

Ludovic Méasson

## **TERRITOIRE ET CONSTRUCTION DU POUVOIR COLLECTIF INTERCOMMUNAL - ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA PERIPHERIE CLERMONTOISE**

---

### **Avertissement**

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**  
CENTRE POUR L'ÉDITION ÉLECTRONIQUE OUVERTE  
CENTRE FOR OPEN ELECTRONIC PUBLISHING

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

Ludovic Méasson, « TERRITOIRE ET CONSTRUCTION DU POUVOIR COLLECTIF INTERCOMMUNAL – ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA PERIPHERIE CLERMONTOISE », *L'Espace Politique* [En ligne], 8 | 2009-2, mis en ligne le 15 novembre 2009. URL : <http://espacepolitique.revues.org/index1364.html>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Département de géographie de l'université de Reims Champagne-Ardenne

<http://espacepolitique.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://espacepolitique.revues.org/index1364.html>

Document généré automatiquement le 15 décembre 2009.

Tous droits réservés

Ludovic Méasson

# TERRITOIRE ET CONSTRUCTION DU POUVOIR COLLECTIF INTERCOMMUNAL – ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA PERIPHERIE CLERMONTOISE

- 1 Les territorialités politiques urbaines sont en pleine évolution en France, sous le double effet du processus continu de territorialisation de l'action publique et de la complexification des pratiques spatiales et des territorialités des acteurs (Gerbaux, 1999). L'intercommunalisation<sup>1</sup> joue un rôle essentiel dans ce processus qui vise à moderniser l'action publique locale – de l'intercommunalité de gestion à l'intercommunalité de projet – dans une perspective de développement durable – ouverture de la décision publique vers la société civile, changement d'échelle des problèmes publics, transversalité des solutions<sup>2</sup>. L'intercommunalité est ainsi le lieu de construction de nouveaux pouvoirs collectifs territoriaux, compris comme des systèmes d'acteurs coopératifs organisés autour de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique commune. Les territorialités de ces nouveaux pouvoirs sont diverses et incertaines. Il est encore difficile de savoir si ce processus entraînera un nouveau pavage territorial inhérent aux divers changements d'échelle (Faure *et al.*, 2007), ou si l'on assiste à l'établissement d'une nouvelle ère de la flexibilité territoriale, fondée sur le principe de l'interterritorialité (Vanier, 2008). Toutefois, de nombreuses analyses soulignent la faiblesse des changements constatés, la continuité des modes de prise de décision et le manque de solidarité politique au sein des dispositifs territoriaux (Faure et Négrier, 2007 ; Pinson, 2003).
- 2 Afin de mieux comprendre ces formes de résistances des systèmes politiques, cet article analyse le processus de construction du pouvoir collectif à partir de l'exemple de la communauté de communes de Volvic Sources et Volcans, située dans le périurbain clermontois. Cette étude de cas éclaire les enjeux de pouvoirs inhérents à la construction métropolitaine et à la mise en place d'outils de développement durable tels que les Pays et les SCOT<sup>3</sup>. Elle montre en outre que la construction du bien commun territorial (Le Bourhis et Lacusmes, 1998) est subordonnée à l'établissement d'équilibres politiques visant à atténuer les inégalités de pouvoir au sein des ensembles urbains. Surtout, elle révèle un effet paradoxal de la territorialisation : l'absence de règle générale visant à organiser les dissymétries de pouvoir entre les entités territoriales engendre des formes de détachement territorial et de repli politique local. Ces résultats ouvrent donc une discussion sur la pertinence d'élaborer une ingénierie territoriale politique.
- 3 Après avoir présenté la communauté de communes de Volvic Sources et Volcans, une formalisation des étapes du processus de construction du pouvoir collectif sera proposée. Enfin, ces résultats empiriques alimenteront la discussion sur les principes politiques de l'organisation des pouvoirs urbains.

## I – La construction du pouvoir collectif au sein de Volvic Sources et Volcans

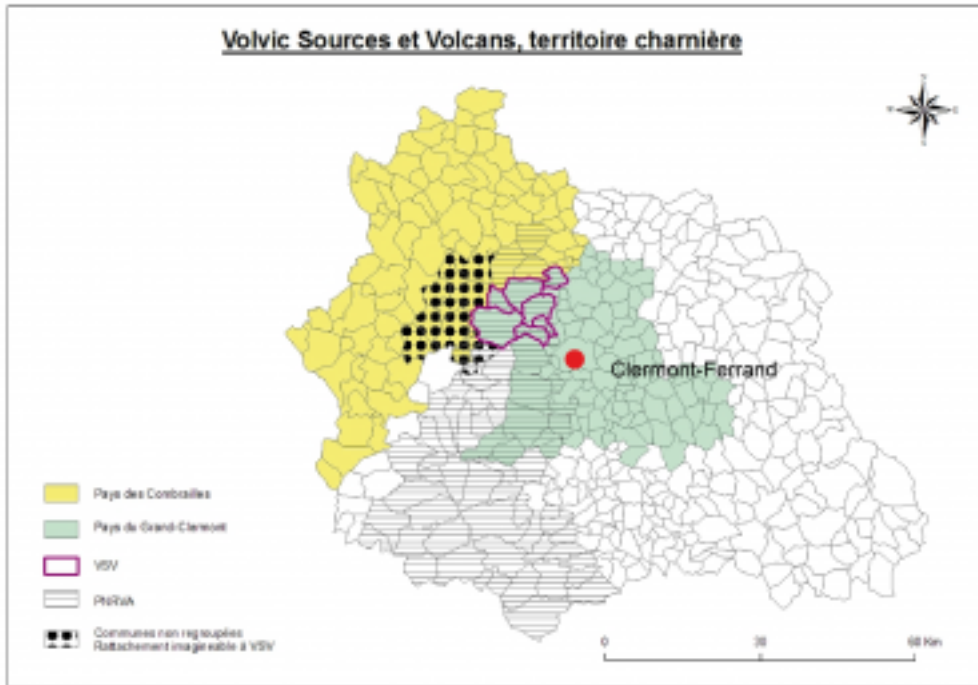
### Présentation du terrain d'étude et méthode d'enquête

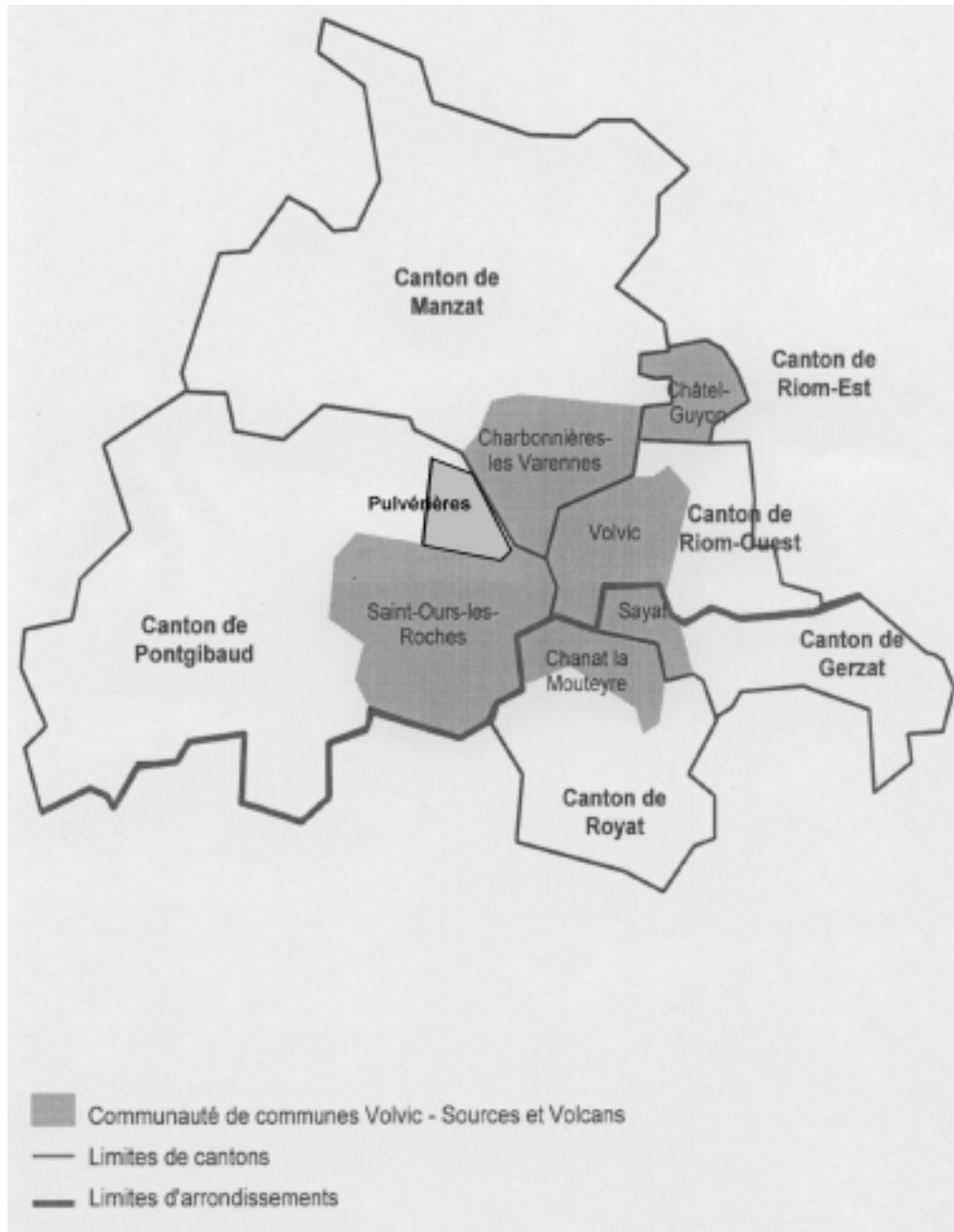
- 4 Cet article s'appuie sur les résultats d'une recherche post-doctorale<sup>4</sup> portant sur la gouvernance des territoires de projet à l'interface de plusieurs polarités territoriales, appelés « zones-charnières » (Méasson, 2009 ; Lardon et Piveteau, 2005). L'étude de cas a porté sur la création de la communauté de communes de Volvic, Sources et Volcans (VSV) qui se situe à la fois

dans le Pays du Grand Clermont, le Parc Naturel Régional des Volcans d’Auvergne (PNRVA) et à la limite du Pays des Combrailles. Le corpus est constitué d’une série d’entretiens semi-directifs réalisés en décembre 2008 auprès des maires des communes de VSV<sup>5</sup>, de la directrice du PNR et de la responsable du Pays et du SCOT du Grand Clermont<sup>6</sup> au sein de l’agence d’urbanisme métropolitaine (Figure 1). Il est limité au personnel politique pour deux raisons. Une raison pratique tout d’abord : nous ne disposions pas d’un temps suffisant pour interroger les différents groupes d’acteurs. Une raison heuristique ensuite et surtout : la recherche a rapidement montré que la construction de VSV a été dans les phases amont presque exclusivement conduite par les maires, puis ouverte aux membres des conseils municipaux. Les acteurs de la société civile ont commencé à être intégrés tard dans le processus, après que le périmètre, l’identité et les grandes lignes de la stratégie intercommunales ont été définies. Les résultats de ce travail ont fait l’objet d’une séance de validation / discussion en présence du Président de VSV le 10 février 2009. Il intègre également une enquête de terrain auprès des élus locaux effectuée entre novembre et décembre 2007 dans le cadre d’un travail de recherche sur les stratégies d’aménagement des territoires en périphérie d’agglomération (Jouault, 2008 ; Loudiyi *et al.*, 2008 ; Loudiyi, *sous presse*).

- 5 Le pays du Grand Clermont et le PNR des Volcans d’Auvergne ont été créés respectivement en 2004 et en 1977. La communauté de communes a été officialisée en 2002. Formée au départ de six communes (Sayat, Chanat, Volvic, Châtel-Guyon, Saint-Ours et Charbonnières-les-Varennes), elle en réunit aujourd’hui sept (avec Pulvérières) (Figure 2). Des projets d’extension sur une partie du canton de Pontgibaud sont à l’étude (Figures 1 et 2). Volvic Sources et Volcans se situent dans le nord-ouest du Pays du Grand Clermont, à l’interface de la partie nord de la chaîne volcanique des Puys, des plateaux cristallins des Combrailles et des plaines agricoles de la Limagne. Elle est localisée de part et d’autre d’une ligne de faille marquant une rupture entre plaine et montagne (l’altitude varie de 300 à 1 000 mètres). La faille marque une rupture tant paysagère que démographique : 60 % des habitants sont localisés à Volvic et Châtel-Guyon, tandis que Charbonnières-les-Varennes et Saint-Ours recouvrent 50 % de la superficie de l’intercommunalité (Figure 3).

Figure 1 : VSV, un territoire charnière (TAM, 2009)

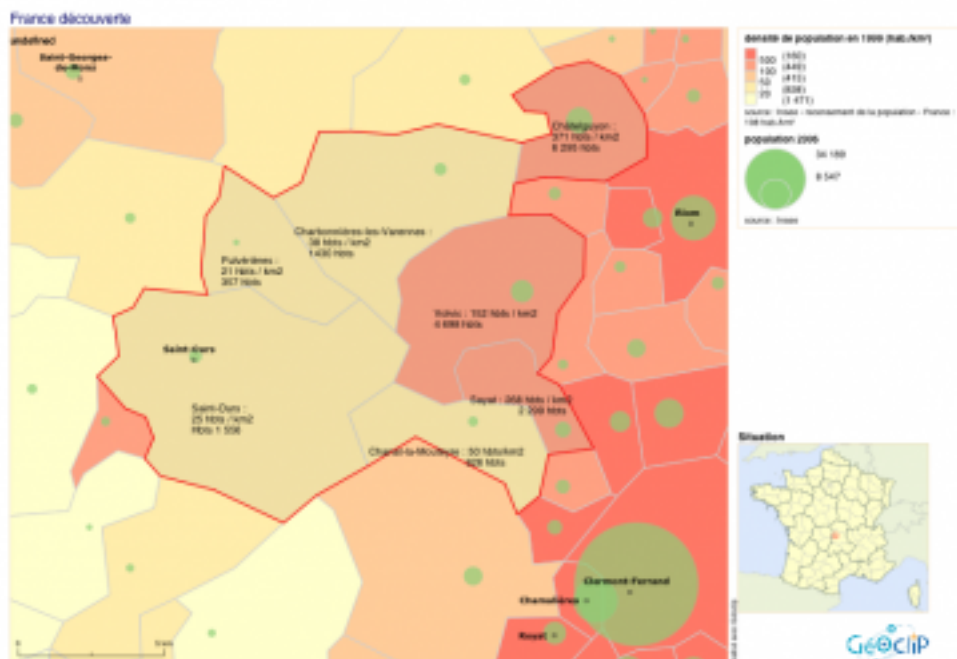


**Figure 2 : Communes, cantons et arrondissements de VSV**

- 6 Volvic Sources et Volcans accueille 17 054 habitants en 2006 (INSEE, 2009), population qui augmente de 1,6 % annuellement (sur la période 1999-2006). Elle figure parmi les intercommunalités démographiquement les plus dynamiques de la région (INSEE, 2009) et du département (4<sup>ème</sup> rang) en raison de l'intensification des mouvements de périurbanisation. Espace à dominante résidentielle, VSV possède 3 500 emplois pour 7 224 actifs<sup>7</sup> résidents. De plus, seuls 1 750 actifs occupaient un emploi local en 1999 ; 4 750 travaillaient à l'extérieur de VSV, notamment les bassins de Riom et de Clermont-Ferrand. Le territoire bénéficie également de ressources fiscales relativement importantes par rapport à sa taille, notamment grâce à la taxe professionnelle issue de la Société des Eaux de Volvic (700 emplois). Les ressources touristiques sont également importantes avec la présence de Vulcania (Centre européen du Volcanisme), du Chalet des eaux de Volvic, des thermes de Châtel-Guyon, et

du Volcan de Lemptegy. Le territoire bénéficie aussi de la proximité du Puy de Dôme. Ce bref panorama permet de souligner que la vitalité économique et démographique de VSV s'explique par sa position charnière dans la métropole clermontoise, entre chaîne des Puys et centre urbain. VSV bénéficie à la fois des aménités naturelles de la première et des fonctions administratives et économiques de la seconde.

**Figure 3 : Répartition et densité de la population de VSV**



## Naissance et adolescence de Volvic Sources et Volcans

- 7 La construction et l'institution de VSV se sont déroulées en deux phases : la définition du périmètre, puis la réflexion sur le projet de territoire.

### *Un périmètre de refus*

- 8 Comme dans de nombreux cas en France, le processus d'intercommunalisation a été déclenché par des pressions et des incitations externes. L'État a fixé une date butoir après laquelle plus aucune commune ne devra rester en dehors d'une intercommunalité (le 1<sup>er</sup> janvier 2014). Cela a obligé les élus municipaux à anticiper les changements plutôt que de subir les injonctions préfectorales. Par ailleurs, le conseil général quant à lui a territorialisé certaines politiques, incitant ainsi les élus municipaux à construire des territoires pour pouvoir bénéficier des financements départementaux. Ainsi, à la fin des années 90, l'intercommunalisation est apparue comme un passage obligé pour les communes de VSV. Ces dernières ont alors engagé un intense jeu de tractation pour élaborer la future architecture intercommunale. Au départ, elles ont agi comme des électrons libres, au sens où le périmètre de VSV était à cette époque tout à fait improbable. VSV ne possède pas d'identité territoriale historique et chevauche les frontières cantonales et les limites d'arrondissement. Aussi chaque commune avait individuellement décidé de passer en intercommunalité, sans savoir à laquelle se rattacher.
- 9 Le premier acte en faveur de la construction du périmètre actuel de VSV fut les refus respectifs des élus de Volvic et de Châtel-Guyon d'intégrer la communauté de communes émergente à Riom, deuxième pôle urbain de la métropole après Clermont-Ferrand. Malgré le potentiel fiscal important que représentait la perspective d'une adhésion à Riom-communauté,

les élus ont choisi de s'en écarter pour assurer la maîtrise de leur agenda politique. Pour ceux de Châtel-Guyon, les élus de Riom ne valorisaient pas assez l'histoire thermale de la commune et son potentiel touristique. Aussi, ils craignaient que les futures priorités politiques de l'intercommunalité soient peu orientées sur ces questions et que la ville de Châtel-Guyon n'y occupe qu'une place très modeste. Le refus des élus de Volvic était relatif à des motivations différentes : la crainte d'un décalage important entre les ressources fiscales substantielles apportées par la Société des eaux de Volvic à l'intercommunalité, et une moindre importance politique de la commune au sein de l'intercommunalité riomoise, en raison de sa faible population et de la spécificité de ses questions d'aménagement plus rurales.

10 Les élus de Sayat et Chanat-La-Mouteyre ont été assez tôt intéressés par un projet autour de Volvic et Châtel-Guyon<sup>8</sup>. Cette alternative territoriale se substituait à l'offre de Clermont-communauté et présentait deux avantages. D'abord, l'agenda politique intercommunal serait de toute évidence orienté par les questions de cadre de vie, plus compatibles avec les réalités et les enjeux territoriaux de leur situation de communes périurbaines. Ensuite, ces communes pouvaient espérer avoir voix au chapitre dans une petite intercommunalité, alors qu'elles pressentaient le risque d'être « noyées » dans Clermont-communauté. La dominante urbaine de Clermont-Ferrand et sa politique de centralité a été un grand frein qui a poussé les deux communes à se joindre à VSV.

11 Le choix des élus de Charbonnières-les-Varennes de rejoindre VSV, plutôt que le canton de Manzat<sup>9</sup>, s'explique d'abord par l'intérêt fiscal que représente la présence de la Société des eaux de Volvic sur le territoire. Il repose ensuite sur l'existence d'un bassin de vie, les habitants de Charbonnières préférant souvent Volvic à Manzat pour accéder aux services et scolariser leurs enfants. Enfin, les élus de Charbonnières se sentaient plus proches des questions de cadre de vie de VSV que de la logique de petit pôle industriel de Manzat.

12 La commune de Saint-Ours appartient à l'entité des Combrailles. A la fin des années 90, elle avait d'ailleurs engagé une réflexion avec son canton d'appartenance, Pontgibaud, pour la création d'une communauté de communes. Mais celle-ci n'a pas abouti, faute d'enthousiasme politique collectif. Cet échec a encouragé les élus de Saint-Ours-les-Roches à rejoindre VSV. D'une part, ils souhaitaient au plus tôt construire le cadre institutionnel qui leur permettrait de valoriser leurs atouts touristiques, notamment le site de Vulcania. D'autre part, la prégnance de l'enjeu touristique dans les communes de VSV telles que Châtel-Guyon préfigurait une assez bonne compatibilité des agendas politiques communaux. Les élus de Saint-Ours les Roches ont par ailleurs essayé d'entraîner l'ensemble du canton dans la démarche de projet de VSV, sans succès.

13 La commune de Pulvérières a rejoint VSV en 2008. Comme Saint-Ours les Roches, elle se prédestinait à rejoindre l'intercommunalité de Pontgibaud. Constatant l'échec du processus, la nouvelle équipe municipale élue en 2008 décida de rejoindre VSV. D'abord, intégrer un cadre intercommunal représentait une nécessité pour cette petite commune de 400 habitants dont la capacité d'action autonome est faible. Ensuite, cette décision lui permettait d'intégrer le cercle des acteurs en charge de la gestion de l'impluvium de Volvic, zone de protection des sources qui s'étend sur une large partie de VSV. Les élus voulaient garder une certaine maîtrise sur les mesures de protection mises en place car l'agriculture constitue encore une composante politique et économique importante dans la commune.

14 Le projet intercommunal des six communes a rencontré des réticences, voire des oppositions, de la part de certains élus du conseil général. Cela n'est pas étonnant puisque le périmètre de VSV transcende les circonscriptions cantonales, contrairement à la tendance générale en France (Tesson, 2006). Les élus de VSV ont clairement défendu l'émergence d'une autonomie locale. Les maires percevaient VSV comme une occasion d'exister et de peser politiquement dans le département, la région, et surtout l'agglomération, au moment où la politique et le SCOT du Pays du Grand-Clermont étaient en train d'être définis. Cette stratégie

est aujourd'hui renforcée par l'accord de principe concernant l'extension de VSV sur une partie du canton de Pontgibaud<sup>10</sup>. VSV rassemblera bientôt plus de 22 000 habitants, ce qui en fera démographiquement la seconde intercommunalité du département. Cette perspective motive les élus locaux dans un contexte métropolitain où les relations centre / périphérie sont marquées par la concurrence et la défiance.

15 Finalement, malgré les diverses pressions, les maires ont poursuivi leur démarche et obtenu l'autorisation préfectorale de la création de VSV en 2002. Cette bataille politique a eu pour effet de resserrer les liens entre les élus municipaux. À ce stade, VSV représentait un périmètre sans projet, si ce n'est une collection d'intentions communales de refuser d'intégrer des intercommunalités polarisées par les centres urbains.

### *L'invention du territoire et de ses ressources*

16 A la suite de l'adoption officielle du périmètre en 2002, la construction de VSV a engagé une nouvelle phase visant à donner une consistance et une direction au territoire<sup>11</sup>.

17 Premièrement, cette phase débute par l'achèvement de l'examen de la compatibilité des agendas politiques municipaux, amorcé par défaut lors de la définition du périmètre. Au départ, il s'était plutôt agi de décider les incompatibilités avec les pôles urbains. Ici, la démarche est positive et cherche à trouver des liens entre les différents agendas municipaux. Elle débute réellement en 2001, juste avant l'autorisation préfectorale. Une série de réunions réunissant des membres de chaque conseil municipal a permis aux élus de croiser leurs représentations du territoire et d'étudier les modalités de partage des ressources financières.

18 Sur le premier aspect, l'image de « ceinture verte de l'agglomération (dont il faut) préserver l'identité verte »<sup>12</sup> emporte rapidement l'adhésion de l'ensemble des élus. De cette représentation découle la nécessité de maîtriser l'urbanisation et d'engager des actions en matière touristique. Les élus prennent ainsi acte des enjeux territoriaux liés à une situation d'interface avec l'agglomération et des modalités de valorisation de leurs ressources territoriales.

19 Sur le second aspect, l'accord sur le partage des ressources financières se traduit par le choix des élus de mettre à l'agenda intercommunal des projets communaux « qui étaient déjà dans les cartons »<sup>13</sup>, plutôt que de construire de véritables projets intercommunaux. Cette logique reste d'actualité car l'analyse des stratégies d'aménagement sur la période 2002-2007 révèle que le projet intercommunal est égale à la somme des projets communaux (Loudiyi *et al.*, 2008). Ainsi, la solidarité fiscale prend la forme d'une politique de « guichet ».

20 Cette période (2001-2002) a permis aux élus de poser les cadres fondamentaux de la vie politique de VSV : un référentiel général du territoire (ceinture verte de l'agglomération), un cadre général pour l'agenda politique intercommunal (enjeux de la préservation du cadre de vie, et de la valorisation touristique) et un mode de partage des ressources (un projet par commune).

21 À partir de 2002, ces bases générales devaient être traduites en stratégie de développement pour pouvoir être déclinées en actions concrètes et, surtout, faire l'objet de financements extra-locaux comme les Contrats locaux de développement du conseil général. Assez classiquement, un bureau d'étude a été missionné pour animer l'élaboration et rédiger les documents stratégiques<sup>14</sup>. Il serait trop long de détailler ici le processus et ses résultats. Nous ne retiendrons que deux points dans le cadre de notre réflexion : le fait que la construction de VSV a donné lieu à l'invention d'une ressource territoriale<sup>15</sup> – l'eau – et que l'établissement d'une politique intercommunale a mis en exergue les défis politiques de la gestion de la diversité territoriale.

22 Sur le premier point, les élus locaux ont en effet, pour ainsi dire, créé une ressource territoriale autour de l'eau, afin d'ancrer territorialement l'idée que VSV représente une « ceinture verte de l'agglomération ». L'eau apparaît désormais comme un pivot : marqueur territorial inscrit dans le nom de la collectivité, pilier économique avec les recettes de la taxe

professionnelle issues de la Société des Eaux de Volvic<sup>16</sup> et des Thermes de Châtel-Guyon, cible de la politique d'aménagement de VSV avec la restauration du patrimoine lié à l'eau et la gestion de l'impluvium. Pourtant, l'eau n'est pas à l'origine un facteur identitaire historique, contrairement à la pierre volcanique.

- 23 La ressource en eau présente ainsi un triple avantage : la possibilité de s'associer à une image reconnue au niveau international (Volvic), le lien quasi physique entre communes à travers les réseaux hydrographiques et d'assainissement, et une ressource financière non négligeable. Elle provoque en revanche l'affaiblissement politique d'autres ressources telles que l'agriculture (Loudiyi, *sous presse*) car cette activité tend à être classée dans les « pollueurs ». Cette distance vis-à-vis de l'agriculture est étonnante au vu des enjeux d'aménagement de l'espace à l'échelle de la métropole, notamment dans le cadre de la préservation du paysage et du cadre de vie. Dans ce cadre, l'agriculture est de fait une ressource pour les élus locaux, mais elle reste non reconnue.
- 24 Sur le second point, on voit en effet apparaître des tensions politiques internes autour de la mise en œuvre du projet de territoire, que l'extension de VSV vers le canton de Pontgibaud ne fera qu'aggraver. Au gré des décisions, deux lignes de fracture apparaissent dans la cohésion politique : agriculture *versus* espace résidentiel, tourisme *versus* services à la personne. La première oppose les communes situées au-dessus de la ligne de faille, moins soumises à la périurbanisation, et les autres. La seconde confronte les communes tirant leur dynamisme du tourisme et les autres. Ces fractures reflètent la construction politique délicate et fragile de la cohérence géographique de VSV.

## II – Les enseignements sur le pouvoir intercommunal en périphérie urbaine

### Les étapes de la construction du pouvoir collectif

- 25 L'exemple de VSV a permis de suivre le processus de construction d'un pouvoir collectif territorial. Il s'inscrit sur le plan académique dans les recherches portant sur la capacité d'action collective, ouvertes à l'occasion des réflexions sur la gouvernabilité des sociétés contemporaines. Selon Jean Leca, la gouvernabilité « combine deux éléments fondamentaux, l'agrégation de demandes et d'intérêts divers ainsi que la direction impulsée à la collectivité sous formes d'offres et de demandes » (Leca, 1996). En d'autres termes, rendre gouvernable c'est à la fois agréger et diriger. L'émergence de ce thème de recherche s'explique par l'avènement des sociétés pluralistes qui rend de plus en plus délicate et instable l'activité du gouvernement démocratique<sup>17</sup>.
- 26 D'abord objet de recherche de la science politique et de la sociologie, la géographie commence à s'intéresser à la question de la capacité d'action collective (Giraut, 2008 ; Marié, 2008 ; Rousset-Deschamp, 2008). « L'incapacité territoriale » (Giraut et Antheaume, 2005) y est plutôt abordée de manière critique, c'est-à-dire comme une conséquence de comportements politiques peu vertueux. Pour notre part, nous développons une perspective globale plus proche de la géographie de la démocratie (Bussi, 2007), de celle de la légitimité (Lévy, 1994) et des travaux de Philippe Estèbe (Estèbe, 2008). Le territoire politique est appréhendé comme un espace d'action politique qui vise à rendre possible l'action collective et la définition du bien commun territorial. Il est alors un espace des possibles (Méasson, 2009).
- 27 Cette approche a pour point de départ les travaux portant sur la complexité territoriale (Giraut et Vanier, 1999). L'extension et l'enchevêtrement des pratiques spatiales et des territorialités habitantes, l'imbrication multiscalaire et interterritoriale des systèmes économiques et des enjeux environnementaux rendent obsolètes les idées de maillage et de pavage politique territorial, tant comme cadre d'action que comme catégorie d'analyse (Vanier, 2008). Le territoire n'est ni évident, ni certain, offrant une diversité de perceptions et de stratégies de

la part des acteurs. Selon Bernard Lamizet, l'incertitude territoriale qui en découle représente ainsi « la marge laissée au politique » :

« c'est, en effet, parce que les territoires sont incertains que leur structuration est en mesure d'avoir du sens. (...) C'est l'incertitude qui rend nécessaire l'intervention d'acteurs sociaux pour décider du devenir des territoires, et, par conséquent, pour faire apparaître la réalité et la consistance effectives de notre liberté » (Lamizet, 1998, p. 67).

28 Autrement dit, l'incertitude territoriale constitue un espace de liberté qui permet d'échapper aux déterminations socio-territoriales<sup>18</sup> et, *in fine*, la condition de la possibilité du choix collectif et, plus encore, du choix public.

29 Dans le cadre du développement territorial, gouverner signifie : 1) constituer un collectif formé par des territorialités<sup>19</sup> diverses en maintenant son adhésion à un territoire donné (agréger), et 2) mettre en œuvre un projet durable de territoire en maintenant la mobilisation des acteurs (diriger). Selon Rémi Dormois, s'interroger en termes de capacité d'action, c'est donc chercher à comprendre les « mécanismes d'intégration pour maintenir une action conjointe qui s'inscrit dans la direction fixée » (Dormois, 2006). Ce politiste a montré que l'intégration passe notamment par la production de ressources politiques collectives (Dormois, 2007) sous forme de coopérations durables « pourvoyeuses de gains matériels et symboliques » (Dormois, 2006, p. 837). Celles-ci reposent, d'une part, sur « la stabilisation de mécanismes d'interdépendance de ressources » (Dormois, 2006, p. 863) et, d'autre part, sur « l'institutionnalisation de règles et de récits qui ordonnent les processus de décision en évacuant un certain nombre d'alternatives dans les façons d'appréhender les problèmes posés par la croissance urbaine et de concevoir les solutions à leur apporter en termes d'organisation du développement urbain » (Dormois, 2006, p. 863).

30 L'exemple de VSV montre qu'une autre condition doit être réunie pour construire la capacité d'action collective. Il s'agit de l'établissement d'un équilibre des pouvoirs territoriaux comme condition politique préalable à l'existence du territoire de projet. Cet équilibre peut être défini comme l'accord collectif entre les entités territoriales - ici les communes -, quant aux modalités d'accès de chacune aux ressources collectives, notamment financières. Cet accord résulte d'un calcul stratégique réalisé par chaque commune sur la base de trois variables :

- Richesse absolue de la future communauté de communes (ex : Charbonnières)
- Capacité d'accès et de maîtrise de l'agenda politique intercommunal (ex : Chanat, Sayat)
- Reconnaissance de la place (identité, fonction, rôle) de la commune dans le territoire intercommunal (ex : Châtel). Cette variable peut également être définie comme la reconnaissance de la légitimité des enjeux politiques.

31 Parvenir à un accord collectif signifie qu'il n'y a pas (ou plus) de blocage de la part de l'une ou de plusieurs des entités territoriales. Il y a donc consentement de leur part, par choix ou par contrainte, à intégrer le système politique collectif (ici le territoire de projet). L'accord définit la structure générale de la répartition des pouvoirs et correspond à un test de compatibilité entre les entités territoriales constitutives de celui-ci. Nous utilisons la notion de compatibilité car l'étude empirique a montré que la construction du projet est intervenue dans un second temps. Autrement dit, l'établissement de ces conditions politiques préalables ne correspond pas à la définition d'une stratégie et d'objectifs communs. Il vérifie plutôt la possibilité d'une action en commun.

32 Ce processus engage une première construction collective du territoire à travers la définition d'une vision générale qui organise à grands traits la place de chaque entité territoriale dans l'ensemble. Par exemple, percevoir VSV comme un territoire touristique attribue du pouvoir à la commune de Châtel-Guyon, ce qu'avaient refusé les élus de Riom. *A contrario*, cette stratégie minimise les questions agricoles et, par conséquent, réduit la fenêtre d'accès de la commune de Pulvérières à l'agenda politique intercommunal. Mais la définition des conditions préalables ne représente qu'une étape dans la construction de la capacité d'action

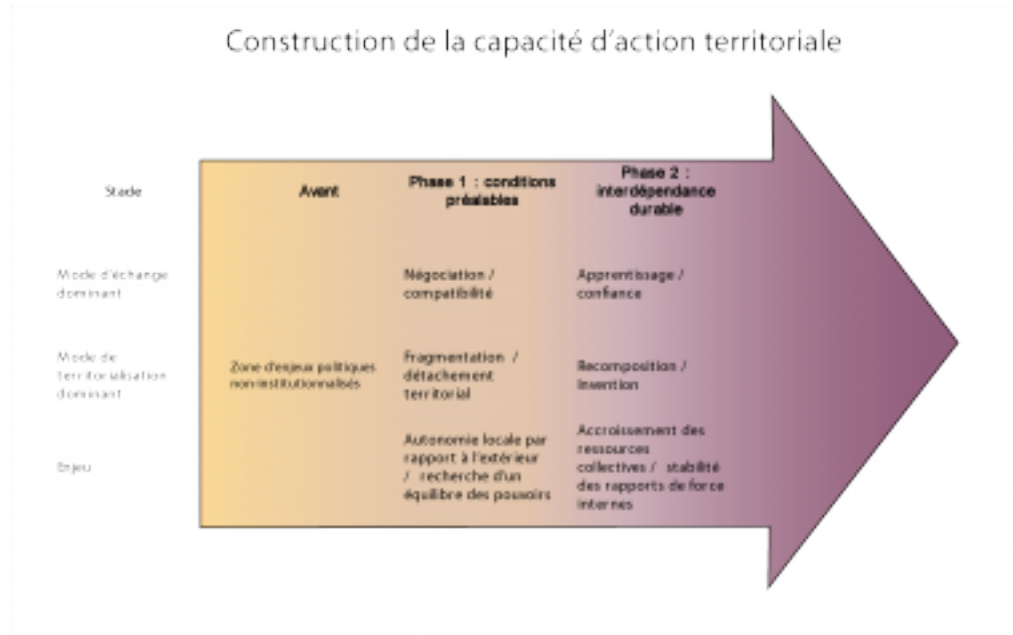
collective. En effet, Rémi Dormois insiste sur l'idée que celle-ci dépend de la construction de ressources politiques collectives sur le long terme, au-delà de la mise en commun des ressources individuelles à court terme. Ce processus « requiert une confiance mutuelle et une loyauté » (Gaudin et Novarina, 1997) entre les acteurs. De toute évidence, les acteurs politiques de VSV n'ont pas atteint ce stade, comme en témoignent les tensions naissantes entre les communes d'en haut et celles d'en bas, celles touristiques et les autres. L'édifice tient aujourd'hui grâce à l'abondante taxe professionnelle perçue par la commune de Volvic. Si cette ressource venait à se raréfier, les solidarités seraient alors soumises à de très fortes tensions.

33 Trois enseignements principaux se dégagent de cette analyse (Figure 4).

34 Premièrement, la construction territoriale de la capacité collective semble recouvrir deux phases : 1) l'établissement de conditions préalables à l'existence du territoire d'action publique, compris comme un accord collectif sur la compatibilité des différents agendas politiques locaux en présence ; 2) l'établissement d'un système de conditions de durabilité du système politique territorial, compris comme la production de ressources politiques collectives.

35 Deuxièmement, bien que ces deux phases participent chacune à l'élaboration d'un système « d'interdépendances pourvoyeuses de gains matériels et symboliques » (Dormois, 2006, p. 846), elles sont de natures très différentes. La première phase a pour horizon la différenciation territoriale, c'est-à-dire la distinction d'un intérieur et d'un extérieur. L'enjeu politique est celui de l'autonomie vis-à-vis des autres centres de pouvoir. Chaque acteur cherche à atténuer les rapports de force désavantageux et à optimiser les autres. La nature des échanges entre acteurs est essentiellement la négociation. La seconde phase a pour horizon l'approfondissement de la territorialisation, c'est-à-dire l'accroissement de la cohésion interne. L'enjeu politique est celui de la confiance entre les acteurs du territoire. La stabilité des rapports de force internes apparaît comme une ressource pour construire une coopération effective. La figure de l'apprentissage se substitue à celle de la négociation.

36 Troisièmement, l'analyse du processus de construction de la capacité d'action territoriale fait apparaître des modes de territorialisation tout à fait différents. Avant l'émergence des territoires, l'espace est perçu comme une zone d'enjeux politiques non institutionnalisés. Lors de la phase 1, l'espace est territorialisé selon une logique de fragmentation épousant la géographie des ressources politiques individuelles. Au cours de la phase 2, l'espace est recomposé à la faveur d'une intense production territoriale. Les phases 1 et 2 opposent donc deux processus de territorialisation, passant respectivement d'une forme de détachement à une forme de réinvention. Cet aspect apparaît clairement dans le cas de VSV : la définition du périmètre s'est faite presque exclusivement selon une logique de pouvoir sans référence aux dynamiques territoriales métropolitaines - systèmes économique, écologique, social -, puis l'élaboration du projet a donné lieu à la quasi invention d'une ressource territoriale – l'eau – pour donner du liant au territoire (Méasson *et al.* 2009).

**Figure 4 : Dimension territoriale de la construction de la capacité d'action**

### De la périphérie dans la ville : comment penser les rapports de force dans une logique de développement durable ?

- 37 L'analyse de la construction de capacité d'action territoriale a permis de mieux comprendre comment se construisent les rapports de pouvoir métropolitain. L'aspect le plus intéressant est que la territorialisation suit plusieurs phases, dont la première engendre des processus contraires à ceux attendus : repli politique sur les agendas ultra locaux et détachement vis-à-vis des dynamiques territoriales métropolitaines. Ces résultats découlent certes d'une étude de cas unique, mais leur portée est assez générale car l'intérêt de l'exemple développé repose sur son caractère archétypal – périmètre de refus plus que périmètre de projet – davantage que sur son originalité. En ce sens, il reflète de nombreuses histoires territoriales. Ce résultat illustre la portée limitée des lois Joxe de 1992, Pasqua de 1995, Chevènement de 1999, et Voynet de 1999. Celles-ci avaient toutes pour objectif le passage d'une intercommunalité de gestion à l'intercommunalité de projet en favorisant les changements d'échelle de l'action publique, notamment métropolitaine, et l'ouverture des arènes politiques à la société civile. Certaines raisons de ces résistances sont bien connues. Elles tiennent notamment à la culture politique : clientélisme, craintes suscitées par les approches participatives, égoïsmes territoriaux, etc.
- 38 Nos résultats invitent toutefois à élargir le champ des discussions. Il apparaît que des dissymétries de pouvoir entre entités territoriales constituent un moteur central de ces phénomènes de replis territoriaux. En l'état actuel, l'approche *bottom-up* du développement territorial se traduit par une lutte des « petits » pour limiter le pouvoir des « gros ». Comme cela a été montré, cette logique engendre une forme de déconnexion vis-à-vis des dynamiques territoriales structurantes. Or, l'établissement d'un équilibre des pouvoirs et d'une coopération dans la ville, en particulier s'agissant des relations centre urbain / périurbain, nécessite la reconnaissance mutuelle des interrelations, puis le passage d'une logique politique de dépendance – des espaces résidentiels envers les centres économiques notamment - à celle d'interdépendance. Pour que le périurbain puisse potentiellement devenir un acteur politique, il ne faut plus le penser comme le bout de la ville et/ou le bout de la campagne, mais comme un type d'espace en soi (Vanier, 2005). Martin Vanier parle à ce propos d'un nouvel « âge transactionnel de la relation ville / campagne n'annonçant ni la fin ni la victoire de l'une ou l'autre, mais au contraire le temps d'une obligation de combinaisons, qui ne les exemptent

pas des conflits et des contradictions, mais les lient plus que jamais l'une à l'autre » (Vanier, 2005, p. 17). L'attractivité économique de la métropole clermontoise est en effet le résultat combiné des atouts du centre et de la périphérie, offrant à la fois une performance économique et une qualité de vie.

39 L'accomplissement des objectifs de la territorialisation métropolitaine nécessite de limiter les phénomènes de repli politique local. Ceci est possible à condition d'accompagner la déterritorialisation–reterritorialisation des structures de pouvoir en tenant compte des dissymétries de pouvoir. Cette idée est également défendue par l'association nationale Mairie-Conseils : « les nouvelles relations entre le rural et l'urbain ne peuvent s'établir que si le rural est suffisamment fort. (...) D'une manière générale, les pays doivent pouvoir compter suffisamment de communes, d'habitants, d'espaces, de ressources en dehors de la ville, afin d'établir un équilibre source d'une confrontation positive » (Chassagne, 2002, p. 23). Cependant, cette approche de la construction de la « confrontation positive » est fondée sur un partage des ressources physiques (population, espace, commune, etc.). Elle comporte le risque de favoriser les replis politiques locaux tels que cela a été observé dans VSV : pour exister dans la métropole clermontoise, les « petites » communes préfèrent coopérer avec d'autres petites communes plutôt qu'avec les centres urbains. La construction de la « confrontation positive » devrait être accompagnée d'une réflexion sur les procédures de coopération. En la matière, le principe qui prévaut est que d'attribuer le plus de pouvoir (nombre de sièges dans les instances décisionnelles notamment) à ceux qui ont le plus de ressources. Mais là aussi, cette approche favorise les replis territoriaux car les « petits » utilisent leur faible autonomie pour faire pression et gêner les dynamiques dominantes afin d'obtenir un accès aux ressources collectives ou, tout simplement, ne pas subir passivement les transformations territoriales qui les dépassent.

40 Aussi, face aux tendances de retour aux approches dirigistes *top-down*<sup>20</sup>, il semble opportun de réfléchir aux principes d'une *ingénierie territoriale politique* afin d'approfondir l'efficacité de l'approche *bottom-up* et de la gouvernance multi-niveaux. Cette forme d'ingénierie aurait pour objectif de proposer des outils et procédures offrant un cadre de réflexion et de négociation pour l'organisation politique des dissymétries de pouvoir et des intérêts contradictoires, en vue de la construction des accords collectifs permettant un renforcement de l'approche territoriale du développement durable. Il s'agit notamment de répondre à l'enjeu central de l'accès équitable des différents acteurs à l'agenda métropolitain et aux ressources territoriales. Est-il possible d'imaginer un système de garanties d'accès à l'agenda politique métropolitain pour les « petites » communes, en contrepartie de leur collaboration réelle à la planification territoriale ? Bien que les élus et les praticiens inventent au quotidien ce type de systèmes, gageons qu'une réflexion plus systématique sur les enjeux et une capitalisation des bonnes pratiques permettraient d'accélérer et d'améliorer les processus en cours. Il s'agit notamment de penser le passage de l'autonomie formelle à l'autonomie réelle, des interrelations aux interdépendances.

*Je tiens à remercier très chaleureusement Sylvie Lardon, directrice de l'équipe CFORT au sein de l'UMR Metafort, qui a soutenu et accompagné ce travail de recherche dans le cadre du programme Pour et Sur le Développement Régional – Région Auvergne. Je remercie également l'INRA pour avoir financé ces travaux. Enfin, un grand merci à Salma Loudiyi de l'UMR Metafort qui a partagé avec enthousiasme sa connaissance approfondie de VSV.*

---

## **Bibliographie**

LE BOURHIS, J.-P., LASCOUMES, P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37 – 66

- BUSSI, M., 2007, « Pour une géographie de la démocratie : "la géographie, ça sert maintenant à faire la paix ?" » *L'espace politique*, [En ligne], 1 | 2007-1, mis en ligne le 11 mai 2009, Consulté le 18 novembre 2009. URL : <http://espacepolitique.revues.org/index243.html>
- CHASSAGNE, V., 2002, *Les relations Espaces ruraux - Pôles urbains. Éventail de situations et premiers enseignements*. Paris, Mairie-Conseils, Caisse des dépôts et consignations, 64 p.
- CHEVALLIER, J., 1996, Présentation, in J. Chevallier, *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 9 p.
- DEBARBIEUX, B., 2006, « Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie », *L'espace géographique*, n° 4, p. 340-354
- DORMOIS, R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, n° 5, p. 837-867
- DORMOIS, R., 2007, Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique, in Gumuchian H., Pecqueur B., *La ressource territoriale*, Paris, Economica, p. 49-65
- EPSTEIN, R., 2005, « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, Vol. 23, n° 3, p. 127-143
- ESTEBE, P., 2008, *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*. Paris, Presses Universitaires de France, 76 p.
- FAURE, A., et al., 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 380 p.
- FAURE, A., NÉGRIER, E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 302 p.
- GAUDIN, J.-P., et NOVARINA, G., 2007, cité dans DORMOIS, Rémi, Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique, in Gumuchian H., Pecqueur B., *La ressource territoriale*. Paris, Economica, p. 57
- GERBAUX, F., 1999, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 189 p.
- GIRAUT, F., 2008, « Conceptualiser le territoire », *Historiens et géographes*, n° 403, p. 63
- GIRAUT, F., ANTHEAUME, B., 2005, « Au nom du développement, une (re)fabrication des territoires », in F. Giraut, B. Antheaume, *Le territoire est mort. Vive les territoires !* Paris, IRD, p. 9-36
- GIRAUT, F., VANIER, M., 1999, Plaidoyer pour la complexité territoriale, in F. Gerbaux, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, p. 143-172
- GUMUCHIAN, H., PECQUEUR, B., 2007, Introduction : de l'intentionnalité des acteurs, in Gumuchian, H., Pecqueur, B., *La ressource territoriale*, Paris, Economica, p. 80-83
- JOUAULT, L., 2008, *Les stratégies d'aménagement en périphérie d'agglomération clermontoise. Cas de la communauté de communes « Volvic Sources et Volcans »*, mémoire de fin d'étude sous la direction de LOUDIYI S., Ecole d'ingénieurs de Purpan, Toulouse, 88 p.
- LAMIZET, B., 1998, « Incertitudes du territoire : approche conceptuelle », *Quaderni*, n° 34, p. 57-68
- LARDON, S., PIVETEAU, V., 2005, « Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux », *Géocarrefour*, Vol. 80, n° 2, p. 75-90
- LECA, J., cité dans LASCOUSMES, P., 1996, Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, in J. Chevallier, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 325-339
- LÉVY, J., 1994, *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 442 p.
- LOUDIYI, S., When urban-rural fringes arise as differentiated place: The socio-economic restructuring of 'Volvic Sources et Volcans (France)', in Halseth, G., Markey, S., Bruce D. *The next rural economies. Constructing Rural Place in Global Economies*. Oxfordshire, CABI Press, *Sous presse*, p. 193-206
- LOUDIYI, S., LARDON, S., LELLI, L., 2008, Stratégies d'aménagement et gouvernance territoriales dans les périphéries de l'agglomération clermontoise, in Loudiyi, S., Bryant, C. R., Laurens,

- L. *Territoires périurbains et gouvernance. Perspectives de recherche*, Editions du Laboratoire développement durable et dynamiques territoriales, Université de Montréal, p. 119-128
- MARIÉ, M., 2008, De l'art de déplacer les questions et de produire du sens, in P. Melé, C. Larrue, *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*, Paris, L'Harmattan, p. 9-14
- MÉASSON, L., 2007, *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*, Thèse de géographie, Grenoble, Université Joseph Fourier, 500 p.
- MÉASSON, L., 2009, *Quelle gouvernance des zones charnières ? L'exemple de la communauté de communes de Volvic Sources et Volcans*, Clermont-Ferrand, UMR METAFORT - INRA-AgroParisTech, 93 p.
- MÉASSON, L., LOUDIYI, S., LARDON, S., 2009, « Construction des capacités de développement territorial. Enseignements des zones-charnières à partir de l'exemple de Volvic Sources et Volcans », *Revue d'Auvergne*, N° spécial « Ingénierie du développement territorial », p. 131-153
- PINSON, G., 2003, « Le chantier de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et politiques - RIAC*, n° 50, p. 39-55
- ROSENVALLON, P., 2008, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris, Editions du Seuil, 367 p.
- ROUSSET-DESCHAMPS, M., 2008, Intercommunalité et construction des capacités collectives d'action dans l'espace intramétropolitain parisien : une approche de géographie socio-politique, in R. Dodier et al., *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 45-66
- SITELLE, 2004, *Etude préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Développement. Diagnostic de territoire*, Saint-Héand, SITELLE, 76 p.
- TAM, 2009, *Analyse des dynamiques et des stratégies d'organisation dans un territoire charnière : le cas de Volvic Sources et Volcans*, Rapport Master Développement des territoires et nouvelles ruralités, 16 p.
- TESSON, F., 2006, « Les ressources du département et du canton dans la "petite fabrique des territoires" », *Annales de géographie*, n° 648, p. 197-216
- VANIER, M., 2005, La relation "ville / campagne" ré-interrogée par la périurbanisation, in Tronquoy P., *Villes et territoires*, Paris, La documentation française, p. 13-17
- VANIER, M., 2008, *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 160 p.

---

## Notes

- 1 Notamment depuis le début des années 90 en raison de l'adoption des lois ATR (1992), LOADT (1995), Chevènement (1999), LOADDT (1999)
- 2 Voir notamment le dossier n° 1 de la revue *Développement Durable et Territoires* : <http://developpementdurable.revues.org/index105.html>
- 3 Schéma de COhérence Territoriale : document de planification fixant les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines.
- 4 Programme *Pour et Sur le Développement Régional – Ressources Territoriales, Politiques publiques et Gouvernance* – Région Auvergne, dirigé par Sylvie Lardon, UMR METAFORT – AgroParisTech Clermont-Ferrand
- 5 Profil succinct du personnel politique interrogé : *Châtel* : Médecin thermal à Châtel Guyon depuis 1976, Maire 1989 – 2008, divers droite ; *Charbonnières* : Élu adjoint de 1983 à 89 (non réélu). 91-95 : président de la commission syndicale de Pognat, technicien chez Michelin. Élu maire en 2008. Sans étiquette. ; *Charbonnières (ancien maire)* : Maire jusqu'en 2008 ; *Volvic* : Conseiller, puis adjoint, puis maire (3 mandats) jusqu'en 2008. Parti socialiste. Hospitalier ; *Sayat* : Ingénieur agronome, élu en 1977 premier adjoint, maire depuis 1983. Représentant de VSV au sein du comité de pilotage du Grand Clermont et membre du bureau du Grand Clermont ; *Chanat* : Élu conseiller en 1995 et maire depuis 2001. Travaille chez Michelin ; *Pulvérières* : Élu adjoint de 1977 à 2008, puis Maire depuis 2008. Agriculteur ; *Saint-Ours* : Conseiller depuis 2001. Élu maire en 2008. Sans Étiquette. Retraité de la gendarmerie

- 6 Syndicat mixte.
- 7 Population active : actifs ayant un emploi et chômeurs.
- 8 Bien qu'initialement elles étaient orientées vers une intercommunalité avec les communes de la chaîne des Puys. Mais ce projet a avorté en raison du choix de deux communes d'entrer dans l'intercommunalité du Grand Clermont.
- 9 Cette commune appartenait d'ailleurs au syndicat mixte des Combrailles, aujourd'hui organisé en Pays, comme Saint-Ours et Pulvérières.
- 10 Les communes concernées ont voté favorablement. Le préfet souhaite attendre la fin de l'élaboration des SCOT du Pays des Combrailles et du Pays du Grand Clermont avant de donner son accord.
- 11 Sachant que VSV dispose des deux compétences obligatoires dévolues à une communauté de communes : l'aménagement de l'espace et le développement économique.
- 12 Un maire de VSV, entretien.
- 13 Un maire de VSV, entretien
- 14 Ce travail a mis en forme l'existant, sans réellement produire de changement politique et collectif. Pour aller plus loin : SITELLE, 2004.
- 15 La notion de ressource territoriale est entendu au sens de Gumuchian et Pecqueur, 2007.
- 16 La communauté de communes est en taxe professionnelle unique.
- 17 Jacques Chevallier évoque une double crise : celle du gouvernement (perte des moyens de gouvernement et perte de légitimité) et celle du civisme (délitement du politique et du collectif). (Chevallier, 1996) ; Pierre Rosenvallon résume le propos par une heureuse formule : « La minorité n'est plus la « petite part » (devant s'incliner devant une « grande part ») : elle est devenue une des multiples expressions diffractées de la totalité sociale. La société se manifeste désormais sous les espaces d'une vaste déclinaison des conditions minoritaires. "Peuple" est désormais aussi le pluriel de "minorité" » (Rosenvallon, 2008)
- 18 Sur ce point, lire également Debarbieux, 2006.
- 19 La territorialité représente la manière dont les acteurs utilisent l'espace symboliquement (représentations) et concrètement (pratiques spatiales) qui, d'une part, résultent d'une appropriation de l'environnement avec lequel ils doivent composer (agencements spatiaux) et, d'autre part, répond à l'attitude naturelle et nécessaire d'en tirer avantage (capital spatial, intentions, intérêts (Méasson, 2009).
- 20 Actuelle tendance de l'État. Voir Epstein, 2005.

---

### ***Pour citer cet article***

Référence électronique

Ludovic Méasson, « TERRITOIRE ET CONSTRUCTION DU POUVOIR COLLECTIF INTERCOMMUNAL – ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA PERIPHERIE CLERMONTOISE », *L'Espace Politique* [En ligne], 8 | 2009-2, mis en ligne le 15 novembre 2009. URL : <http://espacepolitique.revues.org/index1364.html>

---

**Ludovic Méasson**

Chercheur associé

UMR PACTE

[ludovicmeasson@yahoo.fr](mailto:ludovicmeasson@yahoo.fr)

---

### ***Droits d'auteur***

Tous droits réservés

---

**Résumé / Abstract**

Ce texte traite de la construction du pouvoir collectif en milieu urbain dans une perspective de développement durable. Celle-ci requiert l'émergence d'une capacité d'action collective à partir d'un ensemble d'entités territoriales – ici les communes – regroupées dans un espace commun - ici les territoires de projet. L'étude de la communauté de communes Volvic Sources et Volcans dans l'aire métropolitaine clermontoise met en évidence deux phases dans ce processus – l'établissement de la compatibilité entre les entités, puis l'établissement d'une interdépendance – qui se distinguent par leur mode de territorialisation : fragmentation, puis réinvention du territoire. Il ressort que ce processus engendre paradoxalement une forme de détachement territorial qui s'explique par les inégalités territoriales de pouvoir. L'efficacité des territoires de projet comme outil de développement durable sera alors discutée. Nous suggérons que l'approche territoriale du développement durable s'accompagne d'une prise en compte des inégalités territoriales de pouvoir qui pourrait donner lieu à une ingénierie territoriale politique.

**Mots clés :** intercommunalité, territorialisation, enjeux de pouvoir, capacité d'action, Volvic

**TERRITORY AND INTER-MUNICIPALITY COLLECTIVE CAPACITY.  
LEARNINGS FROM THE PERI-URBAN AREA OF CLERMONT-  
FERRAND**

This text concerns the construction of a political collective capacity in urban areas. This process involves the emergence of a collective action capacity from different territorial components, here the municipality councils gathered in a common area of planning called "the territory of project". The case of Volvic Sources et Volcans in Clermont-Ferrand metropolis context (Massif central, France) shows two phases of this process: implementation of compatibility and, then, interdependence building between stakeholders. Each of them is distinguished by a specific territorialisation mode: fragmentation and, then, invention of a common territory. This process results from the disparities of political power through the area and leads to a kind of disconnection from the content of the territory. This study opens a discussion on the efficiency of the "territories of project" as a sustainable development tool. We think that a territorial approach of sustainable development needs to work on territorial disparities of political power, and we suggest that political territorial engineering could be elaborated.

**Keywords :** municipal cooperation, territorialisation, politics, collective political capital, Volvic