



## Territoires d'Auvergne

### Un tableau de bord pour connaître et comparer

**A**u 1<sup>er</sup> janvier 2006, sur les 1 310 communes que compte l'Auvergne, 965 adhèrent à une structure de Pays, à une communauté d'agglomération, voire aux deux. Un peu plus d'un million d'habitants, soit 80 % de la population régionale, vivent ainsi dans une commune appartenant à l'un de ces deux types de regroupement.

De construction récente, ces nouvelles structures de gouvernance de l'intercommunalité se sont imposées depuis 2004 dans le paysage régional. Les communautés d'agglomération constituent des établissements publics de coopération intercommunale et possèdent à ce titre des compétences qui leur sont propres. Conçus comme des territoires de projet et non comme de nouveaux échelons administratifs, les Pays regroupent des intercommunalités existantes qui choisissent de s'associer librement et de manière souple. Ils reposent sur une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale » et expriment une communauté d'intérêts et de projets.

**L'**émiettement communal français, la multiplication d'enjeux nécessitant un cadre plus large et une coordination renforcée ont mis en lumière le besoin d'un niveau de gouvernance intercommunal.

#### **Une construction récente sur une idée ancienne**

La réflexion est ancienne puisque la première loi sur l'intercommunalité date du 22 mars 1890. Elle portait sur le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU).

Cent ans après, à la fin des années quatre-vingt-dix, l'émergence de l'intercommunalité s'accéléra notamment sous l'impulsion des lois dites Voynet (modifiant et complétant la loi Pasqua), Chevènement et Solidarité et Renouvellement Urbains (cf. encadré « Textes de référence »).

Ces textes introduisent deux nouvelles formes d'organisation et de coopération territoriales : les communautés d'agglomération et les Pays.

Les communautés d'agglomération permettent de mieux structurer les territoires urbains. Les Pays offrent aux territoires ruraux l'opportunité d'une organisation plus efficace, dans un souci de solidarité réciproque entre la ville et l'espace rural.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, la France compte 335 Pays reconnus regroupant 25 000 communes (69 % du total) et 23,4 millions d'habitants, soit 39 % de la population. À la même date, 119 contrats d'agglomération concernant 2 370 communes et 19,5 millions d'habitants ont été signés sur le territoire national. En Auvergne aussi, ces nouvelles formes de coopération se sont largement répandues et contribuent à une réorganisation significative des territoires.

Mis en ligne sur le site de l'Insee Auvergne : [www.insee.fr/auvergne](http://www.insee.fr/auvergne) dans la rubrique « Zoom sur un territoire », le « Tableau de bord des territoires d'Auvergne » est un outil de suivi. Il propose des indicateurs offrant une vision synthétique de l'évolution d'un territoire et permettant de comparer les territoires entre eux sur une thématique donnée.

## Douze Pays représentés sur le territoire régional

L'Auvergne compte actuellement en son sein dix Pays, dont celui de Lafayette est le dernier à avoir fait l'objet d'un arrêté de reconnaissance de son périmètre. Elle est par ailleurs concernée par deux autres Pays interrégionaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, onze contrats de Pays ont été signés par des communes d'Auvergne.

Si le périmètre d'un Pays s'inspire très souvent de celui de l'arrondissement en s'articulant autour de son chef-lieu, il est beaucoup plus rare qu'il déborde du cadre départemental ou régional. En Auvergne, seuls quatre Pays se sont affranchis de ces limites administratives. Leur territoire s'étend sur plusieurs départements et peut même déborder du cadre strict de la région Auvergne. Sont dans ce cas les Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (départements de l'Allier et du Puy-de-Dôme), celui du Haut-Cantal-Dordogne (Cantal et Corrèze), ceux du Charolais Brionnais (Allier et Saône-et-Loire) et du Forez (Loire et Puy-de-Dôme) dont le siège se trouve respectivement en Saône-et-Loire et dans la Loire.

Toutefois, cette démarche de Pays n'a pas encore fédéré l'ensemble des communes de la région. Si les territoires des départements du Cantal et de la Haute-Loire sont entièrement couverts par ces structures de Pays, il n'en est pas de même pour le Puy-de-Dôme et encore moins pour l'Allier. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, ces deux départements comptent ensemble 400 communes n'appartenant à aucun Pays. Elles recouvrent la grande majorité du département de l'Allier et la moitié de celui du Puy-de-Dôme.

## Six communautés d'agglomération

L'Auvergne compte six communautés d'agglomération regroupant 129 communes autour des grandes villes de la région. Les communautés d'agglomération Montluçonnaise, de Moulins, de Vichy Val d'Allier, toutes trois situées dans l'Allier, du Bassin d'Aurillac dans le Cantal, du Puy-en-Velay en Haute-Loire et de Clermont Communauté dans le Puy-de-Dôme, abritent 44 % des Auvergnats.

## Pays et agglomérations

Pays et communautés d'agglomération peuvent s'imbriquer. Un Pays peut inclure dans son périmètre une communauté d'agglomération. En Auvergne, c'est le cas du Pays du Grand Clermont, de ceux d'Aurillac et du Velay, et enfin de celui de la Vallée de Montluçon et du Cher. Ils intègrent respectivement les communautés d'agglomération de Clermont communauté, d'Aurillac, du Puy-en-Velay et de Montluçon.

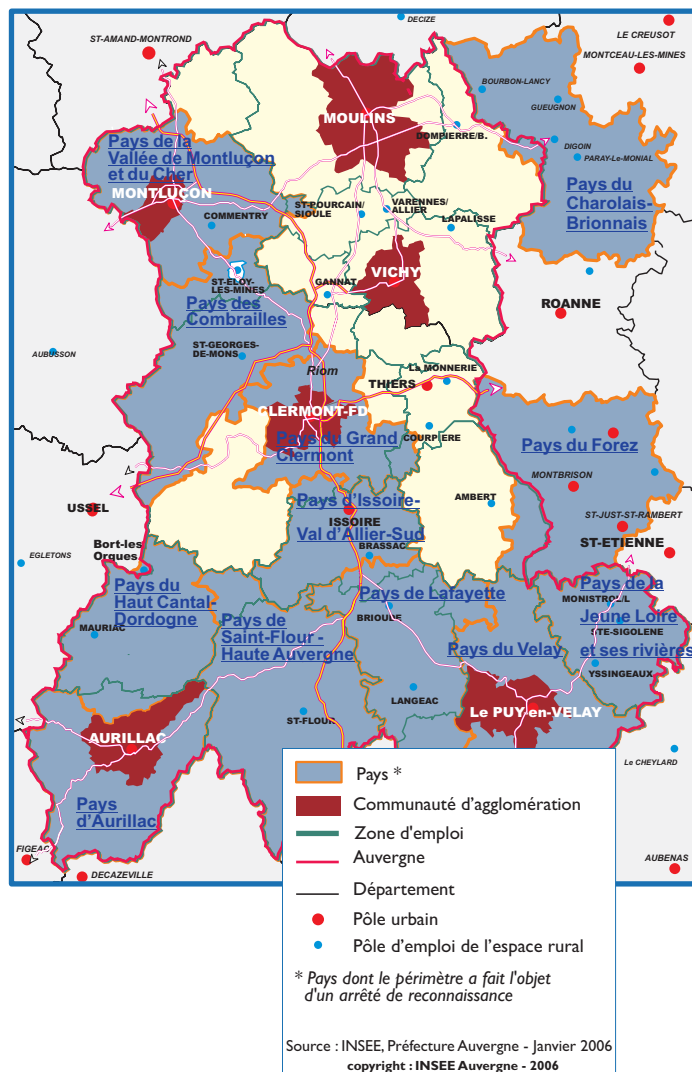
## Autour d'une démarche de projet

Fondée sur une démarche de projet, l'approche intercommunale vise à compenser le morcellement communal par une vision stratégique commune et par une meilleure mutualisation des moyens. Le point de départ repose sur un diagnostic partagé du territoire préfigurant le périmètre de la future intercommunalité.

En association avec un conseil de développement, les communes et groupements concernés élaborent le projet de territoire, le projet d'agglomération ou la charte de développement du Pays, qui détermine les principes d'organisation interne, les

## 965 communes d'Auvergne dans un Pays et/ou une Communauté d'agglomération

Situation au 01.01.2006



priorités et les axes majeurs de développement mais aussi les moyens envisagés pour y parvenir. Viennent ensuite les délibérations permettant d'approuver le projet et le périmètre. Le périmètre du territoire est donc le résultat du projet et non un préalable. La charte permet de solliciter la reconnaissance du périmètre de Pays par arrêté préfectoral. Le document sert également de base aux négociations avec les partenaires institutionnels (État, Régions, Départements) pour contractualiser éventuellement un partenariat entre le territoire d'une part, l'État et la Région d'autre part.

Une fois adopté, le contrat entre en phase opérationnelle. Sa réalisation permet de suivre l'évolution des territoires en fonction des objectifs qu'ils se sont assignés et des compétences dont ils se sont dotés.

En Auvergne, la reconnaissance des périmètres des Pays s'est étalée de décembre 2003 à décembre 2005. L'ensemble des contrats de Pays a été signé entre décembre 2004 et juin 2005. Pour les agglomérations, les contrats ont été signés en 2003 et 2004.



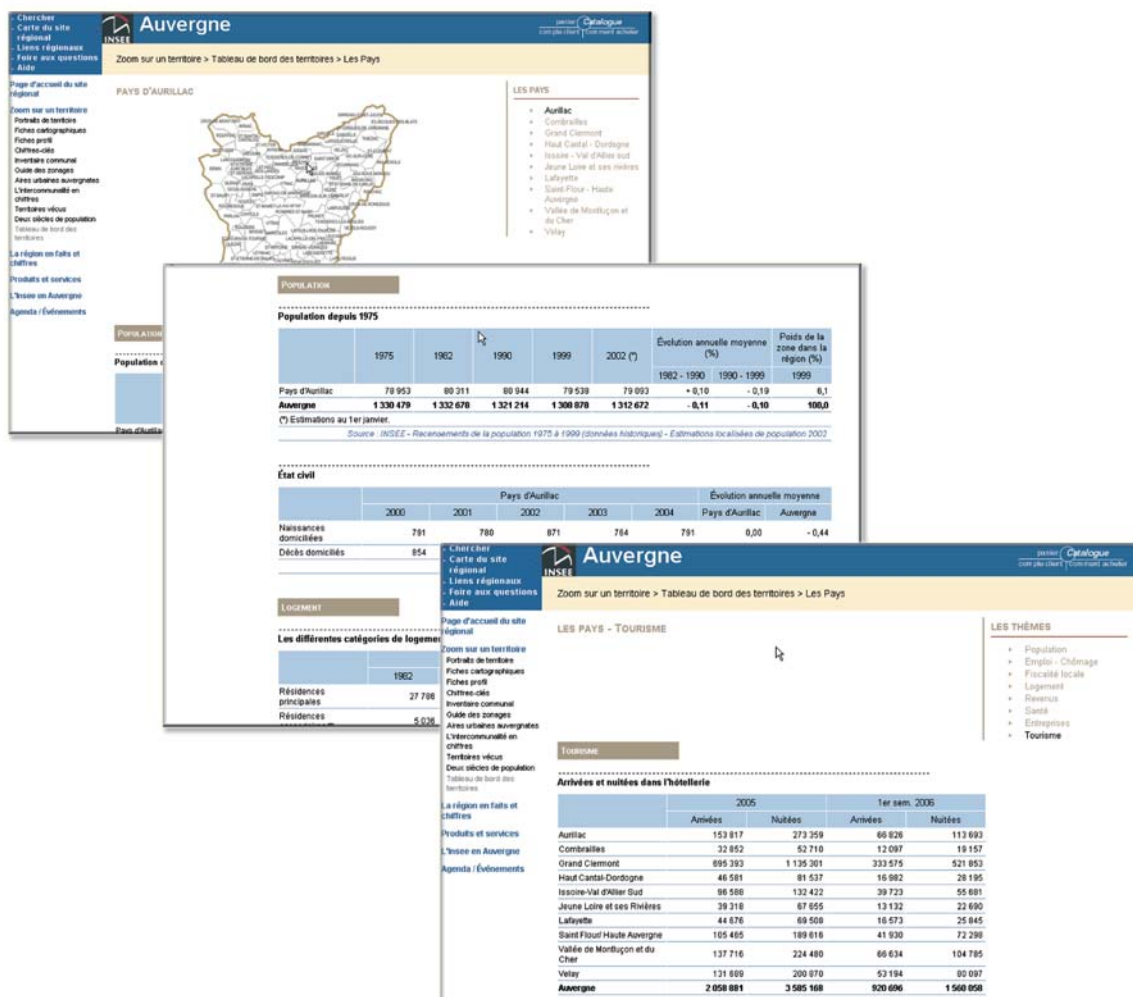
## Un outil synthétique de suivi des territoires

Le tableau de bord des territoires mis en ligne sur le site de l'Insee Auvergne permet de suivre l'évolution des territoires. L'outil donne un accès rapide à un nombre limité d'indicateurs concernant les Pays et les agglomérations dans les domaines Démographie, Santé, Logement, Emploi, Chômage, Revenus, Fiscalité locale, Entreprises et Tourisme. Sachant que l'Auvergne n'est pas intégralement couverte par ces structures de Pays et de communautés d'agglomération, et afin de proposer à l'internaute ces indicateurs sur l'ensemble du territoire auvergnat, un troisième zonage est proposé : les zones d'emploi.

## Un accès par territoire et par thématique

L'outil propose deux modes d'accès : par territoire et par thématique. Ceci permet d'avoir, d'une part, une vision synthétique de la situation d'un territoire par rapport à la référence régionale sur un ensemble de problématiques et d'autre part, une vision rapide de l'évolution des différents Pays ou agglomérations selon une problématique choisie.

Pour chaque indicateur, le tableau de bord des territoires indique les dernières informations disponibles et les évolutions sur une période récente sous forme de tableaux ou graphiques (cf. figures ci-après).



## ➤ Définitions

### > Communauté de communes

La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant plusieurs communes sans condition de population. Elle se présente d'un seul tenant et sans enclave.

### > Communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ce seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

### > Contrat d'agglomération

Il s'agit d'un contrat particulier signé entre, d'une part, une communauté d'agglomération (ou une communauté urbaine) et, d'autre part, l'État et la Région, dans le cadre du volet territorial d'un contrat de plan État-Région. Il s'applique aux aires urbaines de plus de 50 000 habitants dont la ville centre a plus de 15 000 habitants. Ce contrat est précédé par l'élaboration d'un diagnostic de développement de l'agglomération.

### > Pays

Ni échelon administratif, ni collectivité territoriale, le Pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Les com-

munes qui le composent élaborent un projet commun de développement. Le projet d'un Pays peut donner lieu à un contrat passé avec l'État et la Région dans le cadre du contrat de plan État-Région 2000-2006. Les Pays constituent un cadre privilégié de mise en œuvre des schémas de services collectifs, notamment en matière de services de proximité.

### > Contrat de Pays

Le projet d'un Pays peut donner lieu à un contrat avec l'État et la Région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-Région 2000-2006.

Pour ce faire, les Pays doivent avoir élaboré une charte de développement et peuvent être constitués soit en établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre si leur périmètre correspond à celui du Pays, soit en groupement d'intérêt public de développement local, soit en syndicat mixte, soit en association loi 1901.

### > Conseil de développement

Institué par la loi Voynet, le conseil de développement constitue le cœur du dispositif de concertation dans les démarches de Pays et d'agglomération.

Il s'agit d'une assemblée composée de représentants de la société civile (chambres consulaires, associations, syndicats...), associant ou non les élus, qui participent aux travaux d'élaboration du projet de territoire et éventuellement à sa mise en œuvre (actions d'animation, d'évaluation, mobilisation de partenaires, portage de l'ingénierie territoriale, etc.).

## ➤ Textes de référence

### **Loi Voynet (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire)**

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999, modifiant la loi du 4 février 1995 (dite loi Pasqua), propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires. Elle s'appuie sur les schémas de services collectifs, les schémas régionaux d'aménagement et du développement du territoire, les agglomérations et les Pays. Elle privilégie le contrat entre l'État et les collectivités comme moyen de l'action publique.

### **Loi Chevènement (loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale)**

Cette loi du 12 juillet 1999 propose de nouveaux cadres de coopération intercommunale. Elle repose sur une plus forte intégration des compétences à des

niveaux plus pertinents que les limites communales, comme celui de l'agglomération, souvent identifiée à l'aire urbaine.

### **Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU)**

Cette loi du 13 décembre 2000 actualise les dispositions de la loi d'orientation foncière (décembre 1967) introduisant de nouveaux outils pour l'aménagement urbain. La loi reprend et précise par ailleurs les dispositions de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1992, notamment en ce qui concerne l'équilibre du logement social dans les agglomérations. Enfin, la loi SRU précise le rôle de l'État dans une version renouvelée de l'urbanisme.

### **Loi Urbanisme et habitat**

Cette loi du 2 juillet 2003 simplifie la procédure de constitution d'un pays. Désormais seuls les conseils régionaux et généraux concernés donnent leur avis sur la charte de développement et le périmètre du pays avant que le Préfet de région ne prenne son arrêté. L'obligation de structuration juridique du pays disparaît elle aussi.

#### Directeur de la publication

> Michel GAUDEY  
Directeur régional de l'INSEE

#### Rédaction en chef

> Sébastien TERRA

#### Conception

> Ginette LABUSSIÈRE  
> Dominique DESSAIGNE

#### Composition et mise en page

> Murielle CAVAU

[www.insee.fr/auvergne](http://www.insee.fr/auvergne)

> Toutes les publications  
accessibles en ligne



3, place Charles de Gaulle  
BP 120  
63403 Chamalières Cedex  
Tél. : 04 73 19 78 00  
Fax : 04 73 19 78 09

#### Groupe de projet

> François LASBATS  
> Claudine CARLOT  
> Christiane AUBRY  
> Jacques FAURE  
> Valérie PERRIN  
> Pierre VALADOU  
> David BESSON (Préfecture)

#### Pour en savoir plus

- > Le tableau de bord des territoires d'Auvergne
- > Site de la DIACT
- > Site de la préfecture de région Auvergne

#### Le résultat d'un travail collectif

Fruit d'un partenariat entre l'Insee et la Préfecture de la région Auvergne, le tableau de bord des territoires a été également réalisé grâce à des collaborations avec la Direction régionale des Affaires sanitaires et sociales et la Direction régionale de l'Équipement pour la fourniture de certaines données.