressensac connecte la destination « Vallée la Dordogne », logique de promotion comme territoire de marque.

Souillac : place centrale dans le système touristique de la vallée de la Dordogne. Fonction résidentielle très affirmée avec une offre d'hébergement élevée

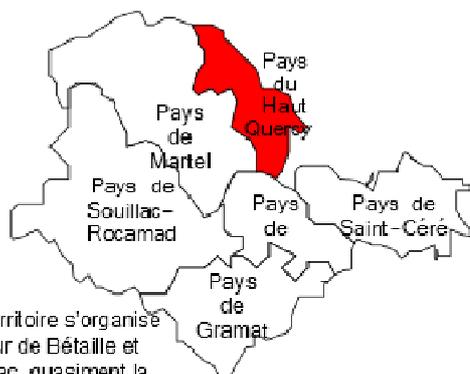
Grâce à la présence de l'autoroute, Souillac reste accessible facilement, passerelle entre le Périgord noir et le nord du Lot.

Le Nord du Lot : 60% d'emplois tertiaires, zone d'influence de ce que l'on appelle la "Mécanic Valley" (voir carte ci dessus).

2 entreprises : Albareil Quercinox à Lachapelle-Auzac et Pivaudran à Souillac.

# Communauté de communes du Haut Quercy

## I-Territoire et population



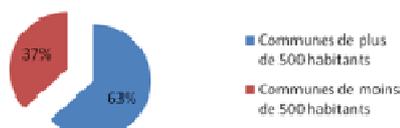
Le territoire s'organise autour de Bétaille et Vayrac, quasiment la moitié de la population de l'EPCI.

On note une offre importante en équipements et services.

Ces bourgs auxquels on peut ajouter les Quatre Routes du Lot sont interconnectés et de ce fait développent un maillage territorial résistant et dense.

Le passage de la RD 803 et la RD 720, fait office de connexion entre l'Est et l'Ouest mais également en direction de Brive, c'est donc un carrefour stratégique caractérisé par Vayrac.

Répartition de la population sur l'ensemble de l'EPCI



- Créée en 1998
- Regroupe 8 communes.
- A la frontière du département de la Corrèze
- La population totale avoisine les 5000 personnes
- Le territoire se structure autour de trois bourgs : Les Quatre Routes du Lot, Bétaille et enfin Vayrac.

### Le chiffre

# 16%

Soit le pourcentage d'ouvriers au sein de la population totale de l'EPCI

La proportion la plus importante parmi les EPCI de la fusion

### À Savoir

- Un arc urbain de Vayrac jusqu'aux Quatre Routes du Lot ce qui donne une vitalité économique.
- La proximité du pôle d'emploi de Biers-Bretenoux crée des externalités positives.
- Une position centrale entre la ZA de Biers-Bretenoux et la ville de Brive-la-Gaillarde.
- Dynamique de l'emploi très favorable : Vayrac s'impose comme un pôle d'emploi important du Nord-est du Lot.

## II-Les compétences

### Compétences obligatoires

> L'aménagement de l'espace

> L'action de développement économique

### Compétences optionnelles

- La voirie
- L'environnement (assainissement, SPANC)
- Le logement et cadre de vie
- La petite enfance

> Les objectifs en matière d'aménagement

- réhabiliter les cœurs des villages.
- Le SCOT
- Le PLU s'est transformé en Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi), il fait abstraction des limites administratives des communes et tend à rendre plus cohérente l'harmonisation des zones agricoles, naturelles, ou d'habitat.

> Le développement économique

- la ZAI de la Périère (6 ha viabilisés et 6 ha en réserve) à Bétaille, est constamment repensée, et aménagée pour pouvoir accueillir de nouvelles entreprises.
- Parallèlement à cette ZA, celle du DUC, à Cavagnac offre également des possibilités d'implantation pour les entreprises.

La compétence Action Sociale - Enfance et jeunesse

C'est l'une des forces de la CC L'EPCI est pilote dans certains domaines, par exemple avec la compétence périscolaire.

**DEUXIEME PARTIE :**  
**Un processus de**  
**fusion à travers**  
**plusieurs étapes**

## **2.1- L'esquisse du réflexe communautaire.**

Dans cette seconde partie nous verrons que les habitudes du travail communautaire existaient très peu. La réforme des collectivités territoriale a poussé l'ensemble du territoire à s'organiser pour répondre aux attentes de la loi (2.1.1), enfin on notera l'importance du Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne (SMPVD) dans la mise en place d'un travail communautaire (2.1.2)

### **2.1.1.La réforme des collectivités territoriale s'impose à un territoire en plein doute.**

Le 16 Décembre 2010, la loi de réforme des collectivités territoriales voit le jour, elle prévoit d'« *assouplir les règles de refonte de la carte intercommunale* <sup>15</sup> ». Plus concrètement ces dispositions visent à modifier profondément le paysage intercommunal de la France au 1<sup>er</sup> juin 2013. Les dispositions du titre II de la loi du 16 décembre 2010, lesquelles portent développement et simplification de l'intercommunalité, prévoient un dispositif décliné selon trois axes d'intervention:

- Rattacher les communes « isolées » à un EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> Juin 2013.
- Simplifier l'organisation territoriale avec l'intégration au sein des EPCI, des compétences des syndicats intercommunaux, favorisant ainsi la disparition de ces derniers.
- Rationaliser les périmètres des EPCI.

En quelque sorte, la loi du 16 décembre 2010 confirme la commune comme maillon de base de l'organisation territoriale française tout en inscrivant son action dans un cadre intercommunal nouveau et rénové encourageant la mutualisation des moyens. Ainsi, la refonte de la carte intercommunale constitue l'une des prérogatives majeures de cette réforme. Le texte législatif précise, dans son article 37, qu'avant le 31 décembre 2011, les préfets, en étroite concertation avec les élus locaux, élaborent un schéma départemental de coopération intercommunale, conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi.

---

<sup>15</sup>AdCF, « Le volet intercommunal de la réforme territoriale », mars 2012, p. 31

Afin de répondre à ces objectifs, la loi prévoit la mise en place d'un document : Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI). Elaboré initialement par le préfet du département, il détaille le projet de réforme de la carte des EPCI du département. Il peut prévoir des fusions de communautés, des absorptions de syndicats... « *Le schéma n'est pas un simple document d'orientation mais comporte des effets juridiques. Il s'agit en effet d'un document destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département. Il constitue la base légale des décisions préfectorales susceptibles d'être prises dans le cadre d'une démarche locale d'évolution de l'intercommunalité.*<sup>16</sup> »

Les six orientations fondant le SDCI sont :

- la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants;
- l'amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au regard notamment du périmètre des unités urbaines, des bassins de vie et des SCOT ;
- l'accroissement de la solidarité financière ;
- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;
- les transferts des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable.

Ainsi une fois la proposition de carte arrêtée par le préfet, proposant de couvrir de façon intégrale le département avec des EPCI à FP, arrive le temps de la concertation qui intervient de façon formelle au sein de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). Après une première présentation du projet aux membres de la CDCI, le projet de refonte de la carte doit être adressé aux communes et groupements de communes concernés qui disposent d'un délai de trois mois pour délibérer.

Au terme de cette période il appartient à la CDCI dans un délai de quatre mois de se prononcer sur le projet qu'elle peut amender à la majorité des deux tiers de ses membres.

---

<sup>16</sup>Projet de schéma départemental de coopération intercommunale de Dordogne, 8 avril 2011.

La CDCI est présidée par le préfet et composée de représentants élus au sein de trois collèges (sauf en cas de liste unique) :

- 40% de communes
- 40% d'EPCI à FP
- 5% de Syndicats
- 10% de Conseil général
- 5% de Conseil régional

La loi « Pelissard – Sueur »<sup>17</sup> renforce les pouvoirs de la CDCI dans les départements qui n'ont pas adopté leur schéma départemental de coopération intercommunale à la date du 31 décembre 2011. En substitut du report au 15 mars 2012 de la date butoir fixée pour l'élaboration des SDCI, les parlementaires ont préféré renforcer les pouvoirs de la CDCI en prévoyant sa saisine sur chaque arrêté de périmètre pris par le préfet, même en l'absence de schéma arrêté. Cet ajustement permettra à la CDCI d'être systématiquement consultée. La loi prévoit également que le SDCI sera révisée au cours de l'année qui suit les élections municipales (donc dès 2015) puis tous les 6 ans au moins. La CDCI aura également la faculté, à tout moment, de décider de la révision du schéma par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres. Dans ce cas de figure, le préfet disposera d'un délai maximum d'un an pour présenter un schéma révisé à la CDCI.

La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) va jouer un rôle prépondérant dans chacune des étapes clés de la fusion, un ancien élu du Pays de Padirac parle d' « *un cénacle de débat et de construction* » mais déplore une mauvaise organisation, « *la plupart du temps on arrivait en réunion sans connaître le sujet* »<sup>18</sup>. Le CDCI a vu sa composition et son rôle se modifier après la loi de réforme de collectivités territoriales de 2010, ainsi le nombre des membres de la CDCI, constaté par arrêté préfectoral, est maintenu à 40 sièges auquel s'ajoute un siège :

- à partir de 600 000 habitants dans le département, puis par tranche de 300 000 habitants,
- par commune de plus 100 000 habitants dans le département,
- à partir de 400 communes, puis par tranche de 100 communes,

---

<sup>17</sup>La loi du 29 février 2012 assouplissant la refonte de la carte intercommunale résulte d'une proposition de loi du président de l'Association des maires de France Jacques Péliissard (UMP) et reprend plusieurs propositions formulées par le sénateur Jean-Pierre Sueur (PS), auteur d'une proposition de loi « portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité » adoptée au Sénat en novembre 2011.

<sup>18</sup> Entretien réalisé le 15/05/2014

- par EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants dans le département,
- à partir de 25 EPCI à fiscalité propre dans le département, puis par tranche de 10 EPCI.

« L'arrêté constate le nombre de sièges attribué à chaque catégorie, en fonction des pourcentages fixés pour chaque collège, arrondi désormais à l'entier le plus proche (et non plus à l'entier supérieur). Ces dispositions correspondent aux exigences de la loi qui prévoit que le nombre des sièges au sein de la CDCI doit prendre en compte le nombre des EPCI à fiscalité propre du département et leur importance démographique. »<sup>19</sup>

#### Le calendrier de mise en œuvre de la réforme :

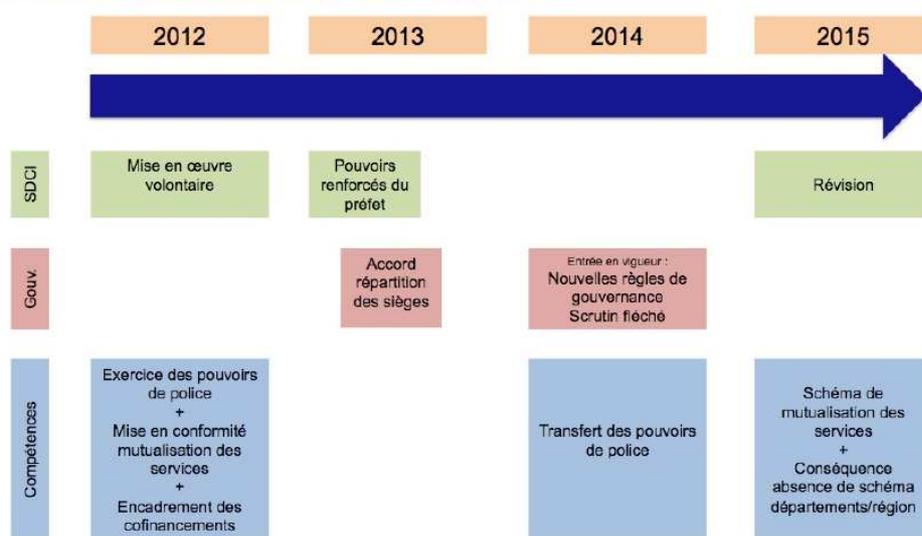


Figure 19 - Calendrier de mise en œuvre de la réforme – Source : AdCF, « Le volet intercommunal de la réforme territoriale », mars 2012

C'est dans ce contexte là que l'ensemble des EPCI du territoire a commencé à vouloir s'organiser. Dans un premier temps, les acteurs ont cherché à se regrouper avec les EPCI voisins, c'est ce que nous explique un agent technique : « La première démarche lorsque les lois sont sorties a été de voir les possibilités de travailler avec son voisin. Vous devez évoluer ? Qu'est-ce que vous faites-vous allez voir votre voisin c'est logique. »<sup>20</sup>. Très vite se dessine deux camps, les partisans d'une grande intercommunalité, et ceux favorables à plusieurs petites intercommunalités répondant tout juste au critère prévu par la loi. « Il y avait deux grosses tendances, ceux qui voulaient faire d'un côté deux interco moyennes, avec un Pays Dordogne Ouest comprenant Souillac-Rocamadour, Martel, puis Vayrac et un Pays Dordogne Est avec Bretenoux, Saint-Céré et Sousceyrac. La seconde tendance prônait une

<sup>19</sup> Note AMF, composition et fonction du CDCI, décret du 28 Janvier 2011

<sup>20</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

*grande interco fusionnant tous ces territoires et en y greffant en plus les deux communautés de communes du canton de Gramat. »<sup>21</sup>.*

Les réunions se succèdent sans jamais trouver un terrain d'entente, même lorsque l'ancien préfet du Lot Mr Jean-Luc Marx propose une carte de sept intercommunalités sur l'ensemble du département, il se confronte à un fort rejet des élus.

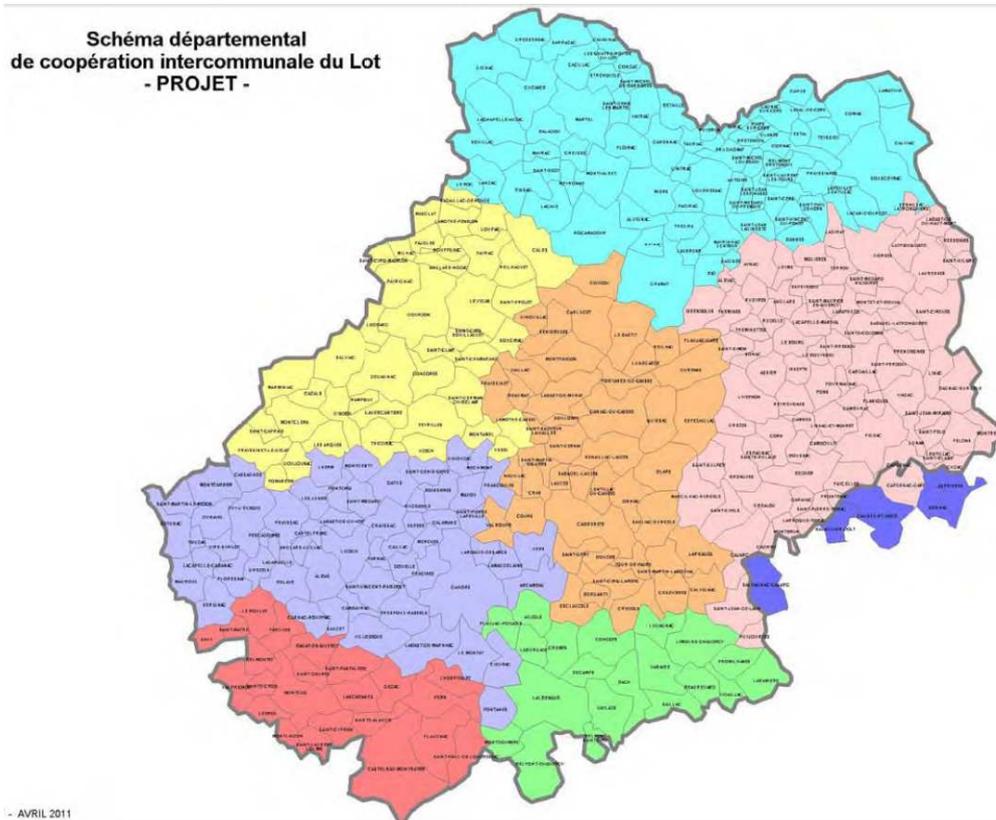
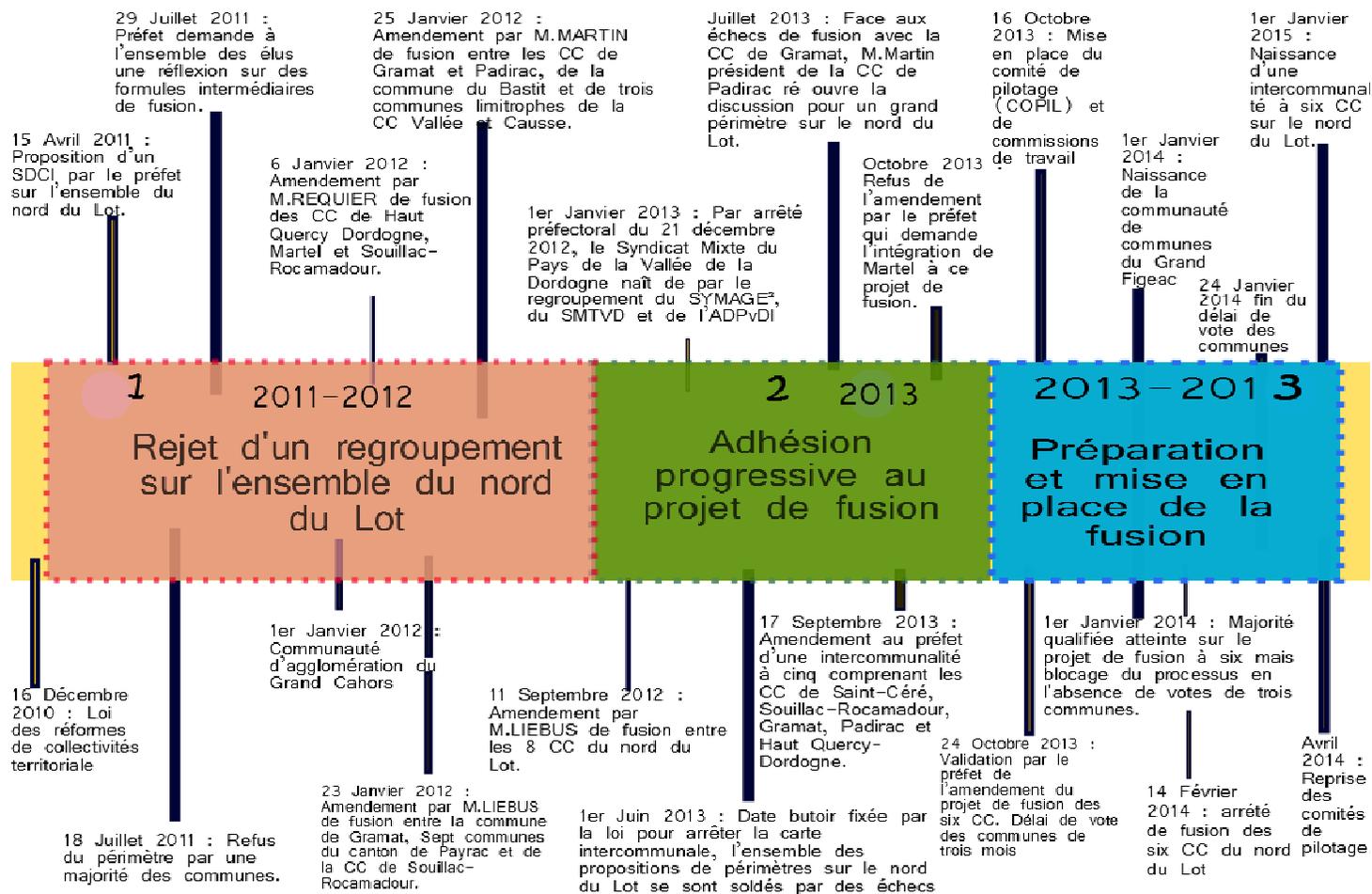


Figure 20 - Projet SDCI du préfet J.L. Marx - Avril 2011 - DDT du Lot

Les discussions se focalisent notamment sur le regroupement entre l'EPCI de Gramat et celui de Padirac, et débouchent sur une multitude d'échecs, chaque côté n'arrivant pas à trouver satisfaction. Parallèlement, l'EPCI du Pays de Souillac-Rocamadour, propose un territoire sur l'ensemble du nord du Lot, mais essuie un échec difficile. Les élus récalcitrants déplorent un périmètre trop vaste qui ne prend pas en compte les réalités du territoire, ils pointent du doigt la perte de proximité entre la population et les élus. La réaction du président de l'EPCI du Pays de Souillac-Rocamadour se matérialise à travers la création du Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne (le SMPVD). La frise chronologique (page suivante) fait un retour sur les différentes étapes qui ont précédé l'arrêté de fusion à six communautés de communes sur le nord du Lot, elle permet d'avoir un regard sur l'évolution du projet de regroupement.

<sup>21</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014



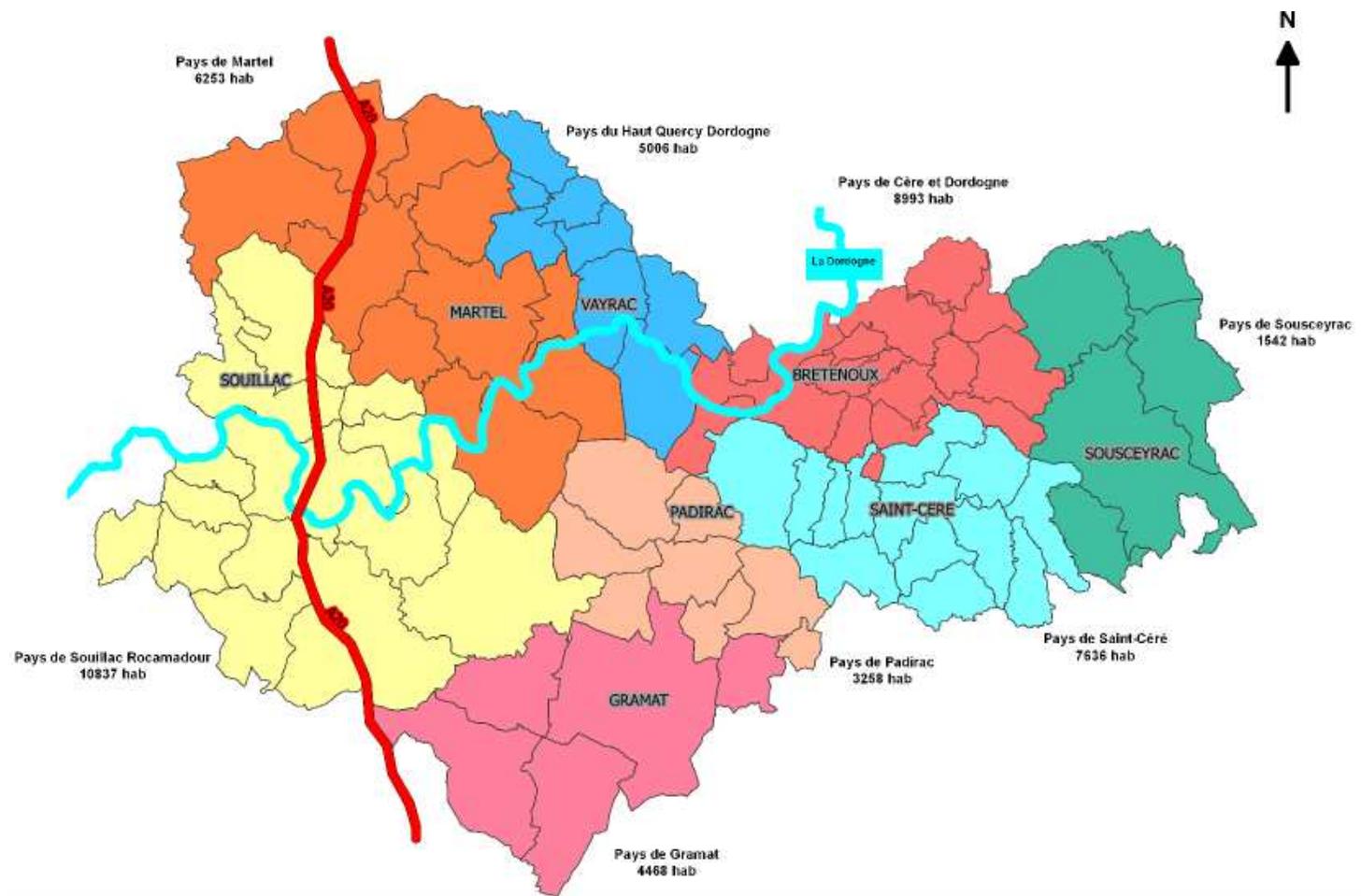
### **2.1.2. Le SMPVD comme base du travail communautaire.**

Créée en décembre 2000 la loi de Solidarité de Renouvellement Urbains dites loi SRU permet de porter le SCOT. Le SCOT remplace l'ancien Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et renommé Schéma Directeur en 1983.

Il permet de mieux gérer et organiser l'expansion et le développement des territoires, des aires urbaines en intégrant la préservation de l'environnement. Ce document est l'outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une planification intercommunale dans une perspective de développement durable. Le périmètre du SCOT délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. En effet la loi impose le respect d'une cohérence territoriale et c'est d'ailleurs le cas avec le Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne qui s'étend sur tout le nord du Lot (voir carte page suivante).

Le SMPVD est né le 1<sup>er</sup> Janvier 2013, du regroupement de trois structures intervenant sur huit communautés de communes et 83 communes du nord du Lot. Il s'étend sur 1 270 km<sup>2</sup> et traversé par la rivière Dordogne qui structure un ensemble de près de 50 000 habitants. Le SMPVD est créé du fait qu'il n'y avait aucune structure en mesure de porter le SCOT. Il faut noter que les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ne peuvent pas modifier ou réviser leur Plan Local d'Urbanisme (PLU) en l'absence d'un SCOT. La proximité de l'agglomération de Brive a donc poussé les élus à trouver une structure capable de porter le SCOT.

C'est une évidence pour la majorité des acteurs, le Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne est un outil fédérateur, qui a su affirmer l'esprit communautaire à l'échelle du nord du Lot. Par ailleurs le tourisme qui est un secteur prépondérant dans le nord du Lot, a aussi été un élément important de réflexion pour un projet commun. C'est un domaine très concurrentiel, et les acteurs ont compris l'importance de se réunir autour de compétences transversales pour se positionner, investir et proposer une offre touristique de qualité.



Le SMPVD est né de la fusion de trois structures, l'association pour le développement du Pays de la vallée de la Dordogne Lotoise (ADPvDI), le Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Gestion de l'Eau et de l'Espace (Symage<sup>2</sup>) et le Syndicat Mixte et Touristique de la Vallée de la Dordogne (SMTVD). Il reprend donc les compétences des structures fusionnées, à savoir le SCOT, la gestion de l'eau et de l'espace et enfin le tourisme et le patrimoine. Gilles Liebus, le président du SMPVD est clair, « *on a fait ce syndicat, car il ne voulait pas de la grande communauté de communes, donc on a eu cette idée, moi je trouvais que c'était dans l'idée et la vision que je me faisais des choses il y a donc eu la dissolution de mon syndicat touristique, pour intégrer le SMPVD [...] derrière il y avait toujours mon idée de grande communauté de communes, faut pas se leurrer j'ai toujours défendu ça* »<sup>22</sup>. En quelque sorte le SMPVD a permis de poser les bases d'une grande intercommunalité sur le nord du Lot, du moins il a poussé les élus à travailler main dans la main pour des projets communs. Pour un agent technique le SMPVD « *était une bonne introduction pour pousser les élus à travailler entre eux* »<sup>23</sup> et surtout pour voir que malgré les difficultés le syndicat menait ses projets à bien. Le SMVVD était donc nécessaire, il a servi de test, et surtout c'est la première structure adoptée par l'ensemble des élus.

Seulement il est important de noter que le mode de fonctionnement d'une intercommunalité à fiscalité propre et à grande échelle est beaucoup plus complexe que celui d'un Syndicat Mixte, « *le problème de gouvernance n'est pas le même dans un syndicat mixte que dans une grande communauté de communes* »<sup>24</sup>. C'est ce que critique notamment un élu, « *la seule chose qu'on peut reprocher au syndicat aujourd'hui, c'est son opacité dans sa gouvernance et dans la difficulté qu'il a aussi, de faire comprendre son rôle, ses moyens et son importance sur le territoire. Deuxième chose importante aussi, c'est que les décisions qui sont prises dans ce SMPVD échappent complètement aux élus du territoire* »<sup>25</sup>. Il est intéressant d'apprécier le rôle d'un tel outil, véritable base d'appui pour la future intercommunalité, mais qui montre tout de même quelques limites, notamment si on fait le raccourci de penser que la réussite de ce syndicat assurera à coup sûr le bon fonctionnement de la communauté de communes sur le nord du Lot. C'est tout de même à travers cet outil que sera proposée une nouvelle carte de l'intercommunalité sur le nord du Lot, reprenant le même

---

<sup>22</sup> Entretien réalisé auprès de Gilles Liebus président du SMPVD.

<sup>23</sup> Entretien réalisé le 29/04/2014.

<sup>24</sup> Entretien réalisé le 06/05/2014.

<sup>25</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014.

périmètre que le SMPVD, mais là encore l'idée d'une fusion à une telle échelle a du mal à s'imposer.

## **2.2. Une adhésion progressive au projet**

L'acceptation du projet de regroupement communautaire s'est faite à travers différentes étapes. Force est de constater que les arguments en faveur d'une fusion l'ont emporté. Ainsi ce regroupement est sûrement un élément de réponse au syndrome de l'éloignement (2.2.1), mais il est également un argument de taille lorsqu'on évoque l'aspect financier (2.2.2), enfin l'approbation du projet de fusion s'est jouée autour de la recherche de l'optimum dimensionnel (2.2.3).

### **2.2.1. Le syndrome de l'éloignement**

Pour quelques acteurs, la fusion est un élément perturbateur concernant la souveraineté de certains élus sur le territoire : c'est en partie pour ça que le projet a été aussi long à mettre en place, « *il ne faut pas oublier qu'il y a quand même des gens qui ne sont pas dans cette conception de fusion [...] faut être clair aussi, un nombre d'élus va disparaître avec cette fusion, donc chacun voit comment il peut sauver sa peau, c'est une réalité, faut pas se mettre des ornières.*<sup>26</sup> ». La légitimité du politique, sa souveraineté en danger ce sont des problématiques classiques dans un processus de fusion. Un territoire regroupant plusieurs EPCI, et se basant sur l'interdépendance des territoires, c'est en quelque sorte s'autoriser à « s'occuper des affaires des autres », un tabou en politique territoriale qu'il s'agit donc d'apprendre à surmonter. Il faut noter que l'intercommunalité relève d'un métamorphisme rural caractérisé par une fragmentation des problèmes depuis vingt ans, mais surtout par un regain de politisation des enjeux locaux depuis une décennie<sup>27</sup>. Ainsi pour l' élu local, le travail politique consiste aussi à construire une légitimité délimitée par un territoire d'élection. La réussite de ce projet réside donc dans le fait « *d'éviter la guerre d'égo politique*<sup>28</sup> ». Si ce processus de fusion se bloque pour un directeur général des services « *c'est déjà lié aux hommes qui y vivent [...] ce n'est pas une histoire de couleur politique, c'est une histoire d'hommes et d'égo, ils y en a qui veulent être et prendre la place à d'autres, qui*

---

<sup>26</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014.

<sup>27</sup> Faure Alain. Intercommunalités et grandes mailles en Rhône-Alpes : vers de nouveaux modes d'action publique ?. In: *Revue de géographie alpine*. 2000, Tome 88 N°1. pp. 139-140.

<sup>28</sup> Entretien réalisé le 29/04/2014.

veulent faire carrière<sup>29</sup>», la question politique cristallise donc un point de conflit. Celle-ci dépasse la sphère locale et peut s'observer à une échelle départementale, voire régionale.

Dans un premier temps, le nord du Lot est un peu victime du « *syndrome de l'éloignement*<sup>30</sup> ». Les centres décisionnels et politiques sont tout de même loin, on ne compte pas moins de 80 km et un peu plus d'1h20 entre Saint-Céré et Cahors pour le département, et un total de 200 km pour 2h23 de trajet entre cette même commune de Saint-Céré et Toulouse<sup>31</sup>. Le territoire souffre de cet éloignement, « *l'image du nord du Lot n'est pas pris en tant que telle, pourtant touristiquement on est très forts, donc il faut qu'on mutualise nos forces pour avoir une visibilité importante. Au début c'était chacun dans son coin, maintenant j'espère que les gens commencent à comprendre qu'il faut s'entraider.*<sup>32</sup> ». Parallèlement à l'éloignement la mise en place de structures importantes comme le grand Figeac, le grand Cahors et l'expansion de la ville de Brive ont favorisé l'oubli du nord du Lot comme acteur reconnu et écouté. Pour un acteur de ce regroupement communautaire les politiques ont tout fait pour ralentir ce projet de fusion, « *Il s'avère que les six EPCI plus le bassin de vie de Bretenoux, ont des bases fiscales plus importantes que le Grand Cahors et nous avons une fois et demi les bases fiscales du Grand Figeac, notre député à tout fait pour qu'on ne se fédère pas, car on avait une puissance trop importante comparée aux structures du département. Alors on ne peut pas parler de concurrents, mais on va dire que nos voisins, ne voyaient pas cela d'un bon œil.*<sup>33</sup> ». Au-delà, des querelles politiques la mise en place de telles structures a permis à une majorité d'élus d'ouvrir les yeux sur la nécessité de s'organiser, « *On le voit bien, le Lot connaît deux grosses structures identifiables avec le Grand Cahors et le Grand Figeac, puis au nord vous avez un amoncellement de petite communauté de communes morcelées...donc il est nécessaire de se structurer pour répondre à la pression du territoire.*<sup>34</sup> ». Pour un maire d'une commune prenant part à ce projet, ça a d'abord fait office de déclic « *ça nous a permis de nous donner un déclic, de voir les choses d'un peu plus près et à quel point il y avait intérêt à se pencher sur la question de la fusion, c'est visionnaire quoi.*<sup>35</sup> ». Un autre élu ajoute que cela « *a été un révélateur de l'intérêt des regroupements.*

---

<sup>29</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014

<sup>30</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014

<sup>31</sup> Estimation via mappy.com

<sup>32</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014

<sup>33</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

<sup>34</sup> Entretien réalisé le 29/04/2014

<sup>35</sup> Entretien réalisé le 06/05/2014

*Tous ceux qui regardaient ce qui se passait, ont été interpellés par ça.<sup>36</sup>». L'un des premiers point d'adhésion s'est donc manifesté lors de la mise en place de ces mastodontes administratifs. Cependant les acteurs du territoire n'ont jamais envisagé de se positionner en tant que concurrents de ces structures mais en tant que partenaires, « Il me paraît inéluctable de faire une structure importante, pas qui vienne concurrencer les autres structures sur le territoire ce n'est pas le but, mais seulement être écouté d'égal à égal, être des interlocuteurs reconnus et écoutés.<sup>37</sup> ».*

### **2.2.2. L'aspect financier.**

Le deuxième point d'adhésion s'est structuré autour de l'aspect financier, « disons que la fusion sur un grand périmètre est devenue pour moi obligatoire pour rester dans le jeu institutionnel, pour être reconnu et connu en tant qu'acteur, et être éligible à des financements, que ce soit le fond de péréquation (FPIC) ou que ce soient les dotations spécifiques aux cas par cas financées par le département, la région, l'Etat et l'Europe.<sup>38</sup> ».

Le paysage fiscal local a été bouleversé à partir de 2010 avec la suppression de la taxe professionnelle. Cette réforme s'est accompagnée :

- de la création de nouveaux impôts en remplacement de la taxe professionnelle;
- d'impôts complémentaires et d'un transfert de fiscalité de l'État vers les collectivités locales;
- d'une nouvelle redistribution des impôts directs entre collectivités locales;
- de la mise en place d'un mécanisme de compensation destiné à assurer à chaque collectivité, avec les nouvelles ressources, un niveau équivalant aux anciennes ressources, à la date de la mise en œuvre de la réforme.

Ainsi ces éléments ont incité la future communauté de communes à opter dès 2015 pour le régime de fiscalité professionnelle unique.

La communauté de commune issue de la fusion sera de plein droit soumise au régime de la fiscalité professionnelle unique, FPU, l'EPCI le plus grand, le Pays de Souillac-Rocamadour étant en fiscalité unique, la nouvelle communauté de communes fera l'application de ce principe.

---

<sup>36</sup> Entretien réalisé le 15/05/2014

<sup>37</sup> Entretien réalisé le 20/05/2014

<sup>38</sup> Entretien réalisé le 15/05/2014

Le passage à la FPU répond à une triple logique. Tout d'abord une spécialisation fiscale : la communauté de commune qui est compétente en matière de développement économique se substitue naturellement à ses communes membres pour percevoir l'intégralité du produit de l'impôt économique local.

Ensuite une suppression de concurrence entre les communes : la perception de l'ensemble du produit de la FP par la communauté de communes et l'institution d'un taux unique sur l'ensemble du périmètre permettent d'annihiler la concurrence entre les communes.

Enfin le passage à la FPU permet l'instauration d'un espace de solidarité entre les communes : elle implique la mise en place d'un espace de solidarité entre communes se traduisant par une « mutualisation des richesses » (les bénéfices dégagés par l'implantation de nouvelles entreprises profitent à l'ensemble du territoire) et une « mutualisation des pertes » (les pertes engendrées par la fermeture d'une entreprise sur le territoire est subit par l'ensemble des communes).<sup>39</sup>

Il est à noter que parmi les six EPCI, trois sont déjà soumis au régime de la FPU, une est soumise à un régime mixte (la communauté de communes du Pays de Padirac) et deux sont en fiscalité additionnelle, à savoir le Pays du Haut-Quercy et celui de Gramat. L'argument financier est de poids, car il va falloir de plus en plus concevoir l'action territoriale dans un contexte de stagnation, voire pour certains de régression des ressources<sup>40</sup>, « *L'Etat va resserrer un peu plus ses comptes il y aura un peu moins de distribution, donc l'intérêt financier est important.*<sup>41</sup> ».

Depuis plusieurs années, on assiste à une diminution des DGF sur les territoires puisque l'Etat bloque l'enveloppe normée de DGF au niveau national. *La dotation globale de fonctionnement (DGF), créée en 1979, est la plus importante contribution de l'État aux collectivités. La loi de finances pour 2004 avait modifié profondément son architecture. Son montant a ainsi doublé, passant de 18,81 milliards d'euros (Mds €) en 2003, soit 32% des concours financiers de l'État, à 36,83 Mds (62 %) pour 2004. Elle s'élevait à 41,4 Mds € en 2012. Les collectivités peuvent l'employer librement. La DGF bénéficie aux communes, aux groupements de communes à fiscalité propre, aux départements et, depuis le 1er janvier 2004,*

---

<sup>39</sup>Passage à la FPU, Communauté de communes de Saint Aignan-Renazé, 2013.

<sup>40</sup>Béhar Daniel, Estebe Philippe, « L'Etat de la France 2013-2014 : Réformes territoriales enfin la prudence », La découverte, 2013, p. 295-299

<sup>41</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

*aux régions*<sup>42</sup>. Une fusion d'EPCI permet de mobiliser une DGF cumulée majorée de 5%. Cette majoration est garantie les trois premières années. Dans les simulations de 2013, une fusion au 01/01/2014 aurait permis un gain de DGF de l'ordre de 84.000 euros.

Concernant le CIF<sup>43</sup>, celui à retenir en cas de fusion la première année est le CIF le plus élevé du territoire, dans la limite de 105% du CIF moyen de ces établissements, pondérés par rapport à leur population.

Il semble nécessaire de présenter les outils fiscaux les plus importants de cette future fusion.<sup>44</sup>

### **- La Cotisation sur la Valeur Ajouté des Entreprises**

La cotisation sur la Valeur Ajouté des Entreprises (C.V.A.E) est une cotisation locale dont le taux est fixé au plan national (1.5% pour les collectivités territoriales). La CVAE sera perçue intégralement pour la communauté issue de la fusion :

- Aucun changement pour les EPCI à fiscalité unique en 2013
- Pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre additionnelle en 2013, la CVAE jusque-là partagée entre les communes et leurs groupements sera perçue à partir de 2014 par la nouvelle communauté. En contrepartie, les communes bénéficieront d'une attribution de compensation qui intégrera le montant de la CVAE 2013. C'est le même mécanisme pour les IFER.

La loi de finances pour 2010 a posé le principe de la territorialisation de la CVAE, qui repose sur deux paramètres : la valeur locative des locaux et/ou le nombre de salariés exerçant leur activité plus de trois mois par établissement.

- Si l'entreprise a un seul ou plusieurs établissements situés dans la même commune : la valeur ajoutée est imposée dans la commune où se situe(nt) ce (ou ces) établissement(s).
- Si l'entreprise a des établissements situés dans des communes différentes ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, la répartition de la valeur ajoutée taxable dans chaque commune s'effectue au prorata, pour un tiers, des valeurs

---

<sup>42</sup><http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-dotations-etat-aux-collectivites.html>

<sup>43</sup> Le coefficient d'intégration fiscale est le pivot de la répartition de la DGF des EPCI et a été modifié en 1999 et en 2000. Il mesure le degré de mise en commun de la fiscalité par les communes au profit de l'EPCI. C'est ainsi le rapport entre la fiscalité perçue par l'EPCI d'une part et le montant total de la fiscalité perçue sur son territoire d'autre part, c'est-à-dire ce qui est levé par le groupement lui-même, mais aussi par ses communes membres et éventuellement des syndicats intercommunaux.

<sup>44</sup><http://www.civis-local.com/guide/concours-financiers-etat/concours-structures-intercommunales/dotation-globale-fonctionnement/criteres-repartition-dotations-intercommunalite/coefficient-integration-fiscale-cif>

locatives des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises et, pour les deux autres tiers, de l'effectif qui y est employé. En 2011, la CVAE a été perçue pour la première fois par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale selon les règles suivantes : le bloc communal reçoit 26,5 % de la CVAE perçue sur son territoire, les départements et les régions respectivement 48,5 % et 25 % de celle perçue sur leur territoire.<sup>45</sup>

### **- Le Fond de Péréquation Intercommunal**

A la suite d'un important travail réalisé en concertation avec le comité des finances locales et les associations d'élus, la loi de finance pour 2012 a créé, en son article 144, un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

C'est un outil de péréquation horizontale entre collectivités. Il est calculé sur le "bloc" communal qui correspond à une CC et à ses communes membres. Sont contributeurs à ce fonds les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier intercommunal agrégé (P.F.I.A) par habitant est supérieur à 90% du PFIA moyen national/hab.

Des simulations de reversement de FPIC ont été réalisées avec les données 2013 et compte tenu de la montée en puissance de ce fonds (150 M. en 2013, 360 M. en 2013, 570 M. en 2014,...).

Ci-dessous la simulation du FPIC, au sein d'un regroupement à 6 EPCI (besoin d'explication sur ca, pour faire tableau) :

Bilan financier pour 2013					
		Situation actuelle		Simulation pour 1 entité	
		Montant	Par habitant	Montant	Par habitant
<b>Dotation</b>		<b>1 659 018,00 €</b>	<b>39,04</b>	<b>1 743 018,00 €</b>	<b>41,01</b>
<b>FPIC</b>		<b>77 062,00 €</b>	<b>1,81</b>	<b>450 228,69 €</b>	<b>10,59</b>
<b>Total</b>		<b>1 736 080,00 €</b>	<b>40,85</b>	<b>2 193 246,69 €</b>	<b>51,61</b>
<b>Pop DGF</b>		<b>42 500</b>	<b>Ecart</b>	<b>457 166, 69 €</b>	<b>10,79</b>

Figure 21 - Simulation du FPIC - Source EPCI du Pays de Padirac - Réalisation Arthur Contenssou

Le fonds est ensuite réparti entre les communes et l'EPCI. Selon le régime de droit commun la somme revenant au territoire se partage au prorata du CIF soit 43.52% pour la communauté et 56.48% pour les communes membres. Cette recette perçue par la nouvelle communauté permettrait d'assurer le financement des projets structurants. Il est à noter la possibilité pour la Communauté de communes de conserver la totalité du FPIC.

<sup>45</sup><http://www.collectivites-locales.gouv.fr/reforme-fiscalite-directe-locale-0>

## **- Le Fonds national de garantie individuelle des ressources :**

Instauré par l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, ce fonds vise à remédier aux déséquilibres financiers engendrés par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale.

Prévu dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle de 2010. Toutes les Communautés de communes de la fusion sont contributrices au FNGIR. La nouvelle entité devra voter sur la prise en charge du FNGIR des communes issues des Communautés de communes en FA.

Cependant les détracteurs de cette fusion dénoncent une vision trop « économique » et « technocratique » du territoire<sup>46</sup>, rappelant « *qu'il faut des projets communautaires, travailler sur des objectifs et avoir des projets en commun, au départ on n'a pas trop entendu parler de projet communautaire, mais de finances et de mutualiser tout ça, pour essayer de récupérer beaucoup de DGF et d'euros pour gérer les compétences. C'est peut être mieux mais j'en suis pas sur.*<sup>47</sup> ». Au contraire certains soulignent l'importance de ces finances, « *Cette année on aurait pu toucher 850 000 euros, et 1 600 000 euros en 2016, je crois qu'au bout d'un moment il faut arrêter les gué-guerres intestinales et politiques car on arrive à rien et qu'on a besoin de moyens pour porter les projets communautaires. Il ne faut pas se faire d'illusions, aujourd'hui toute les collectivités que ce soit le Conseil Général, la région ou même l'Etat nous financent moins, nous apportent la perte de la DGF, donc il est grand tant de s'organiser.*<sup>48</sup> ». Ainsi une nouvelle vague d'adhésion s'est faite autour de l'argument financier, seulement il restait un point de doute, concernant encore et toujours la question de bassin de vie et de proximité entre les élus et la population.

### **2.2.4. A la recherche de « l'optimum dimensionnel »**

« Bassin de vie », « proximité », « optimum dimensionnel », une multitude de notions mobilisées par une partie des acteurs mais difficilement appréciables et compréhensibles. Tout d'abord il est nécessaire de rappeler que la carte de l'intercommunalité dans le nord du Lot, tient son origine essentiellement du découpage cantonal, comme pour la plupart des intercommunalités rurales. Une organisation qui s'articule autour des chefs lieux de canton

---

<sup>46</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014.

<sup>47</sup> Entretien réalisé le 21/06/2014

<sup>48</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

qui exerçaient alors un rôle de centralité pertinent<sup>49</sup>. Cependant « le modèle cantonal » est mis à mal. Même si ce dernier cristallise une offre en services et équipements encore relative, héritage d'une politique territoriale façonnée autour de cet échelon, il questionne sur sa pertinence. Auparavant caractérisé comme unique échelle adaptée au bassin de vie de la population, il souffre de l'explosion des mobilités et de la fermeture successive des services qu'il proposait dans le passé. « *Le passé quand on regarde un peu chez nous les villes centre c'était Souillac, Gramat, Saint-Céré, qu'est ce qui s'est passé ? Toutes nos villes centres dans les années 70 avaient des commerces, toutes... On a perdu tous ces commerces, c'est la vie c'est l'évolution. Aujourd'hui des structures comme Souillac par exemple, on voit bien qu'à leur tour elles sont vidées par des villes plus importantes, c'est l'évolution.*<sup>50</sup> ». Un constat s'impose donc, le canton n'est plus le seul référent en termes de bassin de vie, les deux derniers siècles ayant profondément modifié l'organisation des espaces notamment en raison du développement des moyens de communication et du rôle polarisant joué par les villes<sup>51</sup>.

Cependant il convient de définir cette notion de bassin de vie, d'après l'INSEE le bassin de vie c'est « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». Vincent Martin ancien président de l'EPCI du Pays de Padirac voit les bassins de vie comme des « *poupées gigogne, pour moi il y a différents niveaux. Par exemple, il y a un premier niveau pour nous qui est Gramat, un second niveau qui est Bretenoux/Saint-Céré et un troisième niveau qui couvre le nord du Lot.*<sup>52</sup> ».

Le schéma ci-dessous montre que la notion de bassin de vie intègre différents niveaux, une réalité territoriale qui est nécessairement une réalité à géométrie variable<sup>53</sup>. Il caractérise l'évolution de notre bassin de vie en fonction des usages que l'on se fait de l'espace. Ainsi le cercle 1 correspond au lieu de résidence avec un bassin de vie plus restreint ; le cercle 2 correspond au lieu de production ; le cercle 3 correspond au lieu de consommation ; et le cercle 4 au lieu de récréation. A savoir que chacun de ces cercles de « bassin de vie » s'imbrique les uns dans les autres mais certains usages de l'espace favorisent un périmètre plus vaste et donc un bassin de vie plus important.

---

<sup>49</sup>ADCF, Les effets de la taille critique : Intercommunalités févr. 2006, n° 98, p. 8.

<sup>50</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014 auprès de Gilles Liebus président de l'EPCI du Pays de Souillac-Rocamadour.

<sup>51</sup>Leroux Xavier, « Cantons, intercommunalités et « pays » en Flandre française », *Ruralia* [En ligne], 21 | 2007, mis en ligne le 31 mai 2011

<sup>52</sup> Entretien réalisé le 15/05/2014 auprès de Vincent Martin ancien président de l'EPCI de Padirac

<sup>53</sup>Jebeili Cécile, "Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale", revue de droit rural-revue mensuelle lexisnexisjurisclasseur, novembre 2011 p.35.

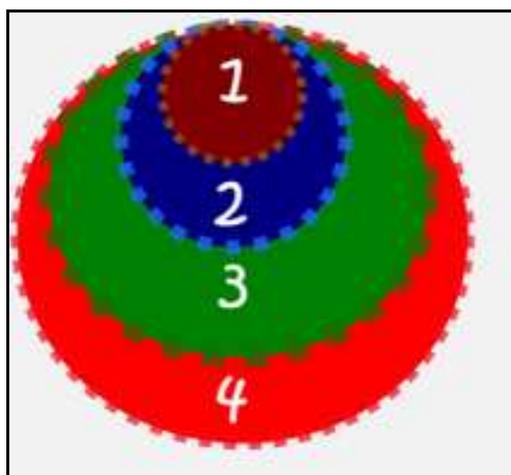


Figure 22 - Un bassin de vie à différents niveaux - Réalisation Arthur Contenssou

De ce fait, la définition du bassin de vie est affectée par plusieurs phénomènes, notamment celui des mobilités individuelles qui entraîne une dissociation des usages de l'espace en lieux de production, lieux de consommation, lieux de résidence ou même lieux de récréation<sup>54</sup>. Cette nouvelle répartition participe notamment à un élargissement du périmètre des bassins de vie. Pendant que les villes s'agrandissent et aspirent les commerces périphériques, le bassin de vie déborde, il ne convient plus forcément de l'associer avec la notion de « proximité ». Certains élus estiment tout de même l'importance « *d'avoir des regroupements communautaire plus petit, et faire en sorte que sur des territoires qui représentent véritablement des bassins de vie*<sup>55</sup> », pourtant à l'heure de la globalisation et de l'explosion des mobilités, n'est il pas illusoire de rechercher le « bon niveau » territorial ? La décentralisation n'a-t-elle pas idéalisé le local comme un bassin de vie en quasi-autarcie ?<sup>56</sup> Le bassin de vie est-il susceptible d'atteindre l'optimum dimensionnel auquel souhaite aboutir l'Etat en matière d'intercommunalité ?<sup>57</sup>

C'est éléments remettent en cause l'argument des « anti-intercommunalités » concernant le bassin de vie et la recherche du « bon niveau » d'action. C'est d'ailleurs ce que souligne un élu : « *A mon avis il ne faut pas comparer les problèmes de bassin de vie à celui*

<sup>54</sup>Leroux Xavier, « Cantons, intercommunalités et « pays » en Flandre française », *Ruralia* [En ligne], 21 | 2007, mis en ligne le 31 mai 2011

<sup>55</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014

<sup>56</sup>Behar Daniel, « Les liens entre territoires sont plus importants que les lieux », *Alternatives économiques* n°321, 2013 p.58-59

<sup>57</sup>Jebeili Cécile, "Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale", revue de droit rural-revue mensuelle LexisNexis jurisclasseur, novembre 2011 p.38.

*d'une fusion de communauté de communes*<sup>58</sup>.». Il s'agit ici de passer de la question du local comme bassin de vie à celle du local comme un système complexe fait d'interdépendance entre les territoires, les périmètres de vie et donc l'articulation des échelles. Ces interdépendances viennent quelque peu disloquer la notion de « bassin de vie » et propose une vision du territoire plus multi-scalaire. La peur d'une perte de « proximité » est compréhensible mais n'est pas fatale, la force de proximité d'un système interterritorial sur un territoire vaste tient dans la qualité et la capacité des acteurs à coordonner les différentes échelles d'actions mais aussi les différents rôles d'actions. Le projet de fusion dans le nord du Lot, s'est construit à travers le démantèlement de préjugés sur l'intercommunalité, mais pas seulement plusieurs facteurs ont remis en cause la pertinence de ce projet de fusion, à contrario plusieurs éléments ont poussé les acteurs à adhérer à un tel projet, tout en prenant en compte les particularités de leur territoire.

---

<sup>58</sup> Entretien réalisé le 06/05/2014

**TROISIEME PARTIE :**  
**La mise en place**  
**d'une organisation**  
**multipolaire**

Dans cette dernière partie nous verrons que le territoire du nord du Lot présente toutes les caractéristiques d'un modèle polycentrique (3.1) ainsi nous analyserons en quoi l'organisation multipolaire s'impose à ce type de modèle (3.2), enfin dans une dernière sous partie nous verrons que l'intégration du personnel et des compétences au sein d'une telle organisation n'est pas si simple (3.3).

### **3.1. L'émergence d'un modèle polycentrique**

Le nord du Lot est un territoire homogène, qui se structure en partie le long de la Dordogne, il possède la particularité de ne pas avoir de ville « centre », c'est-à-dire se démarquant de par sa population. Le maillage est équilibré, d'abord structuré autour de trois communes de plus de 3 000 habitants que sont Souillac, Gramat et Saint-Céré, un réseau secondaire de bourgs complète cette organisation territoriale. Egalement on peut noter qu'il existe seulement trois communautés de communes possédant des "pôles", c'est à dire selon l'INSEE, celles qui comportent des communes de plus de 1500 emplois (Souillac, Saint-Céré, Gramat). Les autres CC se situent dans les "secteurs ruraux les plus fragilisés par les dynamiques démographiques et économiques"<sup>59</sup> ainsi "le fait de se regrouper autour d'un pôle est particulièrement déterminant quand au poids démographique de la communauté rurale."<sup>60</sup>

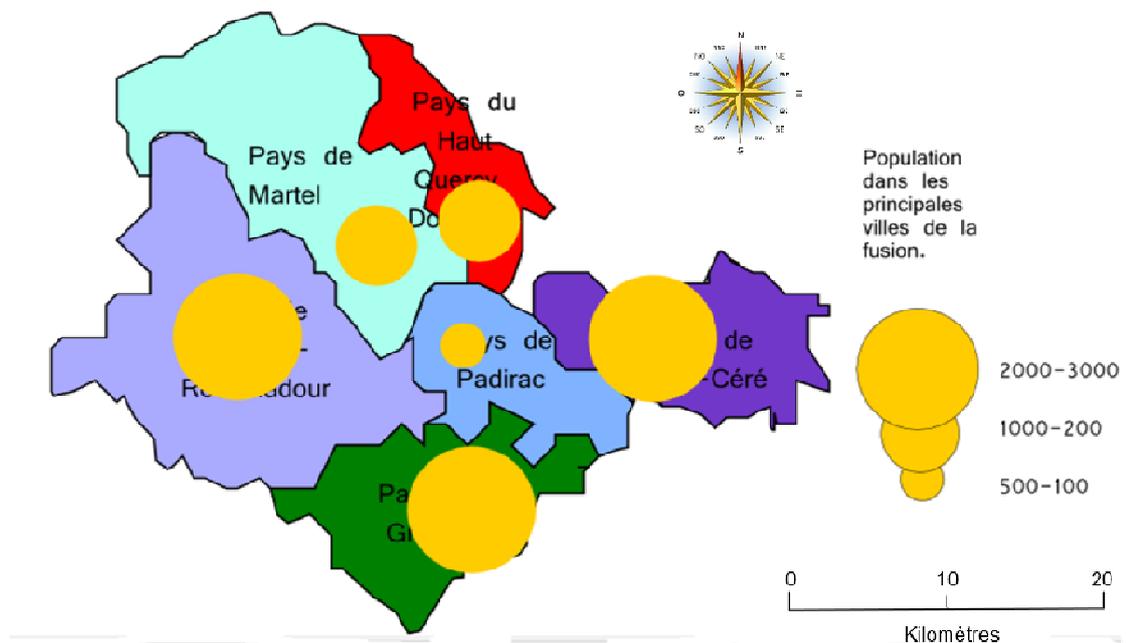


Figure 23 - Population dans les principales villes - Source INSEE - Réalisation Arthur Contenssou

<sup>59</sup> AdCF, Portrait des intercommunalités rurales, décembre 2009.

<sup>60</sup> Jebeili Cécile, "Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale", précipité. p.38.

Pour certains élus l'absence de ville centre apparait comme un défaut, mais pour la majorité des élus c'est cette multipolarité qui fera la force de l'intercommunalité. Le risque d'une concentration du pouvoir et des actions est ainsi écarté, ce modèle polycentrique garantira plus facilement l'égalité territoriale.

Il est vrai que l'on peut émettre des critiques sur un modèle se construisant autour d'une ville centre, même si il facilite la structure territoriale, il n'intègre pas plusieurs aspects, notamment temporel et se révèle être terriblement statique et facteur d'inégalités territoriales. De plus un système territorial, se fait d'une interdépendance entre chaque élément de ce système et on a un désir d'équilibre très fort chez les élus.

Le schéma ici présent tente de définir le fonctionnement d'un modèle polycentrique il se définit par deux dimensions complémentaires :

1) le caractère physique et morphologique du territoire ce qui renvoie à la distribution plutôt homogène des communes sur le territoire

2) le caractère relationnel ce qui renvoie aux relations entre ces communes, à travers les réseaux de flux, mais aussi de coopération volontaire dans lesquelles elles s'impliquent.

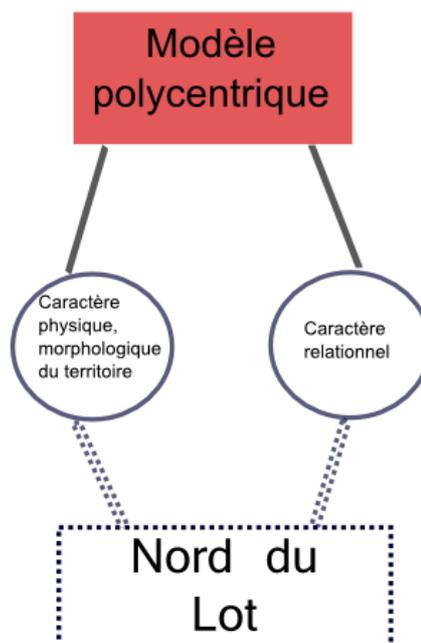


Figure 24 - Le modèle polycentrique - Réalisation Arthur Contenssou

Une organisation polycentrique ne peut résulter que de la combinaison de ces deux dimensions, et si le nord du Lot a la volonté de se construire autour d'une organisation multipolaire il doit prendre en compte ces éléments.

J'ai donc commencé à effectuer des recherches concernant l'organisation multipolaire, l'objectif étant de trouver une intercommunalité adoptant ce même type d'organisation. Après plusieurs discussions avec ma maitre de stage et un temps important de recherches j'ai trouvé une communauté de communes présentant une organisation territoriale dites multipolaire. Il s'agit de la communauté de communes de Coëvrons se situant en Mayenne. Cet EPCI est né de la fusion de quatre communautés de communes et de la dissolution d'un syndicat intercommunal qui fédérait depuis longtemps ces communautés de communes. Le périmètre recense 39 communes soit un total d'environ 28 050 habitants. J'ai rapidement pris contact avec cette intercommunalité pour m'entretenir avec le directeur général des services, monsieur Verdier. Ainsi le 3 juin 2014, j'ai pu effectuer un entretien téléphonique avec ce DGS témoin privilégié de cette fusion et de la mise en place de l'organisation multipolaire. Rapidement il me confie que la préparation opérationnelle de ce projet s'est fait rapidement en affirmant qu'il existe depuis longtemps une réelle habitude de travail en commun : *« il y avait chez nous une vraie tradition du « faire ensemble » surtout entre élu.<sup>61</sup> »*. La question du regroupement est apparue soulevant certaines problématiques rencontrées dans le nord du Lot : *« Le choix de fusion est né d'un vrai besoin de simplification. Je ne sais pas si vous ressentez ça dans le lot, mais nous en Mayenne, on est un petit département rural c'est 260 communes, 300 000 habitants, on fait partie de la région des pays de la Loire, donc on est un tout petit département par rapport à l'ogre. Imaginez sur les quatre communautés de communes, trois devaient être de l'ordre de 5 000 et une de 13 000, on ne pesait rien, donc l'idée de fusionner faisait que l'EPCI devenait d'une taille reconnue.<sup>62</sup> »*. On a donc un territoire rural dilué dans un grand ensemble, qui cherche à simplifier la machine communautaire afin d'avoir plus de poids et de devenir un acteur plus écouté. Seulement les caractéristiques territoriales entre les nord du Lot et l'EPCI de Coëvrons ne sont pas les mêmes, de ce fait les distances dans le nord du Lot sont beaucoup plus importantes, de plus la vallée de la Dordogne n'a aucune ville de plus de 7 000 habitants en mesure de revendiquer un certain leadership, à l'inverse du projet de fusion en Mayenne.

---

<sup>61</sup> Entretien réalisé le 03/06/2014 auprès de Mr Verdier DGS de l'EPCI de Coëvrons

<sup>62</sup> Ibidem

Cet entretien m'a permis de constater que certains points étaient indissociables d'un projet de fusion à savoir le besoin de rationalisation d'un périmètre, le désir de se placer en tant qu'acteur respecté et écouté sur le territoire, mais aussi la crainte d'une perte de proximité entre les élus et la population. Néanmoins j'ai également fait le constat que l'organisation multipolaire de Coëvrons ne pouvait pas se transposer à celle préconisée sur le nord du Lot, car ce dernier présente des propriétés géographiques, un contexte historique et actuel totalement différents. Cette avancée dans mon travail de recherche symbolise parfaitement qu'une organisation territoriale est efficiente de façon optimale lorsqu'elle est appliquée en fonction des caractéristiques propres du territoire.

### **3.2. Une organisation multipolaire qui s'impose au territoire.**

L'un des points d'adhésion essentiel s'est matérialisé autour d'un type d'organisation, « *La solution qui a été suggéré c'était de dire on a des bassins de vie, et finalement peut-être qu'il faudrait qu'on ait un grand EPCI, mais qu'on ait également des pôles qui représentent nos bassins de vie actuels, donc c'est pour ça qu'on a pensé à une organisation de type multipolaire*<sup>63</sup>».

Ainsi, Juin 2013 marque un tournant dans le processus de fusion, le président de l'EPCI du Pays de Padirac, Vincent Martin l'explique : « *Donc on s'est retrouvé en Juin 2013 à la date butoir, sans solution (cf regroupement avec EPCI du Pays de Gramat), donc c'est à ce moment là, que l'on a constaté qu'on était en échec avéré et qu'on a pris en compte l'ensemble des éléments en faveur de cette fusion.*<sup>64</sup> ». De ce fait l'EPCI du Pays de Padirac change de position concernant la fusion, et a réenclenché un débat autour d'une fusion à huit, seulement cinq EPCI se mettent d'accord sur le projet de fusion (Saint-Céré, Vayrac, Padirac, Gramat et Souillac) et décide de fusionner sans les réfractaires. Malheureusement le préfet, en tant que garant de la cohérence territoriale, refuse ce projet à cinq, estimant que l'EPCI du Pays de Martel se retrouve seul au milieu de cette fusion. « *Le préfet a refusé la solution à cinq, et il nous a plus ou moins donné une solution à six. Celle-ci a compliqué les choses car il a fallu re-délibérer, Martel qui était contre est finalement venu.*<sup>65</sup> ». La fusion avait la possibilité de se mettre en place au 1<sup>er</sup> Janvier 2014, seulement trois communes vont bloquer le processus, en votant contre ce projet de fusion et retardant ainsi de un an la mise en place

---

<sup>63</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

<sup>64</sup> Entretien réalisé auprès de Vincent Martin ancien président de l'EPCI de Padirac

<sup>65</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

du regroupement. Evidemment ce choix a créé « *des tensions*<sup>66</sup> », entre les « antis » et « pros » fusion. Il faut prendre en compte qu'entre 2011 et l'été 2013, le contexte à évolué de façon très rapide et qu'il n'est pas aisé de l'intégrer directement, toujours est il que la fusion sera effective au 1<sup>er</sup> Janvier 2015 autour d'une organisation multipolaire qui soulève également un bon nombre de questions.

Concrètement qu'est ce qu'une organisation multipolaire ? Tout d'abord on peut dire qu'elle s'organise autour d'un modèle polycentrique celui-ci animé par un ensemble de réseaux matériels et cognitifs. Les pôles territoriaux ont donc été un sujet de débat important pour l'ensemble des acteurs. Tout le monde s'accorde sur le fait que ces ensembles seront garant d'un lien fort entre la population et les collectivités territoriales. C'est ce que souligne un élu, « *justement pour ne pas éloigner la population, je pense qu'il faut donner les moyens en gestions aux pôles, pour qu'ils se sentent efficace et en mesure de s'occuper de la population.* »<sup>67</sup>. On à l'idée ici d'un pôle/conseil territorial fort, autonome et responsable budgétairement, « *moi je suis adepte à 250% de l'organisation dans le style PLM, avec des arrondissements [...] sachant qu'on laisserait aux communes comme dans les arrondissements, du pouvoir, des décisions, une forme de responsabilité poussant les élus à s'occuper de leur territoire.* »<sup>68</sup>. Comme nous l'avons vu précédemment ce pôle géographique basé sur les anciens bassins de vie, à vocation dans un premier temps à ne pas égarer l'élu dans ce nouveau grand ensemble, et justement elle l'incite à s'investir dans la machine intercommunale. Pour un autre élu, le conseil territorial serait « *basé sur la proximité, c'est-à-dire avec des élus des conseils municipaux, pas avec des élus issus des conseils communautaires.* »<sup>69</sup>, cette proximité se matérialiserait à travers des commissions thématiques, en charge de capter les problématiques locales pour ensuite les faire remonter à l'assemblée dirigeante de l'intercommunalité. Toutefois il nuance sur l'autonomie des pôles, « *certaines aimeraient que ce pôle vive comme avant, prendre des décisions, être autonome, et c'est ici que ce trouve le danger, car si on laisse le pouvoir à ces pôles, une certaine autonomie dans la prise de décision, on va avoir des tiraillements c'est obligés. Il faut qu'il y ait une certaine limite, on ne peut pas dissocier le pouvoir.* »<sup>70</sup>. Au niveau de la décision chaque président de commissions réfère des problématiques aux membres du bureau du conseil communautaire, et

---

<sup>66</sup> Entretien réalisé le 28/04/2014

<sup>67</sup> Entretien réalisé le 29/04/2014

<sup>68</sup> Entretien réalisé le 29/04/2014

<sup>69</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

<sup>70</sup> Entretien réalisé le 05/05/2014

ensemble ils décident de l'attribution d'un budget par exemple. Il y a donc l'opposition de deux visions en matière de pôle, une première vision qui envisage un pôle fort, autonome visant à responsabiliser et impliquer l'élu dans la machine intercommunale, une seconde vision qui voit le pôle comme un conseil territorial garant de la proximité mais soumis au pouvoir supérieur, avec une autonomie moindre pour éviter toute défaillance au sein de la machine intercommunale. Ainsi, il convient de distinguer deux types de pôle, tout d'abord le pôle géographique et ensuite le pôle thématique.

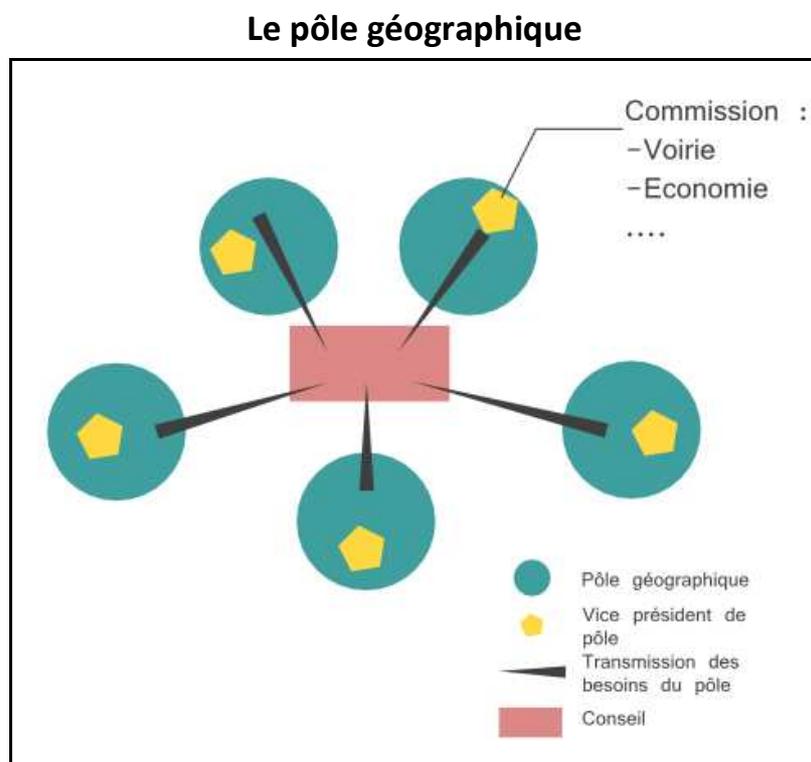


Figure 24 - Schéma du pôle géographique - Réalisation Arthur Contenssou

Les pôles géographiques sont l'ADN de l'organisation multipolaire. Ils doivent être garants d'un lien fort entre la population et les collectivités territoriales. Sa fonction première est d'entretenir une proximité entre les besoins du territoire et les décideurs politiques ; c'est pourquoi ce pôle se dessine sur les bassins de vie des anciennes communautés de communes. Le pôle géographique se structure autour d'un vice président de pôle qui sera l'animateur de ce pôle. Afin d'identifier les besoins du territoire, une série de commission devra être mise en place (voirie, économie,...). Ces commissions seront composées d'élus municipaux qui feront remonter les résultats de leurs travaux au conseil communautaire.

Un conseil local viendra chapeauter ces commissions et faire l'interface entre elles et le conseil communautaire.

Les forces de ce système sont les suivantes :

- **Un maintien de la proximité avec les citoyens : lien direct**
- **Un maintien de la proximité avec les élus, notamment pour une majorité des communes qui n'auront qu'un seul délégué communautaire : implication**
- **Un maintien de la présence physique sur les pôles : réactivité.**

Il faut bien avoir conscience que deux échelles d'actions s'enchevêtrent, une échelle locale représentée par les élus municipaux qui récoltent les besoins du territoire à la base, et une échelle plus globale qui analyse et répond aux travaux effectués en amont dans les commissions.

### Le pôle thématique

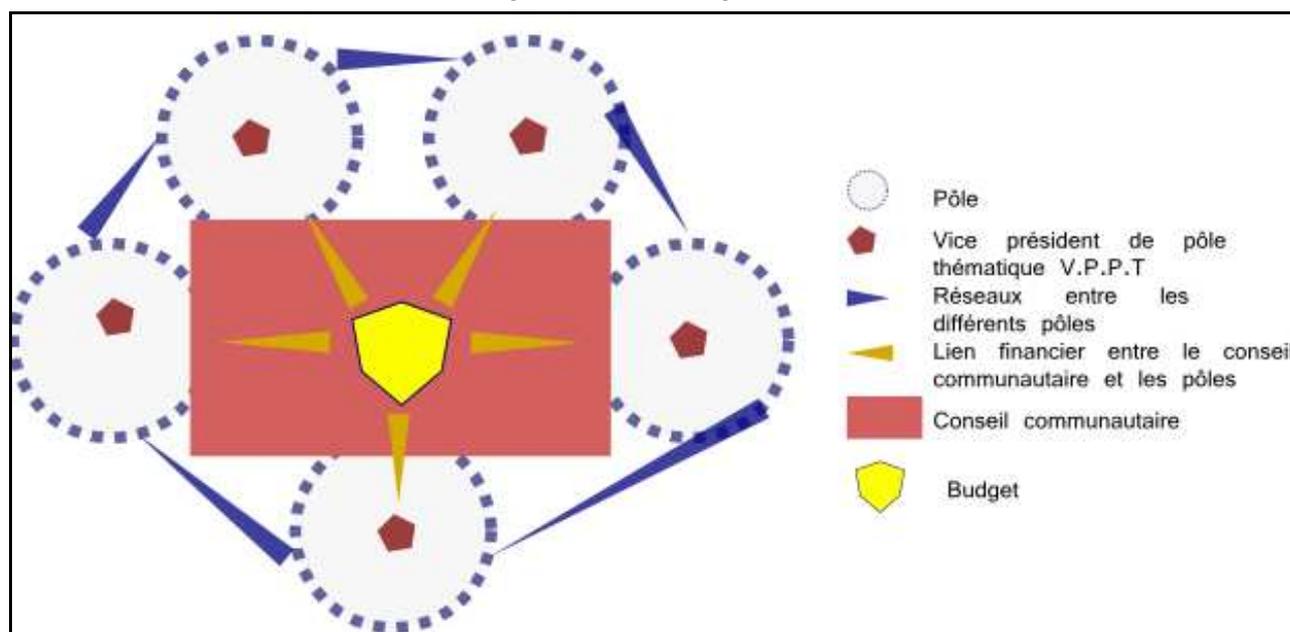


Figure 25 - Schéma du pôle thématique - Réalisation Arthur Contenssou

Lors des travaux de fusion, il a été envisagé de créer des commissions thématiques et de les répartir selon les pôles. Les pôles thématiques sont donc à distinguer des pôles géographiques. Ils ambitionnent une territorialisation souple des compétences. On assiste ici à une délégation (et non une dévolution) des compétences de l'échelle globale vers l'échelle locale. Par ailleurs il convient d'expliquer la distinction entre la délégation et la dévolution ; "*La délégation se*

*produit lorsque l'état central garde ses responsabilités et compétences, mais délègue la prestation et l'administration des services à un gouvernement sous-national (provinces, cantons,..) ou à l'autorité locale" alors que "la dévolution, soit le niveau de décentralisation associé à la plus importante réduction des pouvoirs de l'état central, s'accompagne du transfert des responsabilités et compétences de celui-ci aux gouvernements.<sup>71</sup>"*

Ceci a pour effet de renforcer le rôle des pôles, il est donc impératif d'établir de façon précise une meilleure définition de leur domaine de compétence.

Chaque pôle comprendra au moins un vice président thématique (V.P.P.T.), il sera en charge de décider quelle échelle d'action il faudra privilégier. La difficulté de ces pôles réside dans leur degré d'autonomie, en effet il faut qu'elle soit à la fois suffisante pour donner une réelle capacité à apporter des réponses adaptées aux demandes des citoyens et il faut qu'elle soit à la fois raisonnable pour que le pôle ne prenne pas trop de poids en comparaison à l'ensemble de l'intercommunalité. Ces pôles thématiques sont difficiles à imaginer pour les élus. Pourtant ils ont vocation à devenir le ciment de l'organisation multipolaire. Tout d'abord ce sont des créateurs de réseau, ils favorisent les multiplications d'échanges entre les différents pôles thématiques. Ensuite ils permettent de faire une distinction entre les deux échelles d'actions, l'échelle globale et l'échelle locale. Enfin ces pôles sont une véritable passerelle entre ces deux échelles, ou plus simplement entre les pôles géographiques et le conseil communautaire, ils seront garant de l'interdépendance de ces deux niveaux d'actions. L'équilibre est donc indispensable, et il s'effectuera à travers des relations de complémentarité entre les élus locaux et le conseil communautaire.

J'ai fait le choix dans mon travail de recherche, de reprendre les grandes lignes du concept d'Etat "glocal" de Martin Vanier, en le transposant au projet de fusion dans le nord du Lot. C'est un point important de mon développement car il justifie le rôle et l'importance du pôle thématique véritable passerelle entre une échelle locale et une échelle globale. Je tente de montrer l'importance de ce pôle qui joue le rôle de liant entre les échelles, sachant que la réussite de ce projet de fusion se fera à travers les interactions et l'articulation des différentes échelles. C'est dans la capacité des acteurs à être flexible avec les différents niveau d'actions que le nord du Lot et son modèle polycentrique pourra se vanter d'être dynamique et en pleine mesure d'animer un système multipolaire. De plus le pôle géographique est accepté par

---

<sup>71</sup> Stéphanie Boulenger, Isabelle Gauthier, François Vaillancourt "Déconcentration, délégation et dévolution : avantages, inconvénients et mise en place", 2012, pp. 24.

l'ensemble des élus, mais un grand flou subsiste autour de l'utilité du pôle thématique, aux élus de comprendre qu'il est un élément essentiel dans le bon fonctionnement de l'organisation multipolaire. Force et de constater que l'action territoriale s'illustre désormais par sa complexité, elle est régie par un ensemble de relations, de flux, d'interactions plurielles affectant des territoires singuliers. Or, il convient en priorité de démêler ces "nœuds d'actions" impactant de façon original un territoire. L'intelligence du territoire réside dans la capacité à le lire dans sa complexité et non à le simplifier, c'est dans cette optique que Martin Vanier pour illustrer la complexité des relations entre les territoires s'appuie sur une métaphore, celle du cerveau<sup>72</sup>. Ce dernier est un ensemble complexe constitué d'un ensemble de réseau dont le rôle est de distribuer l'information. Ainsi le pôle thématique est en quelque sorte, l'outil permettant et facilitant la mobilité des informations au sein d'un système complexe en constante évolution. Plus vite les élus le comprendront plus vite la majorité des acteurs s'investiront dans l'intercommunalité.

Chaque territoire est singulier et chaque actions/vision/représentation qu'on lui applique le bouleverse de façon originale et unique. Il convient donc d'avoir une bonne connaissance de son territoire, mais aussi d'identifier au plus vite ce qui façonne/impact/régit ce territoire. Il ne faut pas faire l'erreur l'intérêt ici c'est de ne pas faire l'erreur de minimiser le rapport au territoire, qui est essentiel dans la construction et la structuration d'une organisation territoriale adaptée.

---

<sup>72</sup> Martin Vanier, "Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité" Anthropos, 2008.

## Le pôle territorial

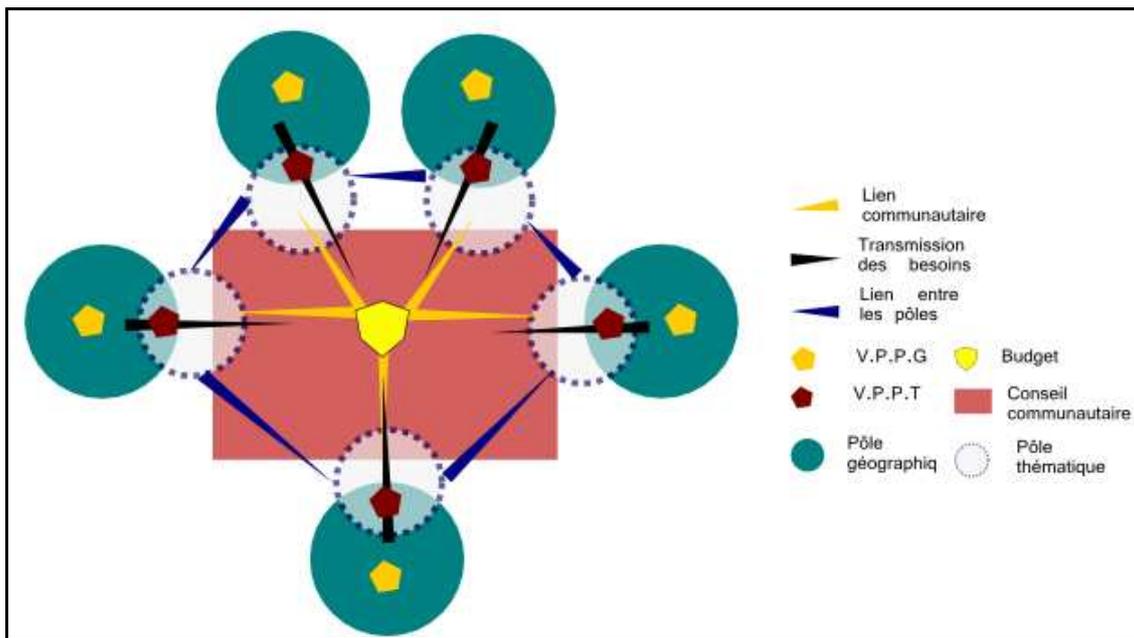


Figure 26 - Schéma du pôle territorial - Réalisation Arthur Contenssou

Le pôle territorial résulte donc de la combinaison du pôle géographique et du pôle thématique. Comme le montre le schéma ci-dessus, le pôle géographique est celui qui a le plus d'importance, il assure la récolte des besoins du territoire.

Le pôle thématique englobe une compétence, et comme on peut le voir il définit une zone de transition entre l'échelle locale correspondant aux communes et l'échelle globale renvoyant au conseil communautaire, on peut parler d'échelle « glocal »<sup>73</sup>, cette dernière échelle construit un sorte de continuum de pouvoirs du local au global. C'est ici que l'importance du pôle thématique apparaît, pendant que le pôle géographique assure la récolte des besoins du territoire, le pôle thématique transmet ces besoins aux conseils communautaires qui les traitent. Le pôle thématique est donc le lien entre ces deux échelles et entre les pôles géographiques, il permet d'admettre l'importance de l'interdépendance des territoires et de l'articulation des échelles qui s'y impose. De plus ce lien constitutif entre le local et le global *"est une particularité, du moins une constante de l'histoire des institutions territoriales françaises."*<sup>74</sup>

Cette organisation doit être l'aboutissement d'une politique plus flexible, complexe et moderne. La réussite de cette organisation multipolaire tient dans l'efficacité des réseaux

<sup>73</sup> Vanier Martin, « Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État « glocal » », *Rives nord-méditerranéennes*, 25 | 2006, 9-18.

<sup>74</sup> Vanier Martin, "Recomposition territoriale : la voie française", *L'information géographique* n°2, 2002, p. 100.

connectant l'ensemble du périmètre. Plus l'interaction sera grande entre les différents niveaux politico-administratifs, plus l'adoption des décisions se fera de façon aisée autour d'un intérêt commun. Le pôle thématique obtiendra son autonomie à travers une responsabilité financière (sous forme d'enveloppe) qui sera bien entendu contrôlé par un contre-pouvoir adapté. Ainsi il est primordial de prévoir les moyens en personnels, matériels et financiers pour accompagner la délégation de compétence. Une délégation de compétence qui se devra d'être souple. En effet un principe de spécialisation fonctionnelle trop rigide sera facteur de problème, il faut donc être en mesure de décloisonner les pôles et leurs interventions. Le point important se trouve dans la participation des acteurs locaux durant les commissions. Si ces derniers arrivent à décider de façon correcte la détermination du budget dont ils ont besoin, l'efficacité et l'articulation des pôles ne sera plus à prouver.

### **3.3. L'intégration du personnel et des compétences à ce grand ensemble.**

#### **3.3.1. Le personnel**

La question du personnel durant un processus de fusion est l'un des éléments clé. Tout d'abord la loi impose que la totalité du personnel soit reprise au sein de la nouvelle structure. De ce fait plusieurs problématiques d'ordre organisationnel apparaissent. D'autre part il sera nécessaire dans les prochaines semaines d'actualiser l'état des lieux du personnel et des infrastructures afin de baser le travail de façon correcte.

D'une manière assez logique, il est prévu que les agents techniques et les agents d'animation restent sur le territoire où se trouve leur structure d'emploi. Ce constat est d'autant plus simple que la majorité des outils et des infrastructures nécessaires à l'exercice de leurs fonctions se trouvent déjà sur un territoire donné, il n'y a donc aucun intérêt à la déplacer. Les personnels dont la fonction est opérationnelle et technique seront donc localisés sur les pôles concernés de ce fait cela reviendrait plus cher de chercher à les déplacer. Ainsi le pôle va gérer l'ensemble de la partie technique et de la partie animation.

Le regroupement communautaire risque d'engendrer des modifications concernant le lieu de travail pour les agents administratifs. Comme nous l'avons vu le territoire est marqué par une distance importante entre les différents pôles. Le conseil communautaire de la future structure doit se montrer fort et positionner le personnel en fonction des besoins du territoire, toutefois il sera important de trouver le bon équilibre entre la distance en plus qu'engendre ou pas le

processus de fusion, et la satisfaction concernant la demande de l'agent pour sa future affectation.

La future organisation prévoit un VP de pôle et des VP thématiques par pôle qui devront être accompagnés par un animateur local en mesure de faire vivre le pôle et de rendre compte à la fois dans le sens montant et descendant de ce qui va se décider. Compte tenu de l'organisation il y aura un travail important au préalable effectué dans les pôles pour faire remonter les besoins du territoire. C'est ici que le rôle de l'animateur se dessine, il devra en partenariat avec les vices présidents articuler la transmission des informations entre le niveau local et le niveau global. Ainsi l'animateur de pôle fera office de relais entre les différents niveaux d'actions, il tient donc un rôle central.

La question la plus délicate est celle de la localisation des nouveaux postes. Cette question ne concerne que les agents administratifs. Il convient de régler cette question bien en amont et en concertation avec les personnels concernés. Dans cette optique là des audits sont à prévoir, ainsi qu'un ensemble de réunion tout au long du processus de regroupement.

Comme nous l'avons expliqué tous les personnels dont la fonction est opérationnelle et technique doivent être localisés sur les territoires et non pas sur les pôles.

### **3.3.2. - Les compétences**

Les compétences, qu'elles soient obligatoires, optionnelles ou facultatives demeurent primordiales pour imprimer une dynamique en phase avec les choix des élus. La compétence peut être définie comme « *une organisation dynamique de l'activité mobilisée et régulée par un sujet pour faire face à une tâche donnée dans une situation déterminée.* »<sup>75</sup>

D'après la loi :

Article L5214-23-1 CGCT (Modifié par LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 - art. 11) :

"Les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dont la population est comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants au plus (...) sont éligibles à la dotation prévue au quatrième alinéa du II de l'article L. 5211-29 lorsqu'elles exercent au moins quatre des huit groupes de compétences suivants :

1 Aménagement de l'espace

<sup>75</sup>COULET J.C, 2011, « La notion de compétence : un modèle pour décrire, évaluer et développer les compétences », Le travail humain N°74, 96 p.

- 2 Développement économique
- 3 Protection et mise en valeur de l'environnement
- 4 Politique du logement et du cadre de vie
- 5 Aménagement et entretien de la voirie
- 6 Création, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire
- 7 Assainissement collectif et non collectif.

La Communauté de commune issue de la fusion pourra donc être éligible à cette dotation globale de fonctionnement bonifiée qui est ajoutée à la dotation de base et est répartie comme cette dernière c'est à dire en fonction de la population DGF et du CIF de l'EPCI.

Dans le cadre des travaux de la commission "compétences" en 2013, les blocs de compétences suivants avaient été retenus :

#### **Compétences obligatoires**

- 1) Aménagement de l'espace
- 2) Développement économique
- 3) Protection et mise en valeur de l'environnement
- 6) Création, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire

#### **Compétences optionnelles :**

- 4) Politique du logement et du cadre de vie
- 5) Aménagement et entretien de la voirie

En plus s'ajoutent les compétences "sujets libres" c'est à dire celles qui n'appartiennent à aucun bloc de compétences.

Lors de la fusion, les compétences obligatoires doivent être harmonisées et intégrées immédiatement. Les compétences optionnelles laissent plus de temps aux élus puisque le délai est de deux ans pour décider de conserver les compétences ou de les rendre aux communes. Cela donne plus de temps pour trouver une solution sans désorganiser les services existants qui sont maintenus dans leur périmètre d'origine.

Il existe plusieurs options concernant les critères de répartition des compétences, une première option opte pour un critère de répartition "rigides", débouchant sur un système de

compétences nettement cloisonnées entre elles. La deuxième option préfère un critère de répartition "flexibles" débouchant sur un système dans lequel certaines compétences sont partagées. On parle de "*mobilité des compétences*"<sup>76</sup>, il s'agit d'un mécanisme dynamique permettant le déplacement de certaines compétences entre les différents niveaux, et où elles sont exercées par le niveau qui, en fonction du contexte, est le plus adapté pour intervenir. Carla Barbati précise également : "*C'est donc en relation avec ces dynamiques contextuelles que la mobilité des compétences se justifie comme un des éléments auxquels les systèmes polycentriques peuvent avoir recours pour répondre aux "besoins" des décentralisations, dépassant ainsi les "limites" des critères articulant territorialement les compétences et, plus particulièrement, déterminant les "limites" propre au critère de répartition "par matière"*"<sup>77</sup>.

On peut ainsi considérer que les conditions de réussite de cette fusion sont manifestement nombreuses, cependant il ressort quatre points sur lesquels il conviendra de s'appuyer pour construire cette nouvelle intercommunalité.

**1) Les échelles et les réseaux** : Il sera primordial pour l'ensemble des acteurs d'identifier les différentes échelles d'actions (une échelle locale et une autre globale) et les relations qu'elles entretiennent entre elles. Ces relations se traduisent par une multitude de réseaux connectant le territoire dans son ensemble.

**2) La proximité et la participation** : Conserver la proximité dans cette grande intercommunalité est l'un des grands défis à relever par les acteurs territoriaux. Pour conserver une proximité, il faudra favoriser au maximum la participation de la population mais aussi des élus. Impliquer les Hommes, du citoyen à l' élu, de la commune à l'intercommunalité sera l'une des clés de réussite de ce regroupement communautaire.

**3) La communication** : Ce n'est pas forcément un élément auquel on pense au premier abord, pourtant la communication s'avère décisive dans le bon développement de la future intercommunalité. Dans un premier temps elle devra être optimale entre les différents territoires formant la nouvelle entité. Ensuite elle permettra de diffuser et de promouvoir à l'ensemble de la population l'action de l'intercommunalité.

---

<sup>76</sup> Carla BARBATI, "La mobilité des compétences", Revue française d'administration publique, n°121-122, 2007, pp. 49-60.

<sup>77</sup> Carla BARBATI, "La mobilité des compétences", Revue française d'administration publique, n°121-122, 2007, pp. 49-60.

**4) L'organisation** : C'est le squelette du projet de fusion, l'organisation multipolaire s'appuie sur une réalité morphologique du territoire mais elle sera aussi gage de la réussite de la fusion. Plus la capacité des acteurs à assimiler le rôle et la fonction des pôles sera importante, plus ce modèle d'organisation sera de qualité.

Le schéma suivant s'appuie sur ces quatre conditions de réussite, il tente de montrer l'interaction entre chacune de ces conditions.



## **CONCLUSION**

Depuis plusieurs années les projets de loi portant sur l'organisation territoriale française s'accroissent, illustrant la volonté de rationaliser l'appareil institutionnel du territoire national. Ainsi les politiques incitant à cette simplification affectent l'ensemble de la France. Le nord du Lot, caractérisé par un maillage de villes homogènes séparées par des distances importantes, n'échappent pas à cette logique de décentralisation, c'est donc naturellement qu'un projet de fusion à grande échelle a émergé sur l'ensemble de ce territoire. De plus le morcellement communautaire, la pression émise par les "superstructures" déjà installées, le syndrome de l'éloignement avec les grands centres décisionnels, l'état critique des finances sont autant d'arguments qui ont poussé les élus à s'organiser pour devenir une seule et même communauté de communes. La construction de ce grand ensemble s'est dessinée autour de six communautés de communes, ces dernières façonnant progressivement les contours d'un futur dessein territorial. Très vite les débats se sont recentrés autour du type d'organisation à adopter, une majorité des élus craignant une perte de proximité avec la population, comment ne pas noyer les élus et les citoyens dans un si grand ensemble ? Les propriétés morphogéographiques du territoire, ont convaincu les élus de s'organiser autour d'un modèle polycentrique caractéristique du nord du Lot. De ce modèle découle l'organisation multipolaire, un enchevêtrement complexe d'échelle, qui est l'ADN de ce projet de fusion et qui a suscité une adhésion totale. Néanmoins pas mal d'incertitudes planent toujours, est la bonne réussite de ce regroupement nécessite encore une part importante de travail. Elle résulte également d'un rapport à trois, celui entre les élus qui devront s'attacher à impliquer les citoyens au sein de l'édifice communautaire, mais aussi à rassurer le personnel quant à ses futures affectations, ce qui permettra à ces derniers de s'acclimater aisément aux nouvelles attentes que préconise le processus de fusion et plus précisément une organisation multipolaire. Enfin, les dernières élections municipales ont redistribué les cartes sur le territoire, appuyant un peu plus le regroupement communautaire, elles obligent les nouveaux acteurs à se réapproprier et enrichir ce projet de grande envergure. Ainsi la question autour de l'intégration de la communauté de communes de Cère et Dordogne, en difficulté économique, se pose d'ores et déjà.

D'un point de vue personnel, ce sujet autour du processus de fusion dans le nord du Lot m'a passionné à plus d'un titre. Tout d'abord car il impacte le territoire dans lequel j'ai grandi, j'y voue donc un intérêt particulier. Ensuite et comme tout projet de territoire, il soulève de nombreuses problématiques souvent abstraites lors de notre apprentissage mais se

matérialisant de façon plus concrète durant notre stage. Ce travail, tout nouveau pour moi, m'a obligé à m'organiser au mieux afin de répondre à la double attente du commanditaire et du mémoire. Je me suis fixé un planning, lequel n'a pas forcément été respecté au vue des aléas du terrain, mais cela m'a demandé une capacité d'adaptation importante. Le contact avec les élus fût également source d'enrichissement personnel, je regrette tout de même le fait de ne pas avoir pu effectuer une restitution orale à l'ensemble des acteurs concernés, le calendrier (période estivale) ne le permettant malheureusement pas. Une des satisfactions majeures reste le fait d'avoir pu apporter ma pierre au futur édifice commanditaire, proposant un rapport aux élus qui a reçu des retours positifs, gratifiant ainsi mes efforts durant ces mois de travail.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Gouvernance et compétence**

Barbati Carla, « La mobilité des compétences », *Revue française d'administration publique* 1/ 2007 (n° 121-122), p. 49-60.

Collignon François et al. , « La territorialisation : menace ou levier de l'action publique ? », CNFPT, ets, 2007, p.4.

Deffigier Clotilde, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique* 1/ 2007 (n° 121-122), p. 79-98.

Desjardins Xavier, dir. Boino Paul, « Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs » 2006 p.88.

Douillet Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique* 4/ 2003 (Vol. 53), p. 583-606.

Ehlinger Sylvie *et al.*, « Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? », *Revue française de gestion* 1/ 2007 (n° 170), p. 155-171.

Le Saout Rémy, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique* 4/ 2008 (n° 128), p. 757-766.

Mairieconseils « Coopérer et décider dans les nouveaux territoires », Caisse des Dépôts, 2013, p.65.

Nemery Jean-Claude. VI. Réforme de la décentralisation et transferts de compétences. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe. pp. 67-84.

Nogueira López Alba, « Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local : décentralisation, asymétrie et concertation », *Revue française d'administration publique* 1/ 2007 (n° 121-122), p. 161-173.

Richer Cyprien, « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'Information géographique* 4/ 2008 (Vol. 72), p. 56-77.

Thierry Michel, « Les enjeux de l'Acte III de la décentralisation », *Informations sociales* 5/ 2013 (n° 179), p. 6-6.

### **Collectivité et réforme territoriale**

Babelon Arthur, Plantevignes Sylvie, « La carte intercommunale au 1<sup>er</sup> Janvier 2014 », Bulletin d'information statistique de la DGCL n°98, 2014 ? P.4.

Behar Daniel, « Les liens entre territoires sont plus importants que les lieux », *Alternatives économiques* n°321, 2013 p.58-59.

Behar Daniel, « Le taylorisme territorial : une solution d'avenir ? », Le monde.fr, 2014.

Behar Daniel, « Une inégalité territoriale fragmentée », Libération du vendredi 3 Janvier 2014.

Béhar Daniel, Estebe Philippe, « L'Etat de la France 2013-2014 : Réformes territoriales enfin la prudence », La découverte, 2013, p. 295-299.

Behar Daniel, Estebe Philippe, « Décentralisation : sortir du local et s'émanciper de l'Etat », Pouvoirs locaux n°92, 2012, p.67-71.

BLETON-RUGET A., COMMERÇON N. et VANIER M., 2009, *Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective*, Mâcon, Institut de Recherche Val de Saône Mâconnais, 432 p.

Desage Fabien, « De quoi la réforme intercommunale est-elle le nom ? », Pouvoirs locaux n°90, 2011, p.15-20.

Faure Alain. Intercommunalités et grandes mailles en Rhône-Alpes : vers de nouveaux modes d'action publique ?. In: *Revue de géographie alpine*. 2000, Tome 88 N°1. pp. 139-143.

Mairieconseils, « Coopération intercommunale, la nouvelle vague », Bibliothèque des territoires, ed.l'aube, 2013, p.127.

Leroux Xavier, « Cantons, intercommunalités et « pays » en Flandre française », *Ruralia* [En ligne], 21 | 2007, mis en ligne le 31 mai 2011.

Offner Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique* 1/ 2006 (Vol. 56), p. 27-47.

Vanier Martin, « Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'État « glocal » », *Rives nord-méditerranéennes*, 25 | 2006, 9-18.

Vanier Martin, « Petites villes : des territoires en mouvement », *La tribune des petites villes*, n°155, 2011, p.2-3.

Vanier Martin. Recomposition territoriale : la voie française. In: *L'information géographique*. Volume 66 n°2, 2002. pp. 99-112.

Vanier Martin, « Territoire à inter-territorialité : Interview de Martin Vanier », *Contact Santé HS* n°4, 2011, p.6-9.

## **Etude sur le nord du Lot**

D.D.T, Service prospective et politiques de développement durable, « Les petites villes du nord du Lot, analyse comparée », 2013, p.20.

D.D.T, Service prospective et politiques de développement durable, « Les bourgs du nord du Lot – Synthèse » 2013 p.8.

D.D.T, Service prospective et politiques de développement durable, « Les bourgs du nord du Lot – Systèmes territoriaux » 2013, p.13.

DGCL, « Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales », 2012, p.8.

Opéra bureau d' étude, « SCAES du nord du Lot », 2013, p.49.

Ruhlmann Odile, « Equipements dans le lot : Un réseau équilibré de pôles de services », INSEE, 2010, p.6.

SMPVD, « Les différents critères de contribution au Syndicat Mixte du Pays de la Vallée de la Dordogne », 2013, p.6.

SMPVD, « Schéma de cohérence territoriale du pays de la vallée de la Dordogne : Dossier de candidature », 2012, p.48.

Actualité > Grand Sud > Lot > Rocamadour

## Rocamadour. Pascal Jallet et le nord-Lot

Publié le 26/01/2014 à 03:50

Rocamadour (46)



Pascal Jallet.

Pascal Jallet, maire de **Rocamadour**, s'exprime sur le nord-Lot. «La fusion des six communautés de communes est aujourd'hui inéluctable. La baisse des dotations globales de 1,5 milliard en 2014, et idem pour 2015, va mettre les communes en difficulté. Seule cette fusion peut nous permettre, par le biais du fonds de péréquation, de récupérer une partie de cette baisse de nos recettes, car 55 % de ce fonds doit revenir aux communes.

Lorsqu'on propose un découpage déjà refusé par les autres communautés de communes, c'est une perte de temps pour tout le monde. La démocratie pourrait être que ces 3 communes nous reversent l'équivalent de la perte que nous allons subir de leur fait en 2014 et les années suivantes. Le délai légal de 3 mois nous permet de nous laisser du temps pour prendre une décision, pas pour entraver la mise en place d'une structure souhaitée par plus de 70 % du territoire concerné.»

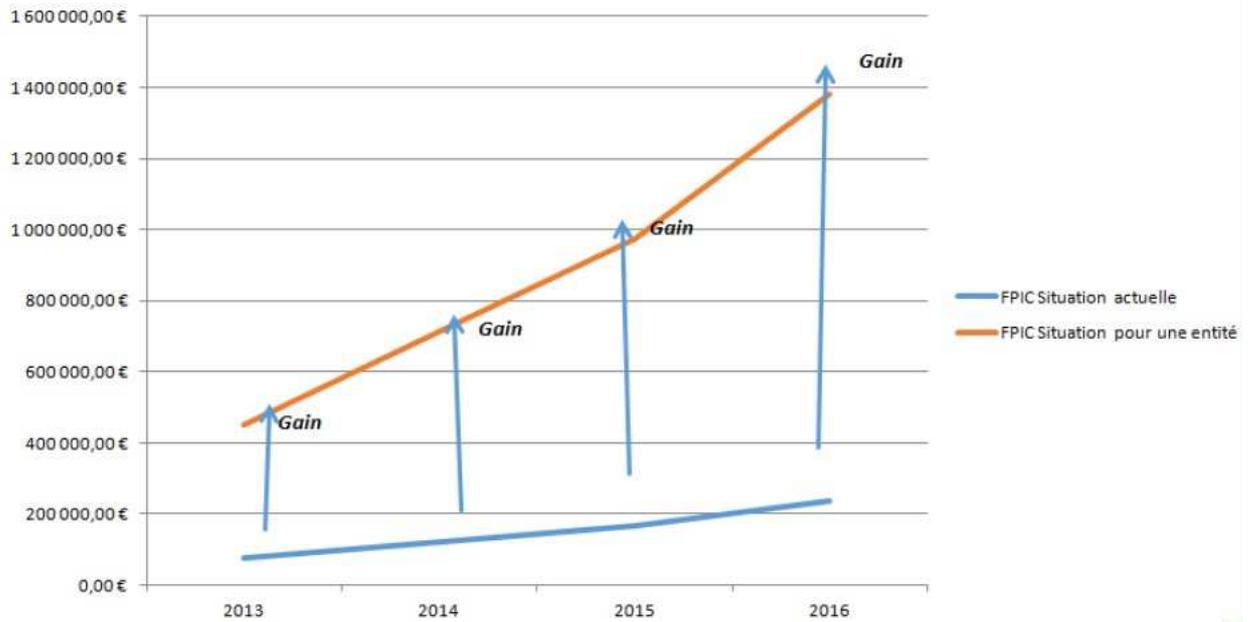
*La Dépêche du Midi*

Annexe 1 - Article Pascal Jallet - La dépêche du midi

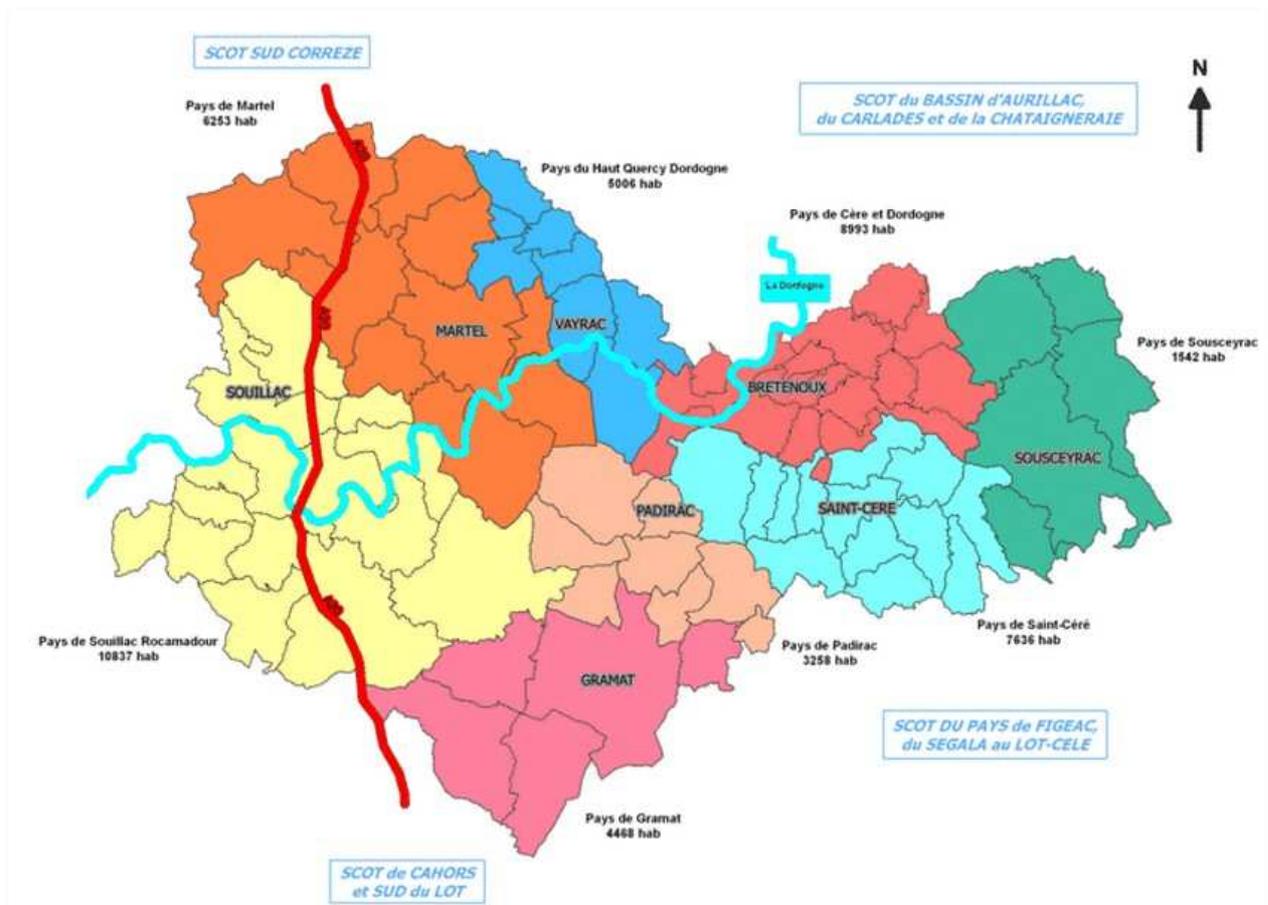
Echelons administratifs	Actions innovantes	
Etat	<p><b>Plan "destination France 2020" du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et des Finances, secrétariat d'Etat chargé du Tourisme (2 millions d'€).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- création d'une marque "France" destinée à capter la nouvelle clientèle mondiale provenant des pays émergents (BRICM : Brésil, Russie, Inde, Chine, Mexique) et les séniors ;</li> <li>- rénovation de la classification hôtelière, création d'une cinquième étoile "palace" reconnue internationalement à destination du tourisme de luxe, et mise en place d'outils financiers pour améliorer l'offre ;</li> <li>- mise en valeur des régions par des événements thématiques ponctuels (expositions, manifestations sportives, etc...), et une desserte aérienne améliorée ;</li> <li>- l'amélioration de l'accueil par les démarches "qualité", la formation visant la professionnalisation du secteur touristique, et une concertation sur les modalités de travail en adaptation avec les contraintes de saisonnalité.</li> </ul> <p><b>Convention "culture et tourisme" de 2009 du Ministère de la Culture et de la Communication et du Secrétariat d'Etat au Tourisme :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- création d'hébergements, d'activités touristiques d'affaires, et d'événements dans les sites monumentaux.</li> </ul> <p><b>Conventions "pôles d'excellence rurale" de 2006 du Ministère de l'Espace Rural et de l'Aménagement du Territoire et des collectivités locales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renforcement du développement économique des territoires ruraux, notamment par la valorisation touristique des patrimoines culturels et naturels.</li> </ul>	
Région	<p><b>Schéma régional d'orientation pour le développement du tourisme et des loisirs 2007-2013 du Conseil Régional de Midi-Pyrénées :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- valorisation des territoires ruraux à forte identité à travers les pays et les parcs régionaux et soutien d'offices de tourisme locaux en cohérence avec les comités départementaux et régional du tourisme pour la promotion des territoires ;</li> <li>- valorisation des grands sites touristiques (grands sites de Midi-Pyrénées) ;</li> <li>- développement d'un tourisme durable prenant en compte les dimensions économiques, sociales et environnementales ;</li> <li>- mise en valeur de produits touristiques thématiques (activités aquatiques, tourisme sportif, culturel, ...) et de la restauration traditionnelle ;</li> <li>- mise en oeuvre de démarches qualités (accueil, professionnalisation, formation).</li> </ul>	<p><b>Plan marketing 2009-2010 du comité régional du tourisme d'Aquitaine :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- valorisation des sites majeurs (sites préhistoriques de la vallée de la Vézère par exemple) ;</li> <li>- mise en valeur de produits touristiques thématiques (golf, œnologie, agri-tourisme, ...)</li> </ul> <p><b>Plan de promotion du tourisme par le conseil régional :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en valeur de produits touristiques (éco-tourisme, tourisme d'itinérance, vélo-route et voies vertes, œnotourisme, ...)</li> <li>- mise en valeur du patrimoine naturel à travers les PNR, les réserves naturelles régionales (RNR) et le contrat aquitaine nature (CAN).</li> </ul>
Département	<p><b>Programme d'actions 2009 (décliné du livre blanc du tourisme 2007-2012) de Lot Tourisme :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développement des activités de pleine nature (randonnées, pêche, cyclotourisme, équitation) et l'œnotourisme ;</li> <li>- démarches qualités (formations, sites et hébergements concernés) ;</li> <li>- développer l'identité du Lot à travers des partenariats Lot Tourisme et PNRCQ, le réseau d'offices de tourisme locaux (concept lieux d'accueil vitrine du Lot) et l'opération "ambassadeurs lotois".</li> </ul> <p><b>Communication du conseil général du Lot sur ses interventions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- plan de relance de Rocamadour considéré comme un enjeu majeur, vélo-route, tourisme fluvial, modernisation des structures touristiques (5,1M d'€).</li> </ul>	<p><b>Stratégie touristique du conseil général de la Dordogne :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développement des activités de pleine nature (randonnées, tourisme de rivière, vélo-route) ;</li> <li>- valorisation d'un tourisme parc (PNR) ;</li> <li>- mise en valeur des sites majeurs d'Aquitaine en Dordogne et valorisation du patrimoine archéologique et bâti ;</li> <li>- priorité donnée à la vallée de la Vézère (cofinancement Etat-Région-Département de 20 millions d'€).</li> </ul>
Pays	<p><b>Communication du pays de la vallée de la Dordogne lotoise :</b></p> <p>Le tourisme est dissocié de l'économie dans la communication.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- valorisation du tourisme vert sur la base des activités sportives (golf, vt, canoe kayak) ;</li> <li>- cofinancement du Golf de Montal (128 000 €), modernisation village vacances de Gluges (1 540 000 €), modernisation de l'office du tourisme de la communauté de communes du pays de Souillac (450 000 €).</li> </ul> <p>L'identité culturelle est affirmée avec la démarche "pays d'art et d'histoire" (à destination de la population locale).</p> <p><b>Convention PER dans le domaine touristique concernant 6 projets patrimoine et hébergement (525 000 €).</b></p>	<p><b>Charte du pays du Périgord noir 2003-2013 :</b></p> <p>Le tourisme est vu sous l'angle économique ( Soutien des entreprises privées liées au tourisme) et des échanges culturels.</p> <p>L'identité culturelle est affirmée avec l'appui de personnes ressources locales et la réflexion sur un label pays d'art et d'histoire (à destination des jeunes du territoire). L'identité du territoire "Périgord noir" est conçue à travers le sport, la gastronomie, la découverte du milieu naturel, l'histoire locale et le patrimoine.</p> <p><b>Convention PER dans le domaine touristique concernant 8 projets patrimoine et ressources naturelles (762 700 €).</b></p>

Annexe 2 Comparaison des stratégies touristiques aux différentes échelles territoriales pour la vallée de la Dordogne

	2013	450 228,69 €
	2014	712 862,09 €
	2015	975 495,49 €
	2016	1 381 951,94 €
<b>Toutes choses égales par ailleurs et à législation constante</b>		



Annexe 3 - Simulation du FPIC



Annexe 4 - Carte du SMPVD

<b>Membres en exercice :</b> 25	<b>Séance du 02 septembre 2013</b> L'an deux mille treize et le deux septembre, l'assemblée régulièrement convoquée, s'est réunie sous la présidence de Daniel WATTIER.
<b>Présents :</b>	<b>Sont convoqués :</b> Vincent MARTIN, Daniel WATTIER, Patrick BARBIE, Marc LAMOTHE, Alfred TERLIZZI, Michelle BARGUES, Daniel LAGARRIGUE, Isabelle CEPEDE-LASCOSTE, Maxime VERDIER, Olivier FAURE, Christian ROUX, Colette SERRE-MARTIN, Yves BERGOUGNOUX, Didier FAURE, Jacqy SIRIEYS, Bernard CALMON, Marie-Pierre CASSABOIS, Jacques FAURE, Jérôme PINQUIE, Patrick DELFAURE, Christian TOURNIE, Thierry CHARTRoux, Jean THAMIE, Thierry CONTENSSOU, Laurent ALBAGNAC
<b>Titulaires :</b> 17	
<b>Représentés :</b> 6	
<b>Absents :</b> 2	<b>Absents :</b> Vincent MARTIN, Marie-Pierre CASSABOIS
<b>Votants :</b> 23	<b>Représentés :</b> Marc LAMOTHE par Jean-Claude LAGARRIGUE, Christian ROUX par Didier BES, Yves BERGOUGNOUX par Thierry CASSAN, Jacqy SIRIEYS par Stéphane PELLEFIGUE, Jérôme PINQUIE par Luc GUEDE, Jean THAMIE par Jacques CINIER
<b>Date convocation :</b> 26/08/2013	
<b>Date affichage :</b> 26/08/2013	
	<b>Secrétaire de séance :</b> Patrick BARBIE
	<b>Délibération n°</b> CC13_46
	<b>Objet :</b> Intercommunalité - proposition de regroupement Nord du Lot

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a pour objet de simplifier la carte de l'intercommunalité afin de donner plus d'efficacité à l'organisation administrative locale. Pour les établissements publics de coopération intercommunale, elle avait notamment pour ambition de rationaliser les périmètres de ces intercommunalités et d'y adjoindre des communes isolées.

Monsieur le Président rappelle l'historique du projet de réorganisation territoriale sur le nord du Lot depuis 2011 : Refus du schéma départemental de coopération intercommunale présenté par le Préfet MARX, non aboutissement de la quasi-totalité des amendements proposés à la C.D.C.I., création du S.M.P.V.D. issu de la fusion de trois entités oeuvrant sur le Pays de la Vallée de la Dordogne....

Monsieur le Président indique que les huit EPCI composant ce territoire souhaitent engager une étude financière, fiscale et technique pour approcher de manière précise les conséquences d'une fusion au profit d'une seule communauté de communes sur le nord du Lot regroupant 82 communes et 46 147 habitants (population sans double compte). En effet, plusieurs E.P.C.I. de moins de 5000 habitants doivent intégrer un nouveau périmètre et l'évolution défavorable de nos ressources financières (stagnation ou baisse de la D.G.F., montée en puissance du F.P.I.C., moindre soutien de nos partenaires habituels ...) nous incite à rechercher un périmètre pertinent pour un fonctionnement cohérent et efficient pour le nord du Lot.

Ce périmètre doit correspondre à un nouvel espace de coopération et de cohérence, et offrir une assise territoriale et économique renforcée, plus à même de répondre aux enjeux de demain face à des territoires riverains qui se structurent et se développent (Grand Cahors, Figeac Communauté, CA de Brive...).

R.F.  
Sous Préfecture de Gourdon  
Contrôle de légalité  
Date de réception de l'AR : 03/09/2013  
046-244600334-20130902-CC13\_46-DE

## Annexe 5 - Délibération périmètre nord du Lot

## ARRÊTE

**ARTICLE 1** : Le projet de communauté de communes issue de la fusion des communautés de communes du Pays du Haut-Quercy-Dordogne, du Pays de Martel, du Pays de Souillac-Rocamadour, du Pays de Gramat, du Pays de Padirac et du Pays de Saint-Céré comprend les communes de :

Bio	Lanzac	Creysse	Autoire
Carluet	Le Roc	Cuzance	Bannes
Couzou	Loupiac	Floirac	Frayssinhes
Gramat	Masclat	Gignac	Latouille-Lentillac
Le Bastit	Mayrac	Martel	Loubressac
Alvignac	Meyronne	Montvalent	Saignes
Lavergne	Nadaillac-de-Rouge	Saint-Denis-lès-Martel	Saint-Céré
Mayrinhac-Lentour	Payrac	Sarrazac	Saint-Jean-Lagineste
Miers	Pinsac	Bétaille	Saint-Jean-Lespinasse
Padirac	Reilhaguet	Carennac	Saint-Laurent-lès-Tours
Rignac	Rocamadour	Cavagnac	Saint-Médard-de-Presque
Thégra	Saint-Sozy	Condat	Saint-Paul-de-Vern
Calès	Souillac	Les-Quatre-Routes-du-Lot	Saint-Vincent-du-Pendit
Lacave	Baladou	Saint-Michel-de-Bannières	
Lachapelle-Auzac	Cazillac	Strenquels	
Lamothe-Fénelon	Cressensac	Vayrac	

**ARTICLE 2** : L'ensemble des conseils communautaires devront faire connaître par délibération leur avis sur le projet de périmètre susvisé dans un délai de trois mois. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis sera réputé favorable.

**ARTICLE 3** : L'ensemble des conseils municipaux devront faire connaître par délibération leur avis sur le projet de périmètre dans un délai de trois mois. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis sera réputé favorable.

**ARTICLE 4** : La fusion des EPCI concernés est subordonnée à l'accord préalable:

- ✓ des 2/3 au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre, représentant plus de 50 % de la population totale de celles-ci;
- ✓ ou de 50 % des conseils municipaux des communes représentant les 2/3 de la population.

Ces majorités doivent nécessairement comprendre au moins 1/3 des conseils municipaux des communes regroupées dans chacun des EPCI dont la fusion est envisagée.

**ARTICLE 5** : Le Secrétaire général de la préfecture du Lot, les sous-préfets des arrondissements de Figeac et Gourdon, les présidents des communautés de communes du Pays du Haut-Quercy-Dordogne, du Pays de Martel, du Pays de Souillac-Rocamadour, du Pays de Gramat, du Pays de Padirac et du Pays de Saint-Céré et les maires des communes intéressées sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

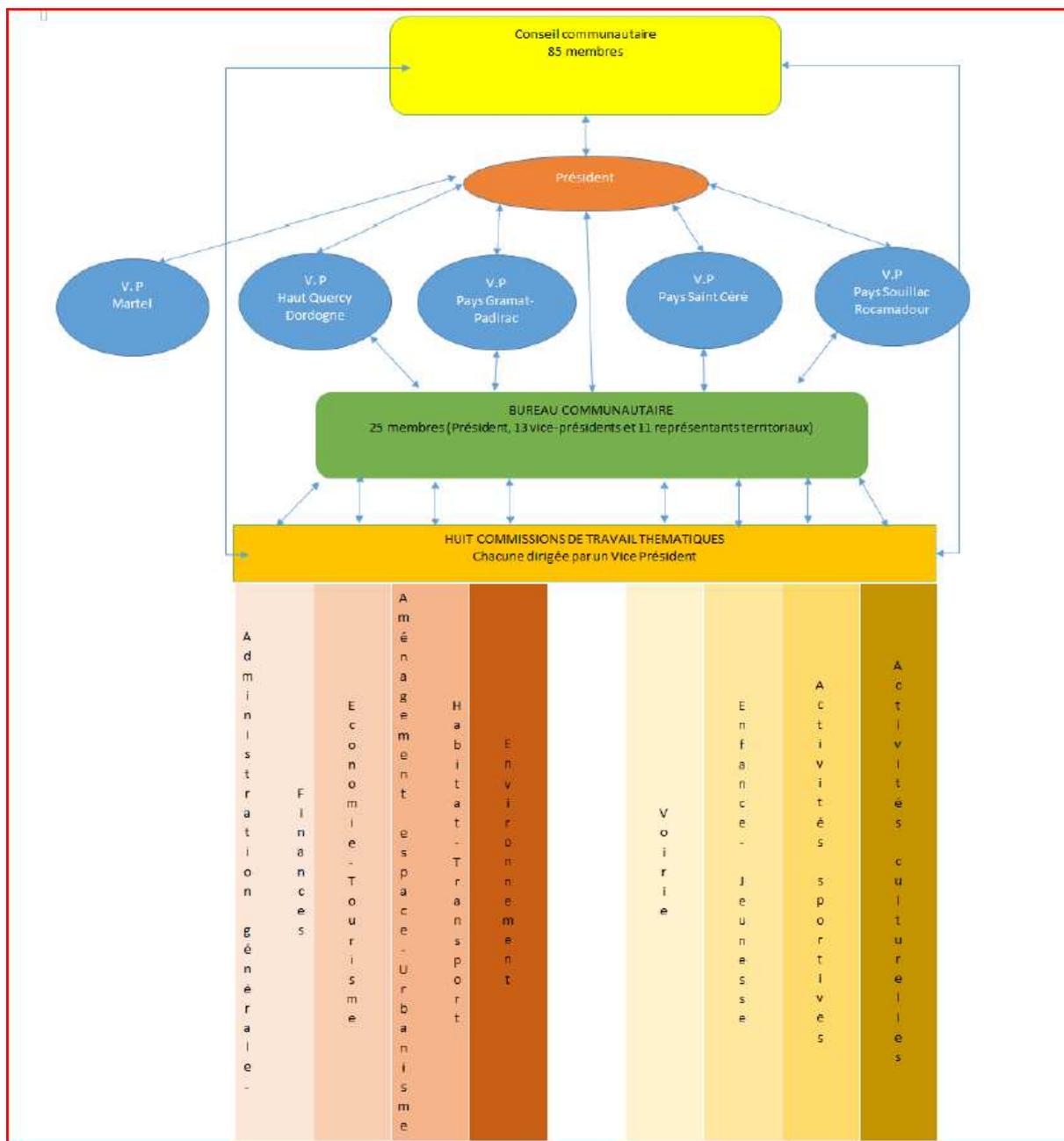
A Cahors, le **24 OCT. 2013**

Le Préfet du Lot



Jean-Pierre CAZENAVE-LACROUTS

Place Chapou - 46009 CAHORS CEDEX - ☎ 05 65 23 10 00 - Télécopie 05 65 23 10 10  
prefecture@lot.gouv.fr www.lot.gouv.fr



Annexe 7 - Schéma de fonctionnement

Qui questionne : Date :	Ou :	N° :	Ambiance de l'entretien:
Ce que l'on cherche	Thème	Questions	
<b><u>On veut savoir qui il est</u></b>	<b>Présentation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Pour DGS) Quel à été votre parcours pro, votre formation ?</li> <li>- (Pour DGS) depuis quand êtes vous dans la collectivité, quelle évolution avez vous connu ?</li> <li>-</li> <li>- Pourquoi avez-vous choisi de vous installer dans le nord du Lot ? Depuis quand ?</li> <li>- Etes-vous impliqué autrement que par votre activité pro sur le territoire, politiquement, bénévolement ?</li> <li>- A quelle échelle ? Quel statut ? (élu, bénévole, membre CA)</li> </ul>	
<b><u>Comment ils se représentent le territoire.</u></b>	<b>Territoire et représentation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouvez-vous me donner votre vision du Nord du Lot?</li> <li>- A quel échelon territorial vous sentez vous le plus attaché ? (commune, canton, arrondissement, département, région, interco, pays ?)</li> <li>- Quelles évolutions majeures du territoire avez-vous constaté depuis que vous y vivez? Depuis que vous êtes acteurs</li> <li>- Les jugez vous plutôt positives ou négatives ?</li> <li>- Quelles sont pour vous les menaces potentielles pour le Nord du Lot?</li> <li>- La proximité de Brive joue t'elle un rôle sur l'ensemble du territoire ?</li> <li>- Comment est vécu la mise en place du grand Cahors et grand Figéac ? Qu'est ce que cela vous évoque ?</li> </ul>	
<b><u>On s'intéresse à la population et à ces attentes en termes de territoire</u></b>	<b>Quelle est la population</b>  <b>Ses attentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trouvez vous qu'en règle générale la population soit impliquée dans la vie des communes et plus largement des communautés de communes ?</li> <li>-</li> <li>- Quelles sont les attentes de la population concernant le territoire?</li> <li>- Qu'est ce qu'elle attend d'une communauté de communes ?</li> <li>- Constatez-vous une évolution des attentes de la population ?</li> </ul>	
<b><u>On veut comprendre ce que représente pour eux la fusion comment ils évaluent sa mise en place, son évolution dans le temps, les enjeux et dynamiques actuels.</u></b>	<b>Fusion et représentation</b>  <b>Outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depuis quand date ce projet de fusion ?</li> <li>-</li> <li>- Quels types d'actions ont été menés avant?</li> <li>- Cette démarche vous paraît-elle pertinente ? Pourquoi ?</li> <li>-</li> <li>- Quel est l'objectif/intérêt de cette fusion?</li> <li>- Quelle place occupe votre structure dans cette démarche ?</li> <li>- Quelles sont vos attentes concernant la fusion ?</li> <li>- Pensez vous que le périmètre soit adapté au projet de fusion ? Pouvez-vous nous dire comment ce périmètre a évolué ?</li> <li>- Quels sont les dispositifs que vous mettez en place pour préparer la fusion ?</li> <li>- Quelles sont les problématiques que fait apparaître la fusion (personnel, compétences, gouvernance...) ?</li> <li>-</li> <li>- Quel est votre rapport avec les autres structures territoriales ? Pourquoi ?</li> <li>- Ressentez vous une certaine concurrence ou des tensions avec des membres des EPCI du territoire ou extérieur?</li> </ul>	

	<p style="text-align: center;"><b>Freins, atouts</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Avenir de l'intercommunalité</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe-t-il déjà des coopérations entre des structures ?</li> <li>- Qu'est ce qui nécessite d'être développé pour mener à bien la fusion? (de manière générale, sur le territoire)</li>   <li>- Y a-t-il des Outils favorisant les coopérations sur le territoire ?</li> <li>- Sont –ils assez nombreux selon vous ?</li> <li>- Par exemple, comment jugez-vous la mise en place d'un logiciel qui jouerait le rôle de catalyseur des données ?</li>   <li>- Existe-t-il des freins au développement de la grande interco ?</li> <li>- Avez- vous ressenti une évolution depuis la décision de fusion dans le comportement des acteurs vis-à-vis de ce projet ?</li>   <li>- Comment voyez- vous l'avenir de l'intercommunalité sur le territoire ?</li> </ul>
<p><u>On veut savoir comment va se dérouler la fusion et quel type d'organisation elle va adopter.</u></p>	<p style="text-align: center;"><b>Le territoire et les compétences</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensez-vous que le périmètre soit pertinent par rapport aux compétences de l'ensemble des EPCI ? Par rapport à la notion de bassin de vie ?</li>   <li>- Lorsque je vous dit organisation multipolaire cela correspond a quoi pour vous ? En quoi le territoire se prête il à ce type d'organisation ?</li> <li>-Quels sont les avantages/inconvénient de ce type d'organisation ?</li>   <li>- Comment envisagez-vous l'organisation en matière de compétence lorsque la fusion sera effective (centralisée ?/ Décentralisée ?) Quels sont vos craintes et les avantage inconvénients de ce type d'organisation ?</li> <li>- (Pensez vous qu'il faille articuler les compétences autour de pôles spécialisés ?)</li>   <li>-</li> <li>- Selon vous, en termes de gestion de proximité, qu'est ce que l'organisation multipolaire peut apporter ?</li>   <li>- Pour vous comment doivent s'organiser les relations entre chaque pôle ? <ul style="list-style-type: none"> <li>• En matière de gouvernance</li> <li>• D'infrastructures</li> <li>• De personnel</li> </ul> </li>   <li>- Concernant l'EPCI quel niveau d'intégration et donc de compétence et de fiscalité devrait avoir la future EPCI ? Quels services et équipements ?</li> <li>- Envisagez-vous d'autres types d'organisation ?</li> </ul>



	<b>Suggestions</b>	- J'ai pu vous poser toutes les questions que je souhaitais, auriez vous d'autres suggestions avant de terminer cet entrevu?
--	--------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Annexe 8 - Grille d'entretien

## Résumé

Depuis près de 30 ans les lois portant sur la réforme territoriale tente de rationaliser l'architecture des institutions nationales.

Ainsi face aux politiques incitant au regroupement communautaire les structures ne répondant pas aux critères de la loi doivent s'organiser. Un processus de fusion s'est donc enclenché autour de six communautés de communes dans le Nord du Lot, soulevant par ailleurs un bon nombre de problématique. Ce mémoire dresse un état des lieux des six communautés de communes prenant part à ce projet, il revient sur les différentes étapes qui l'ont construit. Enfin il revient sur les défis qu'un tel regroupement communautaire entraîne, à savoir comment conserver la proximité entre les élus et les habitants ? Quel type d'organisation mettre en place dans un territoire homogène ou aucune ville centre ne se démarque?

Ce projet de fusion a su fédérer la majorité des élus autour d'une organisation multipolaire complexe mais répondant parfaitement aux caractéristiques d'un territoire rural de ce type.

**Mots-clés :** Bassin de vie, modèle polycentrique, échelle glocal, organisation multipolaire, proximité.

## Summary

For nearly thirty years now, the territorial reforms have been attempting to rationalize the national institutions architecture.

Therefore, as they confront the politicians who encourage community consolidation, the structures who do not comply with the legal criteria have to sort themselves out and adapt. A merging process was created between 6 municipalities in the north of the Lot valley, raising a large number of issues. This dissertation makes an assessment of these 6 municipalities taking part in this project; and goes through the process that enabled the creation of this fusion. It also gives us an idea of the challenges that communities encounter with such a fusion, like, preserving the proximity between councillors and citizens or even; organizing a fusion in a homogeneous territory where no centre town stands out from the others?

This fusion project has enabled a majority of councillors to unite regarding a complex multi-faceted organization but complying perfectly to the characteristics of a rural territory of the kind.

**Keywords:** population catchment area, decentralised model, glocal scale, multi-faceted organization, proximity.