

PREFET DE L'ALLIER

Préfecture

Direction des Relations avec les Collectivités Territoriales

Bureau du conseil et du contrôle budgétaire, dotations de l'Etat,

Intercommunalité

Pôle d'appui à l'intercommunalité et à la décentralisation

**SCHEMA DEPARTEMENTAL DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
DE L'ALLIER**

(Article 33 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Amendé par la commission départementale de la coopération intercommunale,
lors de sa réunion du 8 mars 2016 à 14h30

Adopté par arrêté n° 888/2016 du 18 mars 2016 par Monsieur le Préfet de l'Allier

SOMMAIRE :

Préambule

Introduction

1ÈRE PARTIE – BILAN DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE DÉPARTEMENT

A / Le schéma départemental de coopération intercommunale adopté le 19 décembre 2011

1 – Rappel des objectifs

2 – Mise en œuvre

B / Etat des lieux de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2015

1 – Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

2 – les syndicats de communes et mixtes

C / Les projets de création de communes nouvelles

2ÈME PARTIE – LES PRESCRIPTIONS DU SCHÉMA

A / Refonte de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre

B / Rationalisation des périmètres des syndicats intercommunaux et mixtes

Conclusion

Annexes

PREAMBULE

Le département de l'Allier, intégralement couvert par l'intercommunalité à fiscalité propre depuis plusieurs années, se caractérise par 3 communautés d'agglomération et 18 communautés de communes.

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) fixe le cadre juridique de mise en œuvre de la réforme territoriale. Plus précisément, son article 33 impose la révision, dans les départements qui en sont dotés, du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Ce document, adopté dans l'Allier le 19 décembre 2011 et mis en œuvre en 2012, a préconisé des actions de rationalisation des syndicats intercommunaux sans toucher à la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la mesure où le territoire départemental ne comportait aucune commune isolée.

La loi NOTRe a modifié considérablement le cadre juridique qui a régi l'élaboration de l'actuel SDCI. Ainsi, le législateur fixe désormais un seuil minimal de population de 15 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP) ; il est cependant possible de déroger à ce seuil au vu de certaines situations particulières, sans que celui-ci puisse être inférieur à 5 000 habitants pour les EPCI FP existants et ceux à venir. Peuvent notamment être pris en compte des critères liés à la faible densité démographique (des territoires et du département concerné) ou encore à la proportion, au sein des intercommunalités, des communes situées en zones de montagne.

Dans l'Allier, la seule application de ces critères conduit à fusionner 3 EPCI FP de moins de 5 000 habitants (CC du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais, CC du Pays de Marcillat en Combraille, CC Le Donjon - Val Libre) et un EPCI qui, sans regrouper plus de 15 000 habitants, ne remplit pas les conditions pour bénéficier de dérogations (CC du Bassin de Gannat).

L'ambition du législateur est de conforter le poids des EPCI FP qui auront à dialoguer avec les nouvelles grandes régions investies de compétences renforcées en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. Compte tenu de la mise en place intervenue au 1^{er} janvier 2016, de la région Auvergne-Rhône-Alpes qui regroupe environ 7,7 millions d'habitants, 12 départements et de structures intercommunales de grande dimension (métropole de Lyon, agglomérations de Grenoble, Saint-Étienne, Roanne, etc...), il est indispensable que la refonte de la carte intercommunale tende vers un renforcement des 3 agglomérations de l'Allier (Montluçon, Moulins et Vichy). Ces entités structurent l'organisation de la vie quotidienne des habitants du département et constituent les principaux bassins de santé ainsi que les pôles d'emploi, de services, d'animation économique, culturelle et de loisirs et elles ont vocation à devenir les principaux vecteurs de développement et de cohésion territoriale de l'Allier.

Autour de ces agglomérations, de vastes espaces ruraux et péri-urbains existent et sont à prendre en considération, avec, à leur tête, des communes structurantes déjà sièges de communautés de communes pour la plupart, qui, en animant des politiques de proximité, constituent de véritables pôles de développement. Il importe de fédérer dès à présent ces espaces pour qu'ils soient de taille à impulser le développement économique à une échelle adaptée à la nouvelle organisation du territoire qui se dessine pour la France.

A court terme, l'avenir des territoires composant l'Allier dépendra en grande partie de la capacité des secteurs urbains et des espaces ruraux à organiser ensemble les politiques qui permettront ensuite d'agir en synergie à l'échelle des 3 agglomérations que compte le département. C'est pourquoi il est pertinent de mener d'ores et déjà une démarche ambitieuse pour la refonte de la carte intercommunale à fiscalité propre ouvrant la porte à une intercommunalité organisée à partir des trois agglomérations dans le nouvel espace régional.

Suite à la concertation et aux consultations réalisées, l'orientation vers une carte intercommunale limitée à trois grands bassins a fait apparaître des interrogations de la part des élus du département quant aux modalités de gouvernance à mettre en place, la mise en cohérence des compétences exercées par les EPCI existants ou encore la prise en compte des identités rurales.

C'est la raison pour laquelle a été présenté un projet de SDCI en cohérence à la fois avec cet objectif de structuration de l'intercommunalité à fiscalité propre en trois bassins et avec la nécessité pour les territoires existants d'évoluer en intégrant les dispositions définies par la loi NOTRe.

En outre, la configuration du département de l'Allier en termes de pays obéit à la même logique en s'appuyant sur les 3 grands bassins que constituent les villes de Moulins, Vichy et Montluçon. Il convient de préciser qu'à l'heure actuelle, il existe un seul pays labellisé porté par un pôle d'équilibre territorial et rural sur le bassin de Montluçon qui englobe 7 EPCI à fiscalité propre. Quant aux deux autres démarches « pays », celui du secteur de Vichy est porté par une structure associative alors que le pays de Moulins n'existe qu'en tant que territoire de projet. En tout état de cause, cette situation reflète une volonté pour les groupements concernés de vouloir travailler ensemble.

Afin de concilier une ambition à la hauteur des enjeux et un pragmatisme garant d'une meilleure efficacité à court terme de l'action publique, le projet initial de schéma départemental de coopération intercommunale prévoyait une nouvelle structuration du territoire de l'Allier avec 3 communautés d'agglomération élargies et 5 communautés de communes à constituer en fusionnant des communautés existantes. Tel a été l'objectif de la nouvelle carte de l'intercommunalité à fiscalité propre citée en page 16.

Consultée le 8 mars 2016, la CDCI a voté deux amendements qui ont été intégrés à ce projet de schéma.

La nouvelle carte de l'intercommunalité à fiscalité propre fait donc apparaître des fusions de bloc à bloc, à deux exceptions : d'une part, la commune de Virlet (63), jusqu'à présent membre de la CC du pays de Marcillat en Combraille, qui, dans le projet de SDCI du préfet du Puy-de-Dôme, doit être intégrée à un EPCI FP de ce département ; d'autre part, l'extension du périmètre du nouvel ensemble constitué de la CA de Moulins et des CC du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais et du Pays de Chevagnes en Sologne Bourbonnaise à deux communes de la Nièvre, Dornes et Saint-Parize-en-Viry (cette extension résultant également d'un amendement voté par la CDCI de la Nièvre).

La commune de Virlet a été retirée de la CC du Val de Cher et rattachée à la CC du Berry Grand Sud dans le Cher, après déroulement d'une procédure en application de l'article L 5214-26 du CGCT.

En s'appuyant sur cette nouvelle carte intercommunale, il peut être envisagé de dissoudre les syndicats intercommunaux inclus en totalité dans les périmètres des futurs EPCI FP ainsi que certains syndicats de faible activité, soit un total de 30 structures (cf. liste en annexe). Les nouvelles intercommunalités pourront utilement reprendre les compétences de ces syndicats.

INTRODUCTION

Dans le cadre de la réforme territoriale, deux lois encadrent plus particulièrement les modalités de rationalisation de l'intercommunalité.

En premier lieu, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales comporte, dans son titre III, des dispositions relatives au développement et à la simplification de l'intercommunalité. Elle a introduit un article L5210-1-1 au code général des collectivités territoriales (CGCT) disposant que, dans chaque département, doit être établi un SDCI prévoyant une couverture intégrale du territoire par des EPCI FP, sans discontinuité territoriale, étant précisé qu'aucune enclave n'est possible ; ce document a également pour objet de définir les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants. L'application de cette loi a abouti à l'adoption d'un premier schéma, adopté par arrêté préfectoral du 19 décembre 2011.

Une procédure de révision du SDCI était alors prévue par la suite au cours de l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux, soit en 2015.

En second lieu, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (article 33) est venue préciser le contenu de l'article L5210-1-1 du CGCT selon les modalités énoncées ci-après :

Le SDCI est établi 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.

Il prévoit les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants .

Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres sans cependant pouvoir prévoir de créer plusieurs EPCI à fiscalité propre qui seraient entièrement inclus dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre existant ;

Il peut proposer la suppression, la transformation ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

Il prend en compte les orientations suivantes :

« 1/ La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants ; toutefois, ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que pour les projets d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre :

a) Dont la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ; le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartient la majorité des communes du périmètre et la densité nationale ;

b) Dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale .

c) Comprenant une moitié au moins de communes situées en zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ;

d) Incluant la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et la date de publication de la loi NOTRe ; (...) »

D'autres critères sont également à prendre en compte tels que la cohérence spatiale des EPCI FP au regard des aires urbaines, bassins de vie et schémas de cohérence territoriale, l'accroissement de la solidarité financière et territoriale, la réduction du nombre de syndicats, notamment en cas de doublons, le transfert de compétences exercées par les syndicats intercommunaux ou mixtes aux intercommunalités à fiscalité propre, l'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

La loi NOTRe a maintenu la procédure d'élaboration du nouveau SDCI en augmentant les délais (jusqu'au 31 mars 2016) mais en raccourcissant les délais de sa mise en œuvre (1^{er} avril au 31 décembre 2016).

Dans le cadre de la préparation du schéma, conformément à la loi, le Préfet doit présenter son projet à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), puis le projet est transmis pour avis à l'ensemble des communes et groupements concernés, lesquels ont **deux** mois (au lieu de trois antérieurement) pour donner leur avis. L'absence de délibération durant ce délai vaut avis favorable.

Le projet de schéma ainsi que l'ensemble des délibérations sont ensuite adressés à la CDCI qui dispose alors de **trois** mois (au lieu de quatre antérieurement) pour se prononcer. La commission peut modifier le projet de schéma par amendements adoptés à la majorité des 2/3 de ses membres, sous réserve que ceux-ci soient conformes aux objectifs fixés par la loi.

Au terme des travaux de la CDCI, le schéma doit en tout état de cause être arrêté par le Préfet avant le **31 mars 2016**.

Conformément aux dispositions de la loi NOTRe, le SDCI est le résultat d'une longue concertation établie par mes soins avec les élus depuis plus d'un an, notamment dans le cadre de plusieurs réunions informelles de la formation restreinte de la CDCI qui se sont échelonnées de novembre 2014 à octobre 2015. Cinq réunions formelles de la CDCI ont été organisées sur le projet de schéma :

- le 6 octobre 2015 : présentation du projet de SDCI ;
- le 18 décembre 2015 : point d'étape des avis rendus par les assemblées sur le projet de SDCI ;
- le 19 janvier 2016 : discussions ;
- le 10 février 2016 : examen sans vote de 3 amendements et réponse à des questions posées par des membres de la CDCI avant la réunion ;

- le 8 mars 2016 : mise au vote de 16 amendements, 2 amendements ont été votés à la majorité des deux tiers des membres de la CDCI (28 voix nécessaires dans l'Allier).

J'ai veillé également à échanger avec les élus en dehors de la CDCI aussi souvent que nécessaire. Les débats en commission ont été éclairés par des simulations de DGF intercommunalité présentées par les services de la préfecture. La Direction départementale des finances publiques a présenté des éléments fiscaux en séance et communiqué aux membres de la CDCI des informations sur les bases de fiscalité locale dans les différents EPCI à fiscalité propre. La Direction départementale des territoires a fourni des cartes qui ont servi à la réflexion sur la préparation du projet de SDCI, en complément des cartes et documents communiqués par la DGCL.

Le schéma se décline en deux parties. Une première partie dressera le bilan de l'intercommunalité, ce qui impliquera de réaliser à la fois un point sur l'application du précédent schéma adopté en 2011 et un état des lieux du paysage intercommunal actuel. La seconde partie sera consacrée aux préconisations formulées en vue de rationaliser les périmètres des EPCI FP et des structures intercommunales sans fiscalité propre, dans le cadre fixé par la loi.

1ÈRE PARTIE – BILAN DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE DÉPARTEMENT DE L'ALLIER

A / Le schéma départemental de coopération intercommunale adopté le 19 décembre 2011

1 – Rappel des objectifs

Au 1^{er} janvier 2011, le département comptait 114 structures intercommunales ; il était couvert intégralement par l'intercommunalité à fiscalité propre (3 communautés d'agglomération et 18 communautés de communes), étant précisé que 3 communes de l'Allier adhéraient à une communauté de communes située en Saône-et-Loire. S'agissant de la carte syndicale, on dénombrait 72 syndicats intercommunaux et 21 syndicats mixtes.

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, énonçait les orientations que le schéma départemental de coopération intercommunale devait prendre en compte. Parmi ceux-ci, le principe a été posé d'un seuil minimal de population pour les EPCI FP fixé à 5000 habitants avec possibilité de dérogations accordées par le Préfet.

Trois communautés de communes (CC du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais, CC du pays de Marcillat en Combraille et CC Le Donjon-Val Libre) avaient une population située en dessous du seuil minimum de 5000 habitants.

En dépit d'une longue concertation engagée entre le Préfet et les élus locaux, au cours de laquelle des projets de fusions de plusieurs communautés de communes ont été évoqués et discutés, le statu quo s'est imposé. Après avis favorable de la CDCI, les propositions formulées dans le schéma adopté par arrêté préfectoral du 19 décembre 2011 ont été les suivantes :

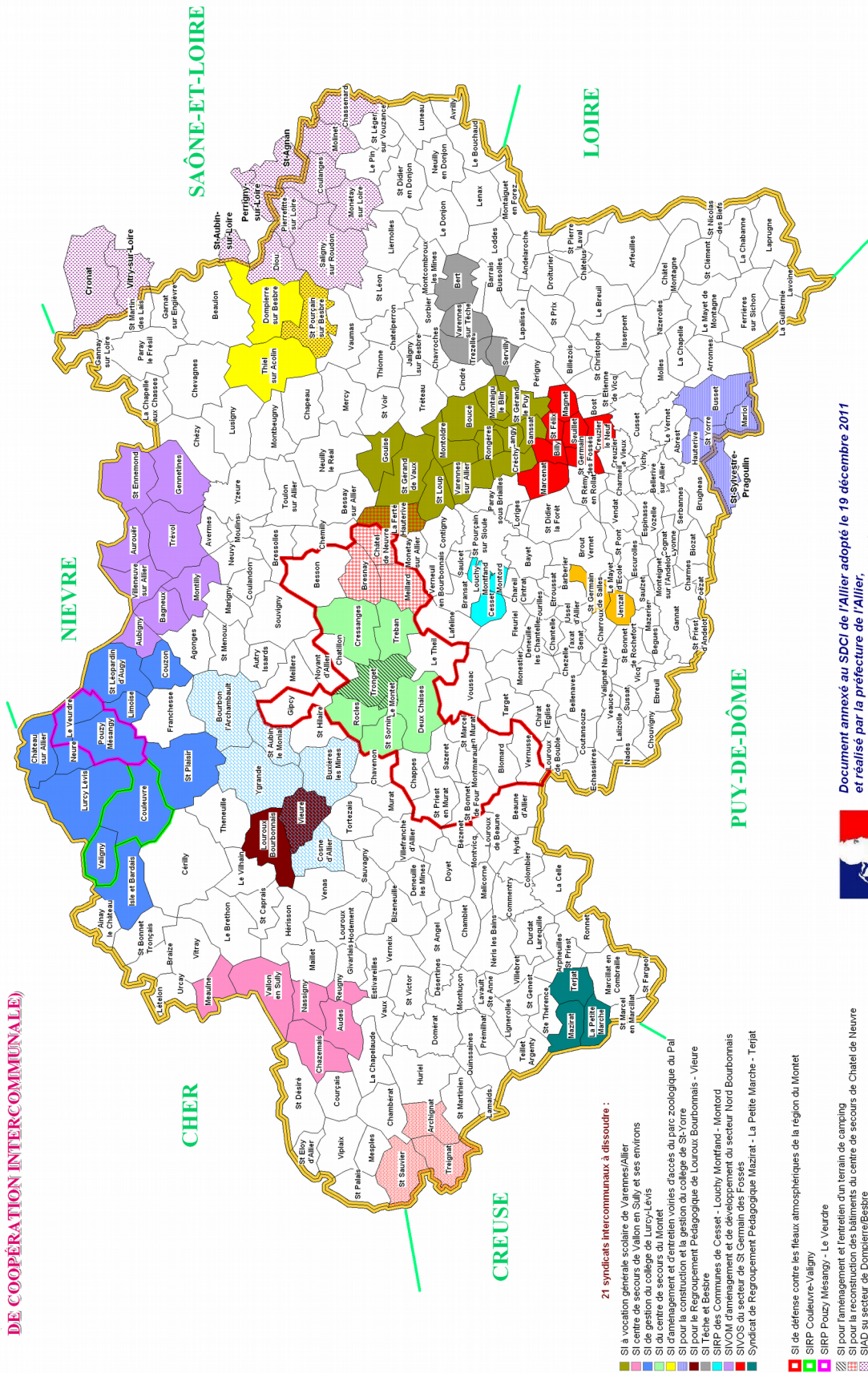
→ maintien en l'état de la communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille au titre de la dérogation que prévoit la loi pour les EPCI comprenant des zones de montagne, vis-à-vis du seuil de 5000 habitants minimum, à la condition que cette communauté conserve la commune de Virlet située dans le Puy-de-Dôme (la communauté de communes restait à 12 communes membres et 4678 habitants) ;

→ maintien, à titre dérogatoire, de la CC du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais et de la CC Le Donjon-Val Libre ;

→ maintien en l'état de tous les autres EPCI FP (cf. carte ci-après)

→ dissolution de 21 syndicats intercommunaux, étant précisé que la disparition de ces structures supposait au préalable que les compétences exercées par elles fussent reprises par une autre entité juridique. Le transfert de leurs missions à l'intercommunalité à fiscalité propre restait à privilégier.

**LES 21 SYNDICATS INTERCOMMUNAUX À DISSOUDRE DANS L'ALLIER
(PROPOSITIONS DU SCHEMA DÉPARTEMENTAL
DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE)**



Document annexé au SDCI de l'Allier adopté le 19 décembre 2011
 et réalisé par la préfecture de l'Allier,
 Direction des relations avec les collectivités territoriales,
 Pôle d'appui à l'intercommunalité et à la décentralisation.
 Fonds cartographique : source IGN



Ont également été maintenues les orientations tracées dans le schéma de 2006 visant à :

- inciter les communes à transférer leurs compétences assainissement aux SIVOM eau et assainissement et les SIVOM à clarifier le contenu de leurs compétences assainissement ;

- développer les interconnexions de réseaux d'eau potable pour sécuriser les approvisionnements en incitant les communes non membres du SMEA à adhérer à ce syndicat de façon à ce que celui-ci couvre la totalité du territoire départemental.

En conclusion, le schéma départemental de coopération intercommunale de l'Allier prévoyait le maintien de la carte des EPCI à fiscalité propre et la dissolution de 21 syndicats intercommunaux.

2 – Mise en œuvre

Afin que les dissolutions des syndicats intercommunaux ciblés par le schéma interviennent de façon consensuelle, des réunions se sont tenues fin 2012, à la préfecture et dans les sous-préfectures, avec les élus des syndicats et les présidents d'EPCI à fiscalité propre lorsque le SDCI prévoyait une fusion. La plupart des élus ont souhaité le maintien de leurs syndicats. Certains ont décidé d'engager des procédures de dissolution volontaire. Aucune fusion n'est intervenue.

Le bilan à ce jour est le suivant :

→ 4 syndicats ont été dissous volontairement avant les réunions de concertation qui se sont tenues fin 2012 :

- le syndicat intercommunal Centre Bocage
- le syndicat intercommunal des voiries d'accès au Pal
- le syndicat à vocation générale scolaire de Varennes-sur-Allier
- le syndicat à vocation scolaire de Saint-Germain-des-Fossés

Il convient de préciser que le syndicat intercommunal Centre Bocage n'existe plus en tant que syndicat intercommunal et qu'il a été remplacé par un syndicat mixte appelé Syndicat mixte d'aménagement touristique (SMAT) du Bocage bourbonnais. L'objet du syndicat reste le même, à savoir la gestion du plan d'eau de Vieure, mais le département est devenu membre du syndicat en sus des communes qui en étaient déjà adhérentes. La CDCI, avait été consultée spécialement sur ce projet comme l'exigeait la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, pour toute création de syndicat mixte.

→ 4 autres syndicats qui ont mené à terme en 2013 des procédures de dissolution volontaire, suite aux réunions fin 2012, ont donné lieu à des arrêtés de dissolution :

- le syndicat intercommunal du camping de Tronget
- le syndicat intercommunal du centre de secours du Montet
- le syndicat intercommunal du centre de secours de Châtel-de-Neuvre
- le syndicat intercommunal d'Aménagement et de Développement du secteur de Dompierre-sur-Besbre :

→ une procédure de dissolution volontaire est toujours en cours et concerne le syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) du collège de Saint-Yorre.

Au total, 8 syndicats sur 21 que visait le schéma départemental de coopération intercommunale adopté en 2011, ont été dissous et un autre est en voie de l'être.

B / Etat des lieux de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2015

Avec une population municipale de 342 911 habitants en 2015, le département de l'Allier compte 320 communes, 3 communautés d'agglomération, 18 communautés de communes, 62 syndicats intercommunaux, 21 syndicats mixtes et un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), **soit un total de 105 structures intercommunales** contre 114 en 2011.

9 syndicats ont été dissous : 8 dans le cadre de la mise en œuvre du SDCI et 1 suite à une prise de la compétence scolaire par la communauté de communes du Pays de Tronçais.

1 – Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Dans l'Allier, depuis 2005, l'ensemble du territoire départemental est couvert par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il n'y a pas de zone blanche.

Peu d'EPCI à fiscalité propre ont un périmètre qui excède les limites du département.

Trois communes de l'est du département, Chassenard, Coulanges et Molinet, adhèrent à une communauté de communes du département voisin de Saône-et-Loire, la communauté de communes Digoin-Val de Loire, dont le siège est à Digoin (71).

La communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille, au sud-ouest de l'Allier, comprend, quant à elle, une commune du Puy-de-Dôme, Virlet.

Au nord-ouest, la communauté de communes du Val-de-Cher bénéficie de l'adhésion de Saint-Vitte, commune située dans le Cher. Il convient de noter que cette dernière commune a initié une procédure de retrait dérogatoire pour être intégrée, au 1^{er} janvier 2016, à une autre communauté de communes située dans le Cher.

La population municipale des communautés d'agglomération et des communautés de communes situées dans l'Allier est de 340 461 habitants, compte-tenu des chevauchements entre les périmètres de ces dernières et les limites du département.

Les 3 principaux pôles urbains du département, Moulins, Montluçon et Vichy se sont structurés en communautés d'agglomération, dans les configurations suivantes :

- communauté d'agglomération de Moulins : 26 communes et 53 703 habitants ;
- communauté d'agglomération montluçonnaise : 10 communes et 59 848 habitants ;
- communauté d'agglomération de Vichy : 23 communes et 76 714 habitants.

Les trois communautés d'agglomération regroupent 190 265 habitants, soit plus de 55 % de la population départementale.

Sept communautés de communes à fiscalité professionnelle unique regroupent 18 % de la population de l'Allier :

► La communauté de communes En Pays saint-pourcinois, autour de Saint-Pourçain-sur-Sioule, au centre du département : 28 communes et 16 041 habitants ;

► La communauté de communes Varennes-Forterre, autour de Varennes-sur-Allier, contiguë à la précédente et en position centrale elle aussi : 14 communes et 9 665 habitants ;

► La communauté de communes du Pays de Lapalisse, autour de Lapalisse, dans le prolongement et à l'est des deux communautés de communes précitées : 14 communes et 8 586 habitants ;

► La communauté de communes Val-de-Besbre – Sologne Bourbonnaise, au nord-est de l'Allier : 16 communes et 11 376 habitants ;

► La communauté de communes Le Donjon Val Libre, au sud-est : 14 communes et 4 505 habitants ;

► La communauté de communes du Pays de Tronçais, au nord-ouest : 16 communes et 7 594 habitants ;

► La communauté de communes du Val de Cher, à l'ouest : 10 communes et 5 839 habitants ;

Au 1^{er} janvier 2016, 3 autres communautés de communes sont passées à la fiscalité professionnelle unique : CC Sioule, Colettes et Bouble, CC de la Région de Montmarault et CC du Pays d'Huriel.

Si l'on intègre les communes de Chassenard, Coulanges et Molinet qui sont membres de la communauté de communes Digoin - Val de Loire, EPCI à fiscalité professionnelle unique de Saône-et-Loire, 256 321 habitants de l'Allier vivent dans des EPCI dotés de cette fiscalité (communautés d'agglomération et communautés de communes FPU), soit 74 % de la population départementale.

Parmi les communautés de communes de dimensions modestes, trois sont en dessous de la taille minimale de 5 000 habitants prévue par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

● la communauté de communes Le Donjon Val Libre, autour du Donjon, au sud-est du département : située aux confins de l'Auvergne et de la Bourgogne, sur un territoire doté d'une certaine singularité par rapport au reste de l'Allier. Cette communauté de communes, bien qu'à fiscalité professionnelle unique, dispose d'une surface financière limitée qui la pénalise pour concrétiser des projets indispensables pour dynamiser le territoire et renforcer la cohésion de celui-ci ;

● La communauté de communes du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais, autour de Lurcy-Lévis, au nord du département : 8 communes et 4 073 habitants. Cette communauté de communes à fiscalité additionnelle a peu de ressources fiscales et financières. Elle est soumise à l'attraction de deux communautés de communes limitrophes (Pays de Tronçais à l'ouest, En Bocage Bourbonnais, au sud) et la communauté d'agglomération de Moulins à l'est ;

● La communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille se trouvant au sud-ouest du département et aux confins de l'Allier, de la Creuse et du Puy-de-Dôme : 12 communes (dont une du Puy-de-Dôme) et 4 587 habitants. Cet EPCI rural est, côté Allier, inséré entre deux EPCI à dominante urbaine : la communauté d'agglomération de Montluçon et la communauté de communes de Commentry – Nérès-les-Bains.

Conformément aux dispositions de la loi NOTRe, les trois communautés de communes citées ci-dessus ne peuvent se maintenir puisqu'elles ont une population inférieure à 5 000 habitants.

Une quatrième communauté de communes, celle du Bassin de Gannat (16 communes et 12 793 habitants) est également dans l'obligation légale de fusionner avec un autre EPCI FP car elle ne remplit pas les conditions requises pour se maintenir à titre dérogatoire.

2 – les syndicats de communes et mixtes

Il existe, dans l'Allier, depuis longtemps, une coopération intercommunale structurée sur des périmètres conséquents s'agissant des services à la population. Le département compte 62 syndicats intercommunaux, 21 syndicats mixtes (12 dits "fermés", c'est-à-dire réunissant uniquement des communes et des groupements de communes, et 9 dits "ouverts" c'est-à-dire réunissant des collectivités autres que des communes ou bien des organismes consulaires) et un pôle d'équilibre territorial et rural (cf. liste en annexe).

Ainsi, la collecte et le traitement des ordures ménagères sont pris en charge par 6 syndicats mixtes exerçant eux-mêmes la compétence et disposant pour certains d'installations de traitement à l'échelle industrielle, par incinération ou enfouissement. Toutes les communautés d'agglomération et les communautés de communes ont pris la compétence collecte et traitement des déchets et sont devenues membres desdits syndicats par représentation-substitution ou par adhésion directe. Ces communautés sont donc représentées au sein des organes délibérants des syndicats et elles perçoivent en leur lieu et place le financement du service : taxe ou redevance des ordures ménagères. Deux de ces syndicats ont un périmètre qui s'étend au-delà de l'Allier, dans le Cher et la Nièvre. Seuls trois EPCI à fiscalité propre exercent eux-mêmes la compétence ordures ménagères sur une partie de leur périmètre. Un syndicat mixte associant le département et les syndicats précités, créé en 2009, conduit une étude en vue de la révision du plan départemental des déchets ménagers.

En outre, le territoire de l'Allier est très largement desservi par des syndicats intercommunaux ou des syndicats mixtes fermés pour l'approvisionnement en eau potable (une quinzaine de communes sur 320 demeurent indépendantes).

Depuis la fin des années 90, dans leur grande majorité, ces syndicats se sont dotés de compétences en matière d'assainissement collectif et non collectif pour répondre aux besoins des communes rurales. Dans les secteurs les plus fortement urbanisés, la compétence assainissement est exercée par les 3 communautés d'agglomération.

Un syndicat mixte ouvert regroupant le département, les syndicats d'eau et d'assainissement et des communes a été créé en 1992 pour sécuriser l'approvisionnement en eau potable au moyen d'interconnexions de réseaux. Il s'agit du Syndicat mixte des eaux de l'Allier (SMEA).

Un syndicat mixte exerçant au nom des communes les missions de concédant des réseaux de distribution d'électricité est compétent sur toutes les communes du département sauf trois ; il s'agit du Syndicat départemental d'énergie (SDE 03). Une procédure d'adhésion des trois communautés d'agglomération est en cours et conduira ce syndicat à desservir l'ensemble du territoire départemental. Ses compétences ont été étendues aux réseaux de télécommunication, aux réseaux de gaz, aux actions économie d'énergie et aux énergies renouvelables.

Ces syndicats de services, dont les périmètres excèdent ceux des EPCI à fiscalité propre, ont un rôle structurant reconnu par les élus locaux et la population. Ils ne font l'objet d'aucune remise en cause.

Le secteur du tourisme est, quant à lui, structuré par des syndicats mixtes ouverts, qui associent le département à des communautés de communes, voire des communes. Ces syndicats mixtes d'aménagement touristique (SMAT) gèrent, pour la plupart, des équipements touristiques.

Il existe enfin des syndicats intercommunaux d'envergure plus modeste. Se pose dès lors la question du maintien de certains d'entre eux.

C / les projets de créations de communes nouvelles

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales avait instauré la possibilité, pour les communes, de se regrouper afin de constituer des communes nouvelles. Cette disposition législative n'ayant pas rencontré de succès dans la pratique, une loi récente du 16 mars 2015 est venue améliorer le régime juridique de cette nouvelle entité juridique. Ainsi, les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 bénéficiaient notamment d'un maintien, durant trois années, du niveau des dotations de l'Etat alors que celles-ci avaient vocation à diminuer pour l'ensemble des collectivités au niveau national. La loi de finances pour 2016 a prolongé ces avantages pour les communes nouvelles appelées à se créer avant le 30 septembre 2016 sur la base de délibérations prises au plus tard le 30 juin.

La formule des communes nouvelles et les avantages financiers qui l'accompagnent ont été présentés devant la CDCI. Une commune nouvelle a été créée par arrêté préfectoral du 17 décembre 2015, la commune nouvelle de Haut-Bocage, par fusion des communes de Givarlais, Louroux-Hodement et Maillet, membres de la CC du Val de Cher.

Un projet de création d'une commune nouvelle est en réflexion entre les communes de Meaulne et de Vitray, dans la CC du Pays de Tronçais.

2ÈME PARTIE – LES PRESCRIPTIONS DU SCHÉMA

A / Refonte de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre

Dans la grande région Auvergne-Rhône-Alpes, qui comprend outre les 4 départements auvergnats, 8 départements rhônalpins et qui totalise plus de 7 millions d'habitants, il est résulté des échanges entre élus au sein de la CDCI qu'il est impératif de renforcer les intercommunalités à fiscalité propre de l'Allier.

Les nouvelles prescriptions apportées par la loi NOTRe ont conduit à cibler 4 EPCI FP ne pouvant se maintenir en 2017 : les communautés de communes de moins de 5 000 habitants (CC du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais, CC Le Donjon-Val Libre, CC du Pays de Marcillat en Combraille) et la communauté de communes du Bassin de Gannat dont la population n'atteint pas 15 000 habitants.

Dans ce contexte, le présent schéma départemental de coopération intercommunale vise à définir les modalités d'une rationalisation des périmètres des EPCI FP. Plusieurs éléments ont été pris en considération, comme la loi l'impose, tels que les bassins de vie, les aires urbaines, les schémas de cohérence territoriale ou encore les périmètres des pays ainsi que du pôle d'équilibre territorial et rural. Les propositions de fusion d'EPCI à fiscalité propre contenues dans le schéma ont ainsi pour objectif de conférer à ces regroupements à venir une envergure suffisante pour se développer dans ce nouvel espace régional.

Parallèlement, deux amendements votés par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres conduisent à modifier la configuration présentée dans le SDCI initial. Au départ, était présenté un projet qui avait pour objectif de réduire le nombre d'intercommunalités dans l'Allier de 21 à 8 (cf. carte en annexe) sans qu'aucun EPCI FP ne soit maintenu en l'état. Finalement, après adoption des amendements par la CDCI, trois communautés de communes resteraient isolées.

Le SDCI propose donc la carte suivante :

- Fusion n° 1 : fusion à 2 EPCI FP (21 communes – 64 125 habitants) :
communauté d'agglomération montluçonnaise
+ CC du Pays de Marcillat en Combraille (sans la commune de Virlet située dans le Puy-de-Dôme puisque cette collectivité, qui figure dans le projet de SDCI du Préfet de ce département)
→ Cette prescription résulte d'un des deux amendements adoptés par la CDCI.
(cf. NB amendement n°1)
- Fusion n° 2 : fusion à 3 EPCI FP (44 communes – 64 987 habitants) :
communauté d'agglomération de Moulins
+ CC du Pays de Chevagnes en Sologne Bourbonnaise
+ CC du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais
+ deux communes de la Nièvre : Dornes et St-Parize en Viry
→ Cette prescription résulte d'un des deux amendements adoptés par la CDCI.
(cf. NB amendement n°2)
- Fusion n° 3 : fusion à 2 EPCI FP (38 communes – 83 419 habitants) :
communauté d'agglomération de Vichy Val d'Allier
+ CC de la Montagne Bourbonnaise
- Fusion n° 4 : fusion à 3 EPCI FP (61 communes – 34 321 habitants) :
CC en Pays saint-pourcinois
+ CC Sioule, Colettes et Bouble
+ CC du Bassin de Gannat

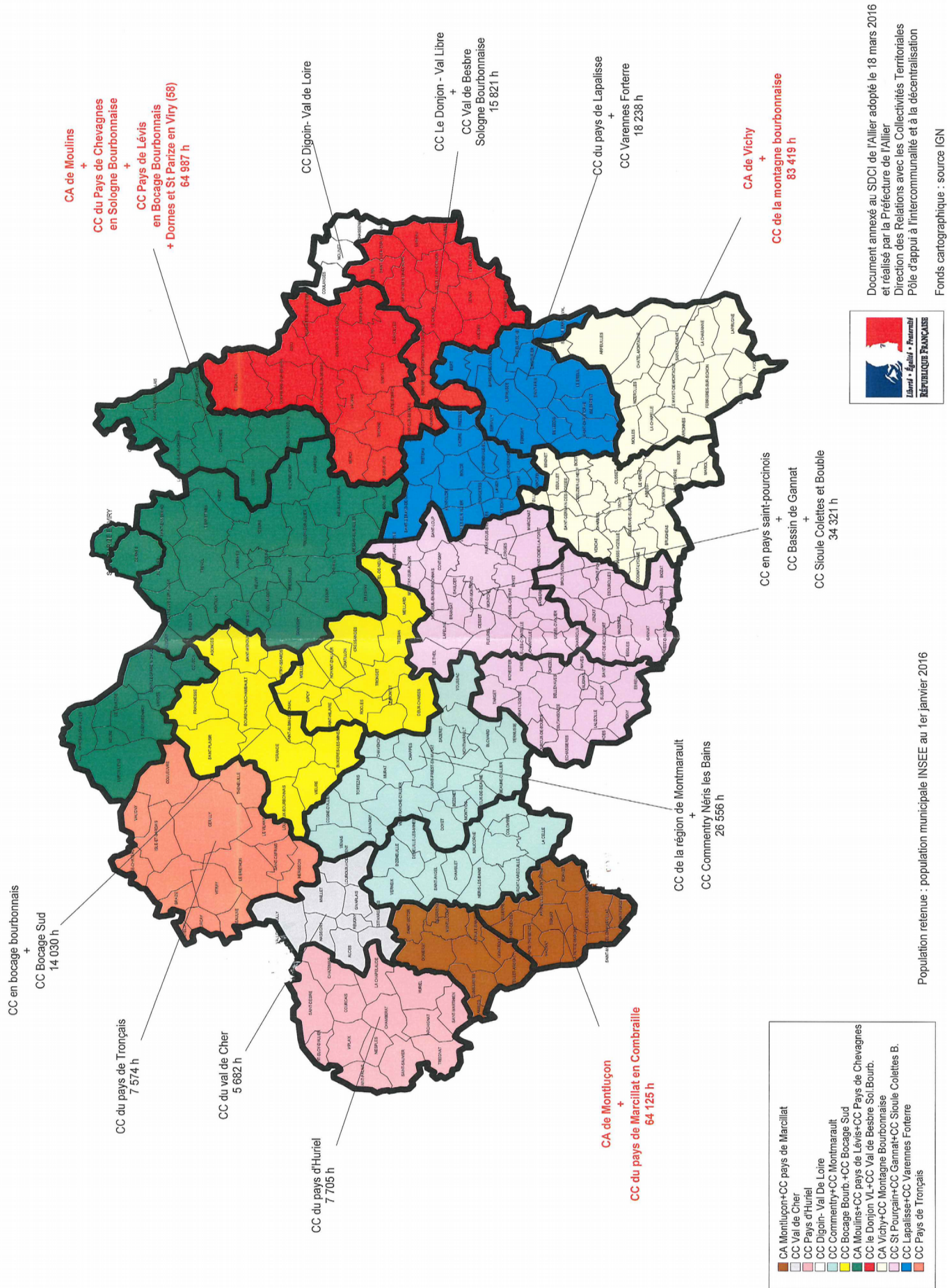
- Fusion n° 5 : fusion à 2 EPCI FP (33 communes – 26 556 habitants) :
 CC Commentry-Néris les Bains
 + CC de la région de Montmarault
- Fusion n° 6 : fusion à 2 EPCI FP (28 communes – 18 238 habitants) :
 CC du Pays de Lapalisse
 + CC Varennes-Forterre
- Fusion n° 7 : fusion à 2 EPCI FP (30 communes – 15 821 habitants) :
 CC Le Donjon-Val Libre
 + CC Val de Besbre-Sologne Bourbonnaise
- Fusion n° 8 : fusion à 2 EPCI FP (25 communes – 14 030 habitants) :
 CC Bocage Sud
 + CC en Bocage Bourbonnais
 Ce futur EPCI FP remplirait les conditions requises en termes de faible densité
 (avec 19,1 hab/km²) pour déroger au seuil imposé par la loi de 15 000 habitants.
- Maintien de 3 communautés de communes :
 CC Val de Cher (7 communes – 5 682 habitants)
 CC du Pays de Tronçais (16 communes – 7 574 habitants)
 CC du Pays d'Huriel (14 communes – 7 705 habitants)
 → Cette prescription résulte d'un des deux amendements adoptés par la CDCI.
 (cf. NB amendement n°1)

 NB : Amendements votés par la CDCI de l'Allier :

- Amendement n° 1 : fusion de la CA Montluçonnaise avec la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille. N'ayant pas été regroupées par un autre amendement, les CC du Pays d'Huriel, du Val de Cher et du Pays de Tronçais restent en l'état. La CC du Val de Cher est amputée de la commune de Saint-Vitte qui, comme il a été indiqué plus haut, a été rattachée à la CC Berry Grand Sud (18) dans le cadre d'une procédure en application de l'article L 5214-26 du CGCT, avec effet au 1^{er} janvier 2016 ;

- Amendement n° 2 : la proposition de fusion de la CA de Moulins avec la CC du Pays de Lévis en Bocage Bourbonnais et la CC du Pays de Chevagnes en Sologne Bourbonnaise est étendue à deux communes de la Nièvre : Dornes et Saint-Parize-en-Viry. Cette extension de périmètre a également été prévue par un amendement voté par la CDCI de la Nièvre, le 23 février 2016. Les SDCI de l'Allier et de la Nièvre prévoient tous deux cette configuration.

Nouvelle carte de l'intercommunalité à fiscalité propre dans l'Allier au 1er janvier 2017



B / Rationalisation des périmètres des syndicats intercommunaux et mixtes

S'agissant des syndicats intercommunaux, l'article L.5210-1-1 du code général des collectivités territoriales fixe des objectifs de rationalisation en termes de périmètres et de compétences exercées. Leur nombre doit ainsi être réduit de manière significative compte tenu des perspectives de transfert, au profit de l'intercommunalité à fiscalité propre, des compétences qu'ils exercent.

Il est à noter, en effet, que l'évolution des périmètres et des compétences de l'intercommunalité à fiscalité propre aura un impact certain sur le devenir des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes.

Dans cette perspective et eu égard aux propositions contenues dans le présent schéma départemental de coopération intercommunale, les communes membres de syndicats intercommunaux auront la possibilité, le cas échéant, de transférer aux EPCI FP, les compétences confiées à ces structures intercommunales ; cela permettra ainsi aux missions assurées sur un périmètre syndical restreint d'être exercées à plus grande échelle et avec des moyens humains, matériels et financiers plus importants.

Par ailleurs, devront être pris en considération dans des réflexions ultérieures (cf. en annexe) :

- les élargissements de compétences (obligatoires et optionnelles) qui sont prévus par la loi NOTRe au profit des EPCI FP d'ici à 2020 tant pour ce qui concerne les communautés d'agglomération que les communautés de communes.
- les chevauchements de compétences et de périmètres entre les intercommunalités et les syndicats existants.

En effet, des compétences obligatoires dans les domaines suivants vont être transférées de droit aux intercommunalités :

- Élargissement des compétences économiques (à compter de la fusion ou du 01/01/2017 pour les EPCI préexistants) ;
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (à compter du 01/01/2018) ;
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage (à compter de la fusion ou du 01/01/2017 pour les EPCI préexistants) ;
- Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés (à compter de la fusion ou du 01/01/2017 pour les EPCI préexistants) ;
- Assainissement (à compter du 01/01/2020) ;
- Eau (à compter du 01/01/2020) ;

Dans ces conditions, afin de déterminer les structures intercommunales dont la dissolution est envisagée, ont été ciblés en priorité dans le département, les syndicats intercommunaux inclus en totalité ou en grande partie dans les périmètres des EPCI FP proposés dans le présent SDCI et/ou dont le maintien n'apparaît plus justifié. Ce travail a permis de proposer la dissolution des 30 syndicats intercommunaux suivants :

1/ Syndicats ayant compétence dans le domaine « scolaire » et inclus en totalité dans le périmètre des futurs EPCI à fiscalité propre (19)

- SIVOP Contigny – Monétay sur Allier
- SIVOP Bransat – Saulcet – Verneuil en Bourbonnais
- SIRP Cesset – Louchy Montfand – Montord
- SIRP Arpheuilles St Priest – Ronnet – Saint-Genest
- SIRP Buxières les Mines – Ygrande
- SIRP Pouzy Mésangy – Le Veudre
- SIRP St Léopardin d'Augy – Couzon
- SIRP Deux Chaises – Le Montet – Rocles
- SIRP Couleuvre – Valigny
- SIVOS St Bonnet de Rochefort – Charroux
- SRPI concentré de la Région de Montmarault
- SIRP Beaune d'Allier – Hyds
- SIRP Bizeneuille – Verneix
- SIRP Chambérat – Courçais – Mesples – St Eloy d'Allier – St Palais – Viplaix
- SIRP St Sauvier – Archignat – Treignat
- SIRP Mazirat – La Petite Marche – Terjat
- SIRP Louroux Bourbonnais – Vieure
- SIRP Chirat l'Eglise – Coutansouze – Louroux de Bouble – Echassières
- SIVOS Deneuille Lès Chantelle - Fleuriel - Monestier

2/ Syndicats ayant compétence dans le domaine « collèges » (4)

- SIESS du CEG de Bellenaves
- SIESS du CEG de Cérilly
- SIESS du CEG de Vallon en Sully
- SI pour la construction et la gestion du collège de St Yorre (dissolution en cours)

3/ Syndicats ayant compétences dans des domaines spécifiques (5)

- SIVU des Bords de Sioule
- SI du centre de secours de Vallon en Sully
- SIVOM d'aménagement et de développement du secteur Nord Bourbonnais
- SI Têche et Besbre
- SI de défense contre les fléaux atmosphériques de la région du Montet

4 / Syndicats dont la faible activité ne justifierait plus leur existence (2)

- SRPI 2CLMT (scolaire) Châtel de Neuvre – Cressanges – Lafeline – Meillard - Treban
- SIESS du collège de Bézenet – Doyet.

CONCLUSION

Le présent schéma permettra de réaliser une étape importante dans la rationalisation du paysage intercommunal de l'Allier, en réduisant le nombre d'EPCI à fiscalité propre de 21 à 11, mais il laissera 3 communautés de communes isolées dans l'ouest du département : Pays d'Huriel, Val de Cher et Pays de Tronçais. Pour parachever le processus, il importe de poursuivre la réflexion en vue de ne pas laisser ces communautés de communes isolées, à commencer par les deux premières citées qui pourraient utilement fusionner parce que la majeure partie de leur territoire commun relève d'un même bassin de vie.

De la même manière, pourrait utilement être envisagé le regroupement des territoires concernés par les projets n°6 et n°7 (périmètre des actuelles CC Varennes-Forterre, Pays de Lapalisse, Val-de-Besbre – Sologne Bourbonnaise, Le Donjon Val Libre) afin de permettre la constitution d'un ensemble de taille suffisante pour porter des projets et des actions de développement sur la partie est du département. La formule pertinente serait la fusion des quatre communautés de communes impliquées dans ces projets ou de trois d'entre elles.

De leur côté, les syndicats intercommunaux devront poursuivre les réflexions en vue de faire reprendre leurs compétences par les communautés de communes et les communautés d'agglomération et également afin de s'adapter aux transferts de compétences prévus par la loi, dans les années à venir, au profit des intercommunalités à fiscalité propre (GEMAPI, eau, assainissement, ordures ménagères, aires d'accueil des gens du voyage).

Le Préfet



Arnaud COCHET