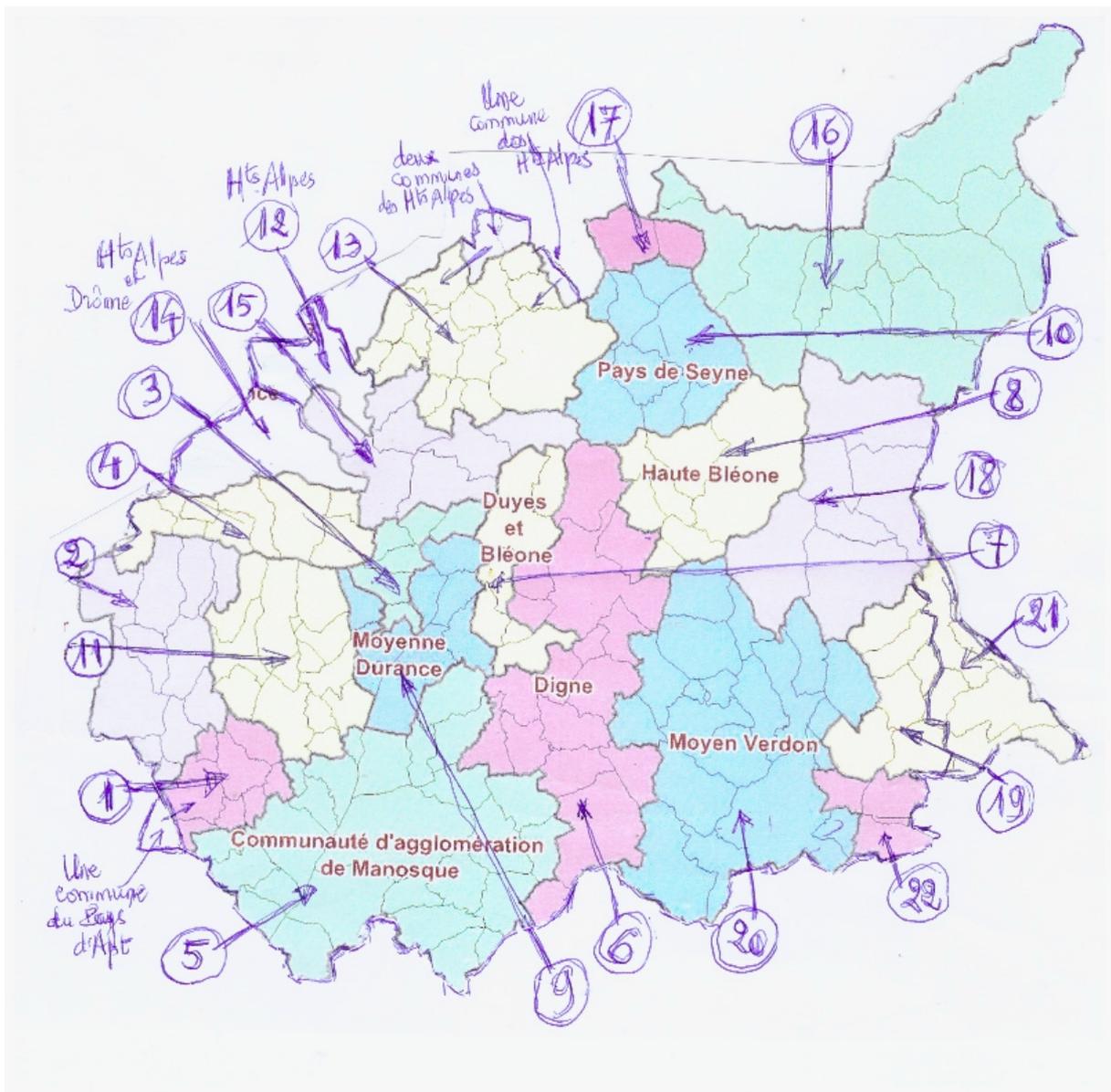


## **La deuxième restructuration de l'intercommunalité. Les propositions des préfets pour les Commissions Départementales de la Coopération Intercommunale (octobre 2015) 2 ème partie.**

Cette note est la suite exactement de la NOTE N° 163 qui étudiait cinq cas. Vous trouverez ici des études concernant quatre autres départements.

### **a) Département des Alpes-de-Haute-Provence.**

#### **Les EPCI après la restructuration de 2011.**



1. Communauté de communes de Haute-Provence, 8 communes, 5 491 habitants.
2. Communauté de communes du Pays de Banon, 12 communes, 3 479 habitants.
3. Communauté de communes de Lure-Vançon-Durance, 6 communes, 3 767 habitants.

4. **Communauté de communes de la vallée du Jabron**, 8 communes, 1 601 habitants.
5. **Communauté d'agglomération Durance-Lubéron-Verdon-Agglomération (Manosque)**, 26 communes, 63 007 habitants.
6. **Communauté de communes Asse-Bléone-Verdon (Digne)**, 17 communes, 24 108 habitants.
7. **Communauté de communes Duyes et Bléone**, 7 communes, 3 420 habitants.
8. **Communauté de communes de Haute-Bléone**, 6 communes, 1 805 habitants.
9. **Communauté de communes de Moyenne-Durance**, 8 communes, 1 722 habitants.
10. **Communauté de communes du Pays de Seyne**, 8 communes, 2 835 habitants.
11. **Communauté de communes du Pays de Forcalquier et de la Montagne de Lure**, 13 communes, 9 450 habitants.
12. **Communauté de communes de Laragnais, (Laragne-Montéglin) se trouve dans le département des Hautes-Alpes**, 7 communes, 6 370 habitants.
13. **Communauté de communes de la Motte-du-Caire-Turriers**, 15 communes, 2 838 habitants.
14. **Communauté de communes de Ribiers-Val-de-Méouge, C'est une communauté de communes interdépartementale et même interrégionale, avec sept communes dans les Hautes-Alpes et une commune dans la Drôme**, 8 communes, 2 070 habitants.
15. **Communauté de communes du Sisteronais**, 7 communes, 9 835 habitants.
16. **Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye (Barcelonnette)**, 14 communes, 7 724 habitants.
17. **Communauté de communes d'Ubaye-Serre-Ponçon**, 2 communes, 715 habitants.
18. **Communauté de communes du Haut-Verdon, Val d'Allos**, 6 communes, 2 367 habitants.
19. **Communauté de communes « Terres de Lumière » (Annot)**, Le 24 décembre 2 012, le préfet a pris un « arrêté de périmètre » fusionnant cette communauté de communes avec celle d'Entrevaux (21). Serait ainsi née le 1<sup>er</sup> janvier 2 013 la **communauté de communes Vaïre-Var**. Mais les élus, à l'unanimité se sont prononcés contre « une fusion qui ne respectait pas la volonté des élus ». Le préfet n'a pas osé passer de force et les choses en sont restées là. 7 communes, 1 922 habitants.
20. **Communauté de communes du Moyen-Verdon, (Castellane)** 18 communes, 5 388 habitants.
21. **Communauté de communes du Pays d'Entrevaux**, 6 communes, 1 437 habitants. Voir, plus haut le commentaire relatif à la communauté de communes « Terres de Lumière »
22. **Communauté de communes du Teillon**, 3 communes, 472 habitants.

Au nord du département se trouve la **communauté de communes interdépartementale du Pays de Serre-Ponçon**. Elle est composée de 9 communes, 6 dans les Hautes-Alpes et 3 dans les Alpes-de-Haute-Provence. Ces dernières pourraient rejoindre le Pôle du Sisteronais (voir plus loin)

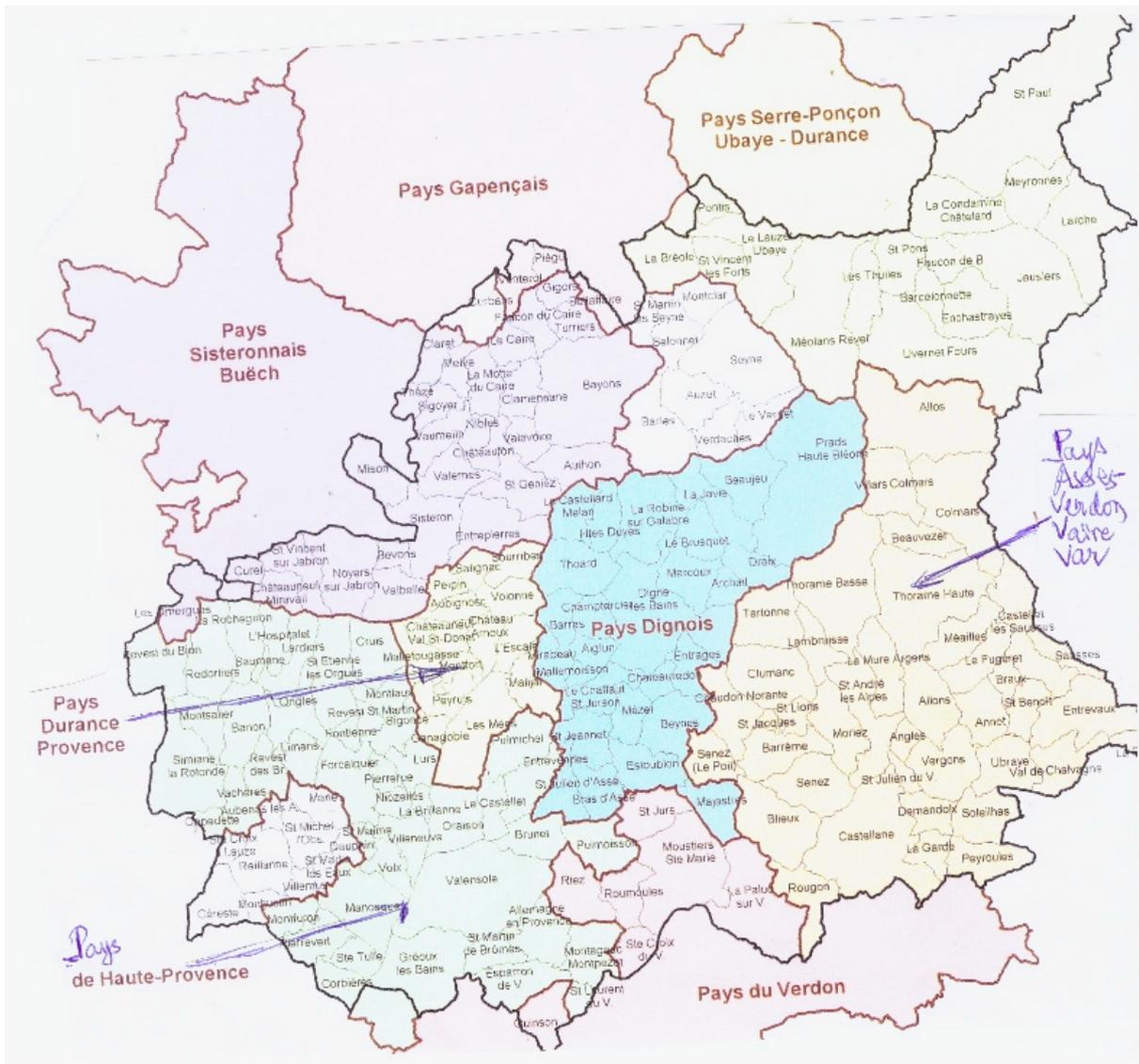
### Commentaires.

Le département des Alpes-de-Haute-Provence est très peu peuplé, avec une densité de population parmi les plus basses de France, ce qui le place dans la zone des dérogations prévues par la loi NOTRe. Le caractère montagnard établit de nombreuses barrières naturelles qui déterminent des limites pour les territoires.

Après la restructuration de 2 011, il comprend une communauté d'agglomération et 19 communautés de communes, plus deux communautés de communes extérieures au département, mais intégrées au schéma (12 et 19). Il existe d'ailleurs de nombreux franchissements de la limite départementale et dans les deux sens : des communes des Alpes-de-Haute-Provence appartiennent à des communautés de communes des départements voisins, et, inversement, des communes limitrophes des départements voisins appartiennent aux intercommunalités des Alpes-de-Haute-Provence.

Les EPCI ont le plus souvent des périmètres inférieurs aux bassins de vie. Deux villes seulement constituent vraiment ce que l'INSEE appelle des « aires urbaines » : Manosque et Digne-les-Bains. Il n'existe qu'un seul SCOT à partir de Manosque (5) Huit Pays sont inclus pour tout ou partie dans le territoire du département. Deux Parcs Naturels Régionaux (PNR) sont présents (Lubéron et Verdon), mais ils débordent largement les limites du

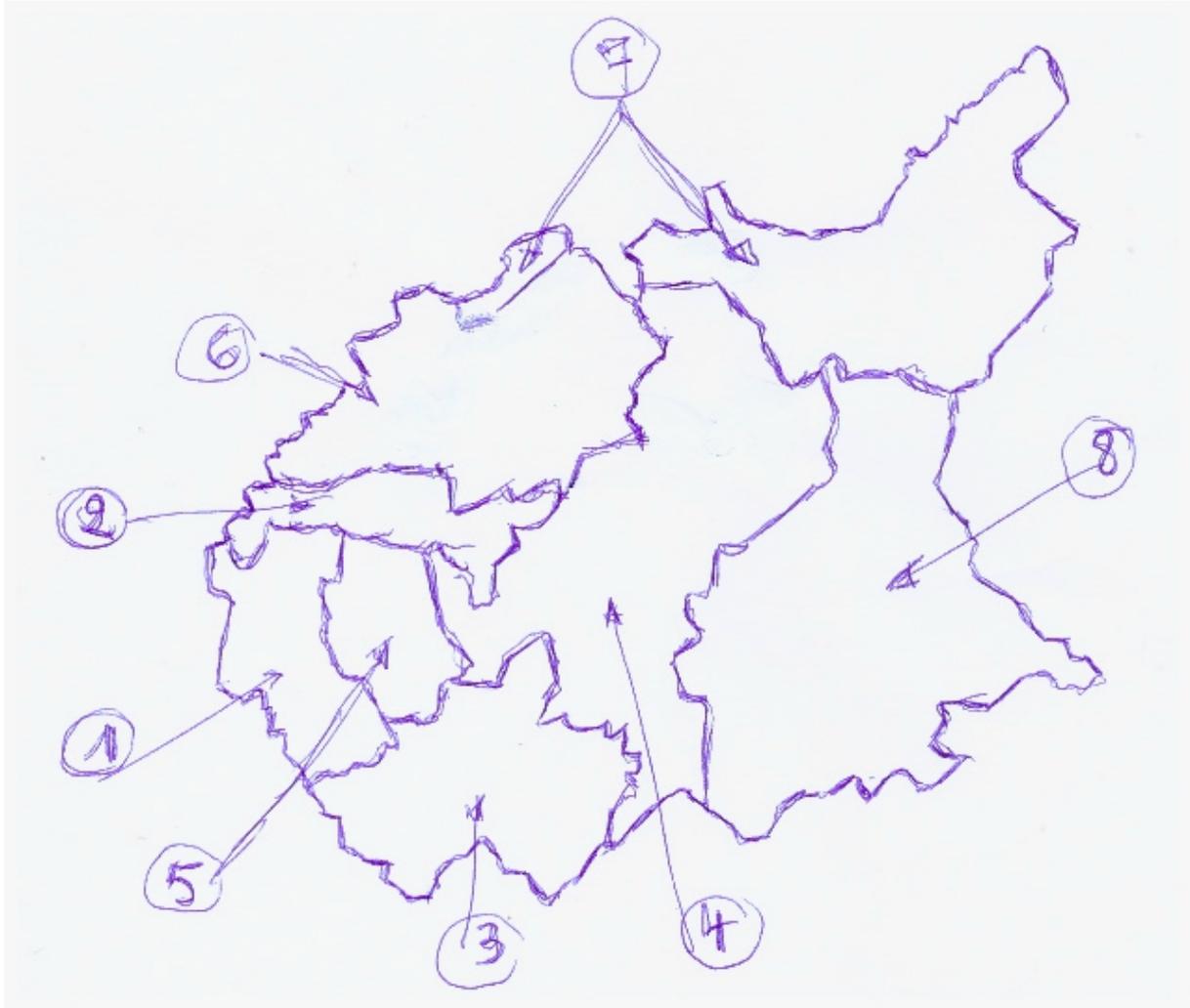
département. De nombreuses **communes nouvelles** créées ou à créer peuvent un peu modifier la donne.



Le schéma de 2 011 a intégré 13 communes isolées, mais n'a que partiellement touché les intercommunalités existantes. Ainsi, les communautés de communes sont seulement passées de 23 à 18 (plus une communauté d'agglomération). La tentative de la préfète de réduire l'intercommunalité à seulement 11 pôles, projet proposé initialement, a partiellement échoué. Le principe des pôles a été retenu, mais seuls cinq d'entre eux ont été acceptés : communauté de communes du Pays de Forcalquier (11), communauté de communes du Pays du Jabron (4), communauté de communes du Pays de la Haute-Provence (1), communauté d'agglomération du Pays de Manosque (5) et communauté de communes du Pays de Barcelonnette (Vallée de l'Ubaye) (16). Les autres projets préfectoraux ont été rejetés à la majorité qualifiée de la CDCI et même parfois à l'unanimité. (Remarque : le terme de Pays employé dans deux types de territoires de nature différente sème de la confusion).

### **Le projet de restructuration de l'intercommunalité dans le schéma de 2016.**

Il s'organise autour de **huit pôles**.



1. **Pôle de Banon-Haute-Provence.**
2. **Pôle Jabron Lure.**
3. **Pôle manosquin.**
4. **Pôle dignois.**
5. **Pôle du Pays de Forcalquier.**
6. **Pôle sisteronais.**
7. **Pôle ubayen (Barcelonnette).**
8. **Pôle du Verdon.**

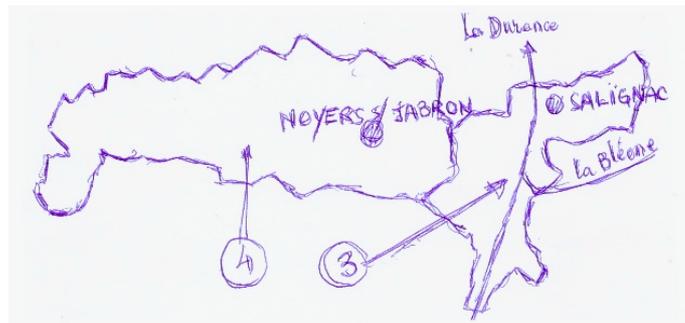
**1. Le Pôle Banon-Haute-Provence**, 20 communes et 8 170 habitants. Il serait constitué par la fusion de la communauté de communes de la Haute-Durance (1) et de la communauté de communes du Pays de Banon (2).

Le périmètre semble s'imposer : il est nettement délimité par le relief avec la montagne de Lure au Nord et le plateau d'Albion à l'Ouest. Il présente une homogénéité du paysage. Il est caractérisé par de l'agriculture, du tourisme et du tertiaire, avec un fort mouvement pendulaire de travail vers Forcalquier et vers Manosque. Néanmoins, c'est l'économie résidente qui domine.



**2. Le Pôle de Jabron-Lure**, 14 communes et 5 368 habitants, résultant de la fusion de deux communautés de communes : la communauté de communes de Lure-Vançon-Durance (3) et la communauté de communes de la vallée du Jabron (4).

Le territoire est situé au nord de la vallée de la Durance, au carrefour Durance-Bléone. Cette situation en fait traditionnellement un lieu d'échanges. Le territoire est axé sur deux bassins de vie, celui de Sault, dans le Vaucluse et celui de Sisteron dans les Alpes-de-Haute-Provence. C'est celui de Sisteron qui draine le plus d'emplois et de services marchands. La fusion permettrait de désenclaver la communauté de communes de Lure-Vançon-Durance, actuellement assez isolée.



**3. Pôle manosquin.** Le projet garde en l'état la communauté d'agglomération de « Durance-Luberon-Verdon-Agglomération » (5, dite DLVA), 26 communes et 63 007 habitants, résultant d'une fusion effectuée en 2 011.



**4. Pôle Dignois**, 46 communes, 47 716 habitants, résultant de la fusion de 5 communautés de communes, la communauté d'Asse-Bléone-Verdon (6), la communauté de communes « Duyes et

Bléone » (7), la communauté de communes de la Haute-Bléone (8), la communauté de communes de Moyenne Durance (9) et la communauté de communes du Pays de Seyne (10).

Ce projet qui a échoué en 2 011 semble tenir à cœur de l'administration de l'État qui développe très longuement les arguments en sa faveur, et qui pense créer là, au moins à terme, **une nouvelle communauté d'agglomération**, autour du chef-lieu du département.

« Il faut organiser durablement les territoires situés dans la partie centrale du département, autour de la ville chef-lieu ». Il faut « associer un patrimoine naturel attractif et les équipements nécessaires à la vie contemporaine ». Il en découle tout un discours sur la « complémentarité ». Ce pôle « pourrait constituer un véritable territoire de projet ». « Le désenclavement du bassin de vie est un enjeu majeur du département et seule une intercommunalité organisée à grande échelle peut peser dans les discussions d'aménagement des niveaux géographiques et politiques supérieurs, notamment en ce qui concerne la desserte ». L'unité est constituée par le fait que nous sommes en moyenne montagne, dans un environnement protégé, avec une économie de petites et moyennes entreprises et les équipements et services de la ville chef-lieu. Les attraits touristiques sont le thermalisme de Digne, des activités de moyenne montagne, au nord, le Verdon au sud. Il faut développer, à cette échelle une vraie stratégie de développement du tourisme. Les stations de ski de la communauté de communes de la Seyne doivent être développées et profiter de la proximité des zones urbanisées du littoral méditerranéen. Le Verdon est un atout majeur, en se tournant vers Moustiers-Sainte-Marie. Il faut aussi mieux organiser la gestion de l'espace dans la distribution des équipements et des activités : cela exige « un traitement cohérent de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ». Les transports en commun sont insuffisants : dans le bassin d'activités, aux déplacements pendulaires très importants, on utilise presque exclusivement la voiture ; la liaison ferroviaire Nice-Digne doit être améliorée. Les services à la personne liés au vieillissement de la population constituent un autre gisement de développement. L'hôtellerie et la restauration liées au thermalisme doivent être soutenus dans leur modernisation....

**Ce pôle remplit toutes les conditions nécessaires pour devenir une communauté d'agglomération.** On peut rappeler qu'il existe une dérogation sur les seuils nécessaires à la création d'une communauté d'agglomération, lorsque la ville centre est en même temps chef lieu du département. Conclusion du projet sur ce point : « La CA devrait permettre, avec une vue d'ensemble, de définir une stratégie de développement économique centrée autour d'activités diversifiées et complémentaires, d'attractivité, d'aménagement et de distribution des équipements et des activités sur l'ensemble du territoire ».



**5. Pôle du Pays de Forcalquier**, 13 communes, 9 535 habitants. Il reprend, tel quel, le territoire de la communauté de communes du Pays de Forcalquier-Montagne de Lure (11).



**6. Pôle du Sisteronais**, 39 communes, 21 101 habitants. Résultant de la fusion de quatre communautés de communes : communauté de communes du Laragnais (12), communauté de communes de la Motte-du-Caire-Terriers (13), communauté de communes de Ribiers-Val-de-Méouge (14) et de la communauté de communes du Sisteronais (15), avec de légères modifications des périmètres de ces intercommunalités : quelques communes entrent et quelques communes sortent.

C'est un pôle interdépartemental s'étendant sur une partie du territoire du Pays « Sisteron-Buëch », situé dans les Hautes-Alpes et, pour une commune, dans la Drôme, ce qui en fait aussi un Pôle interrégional entre PACA et Rhône-Alpes ! Cette partie, extérieure au département des Alpes de Haute-Provence, possède la même identité que celle qui est située dans les Alpes-de-Haute-Provence, en matière de développement économique, d'agriculture (arboriculture), de tourisme et de culture. Sisteron, axé sur la Durance, est un pôle de référence pour l'ensemble. Tous les habitants de la nouvelle entité pourront bénéficier des équipements de la ville-centre. Sisteron concentre la population active dans une zone d'activités très importante. Le territoire est aussi résidentiel et bien desservi (autoroute) dans l'axe Nord-Sud, tandis que les autres mobilités sont nombreuses, mais mal équipées en transports en commun. La fusion assure la complémentarité entre des zones rurales et une ville-centre bien dotée en équipements et en services



**7. Pôle Ubayene**, 16 communes, 3 439 habitants, créé par la fusion de la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye (16) et par la communauté de communes d'Ubaye-Serre-Ponçon (17).

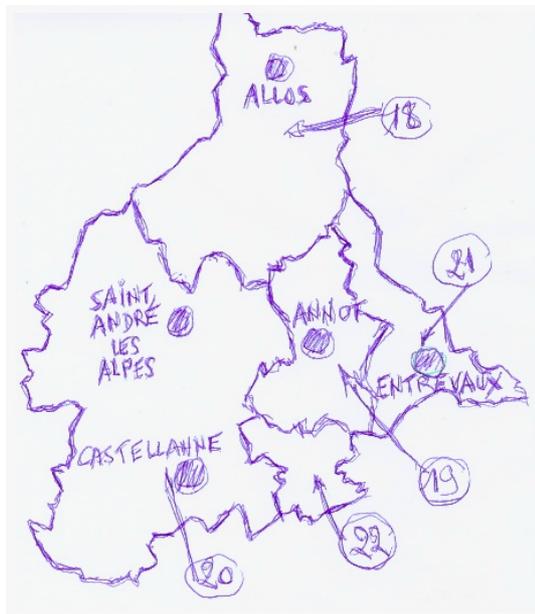
Le territoire est entouré de cols de haute altitude (Allos, la Cayolle, Restefond...\_le long de la frontière italienne). Il constitue une entité enserrée « où l'enclavement relatif a puissamment contribué à former un développement économique et humain original ». Le territoire est dans une situation

touristique privilégiée. Les sports d'hiver ont donné une impulsion nouvelle aux activités touristiques et permis la création d'emplois, enravant l'exode rural. Il existe aussi un tourisme estival. La fusion permettra de renforcer la stratégie touristique.



**8. Pôle du Verdon**, 41 communes, 11 343 habitants. Ce pôle résulte de la fusion de cinq communautés de communes : la communauté de communes du Haut-Verdon, Val d'Allos (18), la communauté de communes des Terres de Lumière (19), la communauté de communes du Moyen Verdon (20), la communauté de communes du Pays d'Entrevaux (21) et la communauté de communes du Teillon (22). Cet espace bénéficie d'une forte identité grâce à l'action du Pays Asse-Vaire,-Var-Verdon (A3V). Le projet de schéma chante les louanges de cette structure, « élément prépondérant dans la prise en compte et la réalisation de projets de développement sur l'ensemble du territoire, notamment dans les domaines du tourisme et du patrimoine » Pôle intermédiaire entre le Pays Dignois (Alpes de Haute-Provence) et le Pays des Alpes d'Azur (Alpes Maritimes) Au carrefour de vallées avec des bourgs-centres importants : Castellanne, Saint-André-les-Alpes, Allos-Colmars : hôpital, collèges, services publics. Le pôle constituera un levier indispensable pour la requalification du tourisme, axe de développement essentiel pour l'avenir. Il est difficile d'imaginer un développement économique dans le secondaire. Les concentrations de touristes, à Castellanne, l'été et à Allos, l'hiver, doivent être élargies dans l'espace et dans le temps : utilisation des inter-saisons, optimisation des infrastructures sur une plus longue période. Cependant les choses ne sont peut-être pas aussi simples et évidentes que l'expose le schéma. En 2011, les intercommunalités avaient bloqué le schéma préfectoral qui portait déjà sur leur fusion sur le même périmètre que celui du Pays, car ce dernier emplissait parfaitement son rôle d'initiateur des projets de développement, d'autorité organisatrice et de régulateur dans la mise en cohérence des actions et qu'il n'apparaissait pas nécessaire d'aller jusqu'à la fusion pour remplir des missions qui étaient déjà parfaitement assurées. Cependant, depuis cette date, les élus semblent avoir compris que la situation n'était plus la même qu'en 2011 et que la loi NOTRe était beaucoup plus impérative que celle de décembre 2010. Des situations objectives demeurent : les élus ne manifestent pas un grand désir de fusionner. **Si cela ne dépendait que des élus du territoire, on en resterait à la situation actuelle, car il y a une bonne complémentarité entre Pays et petites intercommunalités.** Pour imposer le projet de schéma, il faudra certainement forcer plus ou moins la main des élus. Des polarités centrifuges demeurent. La communauté de communes du Pays d'Entrevaux (21) ne partage pas en réalité le même bassin de vie que les autres communautés. Ses habitants sont tournés vers Puget-Théniers, dans les Alpes Maritimes et, plus globalement vers Nice. Une partie des communes (dont Entrevaux) souhaitent aussi être rattachées aux Alpes-Maritimes. Mais les communes des Alpes-Maritimes n'en veulent pas. C'est vrai aussi, mais dans une moindre mesure et avec plus d'hésitations pour la communauté de communes « Terres de Lumière » (19). Il faut aussi tenir compte du lissage des compétences et surtout des fiscalités qui sera difficile. Une communauté vit presque entièrement sous le robinet financier de l'EDF et de ses barrages. Comment construire une solidarité financière entre des communautés qui se sont très endettées pour aménager des stations de sports d'hiver et des communautés qui se sont montrées financièrement moins aventureuses ? **On voit bien qu'une fusion ne résulte pas d'un seul impératif**

**mathématique, mais engage de nombreux problèmes objectifs et subjectifs complexes.** Paradoxalement, à la lecture de l'argumentaire préfectoral lui-même et des propos élogieux sur le Pays ; on a vraiment l'impression que « s'il y a un grand territoire rural en PACA où il faudrait conserver la même organisation, c'est bien celui-ci ! »



### Commentaire.

La préfète du département des Alpes de Haute-Provence a tiré huit objectifs de sa lecture de la loi NOTRe :

1. La constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants. Mais les Alpes de Haute-Provence, avec la faible densité de sa population et sa situation en zone de montagne très compartimentée bénéficie de dérogations. C'est le seuil de 5 000 habitants qui s'impose ici.
2. La cohérence spatiale au regard, notamment, des unités urbaines, des bassins de vie et des SCOT.
3. L'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale.
4. La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes ( Tous les schémas départementaux de coopération intercommunale que nous étudions dans les trois NOTES 164, 165 et 166, comportent une longue partie concernant cette question que nous n'abordons pas ici)
5. Le transfert des compétences des syndicats supprimés aux EPCI.
6. La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et du respect des principes du développement durable.
7. L'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territorial et rural.
8. La prise en compte de la création des communes nouvelles (Elles sont nombreuses dans ce département, déjà créées ou à créer).

Pour les Alpes de Haute-Provence, cela se traduit plus concrètement par :

1. La constitution d'EPCI dont le seuil minimal de population est fixé à 5 000 habitants.
2. La rationalisation des périmètres des EPCI existants.
3. La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes.

4. « L'offre, aux EPCI et aux communes qui en sont membres d'une plus grande synergie et d'une capacité accrue de développement sur le plan économique aussi bien qu'en matière d'aménagement du territoire ». (« La création de la métropole Aix-Marseille-Provence ne manquera pas de faire écran aux communautés de communes sous-dimensionnées).
5. La redynamisation de la ville chef-lieu du département dans sa vocation tertiaire.

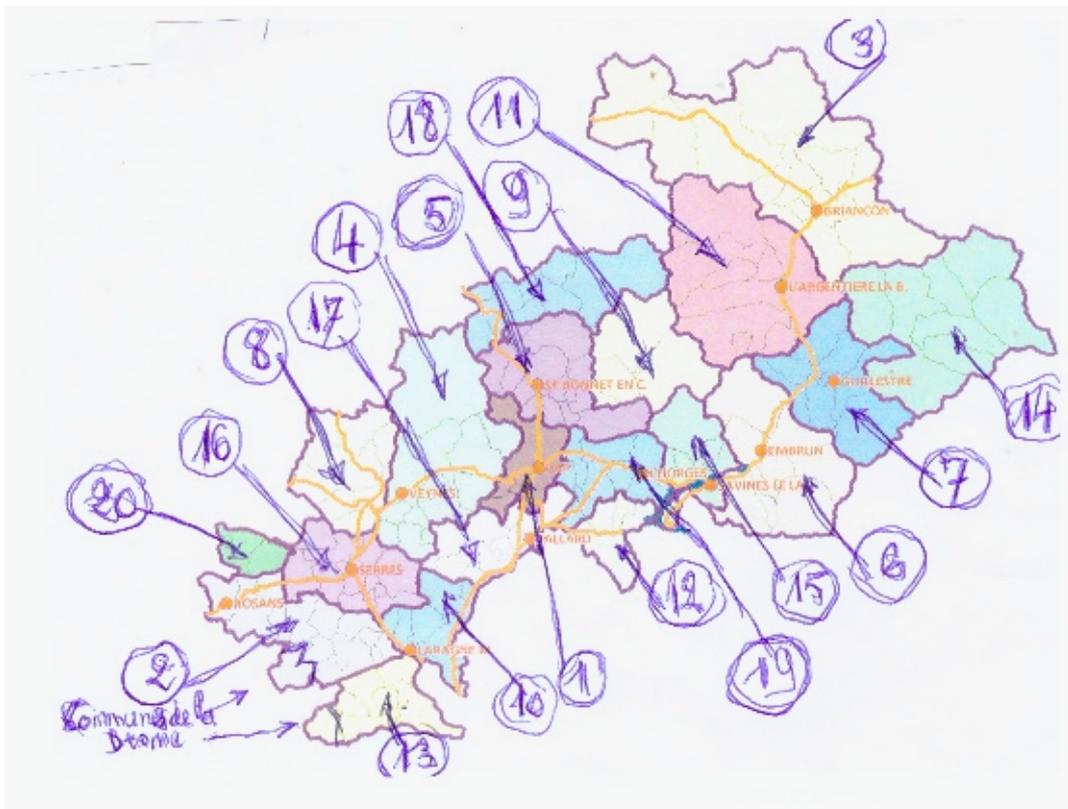
**« Il n'y a pas d'autres solutions que de favoriser l'émergence de projets plus larges et davantage intégrés »**

Il en découle, dit le schéma, la **définition de huit pôles dont deux communautés d'agglomération (une existante et une à créer)**. C'est en somme la reprise, en plus fort, de la volonté qui s'était heurtée, en 2 011, à la résistance des élus et aux votes négatifs de la CDCI. Que feront les élus cette fois-ci, face aux propositions préfectorales encore plus dérangeantes ?

## **b) Le département des Hautes-Alpes.**

### **État actuel de l'intercommunalité après la restructuration de 2 011.**

1. **Communauté d'agglomération de l'aire Gapençaise**, 3 communes, 42 052 habitants, créée un peu de force en 2 001, avec des communes qui n'étaient dans aucune intercommunalité, au nom de l'impératif d'achèvement de l'intercommunalité.
2. **Communauté de communes interdépartementale des Baronnies**, 15 communes, 2 248 habitants.
3. **Communauté de communes du Briançonnais**, 13 communes, 20 772 habitants.
4. **Communauté de communes de Buëch-Dévoluy**, 12 communes, 7 228 habitants.
5. **Communauté de communes du Champsaur**, 15 communes, 7 237 habitants.
6. **Communauté de communes de l'Embrunais**, 8 communes, 10 444 habitants.



7. **Communauté de communes du Guillestrois**, 8 communes, 5 794 habitants.
8. **Communauté de communes du Haut-Buëch**, 8 communes, 1 976 habitants.
9. **Communauté de communes du Haut-Champsaur**, 4 communes, 2 185 habitants.
10. **Communauté de communes du Laragnais**, 7 communes, 6 111 habitants, tournée vers Sisteron, voir l'étude précédente sur les Alpes de Haute-Provence.
11. **Communauté de communes du Pays des Écrins**, 9 communes, 6 622 habitants.
12. **Communauté de communes du Pays de Serre-Ponçon**, 9 communes, 2 424 habitants.
13. **Communauté de communes Ribiers-Val-de-Méouge**, 9 communes, 2 010 habitants. Tournée vers Sisteron, voir l'étude précédente sur les Alpes de Haute-Provence.
14. **Communauté de communes Escarton du Queyras**, 8 communes, 2 443 habitants.
15. **Communauté de communes du Savinois-Serre-Ponçon**, 7 communes, 2 237 habitants.
16. **Communauté de communes du Serrois**, 11 communes, 2 460 habitants.
17. **Communauté de communes Tallard-Barcelonnette**, 12 communes, 6 696 habitants.
18. **Communauté de communes du Valgaudemar**, 8 communes, 1 625 habitants.
19. **Communauté de communes de la vallée de l'Avance**, 9 communes, 7 677 habitants.
20. **Communauté de communes de la vallée de l'Oule**, 3 communes, 209 habitants.

### Commentaires.

En dépit d'une très large concertation entre les élus et les services de l'État, le SDCI de 2 011 a été un relatif échec n'obtenant seulement que l'intégration des six communes isolées, et réglant le cas de la commune de Gap. Cette dernière qui refusait depuis toujours de constituer autour d'elle une quelconque intercommunalité, parce qu'elle voulait conserver pour elle seule sa relative richesse, a été obligée de constituer une communauté d'agglomération a minima avec deux communes limitrophes.

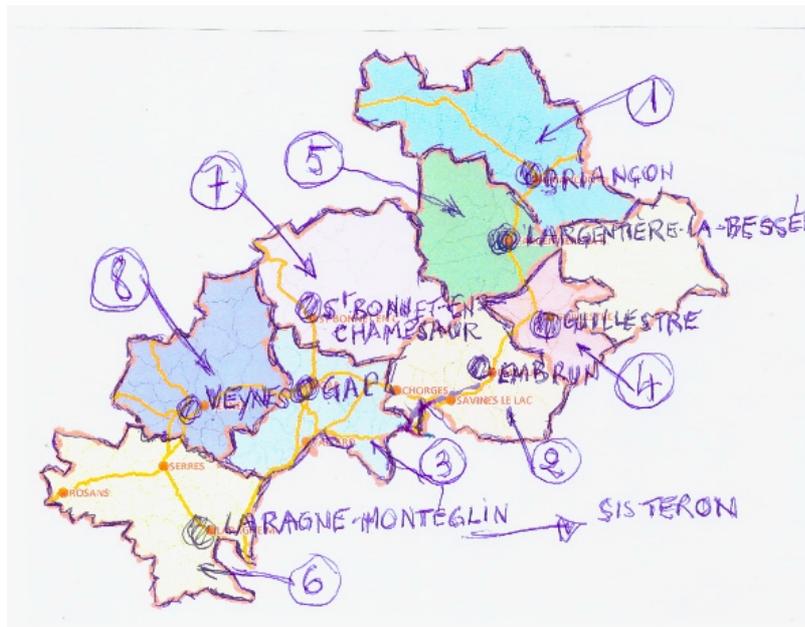
Il faut aussi savoir que la communauté de communes du Dévoluy s'est transformée en commune nouvelle, l'une des premières de France, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et s'est ainsi rattachée avec plus de poids dans le conseil communautaire de la communauté de communes du Buëch-Dévoluy (4). Il existe une autre commune nouvelle dans le Champsaur (5) et le mouvement de création de communes nouvelles pourrait s'accroître dans le département. (voir la NOTE N° 156).

En 2 011, les choses étaient donc restées en l'état, en ce qui concerne les communautés de communes. **C'est une résistance qui n'est plus possible aujourd'hui.** La loi NOTRe est impérative : quelles que soient les dérogations de montagne ou de faible densité, il est impossible de descendre en-dessous du seuil de 5 000 habitants. **Or, 10 communautés de communes de Hautes-Alpes ont moins de 5 000 habitants et sont donc condamnées à fusionner de gré ou de force.**

Comme dans beaucoup de départements où l'esprit de la coopération intercommunale et du développement local était peu répandu et où les communautés ne se sont créées que tardivement, les EPCI ont pour la plupart été calqués sur les cantons, sous l'impulsion, souvent solitaire, des conseillers généraux d'alors. Sauf exceptions (Champsaur, Valgaudemar), la société civile n'y a joué qu'un rôle mineur. Le redécoupage des cantons, consécutif à la nouvelle loi électorale des conseils départementaux, a complètement déstructuré ce système traditionnel, surtout dans l'ouest du département.

Il existe actuellement un SCOT autour de Gap. Un second est en cours de réflexion dans le Briançonnais.

Le département compte **huit bassins de vie** (selon la définition de l'INSEE). Ils sont identifiés et cartographiés ci-dessous. Le cas des Hautes-Alpes est particulièrement intéressant, car **c'est le découpage en bassins de vie qui a directement inspiré le préfet dans sa proposition actuelle.**



**1 Bassin de vie du Briançonnais.** Il correspond en gros à la communauté de communes du Briançonnais (3), sauf deux communes qui sont plutôt dans le bassin de vie de Bourg d'Oisans, dans l'Isère.

**2. Bassin de vie de l'Embrunais.** Il rassemble la communauté de communes de l'Embrunais (6) et la communauté de communes du Savinois-Serre-Ponçon (15).

**3. Bassin de vie de Gap.** Il rassemble la communauté d'agglomération de Gap (1), la communauté de communes de Tallard-Barcillonnette (17), deux communes de la communauté de communes du Buëch-Dévoluy (4), la communauté de communes de la vallée de l'Avance (19) et la communauté de communes du Pays de Serre-Ponçon (12).

**4. Bassin de vie du Guillestrois.** Il rassemble la communauté de communes du Guillestrois ((7) et la communauté de communes Escarton-du-Queyras (19).

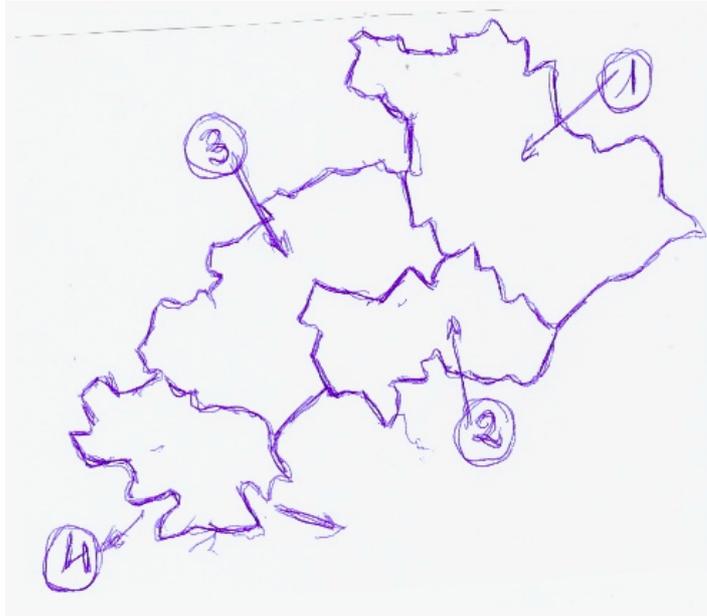
**5. Bassin de vie de Largentière-la-Bessée.** Il est constitué par la seule communauté de communes du Pays des Écrins (11).

**6. Bassin de vie de Laragne-Montéglin.** Il rassemble la communauté de communes de Ribiers-Val-de-Méouge (13), la communauté de communes interdépartementale des Baronnies (2) et la communauté de communes du Laragnais (10). Nous avons déjà dit que deux des trois communautés de communes (14 et 10) étaient de plus en plus tournées vers le bassin de vie de Sisteron dans le département voisin. Une entente entre les deux préfets sera nécessaire.

**7. Bassin de vie de Saint-Bonnet-en-Champsaur.** Il rassemble la communauté de communes du Champsaur (5), la communauté de communes du Valgaudemar (18) et la communauté de communes du Haut-Champsaur (9).

**8. Bassin de vie de Veyne.** Il rassemble la communauté de communes du Haut-Buëch (8), la communauté de communes de Buëch-Dévoluy (4), la communauté de communes du Serrois (16) et la communauté de communes de la vallée de l'Oule (20).

La restructuration de l'intercommunalité pourrait aussi s'adosser au découpage des Pays. Il y a **quatre Pays** dans le département des Hautes-Alpes (carte ci-dessous), mais le préfet a écrit dans le schéma : « **Les pays sont des meneurs de projets structurants sur le territoire, mais, à ce jour, il n'est pas envisagé de créer des intercommunalités à cette échelle.** En effet il semble déjà très difficile de réduire le nombre d'EPCI à huit. Comment envisager de les réduire à quatre !



**1. Pays des Grand Briançonnais, des Écrins au Queyras.** Il rassemble quatre communautés de communes au nord du département : communauté de communes du Briançonnais (3), communauté de communes Escarton-du-Queyras (14), la communauté de communes du Pays des Écrins (11), la communauté de communes du Guillestrois (7). Le Pays vient de passer en Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR).

**2. Pays du Savinois-Ubaye-Serre-Ponçon.** Il rassemble quatre communautés de communes autour du lac de Serre-Ponçon : communauté de communes du Pays de Serre-Ponçon (12), communauté de communes du Savinois-Serre-Ponçon (15), communauté de communes du Serrois (16) et communauté de communes de la vallée de l'Avance (19).

**3. Pays Gapençais.** Il rassemble la communauté d'agglomération de l'Aire Gapençaise (1) avec sept communautés de communes : la communauté de communes du Valgaudemar (19), la communauté de communes du Champsaur (5), la communauté de communes du Haut-Champsaur (9), la communauté de communes du Buëch-Devoluy (4), la communauté de communes du Haut-Buëch (8) et la communauté de communes de Tallard-Barillonette (17).

**Une partie seulement du Pays du Sisteronais Buëch** qui compte neuf communautés de communes, cinq dans le département des Hautes-Alpes et quatre dans les départements voisins (Alpes-de-Haute-Provence et Drôme).

## Les propositions préfectorales pour le nouveau SDCI de 2 016.

### Arrondissement de Briançon.

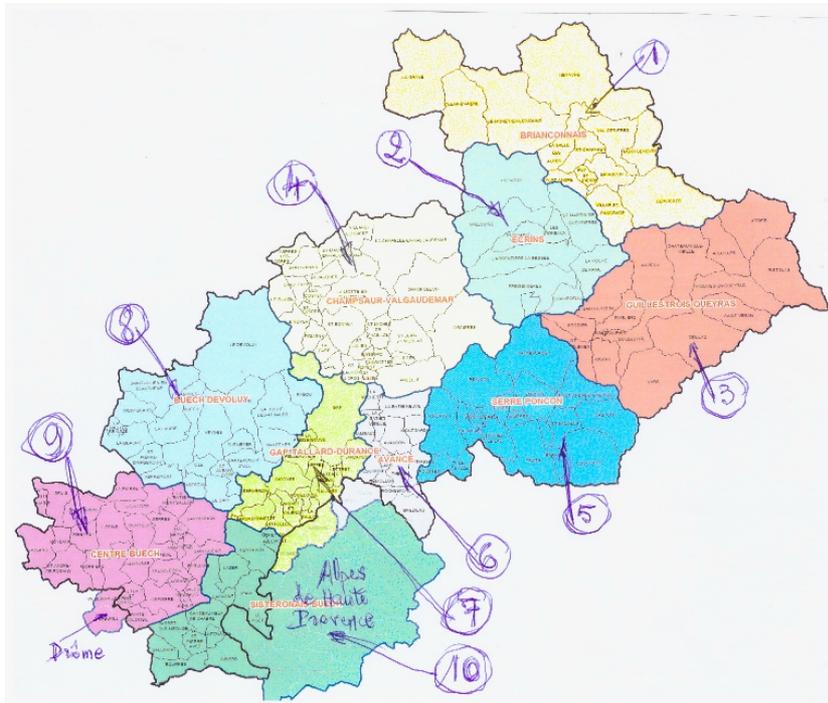
Il y a eu une concertation entre les élus, le préfet et le sous-préfet. Il a été décidé de passer à 3 EPCI au lieu de 4.

**1. La communauté de communes du Briançonnais,** 13 communes, 20 772 habitants. Pas de changement de périmètre par rapport à la situation actuelle. Il s'agit d'un territoire pertinent regroupé autour de la ville de Briançon. Deux stations de ski font partie de ce territoire : Montgenèvre et Serre-Chevalier. La communauté de communes a un fort potentiel touristique. La restructuration des offices de tourisme a déjà commencé.

**2. La communauté de communes du Pays des Écrins,** 9 communes, 6 622 habitants. C'est un territoire également fortement tourné vers le tourisme, avec un tourisme d'été (dans le cœur du Parc National des Écrins) et un tourisme d'hiver avec des stations de ski (Puy-Saint-Vincent, Vallouise....) Pas de changement de périmètre par rapport à la situation actuelle.

**3. La communauté de communes du Guillestrois-Queyras,** 16 communes, 8 237 habitants. La communauté de communes de l'Escadron du Queyras doit obligatoirement fusionner. La fermeture des cols la moitié de l'année lui laisse un seul accès permanent vers l'extérieur : la vallée du Guil et

donc Guillestre. Ce périmètre correspond à un bassin de vie. Il est centré sur le tourisme d'hiver, avec six stations de ski, mais aussi sur le développement plus récent d'un tourisme d'été. Il faut rappeler que cette fusion qui semble si évidente n'avait pas pu être réalisée en 2 011. Les élus du Queyras ne voulaient pas aller avec le Guillestois et les élus du Guillestois ne voulaient pas accueillir le Queyras. Que vont dire les élus aujourd'hui ?



### Arrondissement de Gap.

Une communauté d'agglomération et 15 communautés de communes couvrent ce territoire, mais 9 communautés de communes ont moins de 5 000 habitants. Le schéma prévoit de **passer de 16 à 7 intercommunalités.**

**4. La communauté de communes du Champsaur-Valgaudemar**, 27 communes, 11 047 habitants. Elle résulterait de la fusion 3 EPCI actuels : la communauté de communes du Haut-Champsaur (9), la communauté de communes du Valgaudemar (18 ) et la communauté de communes du Champsaur (5). Il existe déjà deux syndicats communs aux trois communautés et donc une certaine habitude de travailler ensemble : un syndicat pour le tourisme, un syndicat pour la gestion de la ressource en eau et la gestion du Haut-Drac. Le territoire correspond au bassin de vie de Saint-Bonnet-en-Champsaur (d'ailleurs cette dernière commune, avec deux de ses voisines vient de constituer une commune nouvelle). Il existe déjà une identité géographique et historique affirmée. Nous sommes en présence d'un territoire pertinent du point de vue économique : agriculture, tourisme... Il existe six stations de ski mais le tourisme estival est aussi vivant. L'espace appartient au Pays Gapençais et au Parc National des Écrins. Ce périmètre assure une bonne solidarité financière entre des communes à fort potentiel fiscal et des communes à faible potentiel fiscal.

**5. Communauté de communes « Autour du lac de Serre-Ponçon »**, 17 communes, 15 555 habitants. Elle résulte de la fusion de la communauté de communes de l'Embrunais (6), de la communauté de communes du Savinois-Serre-Ponçon (15) d'une commune de la communauté de communes de la vallée de l'Avance (19. Il s'agit de Chorges) et d'une commune de la communauté de communes du Pays de Serre-Ponçon (12). Le lac de Serre-Ponçon constitue un atout majeur pour le tourisme dans le département des Hautes-Alpes. Le but est de regrouper toutes les collectivités qui bordent ce lac dans une intercommunalité unique et forte, indispensable à la bonne gestion du tourisme d'été, mais aussi d'hiver (trois stations de ski). Embrunais et Savinois forment un seul bassin de vie. Les deux communautés sont déjà réunies dans un syndicat pour la collecte et la gestion des déchets et un syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de toutes les communes qui bordent le

lac. Il est donc logique de détacher deux communes riveraines d'autres communautés de communes pour assurer la cohérence du projet.

**6. Communauté de communes de la vallée de l'Avance et du Pays de Serre-Ponçon**, 16 communes, 7 227 habitants. Elle résulte de la fusion de la communauté de communes de la vallée de l'Avance (19), moins Chorges, et de la communauté du Pays de Serre-Ponçon (12), moins une commune. Les deux communautés de communes sont en dessous du seuil de 5 000 habitants. Il est inévitable de les regrouper. Elles ont une économie essentiellement tournée vers l'élevage et l'agriculture (arboriculture, maraîchage).

**7. Communauté d'agglomération de Gap-Tallard-Agglomération**, 15 communes, 48 748 habitants. La communauté d'agglomération de Gap a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2014, à la suite du SDCI de 2011 qui avait quelque peu forcé la main à la ville-centre, campant jusqu'alors dans son isolement et sa (relative) richesse. Gap n'avait alors accepté avec elle que deux communes périphériques. Il lui faut maintenant accepter 12 nouvelles communes, assez pauvres de la communauté de communes de Tallard-Barcellona (17). La cohérence territoriale voudrait d'ailleurs que deux communes des Alpes de Haute-Provence soient ajoutées à cet ensemble. Pour le moment, la communauté d'agglomération n'est qu'une intercommunalité de services (assainissement, transports, déchets ménagers...) Le préfet voudrait qu'elle devienne une intercommunalité de projets structurants. Il veut donc, à la fois, lui faire opérer une mutation quantitative et une mutation qualitative. Le bassin de Gap possède un bassin de vie et un bassin d'emploi encore plus vaste que le périmètre proposé ici. Il n'est pas impossible que des communes, appartenant à d'autres communautés de communes, demandent, à terme, leur rattachement à cet ensemble. C'est à Tallard que se trouve l'aéroport de Gap et un « aéropôle » important. C'est aussi sur la communauté de communes de Tallard que se trouve la principale zone d'activités. Le préfet considère que cet élargissement « constitue l'élément essentiel du futur schéma », mais il n'a pas gagné d'avance, car il est au-delà des obligations légales de la loi NOTRe.

**8. Communauté de communes de Buëch-Dévoluy**, 20 communes, 9 204 habitants. Elle résulte de la fusion de la communauté de communes du Haut-Buëch (8) et de la communauté de communes de Buëch-Dévoluy (4). La communauté de communes de Buëch-Dévoluy n'atteignant pas le seuil fatidique de 5 000 habitants a déjà voté le principe de son rattachement. Nous sommes dans le bassin de vie de Veyne. La fusion assure la cohérence spatiale et la solidarité financière.

**9. Communauté de communes du Centre-Buëch**, 29 communes et 5 146 habitants. Elle résulte de la fusion entre la communauté de communes interdépartementale des Baronnies (2), la communauté de communes du Serrois (16), la communauté de communes de la vallée de l'Oule (20) et d'une commune nouvelle (Garde-Colombe naît, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de la fusion de trois communes appartenant à trois communautés de communes différentes : communauté de communes du Laragnais, communauté de communes interdépartementale des Baronnies et communauté de communes du Serrois. Elle rassemble 549 habitants, ce qui permet à la nouvelle entité d'atteindre et de dépasser de peu les 5 000 habitants !) L'unité de cet ensemble n'est pas du tout évidente. Il existe des forces centrifuges qui écartèlent la communauté de communes avant même qu'elle soit créée, entre une polarité vers Veyne et une polarité vers Laragne. Les habitants eux-mêmes ont du mal à se situer. Les élus n'ont pas participé aux travaux préparatoires relatifs à l'avenir du Laragnais. Cependant, il existe une certaine habitude de travailler ensemble au travers de syndicats : déchets, gestion des rivières, activités de randonnées, Parc national des Baronnies... La problématique de tous ces territoires est identique : ruralité, isolement, caractère plus provençal que le reste du département.

**10. Communauté de communes interdépartementale du Sisteronais-Buëch**, Elle est à cheval sur trois départements : les Hautes-Alpes, les Alpes-de-Haute-Provence, et une commune sur la Drôme. 38 communes, 20 113 habitants. Elle rassemble donc la communauté de communes du Laragnais, sur les Hautes-Alpes (10), la communauté de communes de Ribiers-Val-de-Méouge, sur les Alpes de Haute-Provence, la communauté de communes du Sisteronais, sur les Alpes-de-Haute-Provence et la communauté de communes du Laragnais, sur les Hautes-Alpes (10). La situation territoriale est complexe avec deux communes nouvelles qui viennent encore changer la donne. Les élus de plusieurs communes contestent déjà ce projet et veulent changer de communauté de communes. Ils sont tiraillés entre le bassin d'emploi de Sisteron et celui de Laragne. Le préfet défend « un territoire de solidarité entre des entités rurales tournées essentiellement vers l'arboriculture (pommes, poires) et les communes de commerces et de services. Sisteron propose des activités industrielles importantes dans

son bassin d'emploi et un accès à l'autoroute. Certains ont lancé l'idée d'un « Grand Buëch », regroupant les trois derniers territoires proposés par le préfet, mais celui-ci écrit « qu'il n'a pas trouvé le consensus qui permettrait d'acter cette fusion ». Les discussions continuent et restent ouvertes.

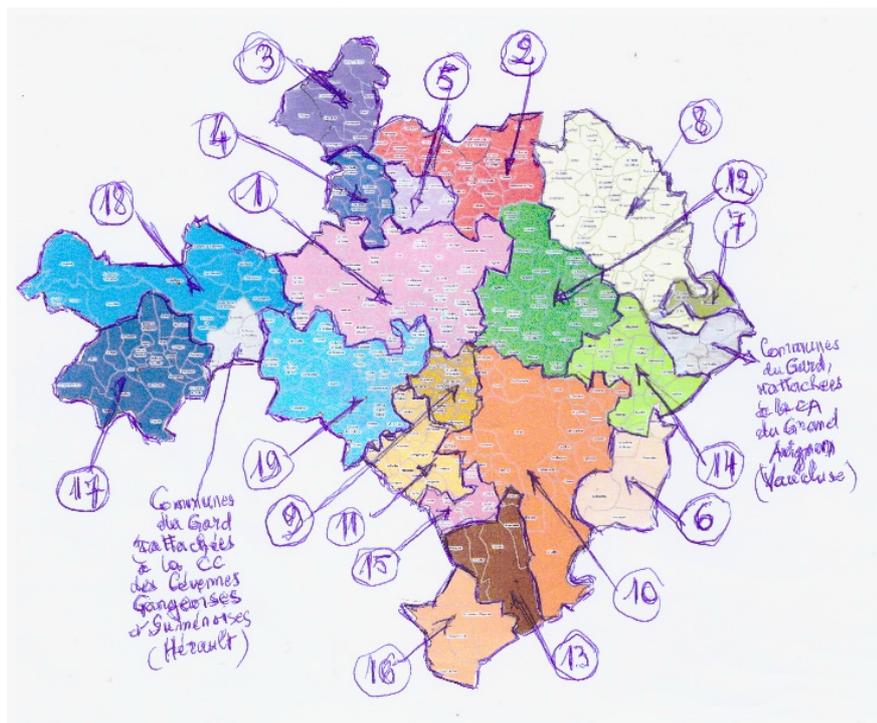
### Commentaire.

Malgré les prudences et l'argumentation du préfet, la discussion risque d'être compliquée au sein de la CDCI. Le schéma de 2 011, mis à part le cas de la ville de Digne, a montré la capacité de résistance des élus, mais dans une incontestable cacophonie dont l'État peut profiter. Il faut aussi tenir compte du fait que les mentalités ont beaucoup changé depuis 2 011 : le nombre de communes nouvelles déjà réalisées ou en projet en est la preuve. La loi NOTRe qui oblige maintenant à franchir le pas est considérée par tous comme très autoritaire, en dépit des dérogations qu'elle permet pour un département de montagne et de faible densité.

### c) Le département du Gard.

#### **État de l'intercommunalité après la restructuration de 2 011.**

1. **Communauté d'agglomération d'Alès-Agglomération**, 50 communes, 102 011 habitants.
2. **Communauté de communes Cèze-Cevennes**, 20 communes, 19 827 habitants.
3. **Communauté de communes des Hautes-Cévennes**, 10 communes, 3 757 habitants.
4. **Communauté de communes du Pays du Grand Combien**, 8 communes, 13 954 habitants.
5. **Communauté de communes « Vivre dans les Cévennes »**, 7 communes, 12 422 habitants.
6. **Communauté de communes de Beaucaire-Terre d'Argence**, 5 communes, 30 392 hab.
7. **Communauté de communes de la Côte du Rhône Gardoise**, 3 communes, 9 641 habitants.
8. **Communauté d'agglomération du Gard Rhodanien (Bagnol-sur-Cèze)**, 42 communes, 69 919 habitants.
9. **Communauté de communes Leins Gardonnenque**, 14 communes, 12 515 habitants.
10. **Communauté d'agglomération de Nîmes-Métropole**, 27 communes, 242 312 habitants.
11. **Communauté de communes du Pays de Sommières**, 17 communes, 21 200 habitants.
12. **Communauté de communes du Pays d'Uzès**, 34 communes, 27 538 habitants.
13. **Communauté de communes de la Petite-Camargue**, 5 communes, 24 762 habitants.



14. **Communauté de communes du Pont du Gard**, 17 communes, 24 781 habitants.
15. **Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle**, 10 communes, 25 525 habitants.
16. **Communauté de communes « Terre de Camargue »**, 3 communes, 20 406 habitants.
17. **Communauté de communes du Pays Viganais**, 22 communes, 10 486 habitants.
18. **Communauté de communes « Causses-Aigoual-Cévennes**, 16 communes, 8 766 habitants.
19. **Communauté de communes du Piémont Cévenol**, 34 communes, 20 935 habitants.

## **Commentaire.**

Avant la restructuration de 2 011, le Gard comportait 31 EPCI : 2 communautés d'agglomération et 29 communautés de communes (dont deux interdépartementales, une ayant son siège dans l'Hérault et l'autre dans l'Ardèche), ainsi que 12 communes isolées. Aujourd'hui (voir la carte ci-dessus) il existe 19 EPCI : 3 communautés d'agglomération ( par ailleurs 6 communes du Gard font partie de la communauté d'agglomération d'Avignon, dans le Vaucluse) et 19 communautés de communes (plus une communauté de communes interdépartementale dont le siège est placé dans l'Hérault).

L'année 2 011, celle de la première restructuration de l'intercommunalité, avait été fortement marquée par l'un des conflits les plus violents de France, médiatisé nationalement. Le maire UMP d'Alès, à la tête d'une communauté d'agglomération très pauvre, en ruine industrielle, voulait mettre la main sur la communauté de communes « Autour d'Anduze », au contraire très riche grâce à la fameuse bambouseraie et au petit train de Cévennes. Les gens d'Anduze ont résisté par tous les moyens et en particulier par une manifestation pacifique de refus de la fusion, durement réprimée par la police (plusieurs blessés hospitalisés). En fait, le schéma, qui a finalement réalisé la fusion, a été décidé dans la complicité totale du préfet de l'époque et du député-maire UMP d'Alès et il ne s'est pas trouvé une majorité des deux tiers de la CDCI pour soutenir l'indépendance d'Anduze. Les esprits ont été très marqués par ce conflit. Le préfet a changé. Sa proposition de schéma aujourd'hui semble montrer qu'il est plus prudent et conciliant que son prédécesseur, bien que venant du cabinet de Claude Guéant.

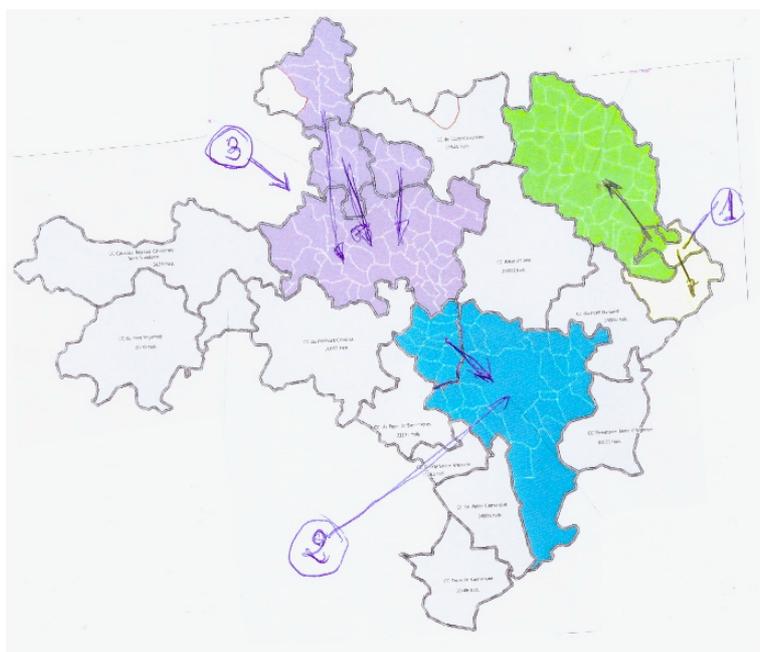
Comme le Gard possède déjà de grosses intercommunalités, au-dessus du seuil de la loi NOTRe, la restructuration de 2 016 peut être limitée. La communauté de communes des Hautes-Cévennes (3) ne peut rester en l'état, même en tenant compte du seuil dérogatoire de 5000 habitants, accordé aux zones de montagne. Trois communautés de communes ne peuvent prétendre à aucune dérogation et sont en dessous du seuil de 15 000 : la communauté de communes « Vivre en Cévennes » (5), la communauté de communes Leins-Gardonnenque (9), la communauté de communes de la Côte du Rhône Gardoise (7). Il faut donc les fusionner en totalité ou opérer l'éclatement des communes vers les communautés voisines.

Des rapprochements allant au delà des obligations légales ont été suggérées par des élus. Le préfet a fait savoir qu'ils pourraient être pris en compte dans le schéma définitif, par amendements de la CDCI. Il s'agit :

1. Du rapprochement de la communauté de communes Causses-Aigoual Cévennes (18), avec la communauté de communes du Pays Viganais (17) et avec la communauté de communes des Cévennes Gangeaises et Suméroises, du département de l'Hérault (voir la note N° 163).
2. Du rapprochement de trois communautés de communes du Gard : la communauté de communes des Terres de Camargue (16), de la communauté de communes de la Petite Camargue (13) et de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (15).
3. Du rapprochement de la communauté de communes du Pont du Gard (14) avec la communauté de communes du Pays d'Uzès (12).

À suivre...

## Les propositions du projet de schéma pour la restructuration de 2 016.



Le schéma qui procède à l'évidence a minima, ne propose que **trois opérations**.

**1. Disparition de la communauté de communes de la Côte du Rhône Gardoise (7) Extension du périmètre de la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien (8) :** cette dernière aura 43 communes et 73 005 habitants. Les impératifs de la loi NOTRe obligent la communauté de communes de la Côte du Rhône Gardoise à évoluer. En fait son territoire est écartelé entre une polarisation vers le nord ( Bagnols-su-Cèze et Pont-Saint-Esprit) et une polarisation vers le sud et Avignon. Le schéma propose de rattacher une commune de cet EPCI à la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien et deux communes à la Communauté d'agglomération du Grand Avignon, dans le Vaucluse. Le préfet du Vaucluse a intégré cette disposition dans le schéma de son département.

**2. Fusion de la communauté d'agglomération de Nîmes-Métropole (10) avec la communauté de communes de Leins Gardonnenque (9).** L'ensemble aura alors 41 communes et 257 918 habitants. Les élus ont exprimé le souhait que la communauté de communes n'éclate pas, ce qui aurait été une autre possibilité. C'est donc toute entière qu'elle fusionne. La plupart de communes de cet EPCI sont proches de Nîmes et certaines même limitrophes. Sauf une commune, elles sont toutes situées dans l'aire urbaine de Nîmes. En termes d'emploi et de services, l'attraction de Nîmes est puissante. Les déplacements pendulaires quotidiens sont très nombreux. Les deux EPCI sont situés dans le même bassin de vie et dans le même bassin d'emploi. Les transports en commun, routiers et ferroviaires facilitent ces déplacements. Les deux EPCI connaissant, tous eux, un dynamisme démographique très fort. Ils sont réunis dans un même SCOT et dans un même Pays. Les taux de fiscalité, voisins dans les deux EPCI, faciliteront la fusion. Le préfet affirme avec force que « Nîmes doit poursuivre sa montée en puissance, pour maintenir son rang de 3 ème pôle urbain dans la nouvelle grande région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, après Toulouse et Montpellier.

**3. Fusion de la communauté d'agglomération d'Alès-Agglomération (1) avec la communauté de communes de Hautes-Cévennes (3), la communauté de communes « Vivre en Cévennes » ( 5) et la communauté de communes du Grand Combien (4).** L'ensemble rassemblerait 75 communes et 131 897 habitants. Les deux premières communautés de communes doivent obligatoirement fusionner. La troisième pourrait bénéficier d'une dérogation zone de montagne. Alès poursuit donc son extension, cette fois sur un territoire considérable. Le préfet affirme que ces quatre EPCI « forment un ensemble géographique caractéristique du bassin cévenol à l'histoire commune » et qu'ainsi « on associerait des espaces urbains, péri-urbains et ruraux, tous constitutifs de l'identité

cévenole ». Il faudrait nous expliquer ce que cela veut dire ! C'est un territoire marqué par la fermeture des houillères et la nécessité d'une reconversion économique. Il a bien besoin d'une mutualisation des services : déplacements, accès aux soins, lycées, études supérieures, loisirs...

Tous les autres EPCI, c'est-à-dire 11 communautés de communes restent inchangés.

### Commentaires.

On a l'impression que le préfet a cherché à agir au minimum, face à un département complexe, traumatisé en 2 011 et assez rebelle. On peut aussi noter que le schéma suit les directives gouvernementales en favorisant l'urbain (Bagnols-sur-Cèze, Avignon, Nîmes et surtout Alès) au détriment des structures rurales. Le schéma consiste essentiellement à faire grossir les agglomérations.

Le schéma contient aussi une réflexion intéressante sur **les rapports entre les Pays et les nouvelles intercommunalités**. Il existe six Pays dans le Gard : deux ont un statut associatif : la Pays Uzège-Pont-du-Gard et le Pays du Gard rhodanien ; quatre ont un statut de syndicat mixte : le Pays Garrigues et Costière de Nîmes, le Pays du Vidourle-Camargue, le Pays des Cévennes et le Pays Aigoual-Cevenne-Vidourle. Le préfet affirme que **la loi NOTRE marque la suppression de la catégorie juridique des Pays** », et que « **les syndicats mixtes de pays seront dissous de plein droit à l'expiration du contrat de pays** ». Ils ne pourront subsister que s'ils modifient leurs statuts, s'ils se trouvent d'autres compétences et « **s'ils suppriment la mention de Pays** » ! Il doit cependant reconnaître, par ailleurs, qu'aucun des six pays « ne présente les conditions requises par la loi pour se transformer de droit en Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) ». Sans plus de précision.

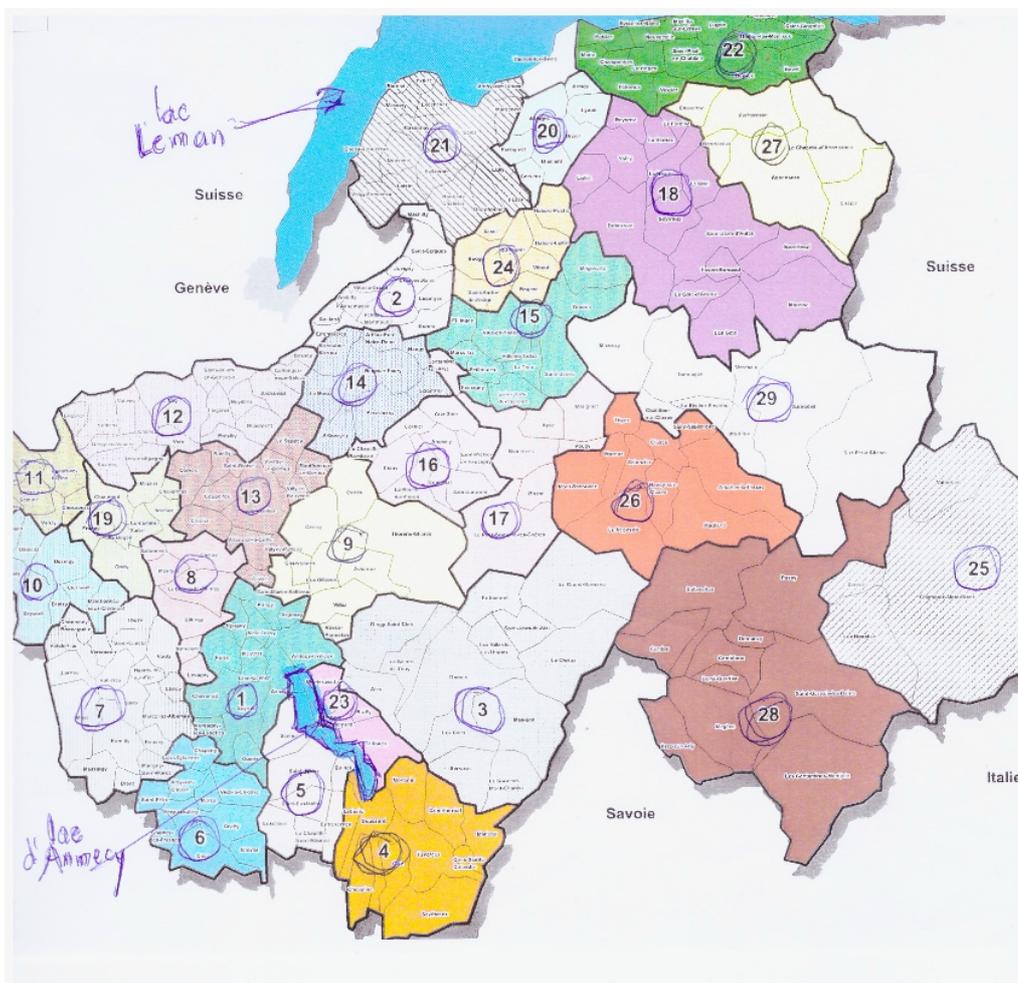
Enfin, le schéma rappelle qu'un **pôle métropolitain** a été créé le 21 décembre 2 012, entre Nîmes et Alès, pour des compétences assez étendues : actions métropolitaines de développement économique, actions métropolitaines en faveur de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, actions métropolitaines d'aménagement de l'espace (application des SCOT), actions métropolitaines sur les infrastructures et les services de transport.

### **d) Département de la Haute-Savoie.**

#### **État actuel de l'intercommunalité après la restructuration de 2 011.**

1. **Communauté de l'agglomération d'Annecy**, 13 communes, 139 817 habitants.
2. **Communauté d'agglomération d'Annemasse-Les Voirons-Agglomération**, 12 communes, 82108 habitants.
3. **Communauté de communes des Vallées de Thônes**, 13 communes, 18 340 habitants.
4. **Communauté de communes du Pays de Faverges**, 10, communes, 15 295 habitants.
5. **Communauté de communes de la rive gauche du lac d'Annecy**, 7 communes, 11 805 hab.
6. **Communauté de communes du Pays d'Alby-sur-Chéran**, 11 communes, 12 985 habitants.
7. **Communauté de communes du Canton de Rumilly**, 18 communes, 28 396 habitants.
8. **Communauté de communes « Fier et Usses »**, 7 communes, 14 232 habitants.
9. **Communauté de communes du Pays de la Fillière**, 9 communes, 17 149 habitants.
10. **Communauté de communes interdépartementale du Pays de Seyssel**, 11 communes, 8 communes dans la Haute-Savoie et 3 dans le département de l'Ain, 8 857 habitants.
11. **Communauté de communes de la Semine**, 7 communes, 3 601 habitants.
12. **Communauté de communes du Genevois**, 17 communes, 38 215 habitants.
13. **Communauté de communes du Pays de Cruseilles**, 13 communes, 13 758 habitants.
14. **Communauté de communes « Arve et Salève »**, 8 communes, 18 266 habitants.
15. **Communauté de communes des Quatre Rivières**, 11 communes, 17 854 habitants.
16. **Communauté de communes du Pays Rochois**, 9 communes, 25 236 habitants.

17. Communauté de communes « Faucigny-Glières », 7 communes, 25 667 habitants.
18. Communauté de communes du Haut-Chablais, 15 communes, 12 181 habitants.
19. Communauté de communes du Val des Usses, 8 communes, 6 301 habitants.
20. Communauté de communes de collines du Léman, 7 communes, 11 274 habitants.
21. Communauté de communes du Bas-Chablais, 17 communes, 36 705 habitants.
22. Communauté de communes du Pays d'Évian, 16 communes, 32 680 habitants.
23. Communauté de communes de la Tournette, 4 communes, 6 320 habitants.
24. Communauté de communes de la Vallée Verte, 8 communes, 7 347 habitants.
25. Communauté de communes de la vallée de Chamonix-Mont-Blanc, 4 communes, 14 193 habitants.
26. Communauté de communes « Cluses-Arve et Montagnes, 10 communes, 44 213 habitants.
27. Communauté de communes de la vallée d'Abondance, 6 communes, 4 990 habitants.
28. Communauté de communes du Pays du Mont-Blanc, 10 communes, 44 548 habitants.
29. Communauté de communes des Montagnes du Giffre, 8 communes, 11 560 habitants.



### Commentaire.

La Haute-Savoie est parmi la trentaine de départements qui, faute de consensus, n'a pas réussi à adopter un SDCI avant le 31 décembre 2 011, date-butoir fixée par la loi du 16 décembre 2010. On se souvient qu'au début 2 012, le premier ministre François Fillon a demandé aux préfets de ces départements « d'assouplir les délais de réalisation des SDCI », sans fixer de nouvelle date limite. La présidentielle approchait et le candidat-président sortant n'avait pas envie de se mettre une grande quantité d'élus locaux à dos. Ceux-ci avaient

souligné que le délai accordé était trop serré et qu'il fallait du temps pour qu'ils puissent se concerter et envisager des solutions alternatives aux propositions du préfet. Le quinquennat s'est terminé sans changements et, depuis, les choses sont à peu près restées en l'état.

Le préfet a cependant réussi à intégrer à un EPCI les 44 communes isolées, sauf une. Thonon-les-Bains est restée isolée à cause de l'annulation de son intégration, par vice de forme. Depuis 2011, de nouvelles communautés sont même nées et de légères modifications de périmètres ont été réalisées, pour deux autres communautés de communes. La carte montre que nous avons aujourd'hui **29 EPCI, 2 communautés d'agglomération et 27 communautés de communes.**

### **Les analyses préfectorales.**

Le projet de schéma de la Haute-Savoie est très détaillé et contient, en particulier un argumentaire particulièrement détaillé de la part du préfet. Il répète plusieurs fois que son objectif prioritaire est « de conforter la compétitivité administrative de la Haute-Savoie. Il faut aussi « favoriser la maîtrise des dépenses publiques au travers d'économies d'échelle et de la rationalisation des services publics ». Le but est aussi « l'émergence d'intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoires ».

Au delà de la seule restructuration territoriale, on trouve dans ce projet une grande préoccupation vis-à-vis du **coefficient d'intégration fiscale (CIF)** qui reflète le poids financier du nombre et de l'importance des compétences transférées par les communes à l'intercommunalité. Le projet contient de très nombreuses recommandations à ce sujet. « De nombreuses intercommunalités ne bénéficient pas encore d'un transfert de services suffisant pour prendre en charge, pour le compte de leurs membres, les politiques de développement de leur territoire. De plus, un faible CIF désavantage les communautés vis-à-vis de la distribution de la DGF.

Le préfet pense que l'enjeu principal est « de maîtriser les dépenses de fonctionnement pour maîtriser une capacité d'investissement à un niveau adéquat de services à la population ». Il espère obtenir le soutien des élus « qui veulent soutenir la commande publique et le BTP, tout en limitant la pression fiscale sur les ménages et sur les entreprises ». Pour ce faire la restructuration des intercommunalités, qui n'est pas une fin en soi, est indispensable.

Si les services publics se sont améliorés, leur mise en place n'a pas été accompagnée d'une forte mutualisation des moyens. La montée en puissance des intercommunalités n'a pas été accompagnée d'une diminution notable des moyens des communes. Il est nécessaire maintenant « d'apporter une réponse sans cesse plus efficace au besoin des services publics de proximité. **« Les citoyens ont besoin d'institutions publiques fortes, économes, capables de gérer les problèmes auxquels ils sont confrontés, plutôt que d'institutions malingres et isolées ».** « L'intégration croissante à l'échelon intercommunal peut constituer une réponse adaptée ».

Enfin « une réflexion sur les périmètres est indispensable pour assurer une cohérence entre les bassins de vie et l'échelon administratif et démocratique de proximité ».

De ces principes, le préfet tire trois conséquences.

- Il faut renforcer les compétences des EPCI ;
- Il faut améliorer la cohérence spatiale des EPCI ;
- Il faut diminuer le nombre de syndicats et de syndicats mixtes.

Les lois renforcent progressivement les compétences du bloc communal, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; gestion des milieux aquatiques et prévention des risques d'inondation (loi MAPTAM), aires d'accueil des gens du voyage, promotion du tourisme, gestion des déchets (Loi NOTRe). « La Haute-Savoie doit s'inscrire dans un mouvement de fond : le transfert de compétences des communes aux intercommunalités, est jusqu'alors trop

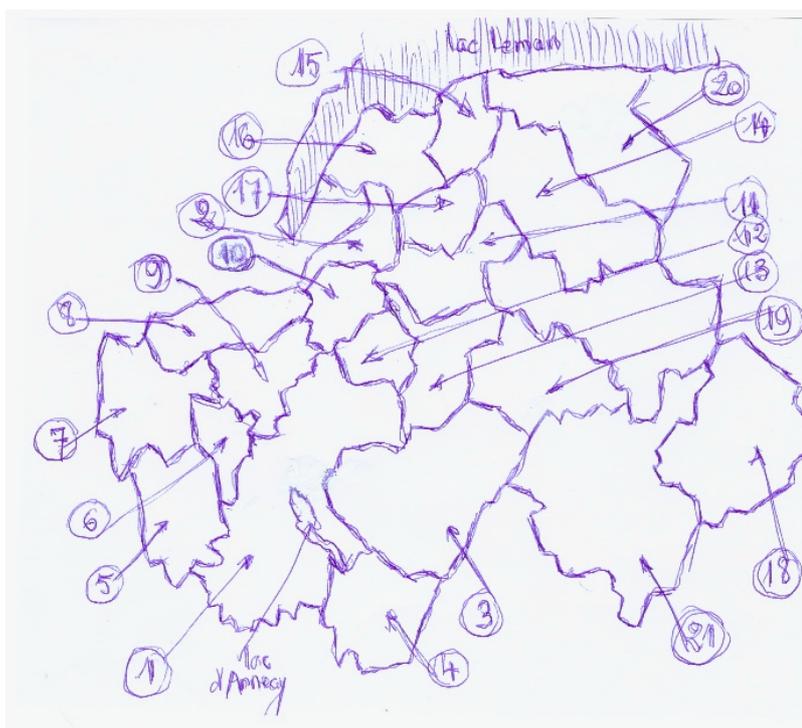
parcellaire, particulièrement la voirie et l'habitat.. Des champs entiers d'intervention doivent être transférés pour gagner en cohérence et en efficacité. **Il ne faut pas avoir une perception étriquée de l'intérêt communautaire** Le préfet rappelle une modification importante de la loi MAPTA : il revient au seul conseil communautaires de définir l'intérêt communautaire, en lieu et place des communes membres. Celle-ci ne peuvent donc plus bloquer les transferts.

Une autre forme d'intégration est de **passer de la fiscalité additionnelle à la fiscalité unique**, Or, 15 communautés de communes de la Haute-Savoie sont encore en fiscalité additionnelle et le schéma préfectoral propose de les faire renoncer à ce mode de financement, insuffisamment intégré.

« La mutualisation des services à l'échelle intercommunale constitue un gisement d'économies, à exploiter : création de services communs, mise à disposition de personnels, établissement de conventions de prestations de services ». Cela est particulièrement vrai pour la gestion des ressources humaines, pour la commande publique, pour la gestion administrative, pour la gestion financière, pour l'informatique, pour l'expertise juridique, pour l'instruction des dossiers....

En ce qui concerne la cohérence spatiale, il faut remarquer que la Haute-Savoie possède **29 EPCI pour seulement 20 bassins de vie**.

## Les propositions du schéma pour la restructuration de 2016.



1. **Communauté d'agglomération d'Annecy agrandie**, rassemblant la communauté d'agglomération d'Annecy, la communauté de communes de la rive gauche du lac d'Annecy, la communauté de communes du Pays d'Alby, la communauté de communes du Pays de la Fillière et la communauté de communes de la Tournette, 188 514 habitants.
2. **Communauté de communes Annemasse-les Voirons-Agglomération**, inchangée, 83 839 habitants.
3. **Communauté de communes des vallées de Thônes**, inchangée, 18 340 habitants.
4. **Communauté de communes du Pays de Faverges**, inchangée, 15 295 habitants.
5. **Communauté de communes du canton de Rumilly**, inchangée, 28 396 habitants.
6. **Communauté de communes « Fier et Usses »**, inchangée, 14 232 habitants.

7. **Communauté de communes du Pays de Seyssel**, résultant de la fusion de la Communauté de communes du Pays de Seyssel, de la communauté de communes de la Semine et de la communauté de communes du Val des Usses, 18 759 habitants.
8. **Communauté de communes du Genevois**, inchangée, 38 215 habitants.
9. **Communauté de communes du Pays de Cruseilles**, inchangée, 13 758 habitants ;
10. **Communauté de communes « Arve et Salève »**, inchangée, 18 266 habitants
11. **Communauté de communes du Pays des Quatre Rivières**, inchangée, 17 854 habitants.
12. **Communauté de communes du Pays Rochois**, inchangée, 25 236 habitants.
13. **Communauté de communes de Faucigny-Glières**, inchangée, 25 667 habitants.
14. **Communauté de communes du Haut-Chablais**, inchangée, 12 181 habitants.
15. **Communauté de communes**, issue de la fusion de la communauté de communes des Collines du Léman et de la ville de Thonon-les-Bains jusque-là isolée, 45 935 habitants.
16. **Communauté de communes du Bas-Chablais**, inchangée, 36 705 habitants.
17. **Communauté de commune de la Vallée Verte**, inchangée, 7 347 habitants.
18. **Communauté de communes de la Vallée de Chamonix-Mont-Blanc**, inchangée, 13 193 habitants.
19. **Communauté de communes « Cluses-Arve et Montagnes »** ; inchangée, 44 213 habitants.
20. **Communauté de communes**, issue de la fusion de la communauté de communes du Pays d'Évian et de la communauté de communes de la Vallée d'Abondance, 37 670 habitants.
21. **Communauté de communes du Pays du Mont-Blanc**, inchangée, 44 548 habitants.
22. **Communauté de communes des Montagnes du Giffre**, inchangée, 11 560 habitants.

La seule obligation légale est de fusionner deux communauté de communes qui sont en dessous du seuil de la loi NOTRe, même en bénéficiant de dérogations : la communauté de communes de la vallée d'Abondance (27 de la première carte) et la communauté de communes de la Semine (11). Le préfet va un peu plus loin, mais reste prudent, puisque **17 communautés de communes restent inchangées**.

### Commentaires.

Le préfet commence par annoncer les critères qui l'ont guidé dans sa restructuration, ce qu'il appelle « **un faisceau de périmètres de critères pertinents, de territoires vécus** » : l'offre d'infrastructures et d'équipements, la densité démographique, les contraintes topographiques, les bassins de vie et d'emploi, les unités urbaines, les solidarités financières et territoriales. Il admet que les règles générales « doivent être adaptées à l'identité montagnarde et zones difficiles d'accès et relativement éloignées ».

Il en résulte seulement **quatre opérations**.

**1.Première opération : renforcement du chef lieu du département et de son agglomération par agrandissement de la communauté d'agglomération d'Annecy** à laquelle quatre communautés de communes doivent adhérer. « Il faut adapter la communauté d'agglomération à la réalité de son bassin de vie ». « Il est nécessaire qu'Annecy pèse plus fort à l'échelle régionale, à l'échelle nationale et vis-à-vis de Genève » La notion de compétitivité, interne et externe à la France revient sans cesse dans cet argumentaire. « Annecy doit pouvoir négocier avec plus de puissance. Annecy doit jouer son rôle de locomotive ». « Pour un département de 800 000 habitants, Annecy occupe une place trop ténue, alors que c'est une ville attractive et dynamique et qu'elle offre un bassin de vie et un bassin d'emploi performants ». « Il faut rétablir pour Annecy une réalité administrative qui n'a pas tenu compte de la croissance économique et démographique au cours des dernières décennies ». La ville peut atteindre 100 000 habitants ou s'en approcher dans un ensemble urbain atteignant 200 000 habitants. Pour ce faire, on peut utiliser deux moyens. Premièrement, l'élargissement de la ville d'Annecy par la création **d'une commune nouvelle**. Deuxièmement : élargir la communauté d'agglomération aux communautés de communes périphériques. Depuis juin 2 015, après une période de consultations informelles, la procédure de création d'une commune nouvelle a été lancée. Elle concernait 13 communes qui ont déjà l'expérience d'un travail collectif. La loi du 16 mars 2 015 relative « à l'amélioration du régime de la commune nouvelle » et « pour des communes fortes et vivantes » a créé des incitations financières (stabilisation de la DGF, bonus) pour les communes nouvelles qui seraient

créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cependant, après consultation de toutes les communes susceptibles de fusionner, le projet n'a pas recueilli l'accord de 2/3 requis des conseils municipaux. Plusieurs maires ont alors souhaité la mise en œuvre de projets alternatifs, pour surmonter ce blocage. Premièrement, créer une commune nouvelle avec les seules communes volontaires en laissant tomber celles qui refusent. Deuxièmement : deux communes de l'agglomération ont voté, en juillet 2015, leur fusion. Affaire à suivre.

Certaines des communautés de communes que le préfet veut faire entrer dans la communauté d'agglomération d'Annecy peuvent échapper à la fusion et refuser, grâce aux dérogations de la loi NOTRe. Le préfet argumente qu'elles sont à proximité d'un grand centre urbain, qu'elles sont situées en montagne, mais à une altitude modérée, qu'elles ne sont donc pas dans une problématique d'isolement, qu'elles sont reliées au chef-lieu par un réseau routier développé et performant. Il s'agit d'un territoire de vie cohérent, avec un bassin de vie, un SCOT commun, des déplacements quotidiens internes très importants. « Il y aura une redistribution interne entre les parties les plus aisées et celles qui le sont moins », ce qui correspond à l'un des objectifs majeurs de la loi NOTRe. Déjà Annecy profite beaucoup aux habitants de ces communautés de communes, grâce à ses équipements scolaires, sportifs, culturels.

Toute une série d'arguments concernent la position d'Annecy dans un espace plus large. « Il faut renforcer ce pôle entre Lyon et Genève ». « Il faut souligner que le projet constitue un enjeu stratégique pour ce territoire qui doit trouver sa place entre une région élargie à l'ouest et dont le centre est à Lyon, et l'attractivité exceptionnelle de la métropole de Genève. Seule une agglomération plus vaste, fortement peuplée, unie dans une même structure administrative peut jouer son rôle dans son environnement ». Ce disant le préfet ne fait qu'appliquer la doctrine officielle portée par les deux quinquennats successifs. Elle est exprimée dans un rapport de 2015 du Commissariat Général de l'Égalité des territoires (CGET, ex DATAR) qui dit : « L'intérêt qu'ont les petites communautés de communes voisines des grandes agglomérations est de rejoindre la communauté centrale. Il convient donc d'encourager l'augmentation des territoires de communautés centrales ».

Le préfet passe ensuite en revue chacune des quatre communautés de communes qu'il se propose d'intégrer à la communauté d'agglomération d'Annecy. La communauté de communes de la Tournette (23) est riveraine du lac d'Annecy. Elle est membre du SCOT et située dans le même bassin d'emploi (47 % de ses actifs travaillent dans la communauté d'agglomération) Elle est de petite taille et peu intégrée. La communauté de communes de la rive gauche du lac d'Annecy (5) est en continuité urbaine avec le chef-lieu. Son degré d'intégration est aussi faible. La majorité des élus est cependant réticente. La communauté de communes du Pays de la Fillière (9) possède des communes qui sont majoritairement pour la fusion (6 conseils municipaux favorables, 2 défavorables) Elle est engagée dans un processus de transformation en commune nouvelle qui permettrait à la fois de rentrer dans la communauté d'agglomération et de conserver l'identité propre du territoire. Il faut « maîtriser son destin, en lien étroit avec ses voisins, tout en permettant la définition à une bonne échelle et à moindre coût des politiques publiques qui sont nécessaires » Dans le Pays d'Alby (6) le vote est défavorable à la fusion dans 4 communes, 3 communes se sont prononcées pour et 7 communes ne se sont pas prononcées et sont donc « réputées favorables ». Les élus sont donc très divisés à propos de la fusion. Pourtant on est dans le bassin d'emploi du chef-lieu : 45 % des actifs travaillent dans la communauté d'agglomération et on est situé, en partie, dans le bassin de vie.

La fusion à cinq qui semble décisive pour le préfet n'est donc pas encore totalement acquise.

**2 . Deuxième opération : rattachement de la commune isolée de Thonon-les-Bains à la communauté de communes des collines du Léman (20).** Nous avons déjà dit que cette opération, arrêtée par le préfet en octobre 2013, avait été annulée pour vice de forme. L'intention est reprise ici, dans le projet de SDCI. Thonon refuse depuis très longtemps. La ville thermale riche ne veut pas que joue la solidarité financière avec les communes relativement pauvres des collines. Pourtant elle travaille avec elles dans différents syndicats.

**3. Troisième opération : fusion de la communauté de communes du Pays d'Évian (22) et de la communauté de communes de la vallée d'Abondance (27).** De justesse, la fusion de la communauté de communes de la vallée d'Abondance est obligatoire compte tenu des seuils de la loi NOTRe. Elle n'a donc pas le choix. Cette communauté pourrait tirer de grands avantages du dynamisme d'Évian.

Son coefficient d'intégration fiscale est insuffisant : peu de compétences sont déléguées. Il faudra procéder à une extension des compétences et à la dissolution de plusieurs syndicats.

**4. Quatrième opération : création d'une nouvelle communauté de communes par fusion de la communauté de communes de la Semine (11), de la communauté de communes du pays de Seyssel (10) et de la communauté de communes du Val des Usses (19).** Il est nécessaire de renforcer la coopération intercommunale dans un territoire qui subit fortement la proximité et l'attractivité de Genève. La fusion le rendra plus efficace. « Il faut faire fructifier une situation d'équilibre entre Annecy et Genève ». Cette nouvelle communauté peut devenir un pôle départemental important. Elle peut être écornée, car il existe un projet de création d'une commune nouvelle entre Annemasse et plusieurs communes qui la jouxtent. Les trois communautés de communes sont de taille trop limitée pour porter des projets structurants. Un travail en commun est amorcé grâce à un SCOT. De toute façon la communauté de communes de la Semine doit être obligatoirement fusionner compte tenu des critères de la loi NOTRe. L'ensemble regroupé devra prendre de nouvelles compétences, notamment par la dissolution de nombreux syndicats (il existe, par exemple, dans son périmètre, 5 syndicats scolaires de taille réduite).

Par ailleurs, le préfet passe en revue toutes les autres communautés de communes qu'il propose de conserver telles quelles. Certaines ont pourtant proposé des fusions deux à deux, mais le préfet estime que les conditions ne sont pas encore vraiment remplies pour y procéder immédiatement et préfère différer (fusion de la communauté de communes des Quatre Rivières (15) et de la communauté de communes de la Vallée Verte (24), par exemple). Il est nécessaire en préalable d'accroître les compétences communautaires et de rapprocher les régimes et les pressions fiscales. De nombreux autres projets de création de communes nouvelles viennent encore compliquer la situation (par exemple la transformation de la communauté de communes du Pays de Faverges (4) en commune nouvelle, dans sa totalité (un projet en ce sens à échoué) ou, plus vraisemblablement pour une partie de ses communes). Un projet de commune nouvelle interdépartementale est aussi en cours entre Seyssel, en Haute-Savoie et Seyssel, dans l'Ain (qui nécessiterait la mise en route de la lourde procédure de modification de limites départementales).

Le préfet inclut enfin dans son projet **une forte apologie des communes nouvelles**, « un outil d'intégration particulièrement puissant ». Elles sont « un outil d'unification des politiques publiques bien plus fort que les communautés de communes ». « Elles ouvrent la voie à des économies d'échelle très importantes ». « Elles regroupent les administrations ». Elles disposent d'un nombre suffisant d'agents pour passer de la polyvalence à la spécialisation, c'est-à-dire pour améliorer considérablement l'efficacité de la fonction publique territoriale et offrir de meilleures possibilités de carrière aux agents. Un meilleur fonctionnement souple des services est assuré : remplacement des absents, par exemple... Elles permettent de mener de opérations immobilières par la vente des terrains et des bâtiments publics qui ne sont plus nécessaires. Deux cas de figure sont à envisager. Premièrement celui de l'intégration dans une commune nouvelle d'une ville ou d'un bourg-centre et des petites communes polarisées. Deuxièmement, celui de la réunion de plusieurs communes formant un même ensemble urbain. Les communes nouvelles ne doivent pas être suggérées, proposées, fortement incitées par le préfet. Elles relèvent de l'initiative des élus. Le préfet cependant peut « les accompagner par l'expertise des services de l'État ».

A suivre. La note suivante abordera d'autres départements.

Georges GONTCHAROFF, 14 novembre 2015.