

Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) réunion du 29 septembre 2015



Présentation du projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) des Pyrénées-Atlantiques

Septembre 2015

1. Cadre législatif

2. Etat des lieux de l'intercommunalité dans le département
3. Propositions de rationalisation des EPCI à fiscalité propre (partie A)
4. Annexes concernant les EPCI à fiscalité propre (A1 à A20)
5. Proposition de rationalisation du réseau des syndicats
6. Annexes concernant la rationalisation du réseau des syndicats (B1 à B7)

L'élaboration du Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)

L'article L. 5210-1-1 du CGCT* prévoit que les préfets sont chargés d'élaborer, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et d'un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice, un schéma départemental de coopération intercommunale qui doit être arrêté avant le 31 mars 2016.

* annexe A21

Les modalités de la concertation sur le projet de schéma :

1ère étape : Le projet de schéma préparé par les services de l'Etat est présenté par le préfet à la CDCI (le 29 septembre 2015).

2ème étape : Il est transmis sans délai, pour avis (avis simple à ce stade), à tous les conseils municipaux et organes délibérants des EPCI du département. Ils se prononcent dans un délai de 2 mois (approximativement octobre et novembre). A défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

3ème étape : le projet de SDCI et les avis émis au cours de la 2ème étape sont adressés aux membres de la CDCI qui dispose d'un délai de 3 mois (approximativement décembre 2015 à février 2016) pour émettre un avis sur le projet de SDCI. Les propositions de modification adoptées à la majorité des 2/3 de ses membres sont intégrées au projet de SDCI sous réserve de leur conformité aux obligations, objectifs et orientations prévus aux I à III de l'article L.5210-1-1 du CGCT.

L'achèvement de l'élaboration du schéma

Le schéma, le cas échéant amendé dans les conditions précitées, doit être arrêté par le préfet avant le 31 mars 2016.

Il est procédé à sa publication et à sa mise en ligne sur le site internet de la préfecture.

Le schéma ainsi élaboré est révisé selon la même procédure tous les 6 ans.

La mise en œuvre du SDCI

Elle débutera dès la publication du schéma et s'achèvera **avant le 31 décembre 2016** dans les conditions prévues aux articles 35 et 40 de la loi NOTRe* qui confèrent au préfet des pouvoirs temporaires destinés à faciliter la déclinaison du schéma.

Les arrêtés de projet de périmètre, projet de fusion ou projet de dissolution figurant dans le schéma doivent être pris avant le 15 juin 2016.

Ils sont soumis aux conseils municipaux et EPCI concernés qui disposent d'un délai de 75 jours pour se prononcer. Si l'expression d'un accord, dans les conditions de majorité prévues par la loi, se dégage, le préfet prend l'arrêté de périmètre, de fusion ou de dissolution avant le 31 décembre 2016.

* annexe A22 : mise en œuvre du SDCI (art. 35 et 40 de la loi NOTRe)

La mise en œuvre du SDCI

A défaut d'accord au stade de la consultation des communes et EPCI, le préfet peut néanmoins poursuivre la procédure en sollicitant l'avis de la CDCI, laquelle peut amender le projet du préfet à la majorité des \square de ses membres (procédure dite du « passer-outre »). Le projet, sauf à être abandonné, doit intégrer ces modifications sous réserve de leur conformité aux objectifs et orientations fixées par l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Si le projet initial du préfet n'est pas mené à terme (soit par abandon après le stade de la consultation des conseils municipaux et EPCI dans l'hypothèse d'une absence d'accord, soit par abandon après l'avis de la CDCI si le préfet a mis en œuvre la procédure du « passer-outre »), le préfet peut proposer un nouveau projet proposant un périmètre différent.

Les obligations, objectifs et orientations du SDCI

Conformément à l'article L. 5210-1-1 du CGCT, le SDCI doit nécessairement prévoir :

- une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre
- la suppression des enclaves et discontinuités territoriales (sauf pour les communes enclavées dans un autre département)

et doit s'inscrire dans le respect des objectifs de :

- **renforcement des intercommunalités**
 - par leur redimensionnement avec le relèvement du seuil minimal de population à 15000 habitants, sauf adaptation
 - par une meilleure cohérence spatiale (au regard des bassins de vie, unités urbaines, SCOT, PETR...)
 - par un accroissement de la solidarité financière et territoriale
- **réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes**
 - par la suppression des syndicats faisant double emploi avec d'autres syndicats ou avec des EPCI à fiscalité propre, n'ayant plus d'activité depuis plusieurs années ou dont l'objet est achevé
 - par la modification de leur périmètre ou le prononcé de leur fusion

1. Cadre législatif
- 2. Etat des lieux de l'intercommunalité dans le département**
3. Propositions de rationalisation des EPCI à fiscalité propre (partie A)
4. Annexes concernant les EPCI à fiscalité propre (A1 à A20)
5. Proposition de rationalisation du réseau des syndicats
6. Annexes concernant la rationalisation du réseau des syndicats (B1 à B7)

Etat des lieux de l'intercommunalité dans les Pyrénées-Atlantiques

- 29 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (3 CA et 26 CC) + 1 CC dont le siège social se situe dans les Hautes-Pyrénées
- 223 syndicats

- 19 communautés de communes sur 29 (33%) n'atteignent pas le seuil des 15 000 habitants
- 6 communautés de communes sur 29 (20%) n'atteignent pas le seuil des 5 000 habitants
- 6 communautés de communes (20%) sont composées de moins de 10 communes

Des syndicats trop nombreux sur des territoires réduits :

- 67% des communes appartiennent à 5 syndicats et plus
- 23% des communes financent au moins 7 syndicats
- près de 20% des syndicats ne sont composés que de deux communes,
- plus de 40% des syndicats regroupent moins de 5 communes

Des syndicats à faible ou modeste activité :

Sur les 223 syndicats qui ont leur siège dans le département, 99 sont recensés comme ayant une activité faible ou modérée :

- 2 syndicats n'ont eu aucune charge de fonctionnement (0 €) en 2014 ;
- 24 syndicats ont dépensé moins de 15 000 € de charges de fonctionnement par an sur les 3 derniers exercices clos ;
- 37 syndicats ont eu moins de 50 000 € de recettes de fonctionnement en 2014 dont 16 moins de 10 000 € ;
- 36 syndicats n'ont pas investi entre 2012 et 2014.

Au total, on peut constater :

- une superposition des niveaux de coopération intercommunale ;
- des conflits de compétences ;
- une productivité affectée ;
- des économies d'échelle non réalisées.

En conclusion, la situation de l'intercommunalité dans les Pyrénées-Atlantiques est identique au constat posé au plan national :

- Un développement de nos territoires qui serait plus dynamique sans une superposition excessive des structures intercommunales ;
- des objectifs de solidarité et de mutualisation de moyens qui pourraient être mieux pris en compte par une taille plus adaptée des groupements intercommunaux.

1. Cadre général
2. État des lieux de l'intercommunalité dans le département
- 3. Propositions de rationalisation des EPCI à fiscalité propre (partie A)**
4. Annexes concernant les EPCI à fiscalité propre (A1 à A20)
5. Proposition de rationalisation du réseau des syndicats
6. Annexes concernant la rationalisation du réseau des syndicats (B1 à B7)

Le département des Pyrénées-Atlantiques est marqué par la bipolarité. Il est l'héritier depuis 1969 des Basses Pyrénées qui rassemblaient dans une même circonscription administrative le Pays basque (295 970 hab.) et le Béarn (365 095 hab.).

Ainsi constitué de deux territoires à forte identité et aux caractéristiques très différentes, les structures publiques au sein du département sont souvent dupliquées au pays basque ou relayées via des antennes ou délégations.

Un même constat s'impose s'agissant du développement économique du territoire, avec d'un côté l'attractivité de Bayonne et de la côte basque, de l'autre celle de l'agglomération paloise.

Au niveau de la structuration territoriale, le Béarn s'avère plus morcelé que le Pays basque avec 389 communes en Béarn contre 158 au Pays basque, pour une population légèrement plus importante en Béarn. Cette structuration du territoire conduit logiquement à examiner la rationalisation de la carte intercommunale de façon différenciée en Béarn et au Pays basque.

LE BEARN

365 095 habitants

389 communes

19 intercommunalités + 1 dont le siège se situe dans les Hautes-Pyrénées :

- **une communauté d'agglomération centre qui compte 145 742 hab.**
- **18 communautés de communes**

dont :

13 communautés de communes sous le seuil des 15 000 habitants :

3 CC dont la population est comprise entre 10 000 et 15 000 habitants,

5 CC dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 hab.

5 CC dont la population est inférieure à 5 000 hab.

Constats concernant l'agglomération paloise :

Le bassin de vie, l'unité urbaine et le syndicat mixte du Grand Pau qui porte le SCOT dépassent très largement le périmètre actuel de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées (CAPP).

Les communautés de communes qui bordent la CAPP ont bénéficié ces dernières années d'un fort développement urbain, au détriment de l'agglomération paloise.

Dans le même temps, deux des EPCI qui jouxtent la CAPP, la CC du Miey-de-Béarn et la CC Gave et Coteaux, comptent moins de 15 000 habitants et ne peuvent pas être maintenus dans leur configuration actuelle au regard du III 1° de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

Propositions concernant la CAPP :

Extension du périmètre de la CAPP sur la frange ouest aux communes de :

Arbus, Artiguelouve, Aubertin, Aussevielle, Beyrie-en-Béarn, Bougarber, Denguin, Laroïn, Poey-de-Lescar, Saint-Faust, Siros et Uzein (c'est-à-dire les communes de la CC du Miey-de-Béarn moins les communes de Momas et Caubios Loos).

Extension du périmètre de la CAPP sur la frange est aux communes de :

Aressy, Bosdarros, Meillon, Rontignon, Uzos, Nousty, Soumoulou (c'est-à-dire les communes de la CC Gave et Coteaux moins les communes d'Assat et Narcastet et plus les communes de Soumoulou et de Nousty).

Cette proposition concilie les enjeux de développement du territoire de l'agglomération paloise tout en s'inscrivant dans l'objectif de rationalisation de la carte intercommunale. Le nouveau périmètre proposé assure une plus grande cohérence spatiale et renforce la CAPP dans son rôle de moteur économique et porte la population à 164 979 habitants.

Constats concernant le nord Béarn

3 EPCI à fiscalité propre :

La CC des Luys en Béarn (15 862 hab.)

La CC du canton de Garlin (3 732 hab.)

La CC du canton d'Arzacq (6 495 hab.)

2 d'entre eux ne peuvent pas conserver leur périmètre actuel, leur population s'avérant très inférieure au seuil minimal de 15 000 habitants.

Ces 3 EPCI ont des caractéristiques communes :

Le nord de la CC des Luys en Béarn, la CC du canton de Garlin et la CC du canton d'Arzacq constituent des territoires à dominante rurale, marqués par une faible densité de population (34,7 hab/km² pour la CC Arzacq, 26,7 hab/km² pour la CC Garlin), et connaissant des problématiques territoriales communes.

Propositions concernant le nord Béarn :

Fusionner la CC des Luys en Béarn avec les CC du canton de Garlin et du canton d'Arzacq et étendre ce périmètre aux communes de Momas et Caubios-Loos.

Cette proposition permet de :

- constituer une communauté de communes riche de 27 146 hab ;
- d'accroître la solidarité financière et la solidarité territoriale (entre les communes du nord plus rurales et les communes situées au sud plus urbaines).

Constats concernant le Béarn des Gaves :

4 EPCI à fiscalité propre :

- la CC Lacq-Orthez
- la CC de Salies de Béarn (7 994 hab.)
- la CC de Sauveterre de Béarn (4 598 hab.)
- la CC de Navarrenx (5 176 hab.)

La CCLO, avec 61 communes et 53 404 habitants, constitue d'ores et déjà un EPCI de taille intéressante. Un redimensionnement au regard des objectifs et orientations fixés par la loi n'apparaît pas nécessaire à ce stade, même si à l'avenir une fusion avec les autres territoires du Béarn des Gaves serait pertinente.

Les 3 autres EPCI, largement en dessous du seuil des 15 000 habitants, ne peuvent en revanche pas être maintenus dans leur configuration actuelle.

Ces 3 EPCI sont membres du syndicat mixte du Béarn des Gaves qui porte la compétence touristique.

Les CC de Salies de Béarn et de Sauveterre de Béarn partagent le même bassin de vie. Celui de Navarrenx est légèrement décentré mais de taille réduite.

Propositions concernant le Béarn des Gaves :

Fusionner les 3 EPCI à fiscalité propre :

- la CC de Salies de Béarn
- la CC de Sauveterre de Béarn
- la CC de Navarrenx

Et constituer ainsi une communauté de communes riche de 17 768 habitants autour d'une identité culturelle : le Béarn des Gaves

Cette proposition accroît la solidarité territoriale (territoire plus urbain au nord avec une densité de 57,8 hab/km² / territoire plus rural au sud avec une densité de 35,8 hab/ km²).

Constats concernant l'est du département :

4 EPCI à fiscalité propre :

La communauté de communes du canton de Lembeye (5284 hab.)

La communauté de communes du pays de Morlaàs (15 655 hab.)

La communauté de communes Ousse Gabas (12 319 hab.)

La communauté de communes du pays de Nay (25 137 hab.)

La CC d'Ousse Gabas ne peut pas se maintenir dans sa configuration actuelle car elle n'atteint pas le seuil minimal de 15 000 habitants. Si la CC du canton de Lembeye, dans la même situation, peut déroger à ce seuil eu égard à sa densité, cette option ne paraît pas devoir être retenue.

Les CC du pays de Morlaàs et du canton de Lembeye ont des habitudes de travail en commun et restent marquées par l'influence de Pau, tout en entretenant pour la CC Lembeye d'étroites relations avec le département des Hautes-Pyrénées (PETR Val d'Adour). L'option d'un rattachement à une CC des Hautes-Pyrénées n'a toutefois pas été retenue dans le projet de SDCI des Hautes-Pyrénées.

Les CC du pays de Nay et d'Ousse Gabas appartiennent au même bassin de vie : celui de Pau (excepté sur le petit bassin autonome de Pontacq).

Propositions sur le territoire du Pays de Morlaàs et du Vic-Bilh :

Extension de la CC du canton de Lembeye en Vic Bilh aux communes de :

Abère, Andoins, Anos, Arrien, Baleix, Barinque, Bernadets, Buros, Escoubès, Eslourenties-Daban, Espéchède, Gabaston, Higuères-Souye, Lespourcy, Lombardia, Lourenties, Limendous, Maucor, Morlaàs, Ouillon, Riupeyrous, Saint-Armou, Saint-Castin, Saint-Jammes, Saint-Laurent-Bretagne, Saubole, Sedzère, Serres-Morlaàs, Urost (soit les communes de la CC du pays de Morlaàs, moins la commune de Bédeille dont le rattachement à la CC Vic-Montaner est proposé et plus les communes de Lourenties et Limendous situées au nord de l'autoroute A64 et actuellement membres de la CC Ousse Gabas)

Cette proposition conduit à :

La constitution d'un nouvel EPCI redimensionné avec 21 655 habitants

Un renforcement de la solidarité financière et territoriale (entre les villes du nord plus rurales et les villes du sud plus urbaines).

Propositions sur le territoire du Pays de Nay :

Extension de la CC du Pays de Nay sur la frange nord ouest aux communes de : Assat et Narcastet

Extension de la CC du Pays de Nay sur la frange nord est aux communes de : Gomer, Hours, Barzun, Labatmale, Pontacq, Livron, Espoey, Lucgarier, Ger, Aast (c'est à dire les communes de la CC Ousse Gabas moins les communes de Nousty, Soumoulou, Laurenties, Limendous et Ponsons-Dessus dont le rattachement à la CC Vic Montaner est proposé).

Cette proposition conduit à :

Un élargissement modéré de la CC du Pays de Nay avec 35 649 habitants ;

Un accroissement de la cohérence spatiale ;

Une prise en compte des liens qui unissent Bordes et Assat (zones d'activités communes à l'origine du syndicat mixte Aéropolis et du SIVU Bordes-Assat).

Constats concernant le Haut Béarn :

5 EPCI à fiscalité propre :

La CC du Piémont Oloronais (24 538 hab.)

La CC du Josbaig (1 652 hab.)

La CC de la vallée de Barétous (3 148 hab.)

La CC de la vallée d'Aspe (2 787 hab.)

La CC de la vallée d'Ossau (10 066 hab.)

Dont 4 sous le seuil de population de 15 000 habitants (3 comptant moins de 5 000 habitants).

Les 5 EPCI sont membres du syndicat mixte qui porte le Pays d'Oloron-Haut Béarn et la compétence développement économique.

Propositions sur le Haut Béarn :

Fusionner les 5 EPCI à fiscalité propre et ainsi constituer une communauté de communes du Haut Béarn riche de 42 191 habitants et rassemblant deux bassins de vie, celui d'Oloron et celui d'Arudy.

Avec un rôle pivot pour le territoire d'Oloron eu égard à :

- sa position géographique de carrefour des vallées haut-béarnaises
- sa taille
- son expérience en matière d'intégration des compétences

Et des caractéristiques communes aux 3 vallées adjacentes : territoires de montagne, faibles densités (comprises entre 5 et 17 hab/km²).

Cette proposition concourt à un développement économique plus harmonieux sur l'ensemble du nouveau périmètre et à une reconnaissance de l'identité du Haut Béarn.

En conclusion, sur le Béarn, les propositions conduisent à :

Redimensionner les EPCI à fiscalité propre

Les procédures de fusion et d'extension de périmètre conduisent à réduire leur nombre de 19 à 7, la plus petite intercommunalité comptant, dans le projet de SDCI, 18 682 habitants.

Rationaliser les périmètres des EPCI à fiscalité propre

Les EPCI existants sont souvent sous-dimensionnés au regard des bassins de vie (ex : bassin de vie de Pau, bassin de vie d'Oloron, bassin de vie de Salies-de-Béarn).

La préexistence de syndicats mixtes portant un pays ou une compétence économique, ou touristique, témoigne de liens qui méritent d'être consolidés.

Favoriser la solidarité financière et territoriale

Notamment entre communes du piémont et communes de montagne, ou encore entre communes urbaines et communes plus rurales.

LE PAYS BASQUE

295 970 habitants

158 communes

Un Pays et un contrat territorial

2 communautés d'agglomération

8 communautés de communes

Le Pays basque : 2 CA et 8 CC

Une agglomération côte basque adour (ACBA) qui compte 124 703 habitants

Une agglomération sud pays basque (CASPB) qui compte 65 558 habitants

8 communautés de communes dont 6 se situent sous le seuil minimal de population de 15 000 habitants :

3 CC comptant entre 10 000 et 15 000 habitants

2 CC comptant entre 5 000 et 10 000 habitants

1 CC comptant moins de 5 000 habitants

Le Pays basque : Un pays et un contrat territorial

Le Pays basque, territoire à forte identité, s'est structuré et développé dans le cadre d'une double démarche :

- un contrat territorial (dans le prolongement de la convention spécifique 2001-2006 et du contrat territorial 2007-2013) en cours de renégociation dans le cadre du CPER 2014-2020 ;
- un dispositif de gouvernance souple qui associe les élus et les représentants de la société civile : le pays Pays basque.

Ce dispositif est issu d'une réflexion engagée dès 1992 avec la mise en place en juillet 1994 du Conseil des élus, en février 1995 du Conseil de développement.

Le pays a été entériné par arrêté préfectoral du 29 janvier 1997 créant le pays Pays basque, pris sur le fondement de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Les constats : un Pays basque littoral et un Pays basque intérieur aux caractéristiques distinctes

Le bassin de vie de Bayonne dépasse largement le territoire de l'ACBA.

Une première frange littorale couvre 50 % de la population du Pays basque.

Une deuxième frange, en partant du littoral, couvre 80 % de la population du Pays basque (elle recouvre le périmètre de l'ACBA, de la CASPB, de la CC Nive-Adour, de la CC Errobi, de la frange nord de la CC d'Hasparren). Le développement économique et urbain se concentre sur cette frange littorale.

Dans cet ordre d'idée, le SCOT de l'agglomération du Bayonne et du sud des Landes couvre cette même deuxième frange étendue à la CC du Pays de Bidache soit un ensemble cohérent de 6 intercommunalités.

Plus on s'éloigne du littoral et plus la densité de population est faible : de 1000 à 5000 hab. au km² sur le littoral, de 1 à 100 hab. au km² dans de nombreuses communes du Pays basque intérieur.

Les constats : une volonté des élus du Pays basque de disposer d'un nouveau mode de gouvernance et d'une reconnaissance institutionnelle sur le territoire du Pays basque

La création de nouveaux pays n'est plus possible. Les pays existants peuvent en revanche perdurer. C'est le cas du pays Pays basque. Pour autant, ce mode de gouvernance est désormais figé et guère susceptible d'évolution.

Les élus du pays basque ont, au Conseil des élus, manifesté le souhait de disposer d'un nouvel outil de gouvernance, plus intégré et disposant d'une fiscalité propre. Le Premier Ministre, écartant l'hypothèse d'une collectivité à statut particulier, a précisé, par lettre du 20 novembre 2013, que les outils de gouvernance de droit public, tels que rénovés par la loi NOTRe, permettent de répondre aux attentes exprimées par les élus du territoire. Depuis lors, un travail d'expertise technique a été engagé et porté à la connaissance des élus du Pays basque.

Proposition concernant le PAYS BASQUE :

la création d'une communauté d'agglomération du Pays basque

Le souhait de disposer d'une gouvernance unifiée, dotée d'une fiscalité propre, exprimée par les élus du Pays basque peut trouver réponse dans le cadre de l'évolution législative que traduit la loi NOTRe. Avec 6 communautés de communes sur 8 qui comptent moins de 15 000 habitants, le maintien des CC dans leur configuration actuelle n'est pas possible.

Pour répondre tout à la fois aux obligations, objectifs et orientations fixées par législateur et aux attentes formulées par les élus locaux, il est proposé sur le territoire du Pays basque :

la fusion des 10 EPCI à fiscalité propre qui le composent pour constituer une communauté d'agglomération Pays basque.

Cette proposition présente plusieurs avantages :

- une meilleure cohérence et une vraie réciprocité territoriales
- la définition d'une stratégie globale pour le Pays basque
- l'instauration d'un dialogue entre les élus d'un même territoire
- de meilleurs résultats en matière de développement économique avec une meilleure répartition des richesses et des entreprises sur le territoire
- la mise en œuvre de politiques publiques, jugées prioritaires par les acteurs locaux, à l'échelle du pays basque (en matière de développement économique, de logement et renouvellement urbains, de culture et de langue, de transports, de traitement des ordures ménagères...).

1. Cadre législatif
2. Etat des lieux de l'intercommunalité dans le département
3. Propositions de rationalisation des EPCI à fiscalité propre (partie A)
- 4. Annexes concernant les EPCI à fiscalité propre (A1 à A20)**
5. Proposition de rationalisation du réseau des syndicats
6. Annexes concernant la rationalisation du réseau des syndicats (B1 à B7)

ANNEXES A1 à A20 :

Cartographie relative aux EPCI à fiscalité propre

- Cartes relatives au périmètre des nouveaux EPCI à fiscalité propre
- Cartes relatives aux densités sur le périmètre des nouveaux EPCI à fiscalité propre
- Cartes relatives à la population au sein des nouveaux EPCI à fiscalité propre
- Cartes relatives aux bassins de vie et unités urbaines
- Carte relative aux schémas de cohérence territoriale