

13 janvier 2009

Projet d'agglo : ateliers thématiques du 21 janvier 2009

Thématique : La gouvernance de la CAPM

Dans le Pays de Montbéliard comme partout en France, l'intercommunalité s'est d'abord construite sur le partage de moyens techniques. Le choix de créer un District, en 1959 (le premier de France) entraînait l'adoption de deux compétences obligatoires : les services d'incendie et de secours, et la politique de l'habitat. Très rapidement, d'autres services techniques ont été mis en commun : le traitement des déchets, l'adduction d'eau, l'assainissement...

Ce n'est que progressivement, et de manière plus significative après les lois de décentralisation de 1982, que l'intercommunalité est devenue le lieu de la planification stratégique (élaboration du SCOT, du Programme Local de l'Habitat, ...) et de la recherche d'une cohérence dans les interventions de l'Etat et des différentes collectivités sur le territoire (contrat de ville...). La création de l'Agence d'Urbanisme et de Développement est venue répondre au besoin d'un outil commun aux différentes collectivités pour observer le territoire et accompagner la réflexion stratégique.

A la fin des années 90, les élus ont souhaité faire évoluer le District Urbain du Pays de Montbéliard vers une forme plus intégrée d'intercommunalité. L'hypothèse de la création d'une Communauté Urbaine a été très sérieusement étudiée, mais dans le même temps l'Etat a lancé une vaste réforme qui a abouti en 1999 à l'adoption de la loi de renforcement de l'intercommunalité (dite Loi Chevènement). C'est en définitive une Communauté d'agglomération qui a été créée, dès le 20 octobre 1999. Le choix de la Communauté d'agglomération entraînait de facto la mise en commun de la taxe professionnelle, ou plus exactement de l'augmentation du produit de cette taxe, l'intercommunalité reversant aux communes une attribution de compensation (de la perte de recettes).

Parallèlement, la loi d'orientation et de développement durable du territoire (dite Loi Voynet) incitait les territoires à s'organiser en intercommunalité et à élaborer un projet de développement. Elle prévoyait également la mise en place de conseils de développement, pour associer les acteurs du territoire à cette dynamique de projet. Si le Pays de Montbéliard s'est effectivement doté, dès 2000, d'un projet d'agglomération dont chacun s'accorde à reconnaître la qualité, force est de constater qu'il n'a qu'imparfaitement joué son rôle de document de référence. La Communauté reste encore largement un outil d'accompagnement et de soutien aux stratégies des communes, plus que d'élaboration de stratégies partagées.

En 2004, la deuxième étape de la décentralisation s'est surtout traduite par un renforcement des compétences des Départements et des Régions. D'autres réformes sont intervenues depuis, qui ont encore modifié les compétences des collectivités ou les conditions de leur exercice. Surtout, la période récente a été marquée par une réduction de la présence technique de l'Etat sur les territoires (la suppression des services territorialisés de l'équipement est à cet égard tout un symbole), entraînant un report de charge sur les communes, et la disparition d'un certain nombre de fonction de soutien et de conseil qu'ils exerçaient auparavant.

Les critiques sont aujourd'hui nombreuses, qui dénoncent la complexité et le coût de notre organisation administrative : de nouvelles réformes sont annoncées pour les prochains mois. Parallèlement, la réduction des marges de manœuvre budgétaire des collectivités, quelles qu'elles soient, les contraint à rechercher les moyens d'une plus grande efficacité de leur action. Cela passera sans doute par l'élaboration de projets partagés et par de nouvelles évolutions des fonctions de l'intercommunalité.

1) Cohérence et cohésion du territoire de la CAPM

Le territoire de l'agglomération n'a pas connu le modèle de développement concentrique classique de la plupart des agglomérations françaises. **L'histoire industrielle et la géographique ont plutôt généré un développement extensif et éclaté à partir de plusieurs pôles, et une configuration urbaine en « tache d'huile »**, avec de larges espaces de prés et forêts, maillé par un réseau routier dense.

L'autoroute qui traverse l'agglomération et **le centre de production de PSA** placé en son centre **en constituent des repères forts**.

Aujourd'hui, **la réalité fonctionnelle du territoire** de la CAPM **s'articule autour de 3 systèmes** :

- **les trois principales communes, Audincourt, Montbéliard, Valentigney qui constituent l'armature du cœur de l'agglomération,**
- **les petites villes dans les vallées qui jouent souvent le rôle de bourgs relais** (équipements, services, commerces...),
- **les villages sur les plateaux.**

Ces trois identités du Pays de Montbéliard appellent des réponses spécifiques et différenciées en termes de développement, mais elles participent toutes à la construction de l'agglomération.

2) – Marges de manœuvre financières

La capacité des collectivités, et singulièrement de la CAPM, à développer de nouveaux projets est contrainte par un double mouvement :

- **d'érosion de sa principale recette, la taxe professionnelle** : les réformes successives se sont traduites par une réduction de l'assiette de la taxe (part salaires, nouveaux investissements, plafonnement à la valeur ajoutée...) en principe compensée par l'Etat, qui est devenu aujourd'hui le principal contributeur à la TP. Cette compensation étant en outre incomplète, la TP n'a plus aujourd'hui le caractère dynamique qu'elle avait jusqu'à la fin des années 90. De nouvelles réformes sont annoncées, qui renforcent encore l'incertitude.
- **d'augmentation de ses dépenses contraintes**, liées notamment à l'obligation de satisfaire à des normes techniques de plus en plus rigoureuses (traitement des déchets ménagers, collecte et épuration des eaux usées, mise en accessibilité des transports en commun, maîtrise de l'énergie ...) ou d'appliquer les résultats de négociations sociales menées au niveau national.

Par ailleurs, la configuration physique de l'agglomération, en particulier dans ses parties les moins **denses, impose des surcoûts tant en investissement** (réseaux eau et assainissement) **qu'en fonctionnement** (transports en commun), du fait d'un moins grand nombre d'habitants desservis par kilomètre de réseau.

3) L'identité de la CAPM

Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard, CAPM ou Agglo sont des termes couramment utilisés pour désigner la collectivité en interne, dans la presse ou par les habitants. Il s'agit du nom officiel de l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé en octobre 1999, qui a succédé au District Urbain du Pays de Montbéliard (DUPM), lui-même créé le 1er juillet 1959.

Pays de Montbéliard est l'appellation historique, qui fait référence à un territoire sous domination allemande durant 400 ans, et rattaché à la France en 1793. Il est utilisé dans la vie de tous les jours par les habitants, par la presse et dans les ouvrages traitant d'histoire et de géographie. **Les périmètres administratifs et historiques de ce territoire sont très homogènes.** Alors même que la réalité de la CAPM et de ses compétences n'est pas toujours bien identifiée, il existe un **fort attachement des habitants au nom et la réalité "Pays de Montbéliard"**.

Une étude menée par l'IFOP en Mars 2007 portant sur l'image et l'attractivité de l'agglomération du Pays de Montbéliard a montré que les **traits d'images associés à l'agglomération en externe sont d'abord son caractère rural et vert avant d'être son caractère industriel.**

Pour réduire le décalage entre l'image perçue de ce territoire et son image voulue, les élus de la CAPM souhaitent se doter d'un nouveau nom qui traduise son dynamisme économique et son échelle démographique dans un bassin de vie plus large qui va de Belfort à la Suisse.

4) La répartition des compétences entre les collectivités territoriales inférieures et supérieures

Les Communes, Départements et Régions concourent avec l'Etat à l'aménagement et au développement du territoire. Elles s'administrent librement, mais par les lois successives de décentralisation, l'Etat a confié aux collectivités la mise en œuvre de compétences spécifiques, notamment :

- la construction des lycées, la formation professionnelle et l'apprentissage, l'organisation des transports ferrés de voyageurs (TER), l'élaboration de schémas régionaux (aménagement du territoire, développement économique, transports, formation...) pour les Régions,
- l'aide sociale, la gestion du RMI puis du RSA, les voiries, les transports scolaires et routiers interurbains, la construction des collèges pour les Départements.

Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) c'est-à-dire les syndicats et les communautés, agissent en vertu des compétences que leur ont confiées leurs communes membres, que celles-ci les aient exercées précédemment ou qu'elles décident de les mettre en place d'emblée au niveau intercommunal. Les communautés sont de trois types : de communes, d'agglomération, urbaines. Elles se différencient par leur taille, définie en référence à leur population, d'une part, le nombre et l'étendue des compétences qu'elles doivent obligatoirement exercer, d'autre part. Un syndicat mixte est un EPCI regroupant des collectivités de types différents, voire dans certains cas des établissements publics autres (ex : CCI).

Depuis sa création en 1959, le District Urbain du Pays de Montbéliard, devenu Communauté d'Agglomération, a vu ses compétences évoluer par délibérations successives des communes membres. Une Communauté d'Agglomération exerce obligatoirement les compétences suivantes, sous réserve d'en avoir défini l'intérêt communautaire :

- **Développement économique** : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire, actions de développement économique d'intérêt communautaire
- **Aménagement de l'espace communautaire** : schéma directeur et schéma de secteur, création et réalisation des zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire, organisation des transports urbains
- **Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire** : programme local de l'habitat, politique du logement (notamment du logement social) d'intérêt communautaire, et actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire,
- **Politique de la ville dans la communauté** : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, **les communes ont souhaité confier à la CAPM un certain nombre de compétences dites optionnelles par la loi :**

- **la création, l'aménagement ou l'entretien de voiries d'intérêt communautaire, la création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire,**
- **l'eau et l'assainissement**
- **la protection et la mise en valeur du cadre de vie** (lutte contre les pollutions de l'air, le bruit, la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets ménagers)
- **la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire,**

ainsi que plusieurs autres compétences, découlant de leur volonté commune, notamment : la protection contre les crues des cours d'eau, la gestion de l'enseignement musical contrôlé par l'Etat, la création et la gestion d'un laboratoire d'analyse des eaux, la participation au développement de l'enseignement supérieur, de la recherche universitaire et du transfert technologique, la réalisation d'aires d'accueil des « gens du voyage »,

Ces prises de compétences ne se sont pas systématiquement accompagnées d'une réflexion sur leur articulation avec celles des autres niveaux de collectivités ni sur d'éventuelles mutualisations.

La question de la place réelle jouée - attendue - de l'Agglomération vis-à-vis de ses communes membres est maintenant posée : outil de développement commun, outil fédérateur de politiques publiques, ou simple partenaire financier des communes ou des divers acteurs du territoire.

5) Les finances locales (montant et origine des ressources)

Le budget 2009 de la CAPM s'élève à 172,1 M€, dont 122,9M€ en dépenses de fonctionnement, et 49,2 M€ en investissement. Les recettes courantes du budget de la CAPM (BP 2009) dépendent fortement de la TP (85 M€, à l'évolution préoccupante, sur un total de presque 125 M€) et à un moindre degré des concours financiers de l'Etat, 23 M€ qui évoluent désormais défavorablement (-6% par rapport en 2008).

S'agissant des bases de TP, elles sont depuis 2006 plafonnées à hauteur de 82 % correspondant grossièrement aux bases de l'industrie automobile. Cette dernière ne subira donc plus les conséquences des hausses de la pression fiscale sur la TP, alors qu'à contrario, la CAPM a perdu 66 % du produit qu'elle peut attendre d'une hausse de cet impôt

Les dépenses courantes de la CAPM vont à 38% à des redistributions aux communes membres (près de 35 M€) ou à la péréquation départementale (12,5 M€ aux FDPTP).

Dans un contexte où la CAPM doit désormais financer un volume de charge de personnel de plus de 25 M€ et d'importantes dépenses récurrentes couvrant l'exercice des politiques publiques intercommunales (près de 48 M€), **l'autofinancement s'est grandement réduit** (1,9 M€ au BP 2009). Il conviendra de le rétablir à un niveau nettement plus important pour permettre le financement d'environ 40 M€ de dépenses d'investissement annuel sans compromettre la solvabilité de la CAPM.

6 – Pouvoir d'entraînement des collectivités

Au sein de l'Aire Urbaine, l'agglomération de Belfort est souvent perçue comme ayant un dynamisme supérieur à celui de Montbéliard. Il est vrai qu'elle bénéficie de son statut de Préfecture, et par conséquent concentre dans un espace réduit plusieurs niveaux de décision : Etat, Département, Agglomération, Ville (ces deux dernières ayant en outre fusionné leurs administrations). A contrario, de nombreuses décisions concernant le Pays de Montbéliard sont prises à Besançon, et malgré la qualité des relations, l'éloignement ne facilite pas la concertation.

La question se pose également en termes de synergie interne à l'agglomération pour la définition d'un projet commun et des modalités collectives de sa mise en œuvre. Cette variable est liée aux relations entre la CAPM et les 29 communes et à la mobilisation de l'ensemble des acteurs. Le SCOT, voté à l'unanimité, a produit un effet d'entraînement dans la définition des orientations en matière d'aménagement du territoire de l'agglomération y compris avec les autres collectivités (CG, Etat, Région). Ce pouvoir d'entraînement dépend de la **définition des modalités de mise en œuvre du projet de territoire et du type de partenariat qui sera établi entre la CAPM et les communes d'une part** et les autres collectivités d'autre part : capacité de mutualisation de moyens entre les collectivités, répartition dans la prise en charge des actions (déficit d'ingénierie dans les communes), organisation des complémentarités des dispositifs financiers (Région, CG, etc.) et accompagnement des communes peu solvables, articulation du projet avec les enjeux des autres collectivités supra agglomération pour participation dans le cadre de leurs compétences. **Quels partenariats ? Quelle synergie ? Comment fédérer les énergies ?**