

acadie

RAPPORT D'EXPERTISE SUR

L'HYPOTHESE DE CREATION D'UN EPCI UNIQUE EN PAYS BASQUE

COMMANDEE PAR LE CONSEIL DES ELUS DU PAYS BASQUE

écrire les territoires, dessiner la chose publique

Acadie coopérative conseil
170, rue du faubourg Saint-Antoine – 75012 Paris
Tél. : 33 (0)1 43 79 97 79 – Fax : 33 (0)1 43 79 99 52
E-mail : acadie@acadie-reflex.org
Scop Sarl à capital variable – RC 898 16 413 – Siret 323 565 994 00023 – APE 741E

SEPTEMBRE 2015

groupe **reflex**_

> **Acadie**, Paris
Aceif.st, Strasbourg
Adeus, Marseille
Aures, Nantes
Cérur, Rennes
Place, Bordeaux
Trajectoires, Lyon

Réalisé par

**Daniel BEHAR Professeur à l'Ecole d'Urbanisme de Paris
Jean GOURDOU Professeur de droit public UPPA
Françoise NAVARRE Maître de Conférences à l'Ecole d'Urbanisme de Paris
Jean-Pierre MASSIAS Professeur de droit public UPPA**

Avec le concours de

**Magali BESSE doctorante en droit public
Aurélien LAUNAY Ingénieur au centre de recherches Pau Droit Public – UPPA
Eneritz ZABALETA Doctorant en droit public UPPA**

Cette étude a été financée par le Conseil des élus du Pays Basque, la Communauté d'agglomération côte basque Adour, la Communauté d'agglomération sud Pays Basque, la Communauté de communes d'Errobi, la Communauté de communes de Nive Adour, la Communauté de communes du Pays d'Hasparren, la Communauté de communes de Soule-Xiberoa, la Communauté de communes de Garazi-Baigorri, la Communauté de communes d'Amikuze, la Communauté de communes du Pays de Bidache, la Communauté de communes d'Iholdi-Ostibarre, le Biltzar des communes, et le Conseil de développement du Pays Basque.

Sommaire

Introduction	4
I. Un scénario inédit, au service d'une ambition politique	6
I.1 Un scénario inédit	6
I.1.1 Un défi singulier.....	6
I.1.2 Mais une actualité nationale	6
I.1.3 Partout le "bricolage" comme règle.....	8
I.2 Pour quelle ambition politique ?.....	9
I.2.1. Quel état des lieux ?	9
I.2.2 De l'état des lieux au projet : quel cahier des charges politique ?	10
II. Le choix de la structure de l'EPCI "communauté du Pays Basque"	13
III. L'Organisation de la communauté Pays Basque et la gouvernance du territoire.....	16
III.1. Une gouvernance autour de trois instances	16
III.1.1. Le conseil communautaire	16
A. La composition du conseil communautaire en application du dispositif général.....	16
a) Le cadre juridique.....	16
b) Application à la communauté « Pays basque ».....	16
B. La modulation de la composition du conseil communautaire par un « mini » accord local	18
a) Le cadre juridique	18
b) Application à la communauté urbaine « Pays basque »	20
III.1.2 L'exécutif communautaire : la commission permanente.....	23
A. Composition de la commission permanente	23
a) Le cadre juridique	23
b) Application à la communauté Pays Basque : les propositions.....	24
B. Une conception plus ou moins extensive du rôle de la commission permanente	29
III.1.3 Le conseil des maires.....	30
III.1.4 Poursuite et renforcement du dialogue avec la société civile : le Conseil de développement	30
III.1.5 Récapitulatif schématique des propositions relatives à l'organisation de la communauté du Pays Basque.....	31
III.2 Des territoires de gestion pour le maintien de la proximité	32
III.2.1 Un principe de différenciation des actions : une organisation territoriale à trois niveaux	32
III.2.2 Deux possibilités à étudier pour l'exercice des actions territorialisées	33
A. Les "Pôles territoriaux"	33

B. Les "Établissements publics de gestion territoriale"	35
III.2.3 Localisation des territoires de gestion: le parti pris de la transition et de la progressivité	37
A. Le Maintien des territoires des actuels EPCI	37
B. Un paysage possiblement évolutif	38
III.2.4 La répartition des rôles entre l'EPCI Pays Basque et les territoires	39
III.2.5 Un pacte de gouvernance	40
IV. Les politiques publiques : l'exercice des compétences.....	40
IV.1 Les compétences à exercer.....	41
IV.1.1 Le cadre textuel des compétences de la communauté d'agglomération.....	41
IV.1.2 le cadre textuel des compétences de la communauté urbaine.....	43
IV.1.3 Synthèse : tableau comparatif des compétences entre communauté d'agglomération et communauté urbaine	46
IV.1.4. Quelques conclusions.....	49
IV.2 Exercice des compétences par l'EPCI et différenciation autour des territoires de gestion : illustration de mise en œuvre dans six domaines choisis par les élus.....	50
IV.2.1 L'Économie	51
IV.2.2 L'aménagement de l'espace.....	52
IV.2.3 Les déplacements.....	53
IV.2.4. La culture et la langue basque	54
IV.2.5 La petite enfance.....	55
V. La fiscalité et les finances locales	56
V.1 Un état des lieux des situations existantes.....	56
V.1.1 Des contrastes entre ensembles intercommunaux et en leur sein	59
V.1.2 Les communautés actuelles sont en bonne santé financière	68
V.2 La perspective de l'intégration.....	71
V.2.1 Des transitions dans la fiscalité, allant de soi ou à ménager	72
A. Des principes qui s'imposent, des choix à effectuer afin de parvenir à une harmonisation fiscale.....	72
B. La mise en convergence des taux de la fiscalité sur les activités économiques, des choix ouverts.....	73
V.2.2 Des options et des choix en matière de politique fiscale	74
V.2.3 Des options en matière de solidarité financière	76
V.2.4 Un Pacte fiscal et financier, en tant que référentiel partagé, permissif et organisateur	77
Conclusion.....	81

Introduction

Rappel du contexte de l'expertise et du cahier des charges

Cette expertise s'inscrit dans l'histoire longue de la recherche d'une organisation institutionnelle à l'échelle du Pays Basque. Son origine est consécutive au refus opposé par l'État, en 2013, à la revendication de création d'une « collectivité territoriale à statut particulier » (CTSP). Mais elle est surtout déterminée par la proposition émise en 2014 par le Préfet des Pyrénées Atlantiques d'examiner différentes hypothèses de structuration de droit commun, relevant soit d'une logique fédérative (pôle d'équilibre territorial et rural ou pôle métropolitain), soit d'une logique intégrative (EPCI à l'échelle du Pays Basque).

Pour le Conseil des Élus du Pays Basque, il est apparu que le débat entre ces deux grandes familles d'hypothèses nécessitait au préalable d'expertiser davantage la seconde que la première. En effet, celle-ci – la fédération – amplifie la formalisation d'un mode de faire connu, celui du dispositif mis en place en 1994. La structuration sous forme d'un pôle s'inscrit dans la continuité du statut associatif originel. A l'inverse, l'hypothèse d'un EPCI intégré soulève un certain nombre de questions de conception et de mise en œuvre inédites. De plus, la mise en œuvre éventuelle de l'hypothèse intégrée est conditionnée par l'application des dispositions de la loi NOTRe, selon un calendrier extrêmement contraint, alors que l'hypothèse fédérative renvoie à des échéances ultérieures (on peut en effet ici dissocier le temps de la reconfiguration des intercommunalités basques, placée sous l'égide des pouvoirs préfectoraux spécialement prévus à cet effet et devant être menée à l'horizon 2017, et celui de la réflexion fédérative, pouvant se concrétiser bien après).

C'est là le contexte de la commande de la présente expertise.

Principes directeurs et méthode

Comme le précisait le cahier des charges, l'hypothèse d'une intégration intercommunale à l'échelle du Pays Basque pose trois grands types de questions relatives :

- d'abord à la gouvernance (organisation institutionnelle et mode de relations entre les échelons territoriaux) ;
- ensuite à la redistribution des compétences, et plus largement au mode d'exercice des politiques publiques ;
- enfin, au fonctionnement fiscal et financier de l'ensemble intercommunal.

La réponse à ces diverses questions nécessitait donc d'avoir recours à différentes disciplines et c'est ainsi qu'a été construite l'équipe d'expertise. Mais pour produire une expertise globale du scénario intégré, dans toutes ses dimensions, il était nécessaire de combiner ces expertises disciplinaires.

C'est le sens de la méthode retenue qui a consisté à croiser l'examen « disciplinaire » des trois questions posées par le cahier des charges avec deux approches transversales :

- d'une part, un « benchmark » des bonnes pratiques d'intercommunalités de grande taille (dites "XXL"), fonctionnant ou à l'étude ailleurs sur le territoire national ;
- d'autre part, la compréhension des attentes locales : entre le principe de la revendication institutionnelle et les questions « techniques » de faisabilité (gouvernance, compétences, fiscalité), quelle est la « valeur ajoutée » attendue d'un EPCI intégré ? Quel est en quelque sorte le « cahier des charges politique » de cette intégration institutionnelle ?

Cette combinaison conduit à faire émerger des propositions organisées selon les 3 questions posées par la commande (cf. *infra*, parties III, IV et V) et qui mêlent à chaque fois :

- des principes qui nous paraissent répondre aux attentes exprimées par les élus et sont systématiquement issus de pratiques observées ailleurs ;
- des illustrations plus précises (composition quantifiée des instances, ventilation des compétences...), mais ne revêtant qu'un caractère strictement indicatif.

I. Un scénario inédit, au service d'une ambition politique

I.1 Un scénario inédit

I.1.1 Un défi singulier

A l'évidence, imaginer un EPCI intégré à l'échelle du Pays Basque nécessite de prendre la mesure du défi : une intercommunalité Pays Basque serait une intercommunalité "XXL", exceptionnelle à l'échelle nationale.

En dépit d'un poids démographique somme toute modeste, elle associerait :

- la superficie de la Métropole Aix Marseille Provence (AMP) : 2995 km² contre 3173 pour Marseille ;
- le nombre de communes de la Métropole du Grand Paris (MGP) : 158 contre 124 pour le Grand Paris ;
- les contrastes territoriaux de Nice Métropole : écarts démographiques entre les communes de 1 à 1250 contre 1 à 2600 à Nice.

I.1.2 Mais une actualité nationale

Pour autant, la réflexion amorcée au Pays Basque autour d'une telle hypothèse n'est pas exceptionnelle.

Sa revendication institutionnelle spécifique s'inscrit dans un moment particulier : celui de la réorganisation « en plus grand » de l'architecture territoriale de la France, avec notamment la création des 13 Régions et celle de 14 Métropoles (onze de droit commun et Paris, Lyon, Marseille).

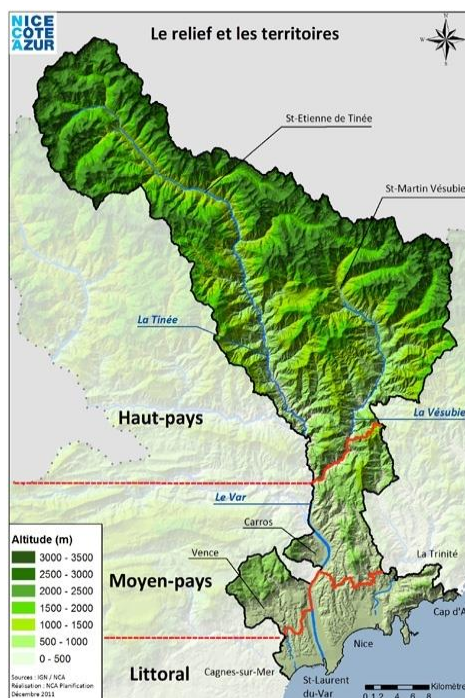
Au niveau local, n'existait jusqu'alors qu'une seule véritable exception historique, la communauté urbaine de Lille (LMCU), avec ses 85 communes et ses forts contrastes démographiques intercommunaux.

Dans la période récente, on assiste à une mutation généralisée de la carte intercommunale :

- soit à l'initiative d'un leader politique local : cela a été le cas à Nice lors de la création de la Métropole et de son élargissement à deux communautés de communes impulsés par C. Estrosi. C'est également le cas avec la proposition émise par L. Wauquiez de fusion de 9 EPCI pour créer les « États du Velay » ;

La métropole de Nice

Des communes urbaines (Nice 334 000 hab) et rurales (Roubion 125 hab).
Un littoral urbanisé et 2 parcs de montagne
(1 Parc Naturel Régional et 1 Parc National)



Un projet d'EPCI intégré et fédéré : les Etats du Velay

- 130 communes
- 9 EPCI
 - une CA : 58500 hab
 - 8 CC : de 2200 hab à 8800



- soit à l'initiative de l'État, lorsque celui-ci estime que l'impulsion locale n'est pas suffisante. C'est le cas pour le Grand Paris et pour Marseille.

Dans toutes ces configurations, en dépit de leurs différences, on retrouve comme traits communs le grand nombre de communes et la diversité des situations territoriales intégrées, avec notamment des associations urbain/rural.

Autrement dit, ce sont à chaque fois les mêmes défis qui sont posés :

- Comment gouverner très nombreux en représentant les populations ET les territoires ?
- Comment organiser et faire vivre (politiquement et / ou techniquement) un niveau intermédiaire, subsidiaire et spécifique, entre la communauté et les communes ?
- Comment maintenir ouvertes les alliances extérieures de chacun, et en tirer bénéfice pour tous ?

I.1.3 Partout le "bricolage" comme règle

En regard de ces enjeux, on aurait pu espérer un changement du cadre législatif (le « droit créatif »), à l'occasion de la loi NOTRe notamment. Il n'en n'a rien été. Au niveau national, les résistances ont été trop fortes.

Résultat, le cadre réglementaire contraint ce processus de montée en puissance d'intercommunalités "XXL". Même dans le cas d'une volonté politique nationale (Paris, Marseille), on ne dispose à ce jour que d'un cadre institutionnel complexe et dont chacun sent bien qu'il est inachevé.

Par contrecoup, partout, le bricolage devient la règle. On ajuste le cadre national aux exigences politiques locales. Pour n'en citer que trois exemples, c'est ce que fait L. Wauquiez lorsqu'il présente l'EPCI unique comme une « *fédération de communautés de territoires* ». C'est aussi ce que pratique C. Estrosi à Nice lorsqu'il instaure un Conseil des Maires, réuni avant chaque Conseil communautaire pour rééquilibrer la représentation des territoires en regard de celle des populations. C'est enfin la pratique – ancienne – de la Métropole de Lille lorsqu'elle accepte la structuration institutionnelle de territoires en son sein, au cas par cas (le transfrontalier) ou lorsque sa gouvernance politique repose sur la représentation (sous forme d'un Groupe politique) des petites communes.

C'est donc le sens de cette expertise : identifier quel "bricolage" s'avère le mieux adapté aux exigences politiques locales du Pays Basque.

I.2 Pour quelle ambition politique ?

Au-delà de la revendication institutionnelle et du large accord qui s'était manifesté en faveur de la collectivité spécifique, il s'agissait, afin de produire l'expertise proprement dite, de faire s'exprimer ces attentes politiques locales.

La première étape de cette expertise a donc poursuivi cet objectif, en deux temps et selon deux modalités successives :

- dans un premier temps, il était nécessaire de comprendre « l'état d'esprit » des élus face à la nouvelle perspective ouverte par la proposition formulée par le Préfet des Pyrénées Atlantiques. Pour ce faire, ont été animées des séances de travail avec chacun des conseils communautaires des dix EPCI (décembre 2014 / janvier 2015) ;
- dans un second temps, l'objectif a consisté à viser une interconnaissance entre ces élus communautaires afin de leur faire exprimer collectivement leurs attentes vis-à-vis d'une telle hypothèse d'intégration. A donc été constitué un groupe d'élus communautaires (une quarantaine) qui se sont réunis à six reprises à Hasparren (mars / juin 2015).

I.2.1. Quel état des lieux ?

La rencontre systématique d'élus des dix d'EPCI (et de quelques représentants de la société civile) a fait émerger quatre constats principaux.

Un consensus : une exigence de transformation de la gouvernance locale

La très large implication des Maires (de l'ordre de 120 participants) lors de ces premiers échanges a mis en évidence un fort consensus sur le sens de la démarche qui s'engage. Si elle s'inscrit dans la continuité de celle conduite autour de la revendication d'une collectivité spécifique, le contexte national lui donne un sens nouveau : il s'agit d'abord de repenser globalement la gouvernance locale, interne au Pays Basque, pour être en mesure de tirer parti des recompositions de l'ensemble du cadre institutionnel (positionnement vis-à-vis des niveaux régional et départemental...).

Une convergence : le principe de l'intégration communautaire à l'échelle du Pays Basque

De cette prise de conscience découle une large convergence – même si cela ne fait pas l'unanimité – autour du principe d'une intégration communautaire à l'échelle du Pays Basque, dans la mesure où cette intégration :

- apparaît comme la condition pour assurer la visibilité du Pays Basque et peser au sein d'un paysage institutionnel largement recomposé (Région Aquitaine "XXL", effacement progressif du Conseil Départemental...)

- est perçue comme une chance historique pour passer à la vitesse supérieure dans le processus d'organisation interne et de développement économique du Pays Basque ;
- permettrait d'installer une scène commune de négociation afin de mettre en œuvre effectivement le principe de réciprocité urbain/rural.

Une nécessité : élargir la perspective

Mais les échanges ont parallèlement souligné un nécessaire élargissement de cette transformation institutionnelle : l'intégration intercommunautaire ne peut être envisagée isolément. Elle exige en contrepartie de garantir une organisation territoriale de proximité et celle-ci doit être repensée et non conservée en l'état : le niveau intermédiaire doit être organisé pour assurer les équilibres territoriaux au sein de l'institution communautaire. Et en cascade, c'est le niveau communal lui-même qui mérite réflexion : dans certains cas, l'évolution vers des « communes nouvelles » ne semble pas exclue.

Des inquiétudes multiples : les conditions de mise en œuvre

Si le choix d'intégration communautaire ne fait pas véritablement – sauf exception – problème sur le fond, les inquiétudes et mises en garde émergent en revanche fortement à propos de ses conditions de mise en œuvre.

Ces inquiétudes portent sur de multiples registres : mode de fonctionnement politique, organisation territoriale, modalités d'intégration fiscale et financière (même si cette dernière question n'a pas été la plus évoquée...), organisation des services et ressources humaines...

1.2.2 De l'état des lieux au projet : quel cahier des charges politique ?

Il s'agit là, pour l'essentiel, du travail collectif produit par le « groupe d'Hasparren » dont on peut résumer ainsi les principales orientations.

Apporter une plus value

La structuration d'un EPCI à l'échelle du Pays Basque doit apporter une valeur ajoutée significative à la conduite des politiques publiques. Cette valeur ajoutée doit se développer sur trois registres :

- *l'harmonisation* ; exemples : stratégie collectives sur les zones d'activités, sur les projets d'aménagement, sur l'enseignement musical...
- *la mutualisation* ; exemples : mise en commun de l'animation économique, de l'ingénierie publique pour l'aménagement, de l'action foncière, de la gestion de personnels (y compris sur la petite enfance)...

- *la différenciation* et la prise en compte de la proximité ; exemples : organiser des territoires de gestion de la petite enfance, des secteurs d'aménagement, laisser le milieu associatif culturel agir localement...

Renouveler le fonctionnement du « bloc local »

Il ne s'agit pas seulement de « créer » un niveau supplémentaire – l'EPCI Pays Basque, il faut que, ce faisant, on améliore l'ensemble des relations entre les niveaux territoriaux et entre les territoires.

- La relation entre les communes

- Constat : la confiance pour le consensus

Partout en France, la montée en puissance de l'intercommunalité repose sur l'établissement d'un consensus entre les communes membres. Les échanges entre les représentants d'EPCI montrent que cette unanimité suppose une confiance mutuelle. Faute de quoi, l'expérience atteste que l'intercommunalité dysfonctionne.

Pour instaurer cette confiance, il faut que toutes les communes soient, d'une manière ou d'une autre, gagnantes grâce à l'intercommunalité : répartition des projets structurants, renforcement du niveau de services...

La réciprocité entre les communes est donc la condition d'un bon fonctionnement intercommunal.

- Enjeu pour l'EPCI intégré : un jeu gagnant / gagnant à deux niveaux

Ce constat permet de tirer une première leçon dans la perspective d'un EPCI Pays Basque : il faudra retrouver ce jeu gagnant / gagnant entre les communes, mais ce ne sera pas possible de rendre visible cette réciprocité entre communes, à 158.

Il faudra donc probablement l'organiser à deux niveaux :

- c'est d'abord à l'échelle des territoires « bassins de vie » qu'il faudra concrétiser ce jeu gagnant / gagnant ;
- et le même principe de réciprocité gagnant / gagnant devra ensuite être recherché entre ces territoires, au sein de l'EPCI intégré.

- Les fonctions de l'intercommunalité

- Constat : un « mixed » gestion / projets

Tous les EPCI du Pays Basque ne jouent pas le même rôle. Certains assurent plutôt une fonction dominante de gestion de services (Bidache, par exemple), tandis que d'autres privilégient un rôle de maîtrise d'ouvrage de projets (ACBA, ASPB, notamment).

Néanmoins c'est un « mixed » projets / gestion qui domine. Et on peut penser que la mutualisation des services entre communes et intercommunalités va renforcer cette tendance.

Mais ce mixed fonctionnel entre gestion de services et conduite de projets n'a pas le même sens s'il correspond à des prises de responsabilités intercommunales au gré des opportunités, « à la demande des communes » (Hasparren), ou s'il repose sur un « projet de territoire » préalable (ASPB).

- Enjeu pour l'EPCI intégré : l'adossement à un Projet

Un EPCI intégré à l'échelle du Pays Basque devra nécessairement combiner des fonctions de prestation de services et d'autres de maîtrise d'ouvrage de projets. Cette combinaison pourra évoluer dans le temps. Mais cette dynamique ne sera assurée qu'à la condition que l'EPCI intégré dispose d'un Projet fédérateur. En l'état actuel, on imagine mal produire un Projet de territoire global avant la décision de création d'un tel EPCI. Comment alors fabriquer ce Projet par étapes ?

- Les relations communes / intercommunalité

- Constat : entre proximité et autonomisation

Parmi les EPCI du Pays Basque, la relation communes / intercommunalité s'organise selon deux modèles :

- un premier, le plus fréquent, de forte proximité entre l'intercommunalité et les communes. L'intercommunalité est « sous contrôle » des communes. Et cela se concrétise, d'un point de vue organisationnel, par l'existence –plus ou moins formalisée, plus ou moins superposée avec le Bureau – d'une « Conférence des Maires » ;
- un second, incarné par la Soule et justifié par le nombre de communes, exprime une forme d'autonomisation de l'EPCI par rapport à ses communes membres, un processus de prise de distance. Cela se manifeste, d'un côté, par une représentation non exhaustive des Maires aux instances intercommunales (Bureau et Conseil), d'autre part et à l'inverse, par leur intégration à la vie de l'intercommunalité sous des formes plus ouvertes et différenciées, notamment au travers des Commissions.

- Enjeu pour l'EPCI intégré : combiner 2 modes d'organisation.

Un EPCI intégré du Pays Basque devra nécessairement garantir une forme de proximité aux communes. Même si cela paraît complexe avec 158 communes, il sera nécessaire de trouver les modalités de fonctionnement adaptées d'une "Conférence des Maires".

Mais le nombre de communes nécessitera probablement de s'inspirer du modèle souletin pour trouver d'autres modes organisationnels d'implication des communes dans la vie de l'EPCI.

II. Le choix de la structure de l'EPCI "communauté du Pays Basque"

Le scénario "intégré" proposé par le préfet se déclinait en deux possibilités pour servir de modèle juridique à la communauté du Pays Basque : emprunter, soit les règles applicables à une **communauté d'agglomération**, soit celles régissant les **communautés urbaines**, sachant que (nous n'y reviendrons pas ici) les unes comme les autres peuvent être mises à profit compte tenu des caractéristiques du territoire.

Si l'option intégrative est finalement retenue, le choix entre les deux formules appartiendra bien sûr aux élus. Au cours de l'expertise, il nous est cependant apparu que la seconde hypothèse, celle de la communauté urbaine (même si, optiquement, le qualificatif peut paraître assez incongru appliqué au territoire en question ; mais à bien y réfléchir, il ne l'est pas plus que le terme d'agglomération...), présente des atouts significatifs qui pourraient justifier qu'on la privilégie :

➤ N'oublions pas, d'abord, que cette réflexion se situe en continuité chronologique avec la revendication d'une collectivité territoriale à statut particulier, dont l'un des principaux arguments résidait dans la volonté du territoire d'assumer en propre de nombreuses compétences, y compris, le cas échéant, en lieu et place du département et de la région.

Or, le poids institutionnel d'une communauté urbaine étant incomparablement plus important que celui d'une communauté d'agglomération, elle peut plus aisément prétendre à des délégations conventionnelles de compétences en provenance de ces deux échelons décentralisés (à condition de le prévoir par avance dans ses statuts ; cf. article L.5210-4 du CGCT, disposition permettant de confier aux EPCI à fiscalité propre des compétences qu'elles sont le mieux à même de mettre en œuvre principalement pour des raisons de proximité avec l'objet desdites compétences).

C'est ce même poids institutionnel qui permet aux communautés urbaines d'être un interlocuteur privilégié lors de l'élaboration de divers documents stratégiques de politiques publiques et de faire, ainsi, entendre leur voix par le biais d'avis consultatifs (contrat de plan Etat / Région, tous schémas et documents de planification en matière d'aménagement et de développement économique et d'innovation, de transport et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche... : cf. *infra*, IV, tableau des compétences des communautés urbaines).

Nourrir une telle ambition apparaît encore plus impérieux aujourd'hui, puisque -et toutes les personnes rencontrées au cours de l'expertise en sont convaincues- il s'agit désormais de s'affirmer dans une Région "XXL", d'une superficie équivalente à l'Autriche et peuplée comme le Danemark... D'un point de vue statutaire, sous forme de communauté urbaine, le Pays Basque apparaîtra hiérarchiquement directement derrière la capitale régionale, la Métropole de Bordeaux, avant les communautés d'agglomération des ex capitales régionales (Poitiers, Limoges) ou l'agglomération paloise. Et même au niveau national, sous ce statut, la communauté du Pays Basque pourra intégrer le « club » très fermé des principales intercommunalités françaises qui devra voir le jour en 2016 au travers de la

fusion de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) et de l'Association des communautés Urbaines de France (ACUF).

➤ Si la perspective d'un suffrage universel direct sans fléchage pour les EPCI à fiscalité propre a finalement disparu de la loi NOTRe, tous les observateurs s'accordent à penser que, compte tenu des compétences majeures exercées aujourd'hui à l'échelle intercommunale, la question se reposera à plus ou moins courte échéance. Il n'est pas exclu que les premières structures de droit commun à en bénéficier soient les plus intégrées, notamment les communautés urbaines.

Or, cette évolution présenterait l'intérêt majeur, si la communauté du Pays Basque venait à se créer, de simplifier énormément le jeu institutionnel car le conseil communautaire ne connaîtrait plus les distorsions -inévitables, à l'heure actuelle- que l'on constate dans la représentativité démographique (cf. infra III-1), ce qui dispenserait *ipso facto* d'avoir recours aux mécanismes de compensation proposés.

➤ Enfin, le choix du statut de communauté urbaine offrirait l'intérêt – en première année – d'un apport financier supplémentaire en dotation d'intercommunalité (de l'ordre de 2 millions d'euros). Cet avantage – très circonstanciel – ne constitue pas un argument majeur du choix en faveur de la CU. Les choix de stratégie fiscale de la future intercommunalité – dans le cas d'un statut de communauté d'agglomération – pourraient permettre de pratiquement rejoindre ce niveau de dotation.

2014	montants	simulation nouvelle communauté PB	
	10 communautés environ	CA	CU
dotations max, en €/hab	52,3		
dotations min, en €/hab	7,3		
dotations d'intercommunalité, en millions d'€	13,9		
dotations d'intercommunalité, en €/hab		53,1	60
dotations d'intercommunalité, en millions d'€		17,9	20,3

source : à partir de préfecture Pyrénées Atlantiques

Tous ces éléments nous ont parfois poussés à privilégier l'hypothèse de la communauté urbaine pour tester un certain nombre d'éléments (par ex : composition du conseil communautaire), sachant que les résultats ne différaient pas significativement selon le type d'EPCI choisi. Mais dans la plupart des développements à suivre, seront envisagées à part

égale les perspectives de création d'une communauté urbaine et d'une communauté d'agglomération (notamment en ce qui concerne leurs compétences respectives).

A ce propos, nous ne négligeons pas que le haut niveau d'intégration de certaines compétences d'une communauté urbaine a pu susciter quelques interrogations. Il convient cependant, selon nous, de relativiser ce paramètre :

- d'abord parce que, de ce point de vue, la différence entre communauté d'agglomération et communauté urbaine a tendance à s'estomper. Ainsi, avec la loi NOTRe, le facteur de souplesse que constituait le délai (deux ans) de définition de l'intérêt communautaire a disparu en ce qui concerne la compétence "développement économique" (cf. *infra* IV) notamment. Plus largement, nombre de compétences qui étaient jusqu'à présent facultatives pour les communautés d'agglomération (gestion aires pour gens du voyage, eau/assainissement, collecte et traitement des déchets...) sont devenues obligatoires, comme pour les communautés urbaines ;
- dans la mesure ensuite où, quelle que soit la formule retenue, il est illusoire de penser que tout s'exerce de manière centralisée. Ainsi, si la compétence nominale revient à l'EPCI qui va en déterminer les grandes lignes et les aspects budgétaires, nous verrons qu'il existe des solutions institutionnelles qui permettent de la mettre en œuvre par l'intermédiaire de divers territoires de gestion, au besoin de façon relativement différenciée (cf. *infra*, III.2, développements sur les pôles et les établissements publics de gestion territoriale).

Quoi qu'il en soit, répétons-le, les hypothèses et exemples exposés dans le corps de la présente expertise n'ont pour seule vocation que d'éclairer au mieux les élus dans les choix à opérer pour la future gouvernance de leur territoire. C'est à ces derniers que reviendra le soin de privilégier la formule "communauté d'agglomération" ou "communauté urbaine" selon les ambitions qu'ils nourrissent pour le Pays Basque.

III. L'Organisation de la communauté Pays Basque et la gouvernance du territoire

III.1. Une gouvernance autour de trois instances

III.1.1. Le conseil communautaire

A. La composition du conseil communautaire en application du dispositif général

a) *Le cadre juridique*

La composition des conseils communautaires est régie aux II à IV de l'article L. 5211-1-6 du Code général des collectivités territoriales. Ce dispositif général établit les règles suivantes pour les communautés urbaines :

- répartition à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne d'un nombre de sièges déterminé en fonction de la population municipale de l'EPCI ;
- les communes composant l'EPCI qui n'ont pas obtenu de siège dans le cadre de la première répartition se voient attribuer un siège de droit.

b) *Application à la communauté « Pays basque »*

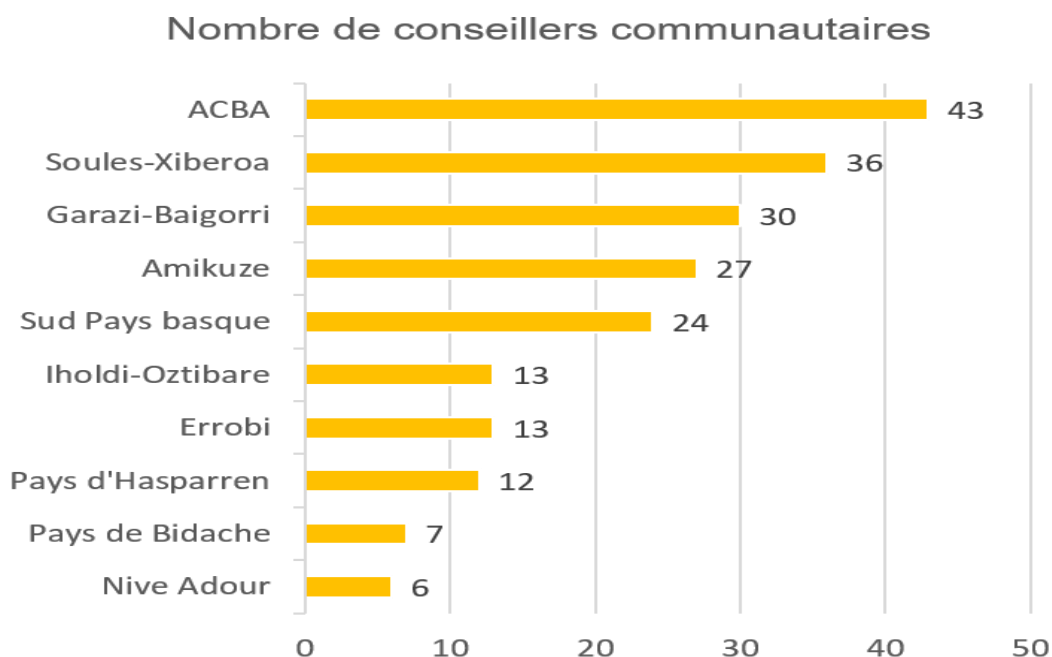
Au regard de sa population municipale, 72 sièges seraient à répartir entre les 158 communes composant la communauté urbaine « Pays basque ». En application de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, ces 72 sièges se répartiraient entre **19 communes** :

- **Anglet** : 14 sièges
- **Arcangues** : 1 siège
- **Ascaïn** : 1 siège
- **Bayonne** : 16 sièges
- **Biarritz** : 9 sièges
- **Bidart** : 2 sièges
- **Boucau** : 2 sièges
- **Briscons** : 1 siège
- **Cambo-les-Bains** : 2 sièges
- **Ciboure** : 2 sièges
- **Hasparren** : 2 sièges
- **Hendaye** : 6 sièges
- **Mauléon-Licharre** : 1 siège
- **Mouguerre** : 1 siège
- **Saint-Jean-de-Luz** : 4 sièges
- **Saint-Pée-sur-Nivelle** : 2 sièges
- **Saint-Pierre d'Irube** : 1 siège

- **Urrugne** : 3 sièges
- **Ustaritz** : 2 sièges

Les 139 communes non mentionnées dans cette liste se verraient attribuer un siège de droit.

L'application du dispositif général conduirait donc à un conseil communautaire composé de **211 sièges**, dont la répartition est présentée ci-dessous en fonction des actuels EPCI afin de faciliter la lisibilité du graphique.



L'application du dispositif général qui tend, d'une part, à la représentation démographique et, d'autre part, à celle de l'ensemble des communes, génère de fortes disparités de représentation. Ces dernières sont ainsi comprises entre 1 représentant pour 66 habitants pour la commune de Lichans-Sunhar et 1 pour 4655 pour la commune de Mouguerre.

L'application du dispositif général présente un écart à la moyenne supérieur au seuil de 20%, établi de jurisprudence constante par le Conseil constitutionnel¹ pour évaluer la conformité d'un mode de scrutin au principe d'égalité devant le suffrage.

¹ Voir, par exemples, les décisions n^{os} 86-208 DC du 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, cons. 24 et 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26.

Toutefois, concernant la composition des conseils communautaires, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé contraire à la Constitution des écarts à la moyenne supérieurs à 20% résultant de l'application du dispositif général. Il a en effet estimé que la volonté du législateur de voir chaque commune disposer d'au moins un siège constituait un motif qui justifiait de déroger à ce seuil². C'est en effet l'attribution d'un siège de droit à chaque commune n'ayant pas obtenu au moins un siège dans le cadre de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne qui explique l'ampleur des écarts observés.

Dès lors, le dispositif général établi aux II à IV de l'article L. 5211-1-6 du Code général des collectivités territoriales pourrait être appliqué à la communauté « Pays basque » sans risque d'inconstitutionnalité. Toutefois, au regard des écarts à la moyenne très importants qu'il génère, il convient d'envisager un rééquilibrage de la représentation au moyen du dispositif législatif pour rendre celle-ci plus conforme au principe d'égalité devant le suffrage.

B. La modulation de la composition du conseil communautaire par un « mini » accord local

a) Le cadre juridique

Nous partons ici, à titre d'illustration, de l'hypothèse d'une communauté urbaine, sachant que les règles applicables aux communautés d'agglomération n'aboutissent pas à un résultat significativement différent.

Les communautés urbaines ne peuvent conclure un accord local au sens du 2° I de l'article L. 5211-1-6 du Code général des collectivités territoriales, cette faculté étant réservée aux communautés de communes et d'agglomération.

Elles peuvent en revanche recourir au dispositif dit du « mini » accord local prévu au VI de l'article L. 5211-1-6 du même code. Il consiste à créer et à répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issus de l'application du dispositif général.

Mode d'adoption

Accord :

- des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ;

² Décisions n^{os} 94-358 DC du 26 février 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, cons. 49 et 2015-711 DC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, cons. 7.

OU

- de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci.

Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.

Critères à respecter

- Application du dispositif général au préalable ;
- Possibilité de créer jusqu'à 10% de sièges supplémentaires ;
- Répartition des sièges en fonction de la population de chaque commune (*NB : dans les communautés urbaines, une commune peut détenir plus de la moitié des sièges*) ;
- La part de sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres, sauf :
 - 1) si le « mini » accord maintient ou réduit l'écart résultant de l'application du dispositif général ;
 - 2) si un second siège est attribué à une commune en ayant obtenu un seul par l'application de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

NB : Le Conseil constitutionnel a indiqué – concernant les accords locaux au sens strict – que, pour ne pas méconnaître le principe d'égalité devant le suffrage, l'attribution de ce second siège ne peut être réservée à certaines communes à l'exclusion d'autres remplissant les conditions et dont la population est égale ou supérieure³.

³ Réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, cons. 14.

b) Application à la communauté urbaine « Pays basque »

L'application du dispositif général conduisant à un conseil communautaire composé de 211 sièges, un « mini » accord local permettrait de créer **jusqu'à 21 sièges supplémentaires**. Le conseil communautaire pourrait alors comprendre **232 sièges au maximum**.

La création et la répartition de ces sièges doivent tendre à corriger les écarts de représentation entre les communes composant la communauté urbaine, en attribuant un ou des siège(s) supplémentaire(s) à celles d'entre elles dont les écarts à la moyenne sont les plus élevés. Cet objectif, qui tend à renforcer l'égalité devant le suffrage, est la ligne directrice des critères législatifs et a été mis en exergue dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux accords locaux au sens strict⁴.

Si la solution d'un « mini » accord local est retenue pour la communauté urbaine « Pays basque », le nombre de sièges créés – entre 1 et 21 – et leur répartition devront faire l'objet d'un accord négocié entre les communes membres, dans le respect des conditions légales listées ci-dessus.

Ainsi, et à titre d'exemple, on pourrait concevoir un « mini » accord local portant sur la création de 21 sièges supplémentaires ainsi répartis, consistant à réduire l'écart à la moyenne en dotant les communes les moins bien représentées d'un siège supplémentaire :

- Mouguerre passerait ainsi de 1 siège à 2 (représentation passant de 1/4655 à 1/2327),
- Saint-Pierre d'Irube de 1 siège à 2 (représentation passant de 1/4517 à 1/2258),
- Ascain de 1 siège à 2 (représentation passant de 1/4079 à 1/2039),
- Boucau de 2 sièges à 3 (représentation passant de 1/3900 à 1/2600),
- Ciboure de 2 sièges à 3 (représentation passant de 1/3432 à 1/2288),
- Cambo-les-Bains de 2 sièges à 3 (représentation passant de 1/3288 à 1/2192),
- Saint-Jean-de-Luz de 4 sièges à 5 (représentation passant de 1/3240 à 1/2592),
- Mauléon-Licharre de 1 siège à 2 (représentation passant de 1/3217 à 1/1608),
- Bidart de 2 sièges à 3 (représentation passant de 1/3148 à 1/2098),
- Ustaritz de 2 sièges à 3 (représentation passant de 1/3113 à 1/2075),
- Arcangues de 1 siège à 2 (représentation passant de 1/3107 à 1/1553),
- Hasparren de 2 sièges à 3 (représentation passant de 1/3069 à 1/2046),
- Urrugne de 3 sièges à 4 (représentation passant de 1/2982 à 1/2236),
- Saint-Pée-sur-Nivelle de 2 sièges à 3 (représentation passant de 1/2932 à 1/1955),
- Biarritz de 9 sièges à 10 (représentation passant de 1/2878 à 1/2590),
- Bayonne de 16 sièges à 17 (représentation passant de 1/2770 à 1/2607),
- Anglet de 14 sièges à 15 (représentation passant de 1/2755 à 1/2572),
- Hendaye de 6 sièges à 7 (représentation passant de 1/2662 à 1/2278),
- Briscous de 1 siège à 2 (représentation passant de 1/2637 à 1/1318),
- Bayonne de 17 sièges à 18 (représentation passant de 1/2607 à 1/2462),
- Biarritz de 10 sièges à 11 (représentation passant de 1/2590 à 1/2354)⁵.

⁴ Décision n° 2015-711 DC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire*, cons. 9 et 10.

⁵ Pour une représentation similaire, Biarritz se voit attribuer un siège plutôt que Boucau en raison d'une population numériquement plus importante conduisant à une représentation demeurant bien plus élevée.

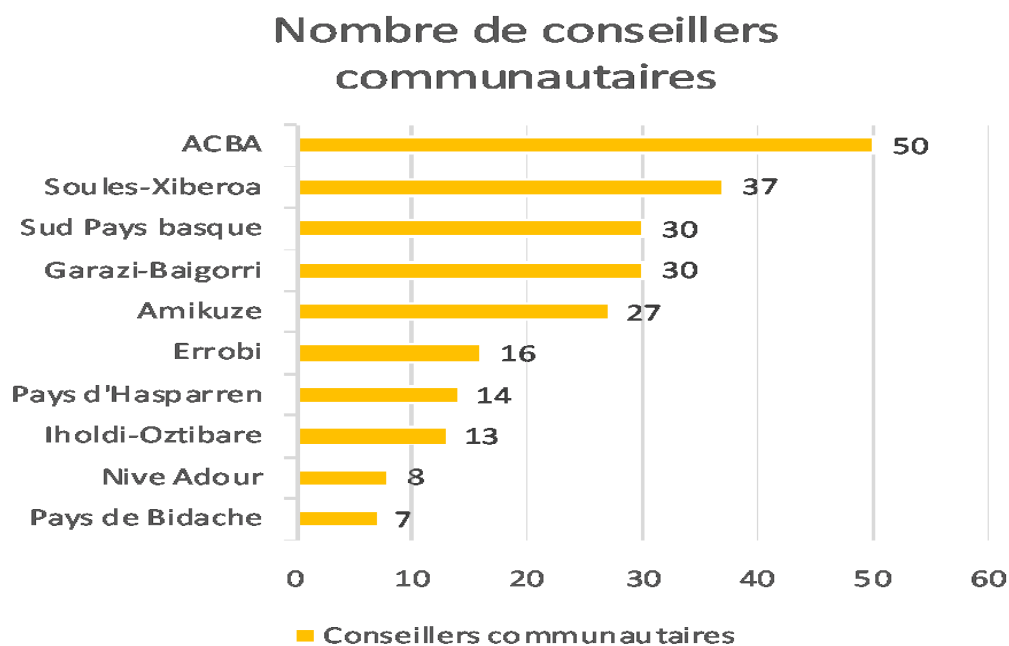
Sur la base des critères démographiques requis, les 21 sièges supplémentaires résultant du « mini » accord local sont donc attribués aux 19 communes ayant obtenu au moins un siège dans le cadre de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne et qui présentent également les plus forts écarts à la moyenne en termes de représentation. Si toutes obtiennent un siège supplémentaire, Bayonne et Biarritz en obtiennent deux au regard de leurs populations municipales respectives.

Par application du « mini » accord local envisagé, le conseil communautaire de la communauté urbaine « Pays basque » serait donc composé de **232 sièges**, répartis de la manière suivante :

- **Anglet** : 15 sièges
- **Arcangues** : 2 sièges
- **Ascain** : 2 sièges
- **Bayonne** : 18 sièges
- **Biarritz** : 11 sièges
- **Bidart** : 3 sièges
- **Boucau** : 3 sièges
- **Brisous** : 2 sièges
- **Cambo-les-Bains** : 3 sièges
- **Ciboure** : 3 sièges
- **Hasparren** : 3 sièges
- **Hendaye** : 7 sièges
- **Mauléon-Licharre** : 2 sièges
- **Mouguerre** : 2 sièges
- **Saint-Jean-de-Luz** : 5 sièges
- **Saint-Pée-sur-Nivelle** : 3 sièges
- **Saint-Pierre d'Irube** : 2 sièges
- **Urrugne** : 4 sièges
- **Ustaritz** : 3 sièges

Toutes les communes non mentionnées dans cette liste disposent d'un siège de droit.

Afin de faciliter la lisibilité du graphique, la répartition des sièges est représentée en fonction des actuels EPCI.



En conclusion, il convient de retenir que, quel que soit le mode d'attribution retenu (dispositif général ou accord local), on constate une surreprésentation des territoires ruraux, peu peuplés, par rapport aux communes les plus importantes démographiquement parlant.

Les correctifs ne pouvant s'imaginer dans la composition du conseil communautaire, il faut les rechercher par l'intermédiaire d'autres mécanismes.

III.1.2 L'exécutif communautaire : la commission permanente

Si un établissement public de coopération territoriale est administré par un conseil communautaire, organe délibérant, sa gestion quotidienne relève, quant à elle, d'un organe exécutif institué conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT.

Il est relativement fréquent de retenir pour cette instance l'appellation utilisée par le code - le "bureau". Les différents travaux réalisés avec les élus basques ont révélé que le terme de "commission permanente" s'avérait plus parlant et bien plus approprié au rôle que cet organe serait amené à jouer en matière de gouvernance de l'EPCI. En effet, celui-ci, à l'image de la commission permanente des conseils départemental et régional, aurait vocation à assurer la mise en œuvre des orientations définies par le conseil communautaire, notamment au travers de pouvoirs délibératifs (consentis par le conseil communautaire dans le cadre de délégations).

A. Composition de la commission permanente

a) Le cadre juridique

Une relative souplesse caractérise la composition de l'organe exécutif de l'établissement ; elle n'est pas pour autant dénuée de toute contrainte. Le Code général des collectivités territoriales et la jurisprudence énumèrent un certain nombre de conditions qui encadrent cette composition, tout en laissant une marge de liberté aux conseillers communautaires pour mettre en adéquation celle-ci avec leurs ambitions.

Ainsi, l'exécutif doit être composé d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres⁶.

Un nombre maximal de vice-présidents. Le nombre de vice-présidents doit être déterminé par l'organe délibérant sans pouvoir être supérieur à 20%, voire 30% dans certaines conditions de majorité, de l'effectif total du conseil communautaire (arrondi à l'entier supérieur) ; le nombre de vice-président ne peut, en tout état de cause, excéder 15⁷.

Ce nombre maximal de vice-présidents constitue la principale limite normative en matière de composition de l'exécutif communautaire.

La loi n'impose en revanche aucune limite dans la fixation du nombre des membres de l'organe exécutif. Cette liberté résulte de la possibilité de désigner "*plusieurs autres membres*", ce qui permet d'adapter la composition de la commission permanente aux principes de gouvernance qui dessineront les contours de l'organisation de la communauté.

⁶ Article L. 5211-10 alinéa 1.

⁷ Article L. 5211-10 alinéas 2 et 4.

Les questions de représentativité ne sont guère plus contraintes. On peut imaginer toutes sortes d'ajustements et correctifs appropriés. Ces éléments seront "librement (fixés) dans le règlement intérieur"⁸.

A titre d'illustration, le conseil d'État a récemment eu l'occasion de juger que les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent parfaitement prévoir que le président et le vice-président ne doivent pas appartenir à la même commune⁹.

Quelques règles pour encadrer l'élection. Le président et les membres de la commission permanente de l'établissement public de coopération intercommunale doivent être élus à la majorité absolue des membres du conseil communautaire en application de l'article L. 2122-4 du CGCT¹⁰, au scrutin uninominal et non pas au scrutin de liste¹¹ ; l'élection doit, par ailleurs, avoir impérativement lieu au scrutin secret sous peine d'annulation¹².

b) Application à la communauté Pays Basque : les propositions

La forte représentation des territoires ruraux dotés de nombreuses communes au sein du Conseil communautaire a suscité de nombreuses interrogations tout au long des travaux menés sur la gouvernance, notamment de la part des communes les plus peuplées. Afin de rétablir un équilibre au profit de la représentation démographique qui, en droit, demeure le principe directeur, nous avons été amenés à envisager un exécutif dont la composition serait proportionnelle aux populations représentées.

La détermination du nombre de membres de la Commission permanente. Ce nombre doit permettre à la fois la meilleure représentativité possible des territoires tout en garantissant une gestion efficace des différentes activités de la future communauté du Pays Basque ; ce nombre doit donc être suffisant mais pas démesuré.

Or, l'organe délibérant de l'EPCI comprendra approximativement 232 membres, issus de 158 communes.

Il nous a semblé raisonnable de ne pas dépasser 1/4 du nombre des conseillers communautaires pour garantir l'effectivité des prises de décision tout en favorisant une bonne représentation de tous les territoires.

Sur le fondement des différentes hypothèses étudiées, et pour les besoins de la présentation, ce nombre a donc été fixé à 60, soit 59 membres auxquels il convient d'ajouter le Président de la Commission permanente.

⁸ CE 9 février 1979, ÉI. des membres du bureau du syndicat intercommunal d'aménagement de l'agglomération nouvelle d'Évry : Lebon 48.

⁹ CE 22 mai 2012, Mme Loubières-Arnal : req. n°350660.

¹⁰ CE 9 novembre 1984, Griet et a., req. n°53072.

¹¹ CE 23 avril 2009, syndicat départemental d'énergies de la Drôme, req. n°319812 : AJDA 2009. 853.

¹² CE 11 mars 2009, élus des membres du bureau de la communauté d'agglomération du Drouais, req. n°319243 : AJDA 2009. 996, note Maligner.

En tout état de cause, le nombre des membres pourra parfaitement être revu à la hausse ou la baisse si cela s'avère nécessaire, tout en gardant une logique de composition en concordance avec les principaux critères retenus.

Il est également proposé de fixer le nombre de vice-présidents à 15, limite maximale permise par les textes, compte-tenu de la taille et des attributions de l'EPCI à créer.

Un principe central : garantir la représentation démographique des territoires. Il s'agit avant toute chose de faire concorder le poids démographique des territoires et leur poids politique au sein de la gouvernance de la communauté du Pays Basque. La liberté dont disposent les élus communautaires dans le choix de la composition de leur exécutif constitue une opportunité de rééquilibrer la représentation démographique par rapport à la composition contrainte du conseil communautaire ; en effet, contrairement aux principes régissant la composition de celui-ci, il est possible, concernant la commission permanente, de prévoir une représentation proportionnelle à la population des territoires.

La détermination de "bassins démographiques représentatifs". Dans la perspective de garantir la meilleure représentativité possible des territoires sans pour autant dépasser le nombre prédéfini de soixante membres, il s'est avéré incontournable de regrouper les territoires pour définir des "bassins démographiques".

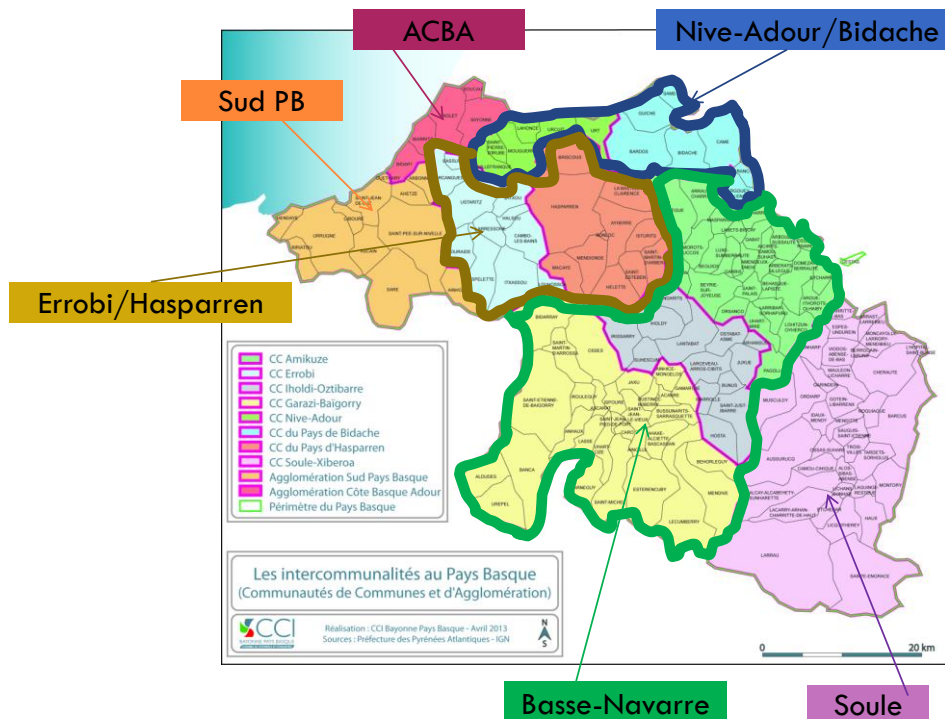
En ce sens, l'hypothèse la plus naturelle a d'abord consisté à transposer les territoires des dix actuels établissements publics de coopération intercommunale en dix "bassins démographiques" au sein de la commission permanente. Néanmoins, les solutions induites par ce choix ne donnaient qu'une satisfaction partielle à la priorité de garantir un rééquilibrage institutionnel par rapport à la composition du conseil communautaire ; en outre, le nombre de soixante membres était systématiquement dépassé.

Une hypothèse proche est apparue plus adaptée : la définition de six "bassins démographiques" fondés en partie sur la configuration des intercommunalités existantes, mais également sur le regroupement de certaines en fonction de leurs affinités et/ou proximités historiques, géographiques, économiques, etc.

Ces différentes considérations ont fait émergé **une hypothèse de travail autour de six bassins démographiques représentatifs** étant entendu que, bien évidemment, on pourrait arriver à des solutions proches en s'appuyant sur des redécoupages alternatifs :

- **ACBA** (transposition du territoire de la communauté d'agglomération en bassin représentatif).
- **Sud Pays Basque** (transposition du territoire de la communauté d'agglomération en bassin représentatif).
- **Errobi / Pays d'Hasparren** (bassin représentatif regroupant les territoires de la communauté de communes d'Errobi et de celle d'Hasparren).

- **Nive-Adour / Pays de Bidache** (bassin représentatif regroupant les territoires de la communauté de communes de Nive-Adour et celle de Bidache).
- **Basse-Navarre** (bassin représentatif regroupant les territoires des communautés de communes de d'Iholdi-Ozitbare, d'Amikuze et de Garazi-Baigorri).
- **Soule-Xiberoa** (transposition du territoire de la communauté de communes en bassin représentatif).



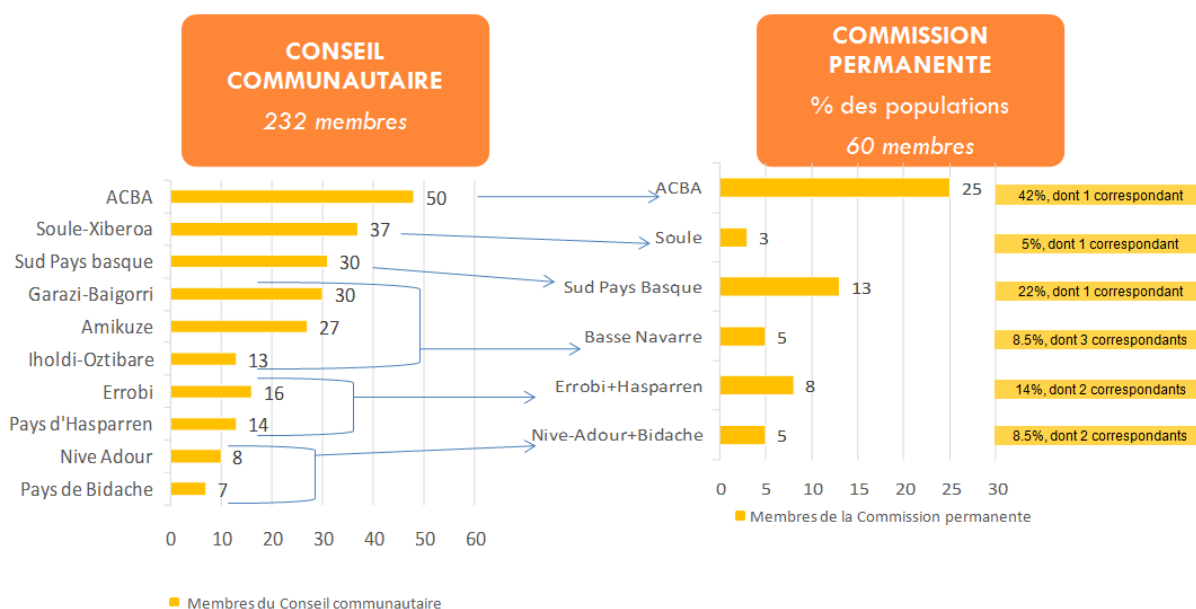
L'élaboration de critères de représentativité. La mise à l'épreuve de plusieurs critères potentiels face aux populations des bassins représentatifs prédéfinis a permis de retenir les suivants, comme les plus appropriés à une bonne représentativité des populations en présence (pour rappel, le conseil communautaire définit librement les critères de composition de son organe exécutif au sein du règlement intérieur) :

- Attribution d'un siège par tranche de 5000 habitants ; si le reste est supérieur à 2500 habitants, attribution d'un siège supplémentaire.
- Attribution minimale de 3 sièges par bassin démographique représentatif.

L'application de ces critères conduit aux résultats suivants :

Bassin démographique représentatif	Populations ¹³	Nombre de représentants / pourcentage des membres de la commission permanente
ACBA	122912 habitants	25 élus, soit 42%
Sud Pays Basque	64232 habitants	13 élus, soit 22%
Errobi/Hasparren	42261 habitants	8 élus, soit 14%
Nive-Adour/Bidache	23533 habitants	5 élus, soit 8.5%
Basse-Navarre	25669 habitants	5 élus, soit 8.5%
Soule	13158 habitants	3 élus, soit 5%

Visualisation du rééquilibrage opéré par comparaison avec la composition du conseil communautaire :



¹³ Sources : populations municipales INSEE.

Maintien de la proximité et structuration de la connexion entre l'EPCI et les territoires : les "élus correspondants".

Au sein d'un établissement intercommunal de grande envergure, l'une des problématiques majeures est de favoriser au mieux le dialogue entre les organes mutualisés et les territoires qui composent la communauté afin de faciliter l'émergence et la mise en œuvre locale des projets et des actions.

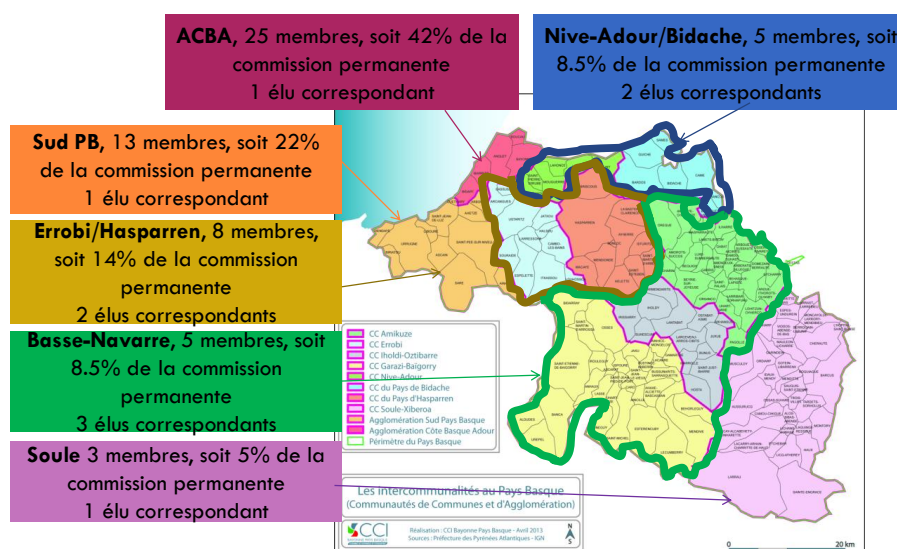
Cet objectif pourrait être rempli par la désignation, parmi les membres de la Commission permanente, d' "élus correspondants" en charge de l'interface avec les territoires, chaque territoire étant représenté au sein de l'instance exécutive par un élu correspondant.

A ce titre, les bassins démographiques représentatifs nous semblent, pour certains d'entre eux du moins, trop étendus. Il paraîtrait, dès lors, plus adapté de désigner un élu correspondant pour chacun des territoires constitutifs des actuels EPCI (soit dix élus correspondants au total), ce qui présenterait également l'avantage de se situer en continuité des cohérences territoriales actuelles et faciliterait la transition.

Selon nous, la fonction d'élu correspondant n'est, par ailleurs, en aucun cas, incompatible avec celle de vice-président.

Cette proposition reste néanmoins à articuler avec celles relatives à la territorialisation des actions présentées au III.2 ci-après.

Visualisation globale de la proposition :



B. Une conception plus ou moins extensive du rôle de la commission permanente

Organe exécutif restreint, la commission permanente aurait vocation à assurer la mise en œuvre des orientations définies par le conseil communautaire. Elle pourrait, à cet effet, bénéficier de pouvoirs délibératifs dans le cadre des délégations consenties par ce dernier.

L'article L. 5211-10 alinéa 7 permet en effet au président, aux vice-présidents ou au "*bureau dans son ensemble*" de recevoir délégation d'une partie des attributions du conseil communautaire.

L'organe délibérant détermine librement les domaines dont il souhaite confier l'administration à son exécutif, à l'exception de certaines prérogatives expressément listées dont il ne peut se dessaisir :

- Le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances.
- L'approbation du compte administratif.
- Les dispositions à caractère budgétaire prises par un EPCI à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 du CGCT.
- Les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'EPCI.
- L'adhésion de l'établissement à un établissement public.
- La délégation de la gestion d'un service public.
- Les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

A titre d'illustration, le président peut recevoir compétence du conseil communautaire pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que leurs avenants¹⁴.

Précisons que, même concernant les compétences listées ci-dessus, la Commission permanente pourrait parfaitement intervenir en amont. Du moment que le pouvoir délibératif du Conseil communautaire est maintenu, tous les arbitrages préalables peuvent être envisagés au sein de l'exécutif.

¹⁴ Rép. min. n°90563, JOAN Q, 31 mai 2011, p. 5775.

III.1.3 Le conseil des maires

De nombreux EPCI de grande taille ont institué un conseil composé des maires des différentes communes. On sait que traditionnellement au Pays Basque, cette structure existe sous l'appellation de "Biltzar" actuellement dotée d'un statut associatif.

Confier à cette structure une mission statutaire présenterait à notre sens plusieurs avantages :

- la consécration institutionnelle d'un lieu de parole et de concertation ouvert à chaque maire du territoire, quelque soit le poids démographique de sa commune ;
- une fonction consultative de nature à éclairer les choix du conseil communautaire ;
- la garantie, si le suffrage universel direct venait à être mis en place, d'un espace de représentation de tous les territoires.

Il conviendrait dès lors de prévoir des réunions du Biltzar à échéances fixes, par exemple, préalablement à chaque réunion du Conseil communautaire.

Dans l'hypothèse d'une consécration du suffrage universel direct, ce rôle consultatif pourrait être amené à évoluer afin de compenser la faible représentation des territoires ruraux qu'un tel mode de scrutin entraînerait inévitablement.

III.1.4 Poursuite et renforcement du dialogue avec la société civile : le Conseil de développement

Le Conseil de développement a constitué, de l'avis général, un mode innovant d'association de la "société civile" et le Pays Basque est à cet égard considéré comme une référence. Ce capital ne doit, à l'évidence, pas être dilapidé et il paraît opportun de pérenniser cet instrument dans le cadre du futur EPCI.

Cela ne sous-entend pas pour autant une reconduction à l'identique de ses modalités d'intervention, lesquelles gagneraient sans doute, compte-tenu de la reconfiguration institutionnelle projetée, à évoluer sur un certain nombre de points.

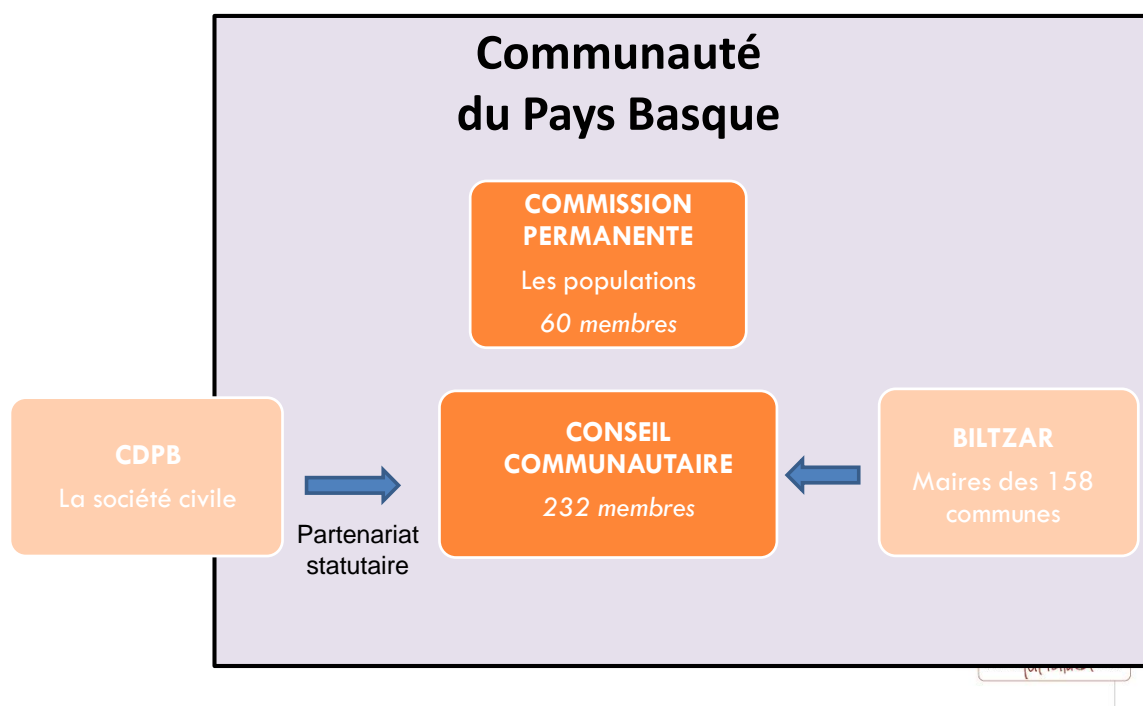
Son rôle pourrait s'articuler autour de deux axes principaux :

- l'ériger en véritable garant de la démarche qualité des politiques publiques, que ce soit en amont (études préalables et force de proposition en prise avec les réalités de terrain) ou en aval (évaluation de la performance des politiques publiques mises en œuvre) ;
- lui confier un rôle majeur en termes de "démocratie participative", relai de revendications citoyennes et des attentes de la société civile.

Afin de remplir au mieux cette double fonction, la structure pourrait être amenée à évoluer à la fois du point de vue de **sa composition** (relativiser le poids des représentations catégorielles au profit des citoyens et de leurs regroupements en veillant parallèlement à garantir une représentation équilibrée des territoires) et de son mode opérationnel (mobilisation d'acteurs en "coopératives de projets" pour concentrer les synergies) afin de mieux articuler la nouvelle échelle du Pays Basque et celle des territoires.

D'un point de vue institutionnel, la souplesse de la formule associative nous paraît conserver tout son intérêt ; il conviendrait cependant d'officialiser son rôle dans les statuts de l'EPCI et de décliner celui-ci par voie conventionnelle.

III.1.5 Récapitulatif schématique des propositions relatives à l'organisation de la communauté du Pays Basque



III.2 Des territoires de gestion pour le maintien de la proximité

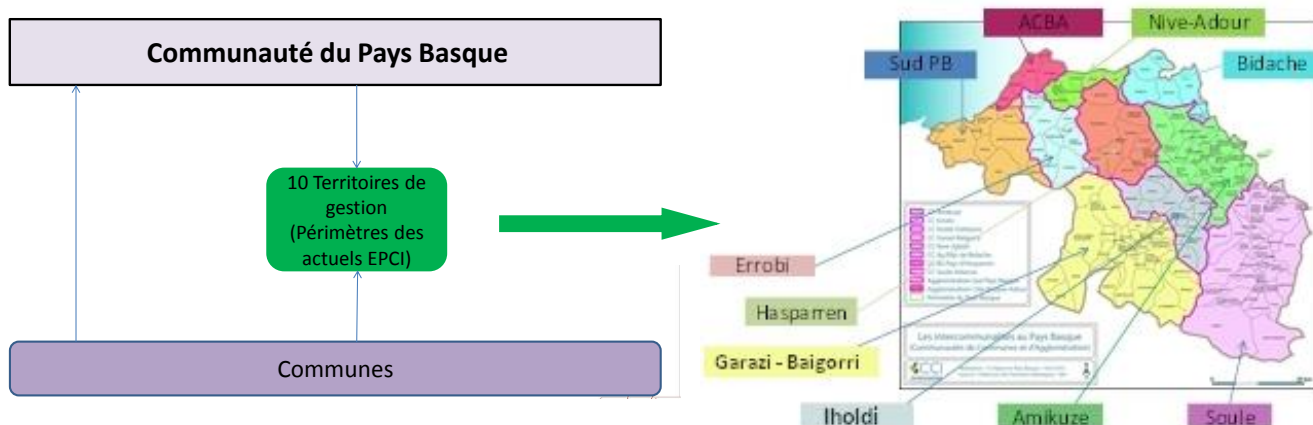
III.2.1 Un principe de différenciation des actions : une organisation territoriale à trois niveaux

Le Pays Basque, c'est avant tout une grande diversité de territoires aux contrastes géographiques marqués, aux besoins différents et aux aspirations parfois divergentes. Ce constat inspire la mise en place de solutions territorialisées afin de mieux prendre en compte les problématiques locales variées, de garantir des réponses adaptées et d'assurer une bonne gestion de la proximité.

Pour répondre à ces ambitions et préoccupations exprimées par bon nombre d'élus, il a été envisagé une solution qui consisterait à s'appuyer sur les territoires des dix actuels établissements publics de coopération territoriale pour le déploiement des activités quotidiennes ; une telle hypothèse permettrait en outre de garantir une certaine progressivité dans la mise en place de la nouvelle organisation territoriale puisqu'elle évite de bouleverser radicalement et immédiatement les modalités de gestion des services publics locaux.

Il s'agirait, en somme, de territorialiser la mise en œuvre d'un certain nombre d'activités entreprises par la communauté Pays Basque sur ces dix territoires. Dès lors, l'exercice des compétences et actions se déclinerait à trois niveaux :

- L'EPCI : la communauté Pays Basque
- Les territoires de gestion (périmètres des actuels EPCI)
- Les communes



Cette conception peut sembler atypique si l'on songe aux standards classiques de l'intercommunalité, à savoir la mise en place de deux niveaux d'organisation (communes / établissement public de coopération intercommunale) ; pourtant, le développement des grands établissements (métropoles et communautés urbaines principalement), induit par les récentes réformes de la décentralisation, a vu naître plusieurs organisations similaires. On peut citer à titre d'exemples les métropoles de Nantes, Lille et Nice Côte d'Azur dont

certaines des caractéristiques seront présentées ci-après afin d'illustrer les mécanismes de proximité envisageables.

III.2.2 Deux possibilités à étudier pour l'exercice des actions territorialisées

La différenciation des actions permettant de garantir la proximité des interventions locales conduit à envisager la création d'organes de gestion territorialisés. Mais quelle forme peuvent-ils prendre ? Deux options sont ici envisageables :

- La création de "**pôles territoriaux**" sans personnalité morale gérant un certain nombre d'activités pour le compte de la communauté du Pays Basque ; on trouve un tel modèle d'"administration déconcentrée" dans le paysage institutionnel imaginé pour certaines métropoles, ce qui constitue assurément une source d'inspiration riche et dense.
- L'institution d' "**établissements publics de gestion territoriale**" dotés de la personnalité morale (adoptant la forme syndicale). De tels établissements pourraient être chargés de la mise en œuvre de certaines activités par la communauté du Pays Basque, mais au surplus - et contrairement aux pôles territoriaux - être investis par les communes de compétences ciblées à gérer en commun (dès lors que celles-ci n'auraient pas été préalablement transférées à la communauté du Pays Basque).

A. Les "Pôles territoriaux"

Non dotés de la personnalité morale, ces pôles constitueraient en quelque sorte des "relais techniques" de proximité, chargés de mettre en œuvre, sur leurs territoires respectifs, l'ensemble des actions décidées et entreprises dans le cadre communautaire, au nom et pour le compte de la communauté du Pays Basque. Dans un sens ascendant, ceux-ci auraient également pour mission d'identifier les besoins locaux afin de maintenir la meilleure information possible des services mutualisés.

Garantes du maintien d'une véritable gestion de proximité en prise directe avec les habitants et les structures locales, ces "antennes" de la communauté nécessiteraient, **a minima, d'être concrétisées par la mise en place d'une équipe technique** localisée sur le territoire considéré afin de fournir un accompagnement, une assistance et des conseils aux communes de leur ressort géographique¹⁵.

De façon plus ambitieuse, cette équipe pourrait s'intégrer au sein d'une "**direction territoriale spécifique**" dédiée à l'interface entre les élus municipaux et les directions de la communauté Pays Basque sur les problématiques locales, à l'instar de ce que l'on peut par exemple observer en Seine Maritime¹⁶. Avec une ambition plus accentuée encore, l'exemple

¹⁵ Voir pour exemple la structuration de la Métropole Nice Côte d'Azur.

¹⁶ La communauté d'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA, résultant de la fusion de quatre communautés de communes et regroupant 70 communes dont 45 de moins de 4500 habitants) a mis en place, dès 2010, une direction spécifique intitulée "direction petites communes" chargée

Nantais illustre une forte professionnalisation du pôle territorial dont les objectifs sont conçus de façon plus large et consistent notamment à favoriser l'adhésion locale aux politiques communautaires et à animer le territoire (les dix pôles de la métropole s'organisent autour d'une direction composée du directeur, d'une équipe de cadres, d'une cellule de gestion et de services techniques)¹⁷.

Du point de vue politique, on pourrait parfaitement doter les pôles d'une "**commission locale**" qui incarnerait un "lieu d'animation politique". Composée des élus communautaires du territoire, cette instance aurait vocation à relayer les préoccupations de terrain auprès de la communauté du Pays Basque. C'est le choix retenu par la Métropole de Lille pour organiser la concertation politique entre ses huit territoires¹⁸.

Les "élus correspondants" de la commission permanente, organe exécutif de la communauté du Pays Basque (cf. infra III.2.1 1) b), participeraient à la coordination des territoires et joueraient un rôle majeur en faveur de la mise en cohérence du "partenariat communes/ communauté du Pays Basque", en s'appuyant notamment sur les services et instances territorialisés¹⁹.

Diverses autres instances pourraient être créées pour faciliter les liens et améliorer les échanges et la communication entre la communauté et ses territoires : conférence des DGS²⁰, comités techniques des territoires²¹, conférence de pôles et groupes de travail spécifiques²².

d'assurer l'interface entre les élus communaux et les services de l'établissement public de coopération intercommunale. Ce service a perduré avec la création le 1er janvier 2015 de la Métropole Rouen Normandie, aux côtés des pôles de proximité.

¹⁷ La métropole de Nantes a choisi de structurer la proximité en territorialisant des organes ou services chargés des interactions entre communes et EPCI à chaque niveau possible : le pôle territorial est par conséquent doté d'une direction composée d'une équipe de cadres, d'une cellule de gestion et de services techniques. Le directeur de pôle dispose d'une certaine latitude dans l'organisation et le fonctionnement de sa structure et peut ainsi adapter les moyens dont il dispose aux missions à déployer localement ; par conséquent, on ne constate pas une homogénéité stricte entre les différents pôles mais plutôt une certaine souplesse conférant une capacité d'adaptation à chaque territoire.

¹⁸ Érigés ici sous l'appellation de "comités de territoires".

¹⁹ Voir l'exemple des élus correspondants de la métropole de Lille.

²⁰ Voir les exemples lillois et nantais.

²¹ Voir l'exemple lillois.

²² Voir l'exemple nantais.

B. Les "Établissements publics de gestion territoriale"

Cette hypothèse suppose la création de nouveaux établissements publics locaux dotés de la personnalité morale.

Elle repose sur la possibilité, pour une communauté urbaine comme pour une communauté d'agglomération (expressément prévue par le Code général des collectivités territoriales²³), de confier la mise en œuvre d'un certain nombre de missions relevant de ses attributions à des établissements publics, dans le cadre de conventions avec les collectivités concernées.

Dans la perspective de territorialiser les actions de la communauté du Pays Basque au moyen d'établissements publics locaux, deux précisions doivent être apportées :

- une convention devrait être mise en place entre la communauté du Pays Basque et les communes incluses dans le périmètre du territoire de gestion considéré afin de confier à l'établissement public de gestion territoriale la mise en œuvre de certaines activités relevant des compétences de la communauté. Une telle convention n'emporte pas transfert de la compétence dévolue par la loi à la communauté urbaine ou à la communauté d'agglomération mais constitue une prestation de service dont le poids financier correspondant reste à la charge de la communauté²⁴. Autrement dit, les domaines d'intervention confiés à l'établissement public peuvent parfaitement relever des compétences obligatoires de la communauté puisqu'il ne s'agit pas de transferts de compétences, mais uniquement de prestations. A ce sujet, on remarquera qu'en conséquence, le mécanisme des relations "in house" ou "prestations intégrées", tel qu'organisé par le législateur pour minimiser les risques d'atteinte à la concurrence, devra être respecté pour garantir la sécurité juridique du partenariat ;
- les établissements publics de gestion territoriale prendraient la forme de syndicats à vocation multiple, dont l'objet pourra à la fois consister en l'exercice de compétences communales ne relevant pas de la communauté du Pays Basque mais également en la réalisation de prestations de services au profit de ses membres dans les domaines prédéfinis. La rédaction des statuts du syndicat nécessitera une vigilance particulière, notamment quant à son objet, afin que les missions que les communes et la communauté du Pays Basque entendent confier à celui-ci ne portent pas atteinte au principe de spécialité encadrant l'action de tout établissement public (principe qui veut que la structure ne puisse intervenir que dans le champ strict des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées ; elle ne peut donc intervenir, ni

²³ Article L. 5215-27 selon lequel les communautés urbaines peuvent : "*confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.*" ; l'article L. 5216-7-1 rend applicable ces dispositions aux communautés d'agglomération.

²⁴ CAA Lyon, 27 février 1990, Cté urbaine de Lyon : Lebon T. 626 et 984.

opérationnellement, ni financièrement, dans le champ de compétences que les communes ont conservée ni dans celui d'autres collectivités territoriales)

→ *Le non respect du principe de spécialité constitue en effet un risque non négligeable à anticiper lorsque l'on envisage l'hypothèse de la territorialisation des actions de la communauté du Pays Basque au moyen d'établissements publics ; une telle atteinte serait notamment caractérisée si le syndicat venait à intervenir dans des champs trop éloignés de son objet statutaire. Or, le domaine d'intervention du territoire de gestion a vocation à être relativement large puisqu'il s'agit de gérer les rapports de proximité entrant dans de nombreux champs de compétences communautaires. A l'inverse, le risque s'éloignera à mesure que les domaines d'intervention seront circonscrits.*

Cela conduit à recommander une progression dans la conception des missions dévolues aux établissements publics afin d'évoluer, à terme programmé, vers une intégration de la majorité de celles-ci à l'échelle de la communauté du Pays Basque (y compris dans le cadre d'une gestion territorialisée sous forme de pôles). En effet, ce qui peut être toléré à titre transitoire en attendant que l'EPCI se structure de manière efficace devient moins acceptable dans une perspective à long terme.

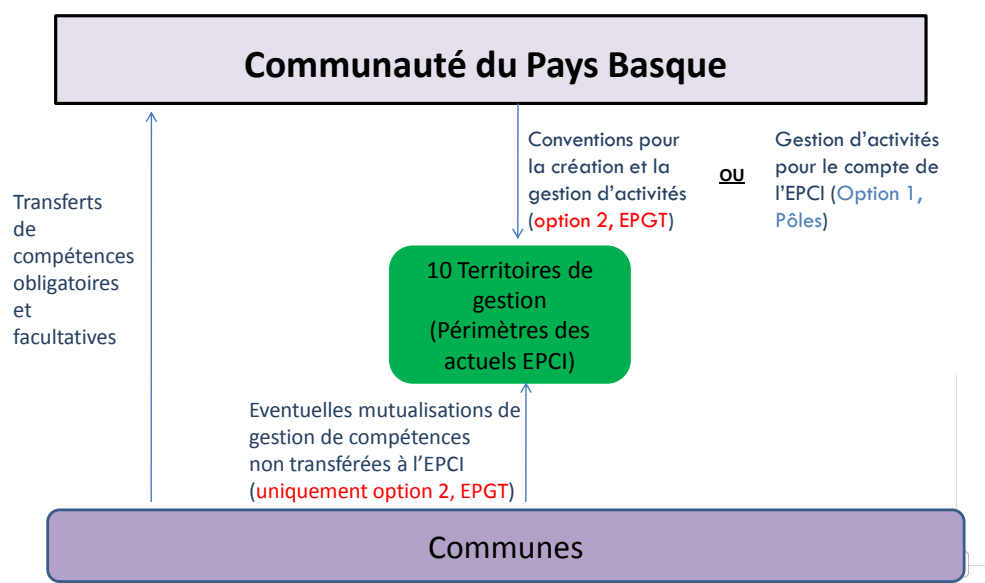
Les syndicats territoriaux pourraient néanmoins, à cette échéance, conserver tout leur intérêt pour la gestion mutualisée de compétences communales non transférées à la communauté Pays Basque. Parallèlement, il serait envisageable de faire exercer par certaines communes (lesquelles ne sont pas soumises au principe de spécialité), un certain nombre d'actions sur le fondement de l'article L. 5215-27 du CGCT.

D'un point de vue organisationnel, les établissements publics de gestion territoriale seraient naturellement dotés d'un **organe collégial décisionnel et de services administratifs et techniques**.

Les **élus communautaires** et les "**élus correspondants**" membres de la commission permanente auraient également un rôle à jouer en matière de communication, d'échange et de relais des préoccupations de terrain, rôle qui pourrait être consacré dans le cadre du partenariat contractuel à mettre en place avec la communauté Pays Basque pour la création et la gestion d'équipements ou services.

Conclusions : bien que cette seconde option semble mieux répondre aux préoccupations exprimées lors des précédents séminaires (gestion possible et différenciée, selon les territoires, de compétences non transférées à l'EPCI, comme éventuellement la petite enfance, tout en permettant une territorialisation d'actions coordonnées par l'EPCI dans le cadre de ses compétences générales), elle suppose la création de nouveaux établissements publics et la suppression ou le retrait préalable - immédiats ou programmés - de nombreux syndicats existants exerçant les compétences communautaires ou communales (dont la gestion aura ainsi été repensée). Enfin, une attention spécifique devrait en outre être portée à la problématique du principe de spécialité.

Schéma illustrant les deux options proposées :



III.2.3 Localisation des territoires de gestion: le parti pris de la transition et de la progressivité

A. Le Maintien des territoires des actuels EPCI

La mise en place de territoires de gestion répond avant toute chose à une préoccupation fondamentale : le maintien de la proximité grâce à une gestion territorialisée de certaines fonctions. Sous cet angle, plus on limitera les remaniements organisationnels, plus on favorisera une certaine stabilité dans la gestion de cette proximité.

Par conséquent, cependant que la nouvelle organisation territoriale du Pays Basque se mettra en place, seul un "découpage" respectueux du paysage institutionnel ayant caractérisé le territoire Basque pendant de nombreuses années semble garantir pleinement cet objectif.

La transposition des périmètres des actuels EPCI en "territoires de gestion" faciliterait à l'évidence une transition "en douceur" pour l'ensemble des acteurs institutionnels comme pour les populations.

A la création de la communauté Pays Basque, mise en place de dix territoires de gestion correspondant aux périmètres des actuels EPCI :



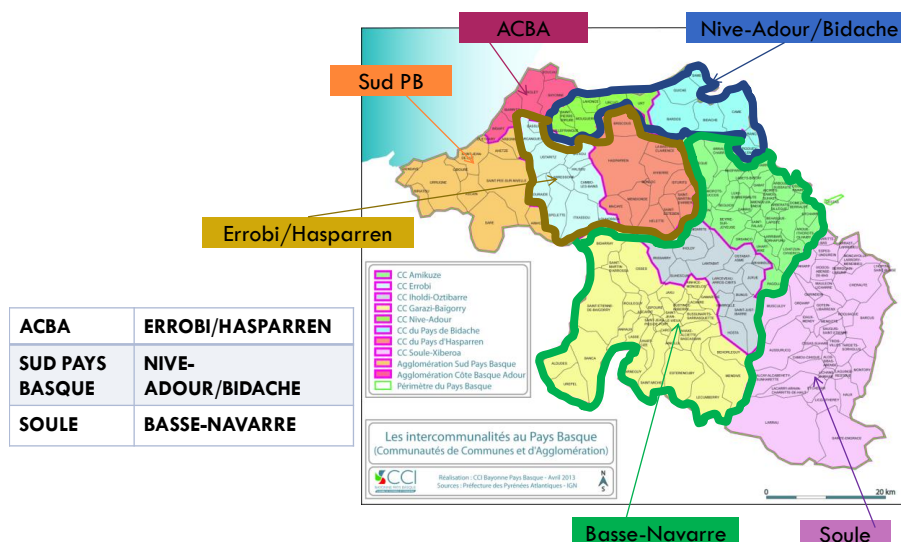
B. Un paysage possiblement évolutif

Si la mise en place de dix territoires de gestion se justifie au moment de la création de la communauté Pays Basque par des impératifs de bonne transition administrative, rien n'empêche une telle situation d'évoluer, à plus ou moins longue échéance.

Deux scénarii peuvent être envisagés :

- en tout premier lieu, on pourrait imaginer une rationalisation des périmètres territoriaux. Cette hypothèse présenterait l'avantage de permettre une mise en cohérence des territoires de gestion et des "bassins démographiques représentatifs" commandant la composition de la Commission permanente de la communauté du Pays Basque. Ainsi, dans notre proposition.

Cf. schéma, page suivante



- en second lieu, si l'option "établissement public de gestion territoriale" était initialement choisie, on pourrait envisager un "basculement" vers la formule plus intégrée des pôles territoriaux sans personnalité morale.

III.2.4 La répartition des rôles entre l'EPCI Pays Basque et les territoires

C'est bien la nouvelle communauté qui se verrait transférer l'ensemble des compétences qui lui incomberaient pour un exercice mutualisé à l'échelle du Pays Basque avec pour objectif de mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses.

Cette prise de compétence serait immédiate pour initier, dès la création de la communauté nouvelle, une mutualisation des moyens financiers, techniques et humains ainsi qu'une mise en cohérence de l'ensemble des actions à mener.

Les territoires de gestion assureraient, quant à eux, la mise en œuvre locale de certaines de ces actions. Cela supposerait de distinguer la compétence nominale détenue par l'établissement intercommunal de sa mise en œuvre pratique, qui pourrait être, du moins pour partie, confiée aux territoires de gestion. Concrètement, on envisagerait notamment une dissociation entre les missions stratégiques et de coordination (dévolues à la communauté) et les fonctions de gestion quotidienne ou de mise en œuvre de politiques publiques (pouvant, pour certaines tout du moins, être assurées par les territoires de gestion).

Cette répartition des rôles devrait enfin être caractérisée par la progressivité, la gestion initialement territorialisée de certaines fonctions pouvant céder la place à terme à une gestion plus intégrée dans un objectif de rationalisation.

III.2.5 Un pacte de gouvernance

L'ensemble des dispositions relatives à la gouvernance de l'institution intercommunale envisagée qui viennent d'être proposées dans leurs principes – assemblage de 3 instances internes et de 3 niveaux territoriaux – et illustrées dans leurs modalités de fonctionnement relèvent fondamentalement non de l'application de la règle, mais de son interprétation sous forme d'accords politiques.

Il ne s'agit pas là en réalité d'une situation particulière. Partout les collectivités territoriales et leurs établissements liés fonctionnent ainsi, en adaptant la règle à la particularité du contexte, tant territorial que politique. Mais en général, ces accords politiques qui régissent le fonctionnement notamment des intercommunalités sont non écrits. Ils relèvent de l'implicite et leur évolution, elle aussi, est le fruit de négociations non formalisées.²⁵

La différence avec ce qui est proposé ici est simple et somme toute limitée : il s'agit – au vu des contraintes et inadéquations du cadre réglementaire – d'établir cet accord *a priori* et de le formaliser comme un « Pacte de gouvernance ». Ce pacte de gouvernance devra donc acter les accords politiques entre les membres fondateurs de la communauté du Pays Basque, tant pour ce qui concerne le fonctionnement de ses instances internes (Conseil communautaire/Commission permanente) qu'à propos de son organisation territoriale.

IV. Les politiques publiques : l'exercice des compétences

Que le choix se porte sur une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine, la nouvelle communauté du Pays Basque sera dotée de compétences à exercer en conformité avec le cadre législatif de référence.

Les similitudes entre les compétences de ces deux types de structures existaient déjà mais elles se trouvent renforcées par le processus législatif d'élaboration de la Loi NOTRe, qui réduit encore leurs différences.

Subsistent certaines particularités qui peuvent néanmoins constituer des critères majeurs dans le choix de la structure la plus adaptée à la communauté Pays Basque.

²⁵ Cf. notre bilan prospectif de l'ACBA, établi en 2013 qui met en évidence les « régimes » successifs de gouvernance qui ont régi dans le temps l'intercommunalité et qui chacun correspondait à un accord politique de ce type.

IV.1 Les compétences à exercer

NB : à l'heure où nous rédigeons ce rapport, la loi NOTRe²⁶ a définitivement été votée (le 16 juillet 2015). Néanmoins, celle-ci ayant été déférée devant le conseil constitutionnel le 22 juillet dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, elle n'a pas encore été promulguée dans sa version finale consolidée. Nous présenterons donc ci-après les principales modifications textuelles en procédant à un travail personnel de consolidation.

IV.1.1 Le cadre textuel des compétences de la communauté d'agglomération

A l'issue de la loi NOTRe, la communauté d'agglomération²⁷ serait, selon notre travail personnel de consolidation du texte, dotée des **compétences obligatoires** suivantes :

1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article 4251-16 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L.2111-7 du code de l'environnement (à compter du 1er janvier 2018) ;

²⁶ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, texte adopté n°568.

²⁷ Article L. 5216-5 du CGCT.

6° *En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ;*

7° *Eau (à compter du 1er janvier 2020) ;*

8° *Assainissement (à compter du 1er janvier 2020) ;*

9° *Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.*

Elle doit, en outre, exercer au moins trois compétences facultatives parmi les sept qui suivent :

1° *Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;*

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence " création ou aménagement et entretien de voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif.

2° *Assainissement (jusqu'au 1er janvier 2020) ;*

3° *Eau (jusqu'au 1er janvier 2020) ;*

4° *En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;*

5° *Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;*

6° *Action sociale d'intérêt communautaire ;*

7° *Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits de citoyens dans leurs relations avec les administrations ;*

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

La communauté d'agglomération peut, enfin, être dotée de certaines compétences départementales en conformité avec les dispositions suivantes :

V.— Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action

sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles ;

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération. ;

et,

VII. — Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération dont le plan de déplacements urbains comprend un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut, dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière. Le refus du conseil général de déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

IV.1.2 le cadre textuel des compétences de la communauté urbaine

A l'issue de la loi NOTRe, toujours selon notre travail personnel de consolidation du texte, la communauté urbaine²⁸ exercerait de plein droit l'ensemble des compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ;
- c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;
- e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- f) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;

²⁸ Article L. 5215-20 du CGCT.

b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

a) Assainissement et eau ;

b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

e) Contribution à la transition énergétique ;

f) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;

g) Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ;

h) Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;

b) Lutte contre la pollution de l'air ;

c) Lutte contre les nuisances sonores ;

d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

e) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

7° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Certaines compétences départementales peuvent également lui être dévolues dans les cadres prédéfinis par les textes :

III. — Par convention passée avec le département, une communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

IV. — Par convention passée avec le département, une communauté urbaine dont le plan de déplacements urbains comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut, dans le ressort territoriale de l'autorité organisatrice de la mobilité, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière. Le refus du conseil départemental de déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

Enfin, la loi du 27 janvier 2014²⁹ a pourvu la communauté urbaine, de façon tout à fait spécifique, de compétences consultatives générales au sein du paysage institutionnel :

"V. — Le conseil de la communauté urbaine est consulté lors de l'élaboration, de la révision et de la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, d'enseignement supérieur et de recherche, de transports et d'environnement, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État et qui relèvent de la compétence de l'État, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics, lorsque ces schémas et documents ont une incidence ou un impact sur le territoire de la communauté urbaine.

Le conseil de la communauté urbaine est consulté par le conseil régional lors de l'élaboration du contrat de plan conclu entre l'État et la région en application du chapitre III du titre Ier de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, afin de tenir compte des spécificités de son territoire."

²⁹ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

IV.1.3 Synthèse : tableau comparatif des compétences entre communauté d'agglomération et communauté urbaine

NB : les dispositions nouvelles issues de la loi NOTRe sont mentionnées en rouge

	communauté d'agglomération L. 5216-5	communauté urbaine L. 5215-20
Développement et aménagement social économique et culturel	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire suppression de l'intérêt communautaire	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
	Actions de développement économique dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) Action sociale d'intérêt communautaire (compétence facultative)	Actions de développement économique
	Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire	
Culture	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (compétence facultative)	Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs d'intérêt communautaire
Tourisme	Promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités touristiques (nouvel article L. 134-1 du Code du tourisme)	Promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités touristiques (nouvel article L. 134-1 du Code du tourisme)
Enseignement		Lycées et collèges (infrastructures - horaires) Programmes de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche

	communauté d'agglomération L. 5216-5	communauté urbaine L. 5215-20
Aménagement de l'espace	<p>Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur</p> <p>Plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale</p> <p>Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.</p>	<p>Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur</p> <p>Plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu</p> <p>Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire</p> <p>Constitution de réserves foncières (suppression de l'intérêt communautaire)</p>
Transports	<p>Organisation de la mobilité en qualité d'Autorité organisatrice des transports urbains</p> <p>Voirie d'intérêt communautaire (compétence facultative)</p> <p>Parcs de stationnement d'intérêt communautaire (compétence facultative)</p>	<p>Organisation de la mobilité en qualité d'Autorité organisatrice des transports urbains</p> <p>Voirie</p> <p>Signalisation</p> <p>Parcs et aires de stationnement</p> <p>Plan de déplacements urbains</p>
Politique de l'habitat	<p>Programme local de l'habitat</p> <p>Politique du logement d'intérêt communautaire</p> <p>Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire</p> <p>Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat</p> <p>Action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées</p> <p>Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire</p> <p>Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage</p>	<p>Programme local de l'habitat</p> <p>Politique du logement</p> <p>Actions en faveur du logement social dont aides financières</p> <p>Actions en faveur du logement des personnes défavorisées</p> <p>Opérations programmées d'amélioration de l'habitat</p> <p>Actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre (Suppression intérêt com.)</p> <p>Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage</p>
Politique de la ville	<p>Élaboration du diagnostic du territoire</p> <p>Définition des orientations du contrat de ville et programmes d'actions</p> <p>Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale</p> <p>Prévention de la délinquance</p>	<p>Élaboration du diagnostic du territoire</p> <p>Définition des orientations du contrat de ville et programmes d'actions</p> <p>Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale</p> <p>Prévention de la délinquance</p>

	communauté d'agglomération L. 5216-5	communauté urbaine L. 5215-20
Gestion des services d'intérêt collectif	Assainissement et eau (facultatif ; devient obligatoire à compter de 2020) Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations afférentes	Assainissement et eau Création, extension et translation des cimetières, crématoriums et sites cinéraires Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national Services d'incendie et de secours
Protection et mise en valeur de l'environnement/politique du cadre de vie	Collecte/traitement des déchets ménagers et assimilés (facultatif devient obligatoire) Lutte contre la pollution de l'air Lutte contre les nuisances sonores Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie (compétence facultative) GEMAPI (à partir de 2018)	Collecte/traitement des déchets ménagers et assimilés Lutte contre la pollution de l'air Lutte contre les nuisances sonores Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie Contribution à la transition énergétique Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbain Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz GEMAPI (à partir de 2018)
Conventionnements	Possibilité de conventionner avec le Conseil départemental pour certaines de ses compétences (social, étrangers, voirie,...)	Possibilité de conventionner avec le Conseil départemental pour certaines de ses compétences (social, étrangers, voirie,...)
Compétences consultatives Concertation		Avis consultatif sur le CPER et tous schémas et documents de planification en matière d'aménagement et de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, de transport et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche (liste établie par décret en conseil d'État)

IV.1.4. Quelques conclusions

Le processus législatif d'élaboration de Loi NOTRe a tendu, de toute évidence, à **une réduction des différences entre les compétences exercées par les communautés d'agglomération et les communautés urbaines**.

Certes, la possibilité d'exercer un certain nombre de compétences dans le cadre d'un intérêt communautaire prédéfini confère une plus grande souplesse aux communautés d'agglomération qui peuvent ainsi moduler leur prise de compétence, notamment dans le temps. Ceci est moins vrai pour la communauté urbaine pour laquelle la notion d'intérêt communautaire s'avère beaucoup moins présente. Néanmoins, la suppression de l'intérêt communautaire, par la loi NOTRe, concernant la compétence relative au développement économique tend à rapprocher les deux structures.

Cette tendance se confirme lorsque l'on songe aux compétences optionnelles qui deviennent obligatoires pour l'ensemble des communautés d'agglomération (déchets, eau, assainissement).

Malgré tout, on recense encore quelques compétences qui restent facultatives pour les communautés d'agglomération alors qu'elles relèvent d'un exercice obligatoire pour les communautés urbaines ; c'est le cas des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ou encore des parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

On doit enfin noter que certaines **compétences relèvent exclusivement de la communauté urbaine**, comme par exemple l'aide aux établissements d'enseignement supérieur. Elle dispose par ailleurs, de façon tout à fait spécifique, d'une **compétence consultative majeure**, en particulier auprès de la Région.

IV.2 Exercice des compétences par l'EPCI et différenciation autour des territoires de gestion : illustration de mise en œuvre dans six domaines choisis par les élus

Les travaux sus-évoqués menés à Hasparren durant le premier semestre 2015 ont permis de faire émerger six domaines de compétences à étudier dans la perspective d'une mutualisation de leur exercice à l'échelle du Pays Basque ; ces domaines sont les suivants :

1. L'économie.
2. L'aménagement de l'espace.
3. Les déplacements.
4. La langue et la culture basque.
5. La petite enfance.

Nous l'avons vu, dans une perspective de progressivité et de proximité, il est proposé, autant que faire se peut, de dissocier les missions stratégiques et de coordination dévolues à l'EPCI des fonctions de gestion quotidienne inhérentes à un traitement de proximité qui pourraient, en partie du moins, être confiées aux territoires de gestion.

Les développements qui suivent tentent d'illustrer ce qui pourrait résulter en pratique, au regard de ces six champs de compétences, d'une dissociation entre l'exercice de celles-ci et leur gestion de proximité. Ce travail n'a d'autre ambition que d'aider à visualiser plus concrètement le principe de différenciation territoriale en le mettant à l'épreuve des compétences ; il ne doit en aucun cas être perçu comme un projet abouti et finalisé.

En effet, les hypothèses restent générales afin d'englober plusieurs cas de figure : les compétences d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, ou encore l'organisation de la différenciation territoriale sous forme de pôles ou de personnes morales de droit public (EPGT).

Enfin, les cas de figure présentés font abstraction de la question de la rationalisation des multiples syndicats de communes et syndicats mixtes existants. Ce point particulier ne pourra être traité qu'au terme de processus de choix de la nouvelle organisation territoriale du Pays basque, puisqu'il constitue l'aboutissement du lissage des structures intercommunales résultant de la nouvelle carte institutionnelle et auquel les services préfectoraux ont été tout particulièrement sensibilisés.

IV.2.1 L'Économie

Les possibilités d'intégration au niveau de l'EPCI

- Élaboration immédiate, par la communauté du Pays Basque, d'une stratégie en vue de la contractualisation dans le cadre du futur SRDEI Aquitaine.
- Coordination de la stratégie en lien avec les autres domaines de compétences de l'EPCI (aménagement de l'espace, transports, logements, déchets,...) et mutualisation des moyens :
 - zones d'activités et foncier économique ;
 - développement agricole, foncier et diversification ;
 - promotion touristique ; création d'un office du tourisme Pays Basque ;
 - animation économique et mise en place d'une ingénierie généraliste au profit des territoires (stratégies en matière de pépinières, d'hôtels d'entreprises, etc. ; politiques de filières) ;
 - aides économiques en lien avec les échelons coordinateurs (Région notamment).

La différenciation territoriale envisageable

- Études préalables et mise en œuvre progressive par les territoires de gestion des actions locales impliquant la gestion corrélative des moyens matériels.
- Gestion de certaines ZAE d'intérêt territorial.
- Gestion des abattoirs et déploiement des projets locaux planifiés à l'échelle de l'EPCI.
- Gestion des offices du tourisme locaux en conformité avec la politique globale définie par l'EPCI.
- Animation économique locale soutenue par l'ingénierie générale mise en place par l'EPCI.

IV.2.2 L'aménagement de l'espace

Les possibilités d'intégration au niveau de l'EPCI

- Mise à l'étude d'un SCOT unique du Pays Basque intégrant le sud des Landes (cf.. modèle lyonnais*).
- Réflexion préalable à l'engagement d'un PLUI organisé en plans de secteurs.
- Adaptation de l'EPFL à la création du nouvel EPCI et définition d'un projet de territoire à l'échelle de celui-ci.
- Mise en place d'une ingénierie technique en matière d'autorisations d'urbanisme.

La différenciation territoriale envisageable

- Études préalables de proximité.
- Mise en œuvre locale des stratégies définies par l'EPCI :
 - mise en œuvre des actions locales via les moyens de l'EPCI ;
 - interface de proximité en matière d'autorisations d'urbanisme, réception, instruction et gestion des dossiers avec le soutien de l'ingénierie technique de l'EPCI.
- Si les territoires de gestion sont constitués sous forme d'établissements publics, étude des possibilités d'adhésion à l'EPFL pour la mise en œuvre des projets.

*** Le modèle Lyonnais :**

- Le SEPAL à Lyon: un SCOT entre la communauté urbaine et deux autres EPCI
- En Pays Basque: un SCOT possible avec le Sud des Landes



Remarque relative au point spécifique des parcs naturels régionaux

Au cours de l'étude, la question s'est posée de savoir si la création d'un EPCI à l'échelle du Pays Basque contrarierait la perspective de mise en place d'un parc naturel régional (PNR) ne couvrant qu'une partie de son territoire.

La réponse est à l'évidence négative, comme le montre d'ailleurs l'exemple niçois (Métropole dont certaines communes adhèrent au Parc National du Mercantour et d'autres au PNR des Préalpes). En effet, les communes conservent en tout état de cause le pouvoir d'adhérer à ce type de structure, aux côtés des autres collectivités concernées (art R 333-1 du code de l'environnement).

IV.2.3 Les déplacements

Les possibilités d'intégration au niveau de l'EPCI

- Coordination de la mobilité et, en présence d'une communauté urbaine, mise en chantier d'un plan de déplacements à l'échelle du Pays Basque.
- Réflexion à engager relativement à l'avenir du Syndicat Mixte des Transports en Commun (y compris Sud des Landes) – cf.. SYTRAL Lyon**.

La différenciation territoriale envisageable

- Études préalables de proximité.
- Mise en œuvre locale des stratégies définies par l'EPCI.
- Mise en application des plans et gestion des moyens qui y sont alloués.
- Gestion des équipements et infrastructures.

**** Le modèle Lyonnais :**

Le SYTRAL à Lyon

- Un SMTC
- 3 réseaux dont
TCL (Métropole + CC)



IV.2.4. La culture et la langue basque

L'article 28 de la loi NOTRe énonce : *"Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier"*.

La conférence territoriale de l'action publique peut coordonner les politiques dans ce domaine (commission ad hoc prévue).

La politique des intercommunalités en la matière est totalement discrétionnaire et très variable. Cela étant dit, si l'EPCI décidait de s'investir prioritairement en matière culturelle, cela supposerait, au préalable, la suppression du syndicat intercommunal de soutien à la culture basque afin de permettre une réelle harmonisation des actions.

Les possibilités d'intégration au niveau de l'EPCI

La différenciation territoriale envisageable

Culture :

- Élaboration d'une politique culturelle à l'échelle du Pays Basque : spectacle vivant ; enseignement artistique et éducation artistique et culturelle ; promotion de la culture basque...
- Mobilisation des compétences de la DRAC, de la Région et du Département, en mutualisant le personnel d'enseignement artistique, etc.
- Conventonnement avec les équipements culturels d'importance (musées, salles de spectacles, scènes nationale, centre chorégraphique, conservatoire, etc.).
- Complémentarité avec les communes (mise en réseau de la lecture publique, aides manifestations culturelles, etc.).

Langue basque :

- Une entrée dans le GIP (OPLB) aux côtés de l'État, de la Région, du Département...
- La mise en cohérence des actions menées par les EPCI actuels et les communes.
- Une ingénierie collective au service des communes et des territoires de gestion.

Culture :

- effectuer des études préalables sur les actions adaptées à leur territoire.
- gérer les moyens attribués au territoire et accompagner le tissu associatif local.

- coordination et suivi du plan d'action langue basque à l'échelle des territoires

IV.2.5 La petite enfance

Cette politique publique ne relève pas d'une compétence obligatoire ou facultative dévolue aux communautés d'agglomération ou aux communautés urbaines. Dès lors, deux solutions sont envisageables :

- **Soit l'EPCI prend la compétence tout en instaurant une gestion** différenciée à l'échelle des territoires de gestion ou des communes ; cette hypothèse présente certains avantages :

→ la mutualisation des moyens et des coûts (multi-accueils, centres de loisirs, restauration, soutien au financement des crèches familiales et RAM) ;

→ la définition d'une stratégie territoriale globale de services aux enfants (réforme des rythmes scolaires, activités, transports, restauration, animation) ;

→ la gestion territoriale différenciée a vocation à permettre le maintien, à un niveau local, d'une gestion de proximité (commissions d'attribution des places, veille d'un bon taux d'occupation des structures...).

- **Soit on conserve le "statu quo"**, ce qui laisserait néanmoins irrésolus les problèmes de moyens et maintiendrait l'hétérogénéité actuelle dans la gestion de cette compétence.

V. La fiscalité et les finances locales

A un stade de réflexions préalables à d'éventuelles recompositions institutionnelles et territoriales au sein du Pays Basque, il est essentiel de dresser un état des lieux de la situation fiscale et financière des entités impliquées (partie 1), ainsi que de mentionner quelques points requérant une attention particulière avant des prises de décision politique quant aux devenirs escomptés (partie 2). Les disponibilités en termes de ressources ou, au contraire, les contraintes qui pèsent sur elles conditionnent en effet les capacités d'action des structures à venir. Selon leur importance, les écarts séparant les communes et intercommunalités actuellement en place imposent des délais plus ou moins longs avant d'aboutir à une intégration effective, telle qu'elle peut être attendue avec une forme renouvelée de regroupement / coopération. Les finances des collectivités participent à part entière des conditions de la gouvernance en projet et, plus encore, des fondements du développement des territoires concernés. En tant qu'équilibres à préserver et transitions à ménager, les situations fiscales et financières initiales sont donc étroitement intriquées avec les reconfigurations envisagées.

V.1 Un état des lieux des situations existantes

L'ensemble du diagnostic se fixe comme objectif majeur de prendre la mesure de l'hétérogénéité, ou au contraire de l'homogénéité, des institutions en place, au vu de diverses dimensions fiscales et financières. Il vise également à porter un regard sur les marges de manœuvre, voire sur les limitations éventuelles, propres à chaque entité, de nature à conditionner le devenir de l'ensemble.

Les données mobilisées et les analyses conduites font ressortir deux points essentiels : les contrastes entre ensembles intercommunaux et en leur sein sont marqués (1-1) ; à quelques nuances près, les communautés actuelles sont en bonne santé financière (1-2).

Avant d'entrer dans le détail de ces résultats, des précisions sont apportées quant aux périmètres et matériaux pris en compte, et quant à leur mode de traitement.

Considérer des emboîtements territoriaux

Mentionnons tout d'abord que le diagnostic porte sur 3 types « d'objets » (ou de périmètres, ou d'institutions) en cohérence avec les formes habituelles d'emboîtements territoriaux :

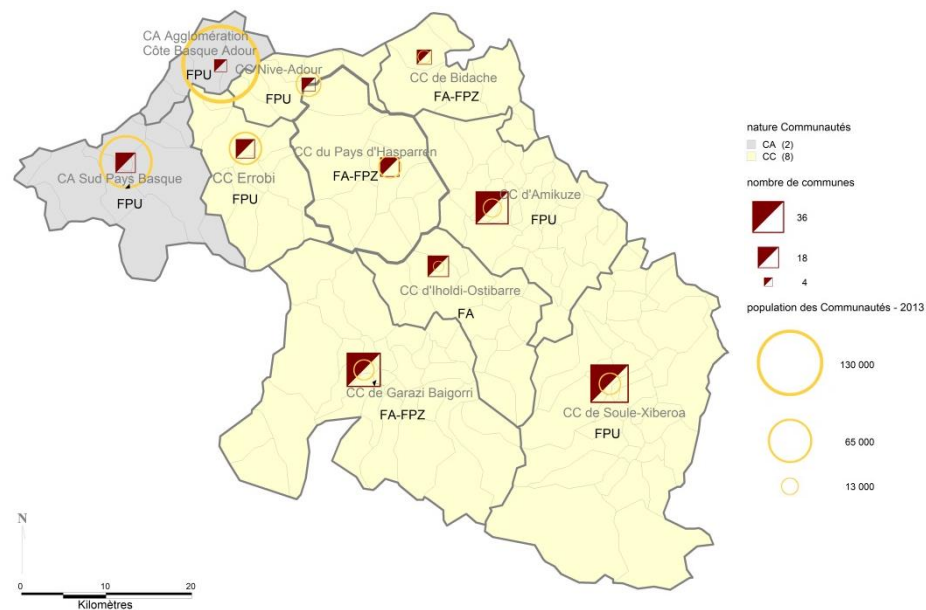
- *les (158) communes*, en tant qu'échelons de proximité, dotées de ressources et continuant à exercer des compétences y compris lorsqu'elles sont membres de communautés ;
- *les (10) communautés*, disposant d'une autonomie financière, de ressources fiscales propres et de moyens pour assumer les compétences qui leur ont été transférées par les communes comme pour mener les politiques de leur choix ;

- les (10) ensembles intercommunaux, en tant qu'entités territoriales représentant les communautés et leurs communes. L'action publique locale réalisée au sein de chacun d'eux résulte bien de celle conduite à la fois par l'intercommunalité et par ses membres. Elle prend forme sur la base des moyens revenant à l'une et aux autres. A défaut de posséder une réalité institutionnelle et politique, les ensembles font donc sens sur le plan des réalisations et de la mobilisation des ressources.

Ce sont ces derniers qui finalement « font territoire » et qui permettent d'appréhender les réalités de façon pertinente. Les partages variables de moyens entre les communes et leur communauté, qui sont fonction du régime fiscal de cette dernière, biaisent sinon les comparaisons³⁰.

D'un point de vue pratique, la situation des ensembles est évaluée par consolidation à partir de celle des communautés et de celles leurs communes membres (en éliminant les doubles comptes tels, en matière de dépenses par exemple, les reversements des groupements en direction des communes).

Carte 1 – communes, communautés et ensembles intercommunaux du Pays Basque



³⁰ Lorsque les communautés (de communes le plus souvent) disposent d'une fiscalité additionnelle, leurs produits fiscaux s'ajoutent à ceux perçus par les communes. Quand les communautés (d'agglomération et de communes parfois) sont en régime de Fiscalité Professionnelle Unique (FPU), les produits et le pouvoir fiscal sont répartis entre les différentes institutions. La communauté se substitue aux communes pour la perception de la Contribution Economique Territoriale (CET) acquittée par les entreprises.

Les informations présentées dans la carte 1 fournissent une illustration de la diversité des tailles des ensembles, de la variété des régimes fiscaux des communautés et, potentiellement, de la variabilité des situations fiscales et financières.

Choisir des données pertinentes

Les informations mobilisées proviennent essentiellement de 2 sources :

- les unes ont été collectées à partir du site interministériel www.collectivites.locales.gouv.fr (où sont disponibles des fiches financières synthétiques individuelles³¹ pour toutes les collectivités). Elles ont été rassemblées pour la dernière année disponible (2013), voire pour la période la plus récente (2010-2013) ;
- les autres, portant sur l'année 2014, ont été communiquées pour certaines par les Services préfectoraux présents dans le département et pour d'autres par les responsables des communautés³².

La taille des budgets des collectivités dépend des modes de gestion que celles-ci adoptent³³ ainsi que des champs de compétences qu'elles confient en tout ou partie à des syndicats intercommunaux. Parvenir à des évaluations et à des comparaisons entièrement pertinentes suppose de tenir compte de ces modes de faire, variables selon les lieux. Des tentatives ont été lancées en ce sens. Elles n'ont pas entièrement porté leurs fruits³⁴ : les données présentées s'entendent donc hors données syndicales.

³¹ Budgets principaux pour les communes et budgets consolidés (en intégrant les budgets annexes) pour les intercommunalités.

³² Ont principalement été mobilisées les dépenses d'équipement réalisées en 2014.

³³ Font-elles directement en régie ou font-elles faire en déléguant des missions à des prestataires extérieurs ? Selon le cas, ce sont des pans entiers de recettes et de dépenses qui transparaissent ou non dans les budgets des collectivités.

³⁴ Les responsables des communautés ont été sollicités au cours du 1^{er} semestre 2015 afin de fournir des éléments d'information quant aux flux financiers transitant entre les entités dont ils assurent la gestion et les syndicats auxquelles ces entités appartiennent et quant aux budgets annexes à ceux de la collectivité. Les matériaux fournis sont très hétérogènes. Des investigations complémentaires devraient être conduites avant une consolidation effective des données syndicales et des budgets des communautés.

V.1.1 Des contrastes entre ensembles intercommunaux et en leur sein

1 – Les communes jouent (encore) un rôle majeur

Les dépenses annuelles moyennes des communes dépassent 1 500 €/hab ; celles des communautés sont proches de 600 €/hab (tableau 1). Autrement dit, en moyenne, quand une communauté dépense 1 € par personne, une commune dépense 2,5 €.

Tableau 1 – dépenses (estimées) des communes, communautés et ensembles intercommunaux, en millions d'€ et en €/hab.

	Nbe	dépenses « totales » estimées	
		en millions d'€	moyenne, en €/hab
communes	158	449	1 505
communautés	10	177	595
ensembles intercommunaux	10	626	2 100

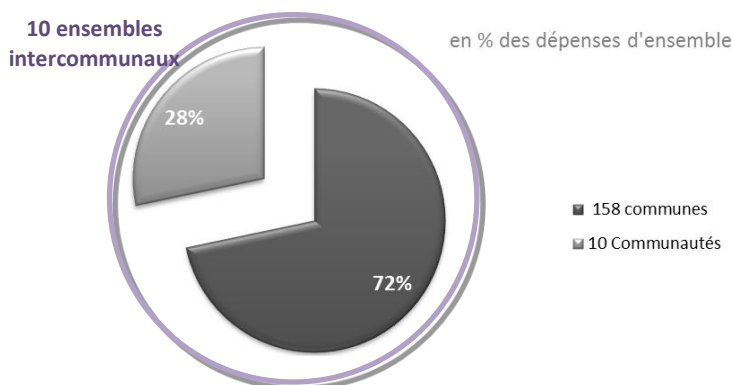
source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr

note : les dépenses « totales » estimées sont égales à la somme des dépenses de Fonctionnement de 2010 et à la moyenne annuelle des dépenses d'équipement consenties entre 2010 et 2013 (de façon à lisser les fluctuations temporelles des investissements)

En dépit des avancées du processus d'intégration intercommunale, les communes demeurent donc des intervenants essentiels dans le financement de l'action publique locale. Elles assument pratiquement les $\frac{3}{4}$ des dépenses réalisées au sein des ensembles intercommunaux (schéma 1). Cette prépondérance emporte au moins deux conséquences :

- les communes en tant que telles constituent des réalités demandant incontestablement à être intégrées à toute tentative de diagnostic ;
- ce sont des substrats avec lesquels toutes les perspectives de recomposition doivent compter lorsqu'il est question de finances et de fiscalité.

Schéma 1 – poids relatif dans les dépenses des communes et des communautés, en %



Source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr

2 – La portée des différences entre localités ou institutions dépend de l'aune d'évaluation

Les surfaces financières des communautés, et avec elle leurs capacités d'action voire de négociation auprès de leurs partenaires, diffèrent nettement (carte 2). Les 2 communautés d'agglomération réalisent à elles seules plus des $\frac{3}{4}$ des dépenses de l'ensemble des communautés³⁵.

Carte 2 – dépenses « totales » estimées des communautés, en milliers d'€

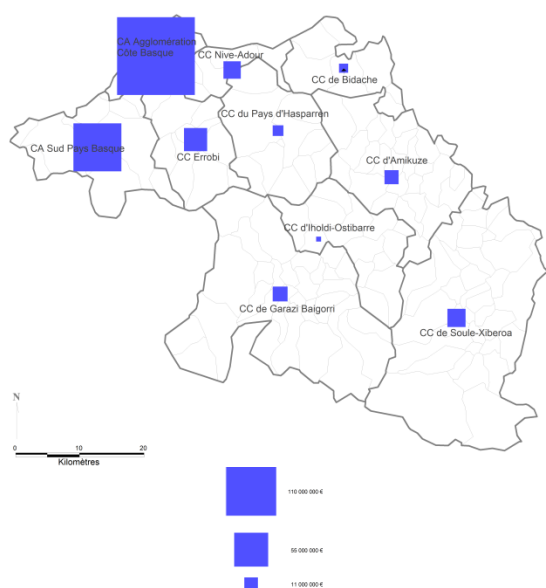
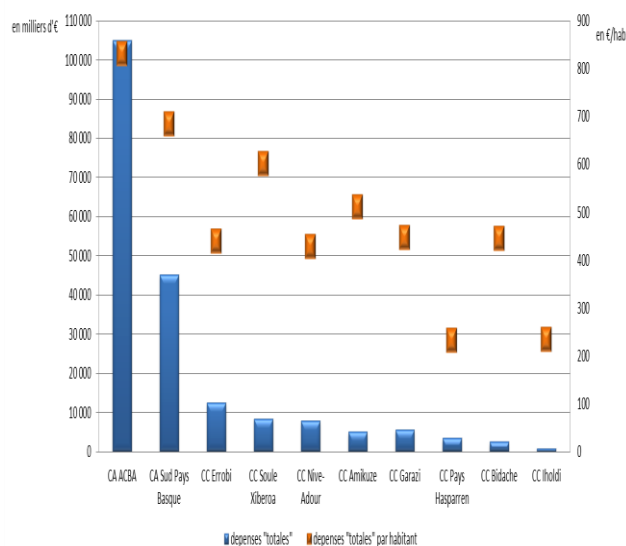


Schéma 2 – dépenses « totales » des communautés, en milliers d'€ et en €/hab



Source : à partir de www.colectivites.locales.gouv.fr et de communautés du Pays Basque, 2015

Une fois les effets taille atténués (schéma 2), les niveaux d'intervention des communautés auprès de leurs habitants et au bénéfice de leurs territoires, représentés par les montants unitaires de leurs dépenses, sont moins éloignés qu'il apparaissait à première vue³⁶.

³⁵ Les dépenses de la communauté d'agglomération Côte Basque Adour (ACBA) représentent environ 53% du total, celles de la communauté d'agglomération Sud Pays Basque environ 23%.

³⁶ Les montants des dépenses exprimés en milliers d'€ s'échelonnent dans un rapport de 1 à près de 120 ; les valeurs extrêmes vont dans un rapport de 1 à 4 lorsque les montants sont exprimés en €/hab.

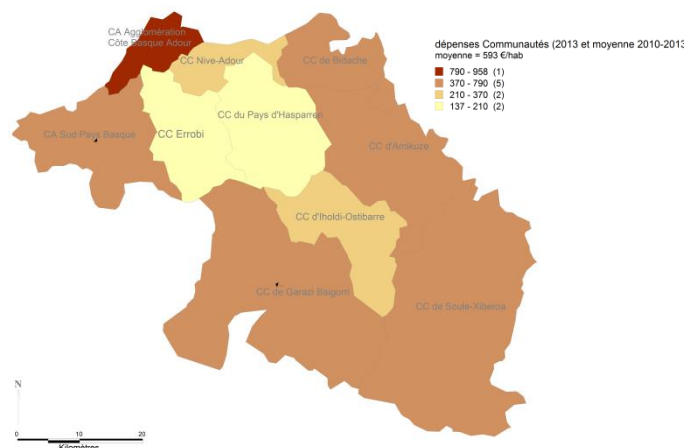
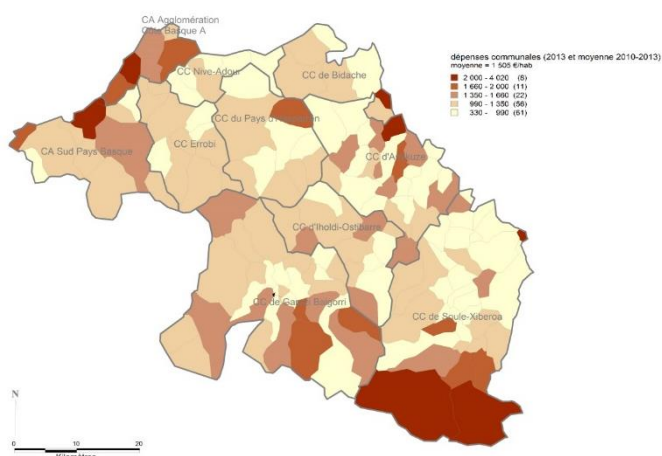
En outre, selon le critère d'évaluation, les lignes de partage diffèrent. Du point de vue des volumes, les communautés du littoral, les plus urbanisées, les plus touristiques, consentent davantage de dépenses ou supportent davantage de charges que les communautés situées à l'intérieur du Pays. En termes d'intensité d'action (ou de dépenses exprimées en €/hab), le primat revient toujours aux communautés d'agglomération ; les autres communautés n'en sont cependant pas si distantes, hormis celles situées dans la partie centrale du Pays.

3 – Les niveaux d'intervention diffèrent entre ensembles intercommunaux et en leur sein

En consolidant les dépenses des communes (carte 2) et les dépenses des communautés (carte 3), on construit une vision conforme aux réalités, celle des dépenses consenties au sein des ensembles intercommunaux pour les actions publiques locales (carte 4).

Carte 2 – dépenses « totales » communales, en €/hab

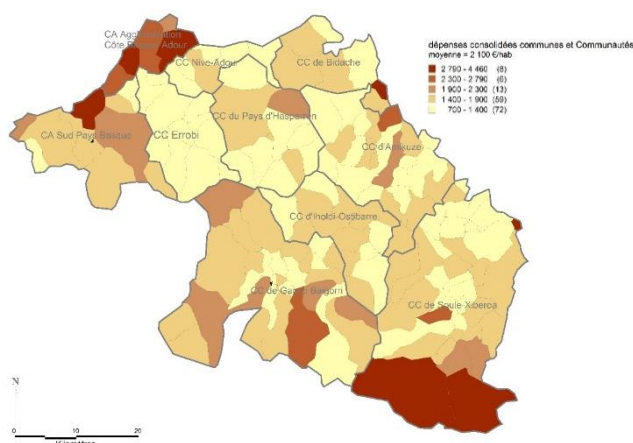
Carte 3 – dépenses « totales » des communautés, en €/hab



Source : à partir
de www.collectivites.locales.gouv.fr

Note : dépenses de fonctionnement (2013) et dépenses d'équipement (moyenne 2010-2013)

Carte 4 – dépenses consolidées communes et communautés, en €/hab



Source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr

Note : dépenses de fonctionnement (2013) et dépenses d'équipement (moyenne 2010-2013)

Une double observation peut alors être faite. Sous l'effet des variations des dépenses des communes et de celles des communautés (exprimées en €/hab) :

- les montants consolidés varient selon les lieux. Ils sont pratiquement 6 fois plus élevés sur la frange littorale et à l'extrême sud-est du Pays que dans la plupart des parties centrales ;
- les niveaux d'action diffèrent, et parfois de façon sensible, au sein de chacun des ensembles intercommunaux.

Des différences dans les charges héritées du passé, dans la pression des besoins et dans les politiques conduites pour leur apporter satisfaction, des écarts dans les coûts locaux de fourniture des services, etc., se conjuguent pour composer un ensemble territorial parcouru de contrastes. La portée de ces variations dans les montants dépensés est à même de susciter des interrogations, posées en termes d'équité sociale et/ou territoriale.

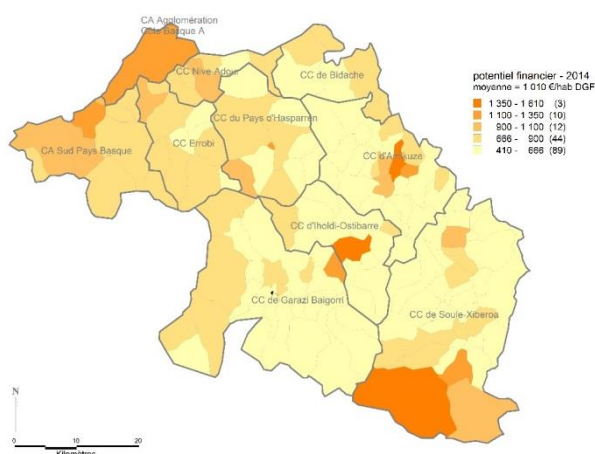
4 – Les différences entre localités trouvent leurs origines dans des différences de situations et de richesse

La richesse des collectivités est couramment appréciée en fonction de la valeur de leur potentiel fiscal ou financier (exprimé en €/hab)³⁷.

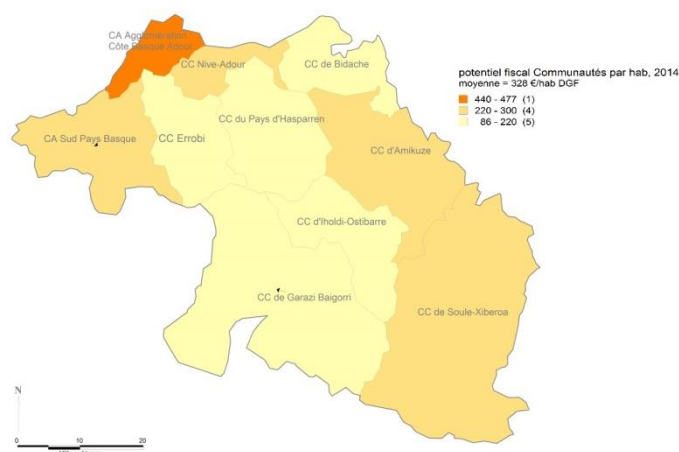
³⁷ Qui représente, schématiquement, ce que percevrait chacune d'entre elles au titre de ses ressources propres en appliquant les mêmes taux d'imposition (moyens) que les autres. Les différences entre potentiels sont alors représentatives d'écarts dans les situations, et dans les disponibilités de bases imposables, en faisant abstraction de différences de politiques fiscales locales.

De ce point de vue, dans l'ensemble, la richesse des communes du Pays Basque est comparable aux moyennes nationales. Sa répartition présente cependant des particularités (carte 5). Les communes urbaines ou celles de la zone agglomérée / touristique sont particulièrement dotées en bases taxables. La matière imposable est également abondante dans quelques communes de l'intérieur du Pays faisant figure de centres. Le niveau de richesse est beaucoup plus modeste dans la plupart des localités de l'intérieur.

Carte 5 – potentiel financier communal, 2014, en €/hab DGF



Carte 6 – potentiel fiscal, communautés, 2014 en €/hab DGF



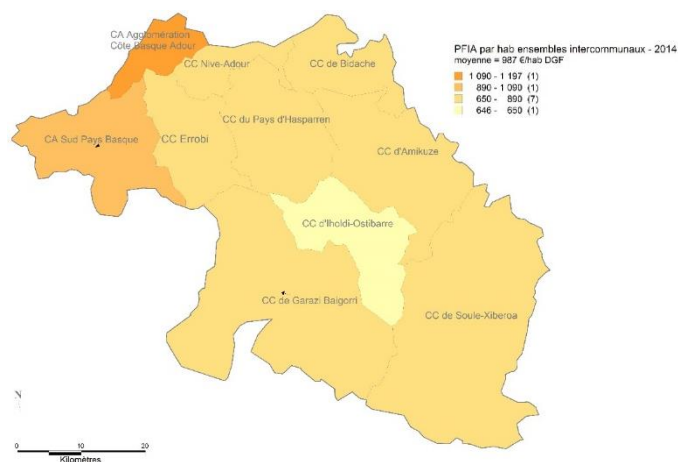
source : à partir de préfecture Pyrénées Atlantiques

Du fait de cette variabilité, les ensembles intercommunaux possèdent une homogénéité / hétérogénéité interne elle aussi variable. Ce qui est susceptible d'avoir des répercussions sur les capacités d'action des communautés actuelles comme sur leurs modalités de gouvernance.

Les communautés sont inégalement riches (carte 6). Du fait de la forte présence d'activités économiques et de bases résidentielles, l'ACBA a ainsi un potentiel fiscal bien plus élevé que les autres communautés ; il est en particulier supérieur à celui de la CA Sud Pays Basque. Comme leurs communes-membres, les communautés du centre du Pays sont peu ou moins dotées.

Résultant du cumul de ces situations, le paysage des ensembles intercommunaux est traversé par des lignes de différences quant aux capacités potentielles d'action publique locale (carte 7). Sur ce plan, les avantages vont à la partie littorale, aux ensembles constitués autour des deux communautés d'agglomération.

Carte 7 – potentiel fiscal intercommunal agrégé (PFIA), ensembles intercommunaux, en €/hab DGF, 2014

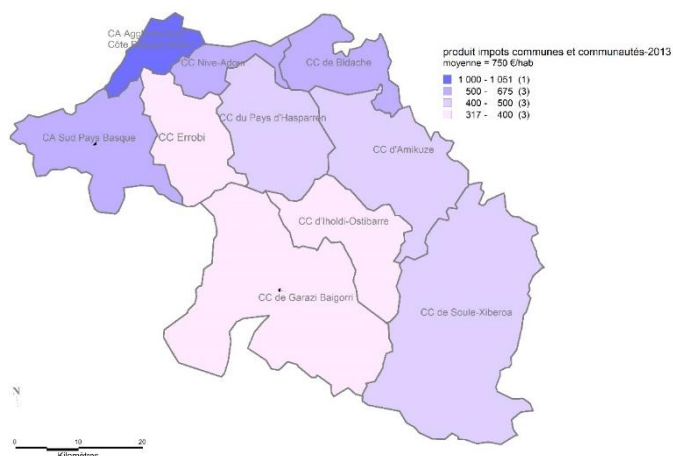


Source : à partir de préfecture Pyrénées Atlantiques

5 – Les politiques fiscales ne modifient pas substantiellement la portée des différences de richesse

Tout en étant proches des moyennes nationales, les efforts fiscaux varient selon les communes du Pays. Les communautés ne sollicitent pas non plus leurs contribuables de façon semblable. Peu ou prou cependant, la géographie des prélèvements diffère peu de celle valant pour les richesses potentielles (cartes 7 et 8). Ce qui, en filigrane, laisse entendre que les choix fiscaux effectués par les élus ne sont pas tels qu'ils modifient de façon substantielle les écarts de situations. Les politiques locales en matière d'imposition ne sont pas non plus finalement si contrastées.

Carte 8 - produit des impôts dans les ensembles intercommunaux (communes et communauté), 2013, en €/hab

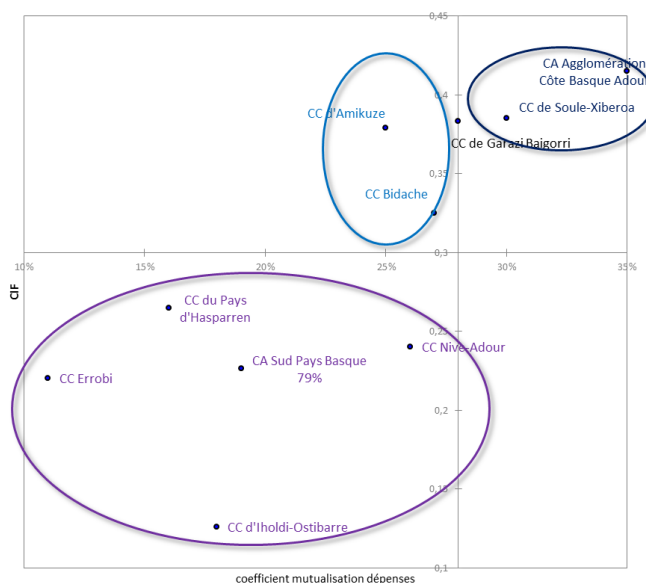


Source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr

6 – Constat : les niveaux d'intégration au sein des ensembles intercommunaux sont variables

Les interventions des communautés exercent un effet de lissage des différences entre communes, en matière de dépenses par exemple. Cet effet est d'autant plus intense que les montants déboursés par les communautés sont élevés et que le poids relatif de ces dépenses par rapport à celles consenties au sein de l'ensemble intercommunal³⁸ est important. Ainsi se définit une « intégration fonctionnelle », se réalisant par le biais des dépenses ou des interventions. Elle se double d'une « intégration fiscale », valant sur le plan des recettes. Ce dont rend compte le Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF)³⁹ établi en rapportant les ressources fiscales conservées par la communauté (une fois déduits les versements qu'elle opère en direction de ses communes-membres) à l'ensemble des recettes fiscales locales prélevées au sein du territoire communautaire⁴⁰.

Schéma 3 – coefficient de mutualisation des dépenses, en %, 2013 et CIF, 2014



Source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr et de préfecture Pyrénées Atlantiques

Tout en étant dépendantes, les 2 dimensions ne se superposent pas totalement. Apparaissent ainsi plusieurs cas de figure, s'échelonnant sur un gradient (sud-ouest / nord-est) progressif d'intégration (schéma 3) :

- pour les ensembles intercommunaux figurant dans le cadran sud-ouest, l'intégration intercommunale se fait peu ou moins qu'en moyenne, d'un point de vue « fonctionnel » comme « fiscal ». L'importance des versements de fiscalité en

³⁸ Par la communauté et ses communes-membres.

³⁹ Cf. Article L.5211-30 du CGCT et Note d'information du 13 mai 2015 (NOR : INTB1509670N) du Ministère de l'Intérieur.

⁴⁰ Par la communauté et ses communes-membres.

direction des communes⁴¹ limite les capacités d'action des communautés. Ce qui peut alors conduire à interroger quant à la capacité des intercommunalités en question à « faire territoire » autour d'elles ;

- pour les ensembles figurant dans le cadran nord-est, l'intégration se concrétise, davantage qu'en moyenne, à la fois sur le plan « fonctionnel » et sur le plan « fiscal ». Les communautés ont un poids substantiel, de par les ressources qu'elles prélèvent et dont elles font usage.

Au jeu des transferts de compétences et de ressources, à celui des reversements, certaines communes sont fortement tributaires des transferts financiers en provenance des communautés⁴². Toute modification dans les partages des charges et des ressources, dans les périmètres devra compter avec ce degré de dépendance et avec les équilibres sous-jacents en jeu.

7 – Au final, des territoires qui font diversement « ensemble(s) »

Les territoires considérés présentent tous des spécificités au regard de deux dimensions structurantes : leur richesse potentielle et leur degré d'intégration⁴³. En combinant ces deux dimensions, une typologie se dessine autour de figures-types (carte 9) :

- l'ensemble autour de l'ACBA constitue un cas singulier, où richesse et intégration se conjuguent. Du fait de l'abondance de la matière imposable et des prélèvements fiscaux, le niveau d'intervention des communes et celui de la communauté sont élevés. Les reversements de la communauté aux communes ne contreviennent pas aux dépenses et aux actions de l'intercommunalité ; celles-ci occupent d'ailleurs une place centrale ;
- une autre figure type se définit par une modestie simultanée de la richesse potentielle et de l'intégration. Ceci vaut pour les ensembles autour des CC Errobi, du Pays d'Hasparren, d'Iholdi. La matière imposable n'est pas très abondante, ce qui limite les possibilités d'intervention des collectivités. Le poids relatif des recettes fiscales des intercommunalités et celui de leurs dépenses ne sont pas très élevés. Tout se passe comme si ces communautés jouaient finalement un moindre rôle intégrateur sur le plan fiscal ou financier ;
- l'ensemble autour de la CA Sud Pays Basque est en situation intermédiaire. Il s'apparente à son voisin (l'ensemble autour de l'ACBA), au nom de sa richesse. Il en

⁴¹ Mis à part pour la CC Iholdi-Ostibarre, son régime fiscal ne le lui permettant pas.

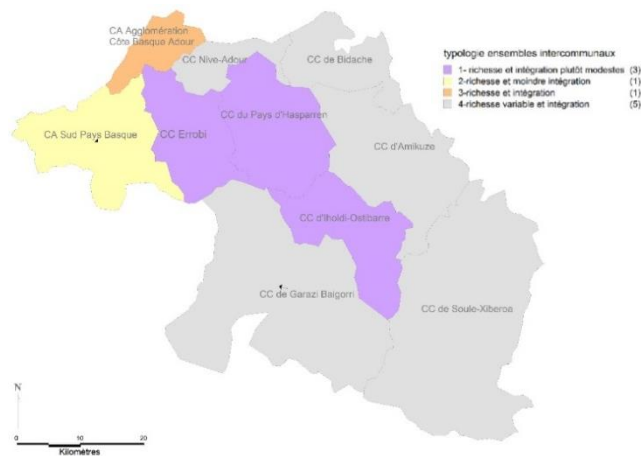
⁴² Qui représentent dans certains cas 80 à 90% des produits fiscaux que ces dernières ont prélevés.

⁴³ Les analyses multidimensionnelles conduites montrent que ces deux dimensions interviennent de façon indépendante : la richesse potentielle peut être abondante au sein d'un ensemble intercommunal, faiblement intégré autour de la communauté et inversement. Certains ensembles sont à la fois riches et intégrés.

diffère cependant dans la mobilisation qui en est faite, dans son partage entre communes et communautés, relevant d'un moindre degré d'intégration ;

- une situation type est propre à 5 autres territoires (les ensembles autour de la CC Nive-Adour, de la CC de Garazi, de la CC de Bidache, de la CC d'Amikuze et celui autour de la CC Soule-Xiberroa). Tous ces ensembles sont moyennement riches. Ils possèdent en commun le fait d'être relativement intégrés que ce soit sur le plan des dépenses (Nive-Adour) ou sur le plan fiscal (Bidache et Amikuze) ou sur les deux (Soule-Xiberroa). « On fait alors territoire ou ensemble », à un titre ou à un autre.

Carte 9 - typologie des ensembles intercommunaux (richesse potentielle et intégration)



Source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr et de préfecture Pyrénées Atlantiques

Finalement, à l'issue de ce premier état des lieux, 3 points apparaissent comme centraux, et comme des enjeux quant aux devenirs à envisager, quant aux réflexions à conduire voire quant aux décisions à prendre :

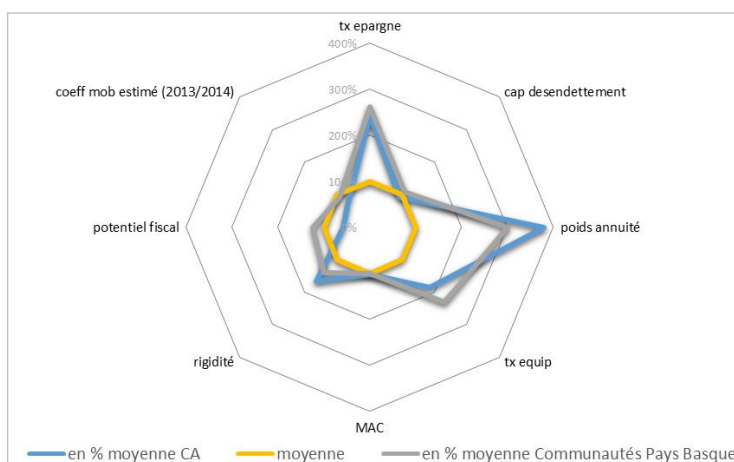
- les niveaux de dépenses consenties par les communes et par les intercommunalités varient nettement selon les lieux, dans une combinatoire elle-même variable. Les groupements à venir hériteront de ces différences, provenant de raisons diverses. En fonction des options politiques qu'elles retiendront, les instances contribueront au maintien ou à la réduction de ces disparités ;
- les écarts dans les richesses fiscales conditionnent largement ceux qui séparent les niveaux d'intervention. Les politiques fiscales futures pourront alors s'inscrire ou non dans la continuité de celles adoptées jusqu'à présent, corrigeant peu les (dés)équilibres ou les maintenant ;
- les ensembles intercommunaux sont d'autant plus intégrés que les communautés jouent un rôle actif avec les ressources qui leur reviennent. En ce sens, la répartition des moyens mérite d'être cohérente avec les rôles qui seront attribués aux formes

renouvelées de coopération. A l'image des configurations actuelles, elle peut se situer sur un volet tourné vers une action propre des groupements disposant de latitudes pour conduire effectivement des politiques d'intérêt communautaire, ou sur un volet principalement axé vers la redistribution en direction des communes, ou bien encore dans un entre-deux.

V.1.2 Les communautés actuelles sont en bonne santé financière

La santé financière de chaque communauté est évaluée sur la base d'indicateurs usuels, rendant compte des conditions d'équilibre budgétaire et de solvabilité ainsi que de dimensions gestionnaires⁴⁴. Chacune des intercommunalités est alors positionnée au regard de la moyenne établie pour l'ensemble des communautés du Pays Basque et des moyennes nationales de sa catégorie d'appartenance (un exemple est figuré avec le schéma 4).

Schéma 4 – indicateurs de situation financière, communauté exemple



mode de lecture : le taux d'épargne de la communauté vaut environ 250% du taux d'épargne moyen national (2012) des CA ; le poids de l'annuité de la communauté représente environ 300 % du poids moyen de l'annuité des communautés du Pays Basque ; sa capacité de désenddettement est comparable à la moyenne locale et nationale

Source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr et de préfecture Pyrénées Atlantiques

Lorsque l'on considère les schémas construits de la sorte (cf. annexe), il ressort que chaque intercommunalité du Pays Basque présente des spécificités par rapport aux moyennes nationales ou locales. Cependant, aucune d'entre elles ne s'éloigne fortement des profils

⁴⁴ Les 8 ratios retenus sont les suivants : le taux d'épargne, la capacité de désenddettement, le poids financier de l'annuité de la dette, le taux d'équipement, la Marge d'Autofinancement Courante (MAC), le coefficient de rigidité des charges, le potentiel fiscal, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

moyens. Toutes possèdent en commun le fait d'être en bonne santé financière, même si c'est avec des nuances. On peut alors en conclure que, en cas de recomposition, la(les) nouvelle(s) institution(s) n'hériterai(en)t pas d'un passif ou de charges à même d'entraver lourdement la gestion à venir.

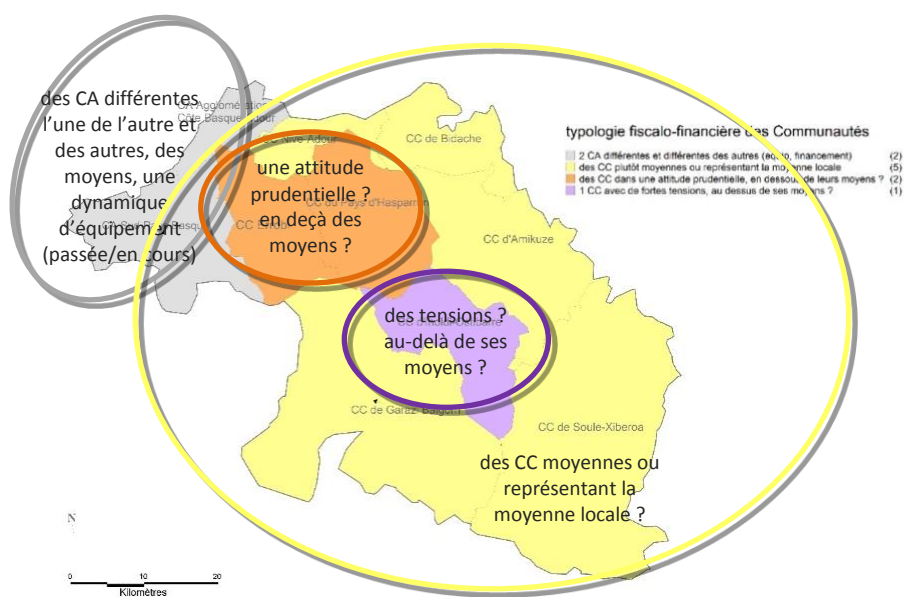
D'un point de vue synthétique, sur la base des valeurs des indicateurs la situation fiscal-financière de chaque intercommunalité, voire les questions qu'elle soulève, peut être présentée comme suit⁴⁵ :

⁴⁵ Les formulations se veulent exemptes de tout jugement de valeur. Les constats ont une valeur relative dans la mesure où le diagnostic porte principalement sur une année donnée quand il devrait être consolidé par l'intégration des tendances d'évolution, pour chaque communauté, sur le moyen terme.

communauté	points essentiels/questions clés
CA Sud Pays Basque	Une forte dynamique d'équipement reposant sur une mobilisation des capacités de financement
CA Agglomération Côte Basque Adour	Une communauté « riche » qui mobilise ses possibilités et qui supporte le poids du financement des investissements passés
CC Nive-Adour	Une communauté qui semble en-deçà de ses possibilités (d'intervention, d'équipement), la rigidité de son budget posant question
CC du Pays d'Hasparren	Une richesse fiscale potentielle relativement modeste et peu ou sous-utilisée : une autre dynamique envisageable ?
CC Errobi	Une communauté peu dotée de richesse potentielle dont la gestion est encore peu dynamique
CC de Bidache	Une évolution en cours conduisant à une atténuation des contraintes (poids de la dette, rigidité...) ayant valu dans la période passée : une trajectoire plus positive ?
CC d'Amikuze	Une trajectoire incertaine sous contraintes (rigidité, marge d'autofinancement...)
CC d'Iholdi-Ostibarre	Une situation sous fortes tensions ; est-elle en voie d'atténuation ? Un effet émiettement et petite taille ?
CC de Garazi Baigorri	Des moyens limités et largement sollicités, une dynamique nette d'équipement et d'endettement laissant présager l'émergence de fortes tensions.
CC de Soule-Xiberoa	Une situation moyenne et une bonne santé financière : une capacité à épargner, à investir et à rembourser

Lorsque l'on compare les 10 communautés, toujours sur la base des 8 indicateurs, on observe l'émergence de profils communs, se doublant fréquemment d'une proximité spatiale (carte 10).

Carte 10 - typologie fiscal-financière des communautés, divers indicateurs, 2010 à 2014



Source : à partir de www.collectivites.locales.gouv.fr et de préfecture Pyrénées Atlantiques

Assises sur des niveaux de richesse contrastés dont il est plus ou moins fait usage, en réponse à des besoins et à des contraintes eux-mêmes divers, sous le poids de modes de gestion diversifiés, les situations fiscales et financières progressivement installées des communautés du Pays Basque ne sont pas analogues. Les représentants des formes de coopération à venir devront composer avec ces héritages, élaborer des stratégies de partage des charges, des ressources et des savoir-faire de façon à aboutir à l'état d'unification et d'intégration souhaité.

V.2 La perspective de l'intégration

On se place dans l'hypothèse où les 10 intercommunalités existant coopèrent de façon à aboutir progressivement à un ensemble intégré sous forme d'une nouvelle communauté du Pays Basque. Et ce, tout en maintenant des Etablissements Publics Territoriaux (EPT) prenant dans un premier temps les contours des périmètres intercommunaux actuels.

Quel itinéraire alors emprunter afin d'aboutir à un territoire unifié et cohérent d'un point de vue fiscal et financier, en composant à partir de l'héritage que constituent les 10 ensembles actuels, possédant leurs propres spécificités et en comptant avec les dispositions normatives qui s'imposent à tous ?

Dans cette perspective, un certain nombre de points requièrent une attention particulière de façon à ce que le processus d'intégration se déroule au mieux, soit du point de vue de l'harmonisation de la taxation (2-1), soit sur le plan des politiques fiscales à venir (2-2). Un rapide aperçu peut être dressé, relatif aux options envisageables en matière d'exercice d'une solidarité financière de la part de la communauté vers ses membres (2-3). Un dispositif

commun aux entités regroupées, formalisé sous forme de Pacte fiscal et financier, se révèle par ailleurs indispensable pour la mise en cohérence des dispositions à prendre et leur concrétisation opérationnelle (2-4).

V.2.1 Des transitions dans la fiscalité, allant de soi ou à ménager

A. Des principes qui s'imposent, des choix à effectuer afin de parvenir à une harmonisation fiscale

Quel que soit le statut de l'entité résultant d'une fusion de communautés⁴⁶, des principes s'imposent, sur le plan de la fiscalité locale. Pour l'essentiel,

- la nouvelle communauté reçoit le régime fiscal le plus intégré parmi ceux des entités existantes. Dans le cas de figure, elle sera à fiscalité mixte⁴⁷ ;
- à l'année de sa création, l'institution hérite des produits fiscaux perçus par les entités fusionnées et qui désormais lui reviennent obligatoirement ;
- puisqu'elle en devient le bénéficiaire unique, les taux des taxes concernées doivent eux-aussi devenir uniques pour tous les contribuables du territoire communautaire quand, initialement, ils diffèrent selon les communes et les communautés.

Un des enjeux essentiels, appelant une vigilance spécifique et nécessitant des décisions en conséquence, consiste à déterminer, en respectant les dispositions en vigueur, comment procéder à cette unification et sur quel laps de temps la faire courir.

La durée de la période est sans incidence du point de vue des ressources perçues par la communauté. Elle en a pour les contribuables : toutes choses égales par ailleurs, les modifications⁴⁸ dans les taxes qu'ils ont à acquitter sont d'autant plus intenses que la période d'harmonisation est courte et que les écarts entre les taux initiaux sont forts. Le schéma 5 fournit une illustration des mécanismes à l'œuvre pour la Contribution Foncière Economique (CF.E).

⁴⁶ Et ceci vaudrait que la nouvelle communauté du Pays Basque soit une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine.

⁴⁷ Elle bénéficiera en particulier des contributions locales acquittées par les activités économiques et d'une part de la fiscalité ménages dont l'ex-part départementale de la taxe d'habitation (revenant depuis 2010 aux communautés d'Agglomération et aux communautés de communes en FPU, partagée entre les communautés de communes en Fiscalité Additionnelle (FA) et leurs communes-membres).

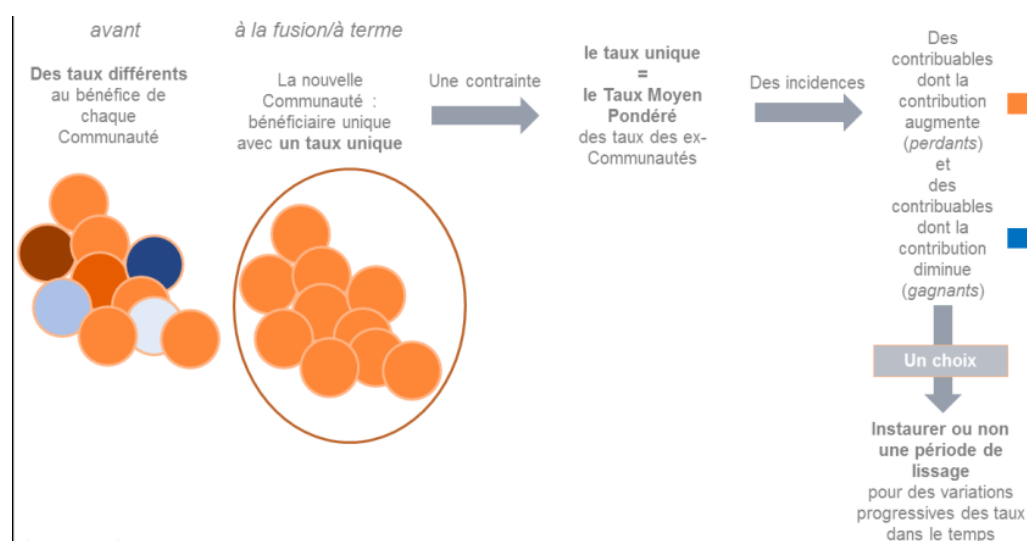
⁴⁸ A la hausse ou à la baisse.

B. La mise en convergence des taux de la fiscalité sur les activités économiques, des choix ouverts

Sur la base de toutes premières simulations effectuées⁴⁹, il ressort que si le passage des taux initiaux au taux unique s'effectuait d'une année à l'autre, les contributions moyennes augmenteraient⁵⁰ mais dans des proportions contenues. Les situations territoriales sont contrastées (cf. partie 1) mais combler les écarts en matière de CF.E n'est pas hors de portée. Rappelons en outre que la CF.E n'est qu'une composante de la Contribution Economique Territoriale (CET), ce qui tempère la portée de ses évolutions dans le produit total à acquitter par chaque contribuable.

Le choix d'instaurer ou non une période d'harmonisation des taux est ouvert. Les éléments avancés indiquent que cette transition n'est pas réellement indispensable. Des marges d'action existent par ailleurs pour alléger les augmentations qui paraîtraient difficilement soutenables⁵¹

Schéma 5 – des taux initialement différents au taux unique de la C.F.E.



⁴⁹ En faisant comme si la fusion intervenait en 2014 et en se basant sur les taux pratiqués en 2013.

⁵⁰ Hors pour les contribuables inclus dans le périmètre de l'ACBA.

⁵¹ Par exemple, des choix adaptés de base/cotisation minimale de CF.E, des politiques (communautaires) d'exonérations (facultatives), etc.

Le processus est largement analogue pour la taxe d'habitation et pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. Il est rendu un peu plus complexe dans la mesure où deux possibilités s'offrent pour calculer le taux unique final à adopter par la nouvelle communauté⁵². Selon l'une ou l'autre des 2 options, les incidences pour les contribuables diffèrent et les localités où se manifestent les augmentations/diminutions ne sont pas les mêmes. Les choix à formuler en termes d'instauration ou non d'une période de lissage des évolutions, de sa durée demandent à être éclairés par des éléments complémentaires d'information⁵³, de façon à intégrer le point de vue des contribuables ménages, pour chaque taxe et pour leur ensemble⁵⁴. Ce qui peut être fait en mobilisant les simulations réalisables par les services préfectoraux ainsi que l'expertise interne présente au sein des collectivités.

V.2.2 Des options et des choix en matière de politique fiscale

Les questions relatives aux recettes fiscales à disposition de la nouvelle communauté, à leurs modalités de partage avec les entités regroupées et à leur progression sont essentielles (schéma 5). Parmi les enjeux majeurs, importent :

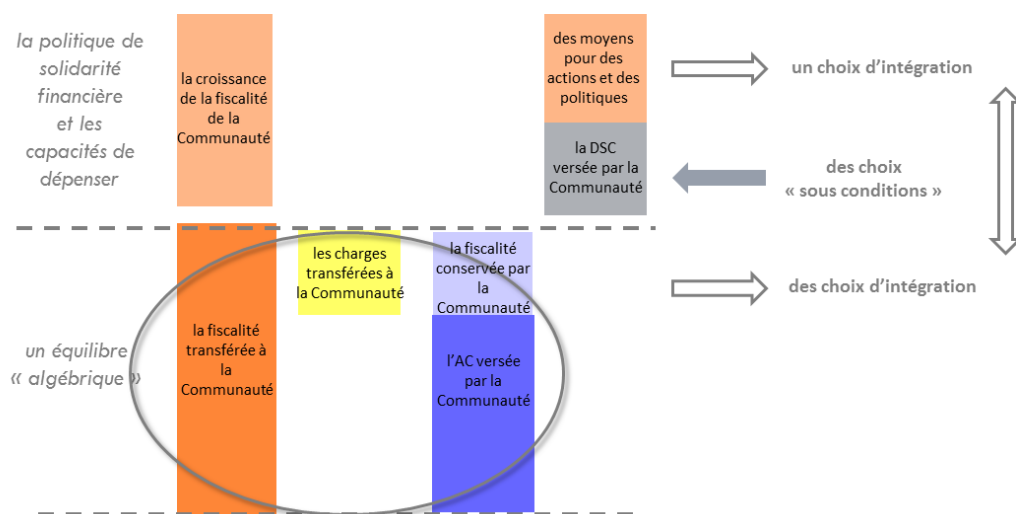
- le niveau d'intégration « fonctionnel » et « fiscal » choisi : il conditionne le montant des ressources fiscales conservées/reversées par la communauté à ses membres, compte-tenu de la répartition choisie pour les compétences ;
- la dynamique des produits fiscaux revenant à la communauté : elle conditionne ses capacités d'action non seulement pour l'exercice de ses compétences mais aussi pour la conduite de politiques d'intérêt communautaire. La progression des recettes libère en particulier des marges de manœuvre pour la mise en oeuvre d'une solidarité financière en direction des entités participant au regroupement.

⁵² Le Taux Moyen Pondéré (TMP) vers lequel doivent converger les taux initiaux peut être soit la moyenne pondérée des taux communaux et intercommunaux, soit celle des seuls taux intercommunaux.

⁵³ En examinant, communauté par communauté, les évolutions pour quelques contribuables-types, en comparant les incidences selon le choix effectué pour le calcul du TMP...

⁵⁴ Mentionnons à titre indicatif que la progression annuelle des taux d'imposition à la taxe d'habitation revenant à l'intercommunalité est à même d'induire des représentations particulières quant à son rôle et à son acceptabilité, d'autant que jusque-là, les taux pratiqués par les communes et/ou les communautés en place ont peu évolué. La longueur de la période d'harmonisation alourdit par ailleurs le dispositif.

Schéma 5 – les conditions des équilibres dynamiques selon le partage et l'évolution des ressources fiscales de la communauté, et le niveau d'intégration choisi



Les décisions en matière d'intégration sont donc fondamentales. Est tout aussi déterminante la politique fiscale adoptée par les instances communautaires. De façon à garantir la progression des produits perçus, les représentants de l'intercommunalité peuvent se saisir⁵⁵ de deux leviers d'action : le premier consiste à intervenir sur l'importance de la matière taxable, le second à faire évoluer les taux d'imposition. L'un et l'autre imposent de prendre en considération ce qu'il en advient notamment du point de vue de la répartition des taxes entre les ménages et les entreprises.

La géographie et la progression des bases d'imposition

Pour les ¾, les bases taxables au titre de la CF.E sont concentrées dans le territoire couvert par les deux actuelles communautés d'agglomération. Le volume des bases augmente régulièrement (d'à peu près 5% par an en moyenne entre 2011 et 2013). La dynamique du développement territorial est suffisante mais sans plus⁵⁶ pour faire progresser les produits.

⁵⁵ Simultanément ou séparément.

⁵⁶ Les bases CF.E au sein des 10 communautés ont augmenté un peu plus rapidement que l'ensemble de celles présentes dans le département, mais moins que celles localisées dans les Landes ou en Gironde (source : à partir de www.impots.gouv.fr).

Au moins deux registres de questions émergent alors :

- la répartition spatiale des bases est-elle conforme à ce qui est souhaité localement ? Le déséquilibre est-il à préserver ou un nouvel équilibre est-il à organiser ? Dans l'un ou l'autre cas, avec quels instruments ?
- en cohérence avec le projet de territoire, quelles stratégies adopter, quelles politiques mettre en place de façon à ménager la croissance des bases⁵⁷ ?

Les bases de la taxe d'habitation ont-elles-aussi progressé, sensiblement dans les mêmes proportions que celles de la fiscalité sur les activités. L'évolution a là-aussi été suffisante pour garantir celle des produits, sans besoin d'augmentation marquée des taux de taxation. A ce stade, des observations mériteraient d'être conduites pour apprécier les dynamiques à venir, de façon à anticiper quant à celles à envisager pour les taux et les produits.

La progression des taux et la répartition des produits ménages-entreprises

Dès l'année suivant la fusion, les représentants de la nouvelle communauté, en lien avec ceux des communes, ont la faculté de faire progresser les taux d'imposition de tout ou partie des taxes revenant à leur institution⁵⁸. Ils disposent en particulier de latitudes pour infléchir la répartition des contributions, entre celles acquittées par les ménages et celles provenant des entreprises.

Actuellement, sous le poids des choix fiscaux passés et de la répartition territoriale des bases d'imposition, environ 55% des produits de la fiscalité perçue par les communautés proviennent des entreprises (via la CET), les taxes ménages apportant les 45% restants.

Le partage ainsi institué, dont hérite la nouvelle institution, est-il conforme à sa vision des équilibres ? Dans le cas contraire, il lui revient de définir une politique d'évolution différenciée des taux des taxes afin de parvenir à l'état escompté, en conformité avec l'ensemble de ses options et avec ses besoins financiers.

V.2.3 Des options en matière de solidarité financière

Selon le statut et régime fiscal des communautés, l'exercice d'une solidarité financière à l'égard des communes-membres par le biais du versement d'une Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) est soit un exercice obligatoire (communautés Urbaines), soit un exercice facultatif (communautés d'agglomération et de communes à FPU).

⁵⁷ Allégeant ainsi la pression sur les taux et procurant des ressources suffisantes dans un contexte de diminution des dotations étatiques.

⁵⁸ Dans le respect des plafonds autorisés et des règles légales.

Dans tous les cas de figure, l'exercice demande à être conduit en cohérence avec :

- la représentation du rôle dévolu à la communauté (cf.. *supra*). Doit-elle être plutôt intégrée et active au service de politiques et de projets ou plutôt solidaire, intervenant principalement comme chambre de redistribution ? Ou bien encore, quelle conciliation trouve-t-on dans la répartition des moyens dévolus à l'une ou l'autre de ces deux finalités ? Rappelons que les choix sont en partie contraints par la disponibilité et la dynamique des ressources fiscales communautaires ;
- la vision locale de la solidarité au sein du territoire ;
- les autres dispositions retenues pour l'instauration de la solidarité financière ou non⁵⁹.

L'instauration d'un mécanisme de Dotation de Solidarité Communautaire suppose de trancher sur au moins deux aspects contribuant à son caractère plus ou moins extensif / intensif :

- la fixation des montants à répartir ;
- la détermination des critères de répartition (en direction ou non de cibles déterminées).⁶⁰

V.2.4 Un Pacte fiscal et financier, en tant que référentiel partagé, permissif et organisateur

Des pistes d'action et des domaines de décision ont été mentionnés. Ils ne sont pas exclusifs d'autres options. De façon à garantir l'opérationnalisation, coordonnée et progressive, des unes et des autres apparaît la nécessité de construire un cadre de référence, entérinant les conditions de l'allocation (stratégique) des ressources mobilisées au service du devenir du territoire.

Co-construit par l'ensemble des collectivités impliquées, partagé dans ses principes et suivi dans ses modalités d'action, le référentiel en question est conçu dans le respect de l'autonomie de chaque entité participant au regroupement. Il est en cela permissif, engageant cependant fondamentalement chacune dans l'atteinte des objectifs fixés pour l'ensemble.

⁵⁹ Par exemple : les modalités de partage entre communes et communauté des prélèvements/reversements au FPIC (Fond de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales), les attributions de Fonds de concours, la localisation des équipements et l'offre de services, etc.

⁶⁰ Et sans omettre les critères prioritaires précisés dans les textes réglementaires : la population et le potentiel fiscal.

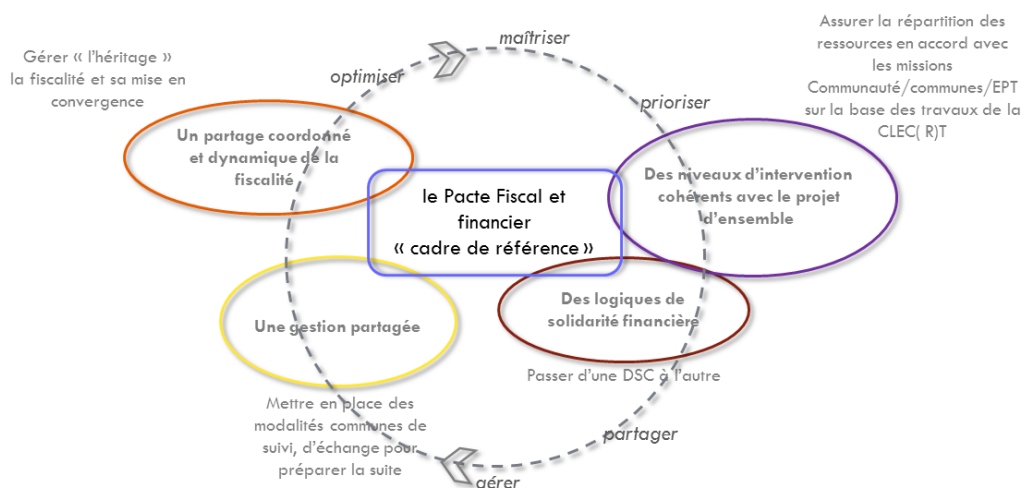
Il est conçu selon au moins 4 registres :

- celui de la cohérence : les ressources allouées aux communes, à la communauté, voire aux EPT, sont proportionnées aux missions qui leur reviennent ;
- celui de la pertinence : les montants sont évolutifs, priorisés pour atteindre les objectifs escomptés en matière de projet de territoire ;
- celui de l'efficacité : les modalités garantissent un fonctionnement fluide et pérenne, sans ménager des moments d'actualisation ;
- celui de la progression : de façon à aller de l'héritage et des arrangements fondateurs (avant 2020) à une intégration aboutie (après 2020) et ce, sur la base d'évaluations périodiques.

Avec le schéma 6, on figure le contenu organisateur du Pacte fiscal et financier :

- en l'inscrivant dans les registres présidant à une gestion maîtrisée, partagée, optimisée... des ressources publiques locales ;
- en déclinant les grands thèmes structurant son contenu ;
- en mentionnant quelques enjeux ou objectifs opérationnels inclus dans chacun des thèmes.

Schéma 6 – un Pacte fiscal et financier, une conjonction des principes et des registres d'un point de vue fiscal et financier



Des éléments opérationnels et concrets de contenu du Pacte sont énoncés dans le tableau ci-après, illustrant la progressivité du dispositif :

avant 2020 ? 1 ^{er} pas : <i>statu quo</i> et adaptations inaugurant le temps suivant	après 2020 ? 2 nd pas : vers une intégration aboutie (fonctionnelle et fiscale)
<p>Le choix fondateur</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Une FPU et une fiscalité ménages « héritée », avec des différences de taux ° Les principes de mise en convergence ou d'harmonisation et des choix 	<p>Des politiques fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Des dispositions pour faire évoluer les bases et leur répartition spatiale ° L'évolution des taux en lien avec les choix communaux et les équilibres retenus fiscalité ménages/entreprises ° Des stratégies et des dispositions complémentaires (Ordures Ménagères, Versement Transport...) <p>Les ajustements au service des ambitions compte tenu des moyens (CIF/CAF)</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Une priorisation des actions (Programmation pluriannuelle) ° Une stratégie d'endettement ° Des objectifs et des actions en termes d'intégration (CIF) et de fonds propres (CAF)
<p>Des modalités de partage</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Une CLEC(R)T⁶¹ et la mobilisation des expertises pour les charges et les ressources transférées ° La fixation et le versement aux communes d'Attributions de Compensation (AC) ° Des DSC <i>a minima</i> (selon statut) 	<p>Une politique fonction de la vision de la solidarité</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Le partage de la solidarité horizontale (FPIC) ° Des fonds de concours conditionnels ° Une logique adaptée des DSC (montant/critères) ° Une DGF territoriale ?
<p>Des moyens pour les EPT</p> <p>En lien avec les missions qui leur sont confiées</p>	<p>Une adaptation des moyens à la vocation des EPT</p> <p>En lien avec leur évolution</p>
<p>Un suivi et une gestion commune</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Les modalités de partage des informations (fiscalité, gestion...) 	<p>Une gestion partagée et optimisée</p> <ul style="list-style-type: none"> ° Un dispositif d'information partagé et co-construit

⁶¹ Commission Locale d'Evaluation des Charges (et des Ressources) Transférées.

- ° Les modes de communication (interne/externe)
 - ° La mise en place des conditions du bilan et de la réactualisation
 - ° L'articulation des dispositifs de gestion avec les Schémas de mutualisation...
 - ° Les modalités de l'évaluation et de la réactualisation, leur mise en actes
 - ° La recherche des modalités d'optimisation de la gestion
 - ° Les conditions de l'articulation avec les politiques sectorielles et l'avancement du projet de territoire, leur mise en effectivité.
-

Conclusion

A l'issue de cette expertise, on peut en souligner deux leçons majeures, l'une sur le plan de la méthode, l'autre sur le fond du choix du modèle d'organisation institutionnelle.

La méthode : de l'expertise à la négociation

Cette expertise constitue une mission très singulière. Il s'agissait d'évaluer la faisabilité d'une intégration intercommunale à l'échelle du Pays Basque avant toute décision de principe, face à deux scénarios alternatifs. Habituellement, lors d'une recomposition institutionnelle et plus particulièrement de fusions (cf. l'expérience en cours de création des Métropoles de Lyon, de Paris ou de Marseille et celles des nouvelles Régions), l'expertise a lieu une fois la décision politique prise. Elle intègre donc le processus de négociation et d'arbitrage pour en préciser les conditions de faisabilité.

La position – très amont – de cette expertise explique la nature de sa production finale, centrée sur la proposition de principes :

- l'option privilégiée d'une CU ;
- une organisation institutionnelle autour de 3 instances ;
- un fonctionnement territorial autour de 3 échelons
- l'établissement d'un pacte de gouvernance, incluant un volet fiscal et financier.

Pour le reste, en particulier, à propos des compétences et du mode de fonctionnement fiscal et financier, cette expertise s'est cantonnée au registre des illustrations. Il ne pouvait en être autrement.

En réalité, le travail qui nous a été confié relevait par essence de l'étude d'opportunité. Pour aller plus loin, il faudrait nécessairement introduire dans le raisonnement technique des éléments de choix politiques : quelle stratégie d'investissement ? de redistribution ? quelle ambition politique, compétence par compétence ?... Les réponses et options techniques découleront alors de ces choix ou objectifs politiques assignés à l'organisation institutionnelle à venir.

La suite de cette expertise ne peut donc pas relever d'un simple approfondissement technique mais, bien davantage, de la construction collective d'un certain nombre d'orientations stratégiques – les prémisses d'un « Projet » en quelque sorte – qui viendront guider l'explicitation des conditions de faisabilité et opérationnaliser ce modèle d'organisation « intégrée ».

Le modèle d'organisation institutionnelle : intégré et fédéré

Cette expertise s'est coulée dans le cadre de la commande : étudier la faisabilité d'un scénario d'organisation institutionnelle – de type intercommunale, intégrée à l'échelle du Pays Basque – et ce, à côté d'un scénario considéré comme alternatif : celui d'un modèle dit « fédératif ».

Au terme de cette expertise, une conclusion s'impose. En regard des exigences politiques formulées par le Conseil des Élus et les représentants des actuelles intercommunalités, ces deux logiques ne s'opposent pas. Elles se combinent selon des modalités différentes, sur le plan des temporalités et sur celui des échelles territoriales. Ce sont ces modalités de combinaison qui peuvent permettre de construire des scénarios alternatifs et qui ouvrent au choix politique.

Le scénario ici étudié ne répond pas à une stricte logique d'intégration. Il privilégie certes l'intégration institutionnelle à l'échelle du Pays Basque, mais pour adopter une logique fédérative sur le plan fonctionnel autour d'un niveau territorial intermédiaire, très évolutif.

A l'inverse, le scénario dit « fédératif » ne peut pas être considéré comme celui de la souplesse et de l'informel. Chacun sait en effet qu'il passe par une intégration institutionnelle renforcée en son sein à l'échelle de 3 ou 4 grandes intercommunalités.

Autrement dit, le choix ouvert au Pays Basque n'est pas celui d'une option intégrée et complexe ou d'une alternative plus souple. C'est celui d'un arbitrage entre deux modes de progression dans le temps, entre deux formes de combinaison intégration / fédération :

- soit une intégration immédiate à l'échelle du Pays Basque et une progressivité dans l'organisation fédérative du niveau intermédiaire ;
- soit une intégration immédiate à l'échelle des territoires et une progressivité dans une organisation fédérative à l'échelle du Pays Basque.