

AVANNE-A VENEY

BULLETIN MUNICIPAL



Mars 2000

Spécial Intercommunalité

SOMMAIRE

L'EDITO DU MAIRE	3
CHAPITRE I : ÉTAT DES LIEUX.....	4
1. HISTORIQUE DU DISTRICT DU GRAND BESANÇON	4
2. ÉVOLUTION DÉFINIE PAR LA LOI.....	4
3. OBJECTIFS ET PRÉOCCUPATIONS DES VILLAGES DE LA PÉRIPHÉRIE BISONTINE	5
4. LES CHOIX OFFERTS POUR LA NOUVELLE AGGLOMÉRATION BISONTINE....	5
5. LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION ...	6
6. LES ARGUMENTS D'UN CHOIX POUR UNE COMMUNE DE LA PÉRIPHÉRIE....	7
7. LES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSFORMATION DU DISTRICT	8
8. UN CHOIX COHÉRENT POUR UNE COMMUNE DE LA PÉRIPHÉRIE.....	9
CHAPITRE II : ÉVOLUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	10
1. LA DÉCISION DE PROPOSER UNE FORMULE NOUVELLE ADAPTÉE AUX ATTENTES DE LA PÉRIPHÉRIE	10
2. LES PROPOSITIONS ÉTABLIES.....	10
3. BILANS ET PERSPECTIVES POUR LA NOUVELLE FORMULE INTERCOMMUNALE.....	12

L'EDITO DU MAIRE

UN PROJET POUR L'AGGLOMÉRATION BISONTINE

Face aux enjeux de la nouvelle formule d'intercommunalité à retenir, les Maires de la périphérie bisontine ont tous choisi de travailler ensemble afin de réfléchir et proposer conjointement une formule qui répondra aux attentes des villages de la périphérie.

A l'issue de trois réunions organisées en mairie d'Avanne avec les représentants d'une trentaine de communes, j'ai rédigé le dossier ci-joint qui résume l'analyse de la situation actuelle et des options proposées par le législateur, assorties d'un bilan comparé. Par ailleurs, ce document développe le projet qui sera proposé et défendu par les communes de la périphérie à l'occasion des prochains débats au District.

*Le Maire,
Jean-Pierre TAILLARD*

CHAPITRE I : ÉTAT DES LIEUX

1. HISTORIQUE DU DISTRICT DU GRAND BESANÇON

Le District, créé en 1993, regroupe 41 Communes. L'assemblée districale est constituée de Maires ou d'Élus des différentes Communes avec une répartition des pouvoirs, soit :

- 60 % au bénéfice des communes de la périphérie ;
- 40 % au bénéfice de la "ville" centre.

Les compétences retenues au cours du temps par le District se résument ainsi :

- Incendie et secours ;
- Habitat : développement diversifié à l'intérieur de chaque secteur ;
- Environnement et déchets : Sybert ;
- Développement économique : promotion économique et touristique ;
- Infrastructures : voie de contournement ;
- Financement des collèges : participation.

Le District du Grand Besançon bénéficie d'une architecture tout à fait singulière qui ne permet pas d'obtenir des comparaisons avec d'autres Districts :

- Une "ville centre" d'environ 120.000 habitants ;
- Une quarantaine de "villages" de 300 à 2500 habitants (soit 35 000 habitants).

Le mode de fonctionnement observé depuis 1993 s'est avéré parfaitement adapté aux singularités locales. Les réflexions et les choix se sont opérés sans heurt, avec un souci d'avancer à pas sûr, sans qu'apparaissent des clans ou des fractures partisans.

En résumé, toutes les démarches engagées ont été réalisées de façon constructive et dans un contexte de grande sérénité.

La mise en œuvre de la politique du District s'est réalisée sur la base de choix "volontaristes", en s'adaptant en permanence aux évolutions imposées par le mode de vie et à l'évolution de la réglementation.

2. ÉVOLUTION DÉFINIE PAR LA LOI

La nouvelle loi concernant l'intercommunalité implique la suppression du District du Grand Besançon et sa transformation dans le cadre d'une nouvelle structure d'Établissement Public à Caractère Intercommunal (EPCI) qui peut prendre, soit la forme d'une "Communauté d'Agglomération" soit celle d'une "Communauté de Communes".

La transformation de l'actuel District doit intervenir, au plus tard, fin 2001. On notera cependant que les représentants de l'État en Région et la ville de Besançon ont manifesté le souhait de voir cette transformation réalisée avant l'été 2000.

3. OBJECTIFS ET PRÉOCCUPATIONS DES VILLAGES DE LA PÉRIPHÉRIE BISONTINE

Les habitants de la périphérie bisontine ont choisi de résider dans des villages pour bénéficier d'une certaine qualité de vie, dans des structures à dimension humaine. La préservation de ces espaces implique que le devenir de chacun de ces villages soit géré localement, dans un contexte de proximité garant d'initiatives cohérentes permettant de préserver spécificité et équilibre locale.

Ce souci de maîtrise individuelle du devenir de chaque village est clairement exprimé par chacune des communes de la périphérie.

Cette préoccupation d'autonomie, au plan local, s'accompagne d'un souci d'intégration dans une structure beaucoup plus vaste, constituée par la communauté du Grand Besançon, afin d'étudier, planifier et réaliser ensemble des projets ou des actions d'intérêt collectif associés au développement de l'agglomération. Ces projets d'intérêt collectif répondent à des préoccupations de développement cohérent, d'économie d'échelle et d'efficacité, de l'agglomération bisontine.

Le développement de l'agglomération doit se conforter dans différentes directions :

- a) Restauration des grands équilibres Est–Ouest d'une part et Nord–Sud d'autre part.
- b) L'agglomération doit renforcer son identité propre et chercher à améliorer sa lisibilité, tout en s'efforçant d'être plus dynamique et attractive.

En conséquence, les préoccupations des villages de la périphérie s'orientent vers une amplification ciblée de la prise en charge de compétences communes, au niveau de la nouvelle structure, avec l'espoir de rassembler plus largement des collectivités proches de la périphérie (actuellement hors du District).

4. LES CHOIX OFFERTS POUR LA NOUVELLE AGGLOMÉRATION BISONTINE

Le Législateur a imaginé deux formules nouvelles qui peuvent se substituer à l'actuel District :

a) "Communauté d'Agglomération" destinée à fédérer plus fortement et à rationaliser et homogénéiser l'ensemble de l'agglomération et de sa périphérie.

b) "Communauté de Communes" d'ambition plus limitée, permettant de fédérer toutes les volontés autour de compétences obligatoires réduites mais pouvant évoluer en fonction des attentes de toutes les communes participantes.

4.1. Les propriétés et les enjeux d'une Communauté d'Agglomération

Cette structure intercommunale forte impose une prise en charge obligatoire de compétences identifiées aujourd'hui et de compétences complémentaires, choisies parmi une liste d'options précises : le prélèvement de la taxe professionnelle est confié à la nouvelle structure avec un taux de prélèvement unique pour toute l'agglomération.

Le Législateur a prévu divers mécanismes permettant de lisser l'évolution des taux de la taxe professionnelle d'une commune et un mécanisme de retour partiel et temporaire du bénéfice de la taxe professionnelle d'agglomération, au profit des communes les plus richement dotées.

Cette taxe professionnelle unique peut être, en partie ou en totalité, affectée aux frais de fonctionnement de l'agglomération. Le fonctionnement de l'agglomération est par ailleurs pris en charge par des contributions financières des communes. Enfin, une fiscalité additionnelle peut être décidée par l'agglomération pour compléter son financement.

A titre transitoire, le Législateur apporte à la nouvelle collectivité une dotation fiscale dégressive sur cinq années de 250 Frs par habitant à l'agglomération.

Enfin, diverses dispositions réglementaires apparaissent afin d'intégrer de façon progressive et toujours plus forte, les divers villages dans l'agglomération nouvelle.

4.2. La Communauté de Communes

La structure de Communauté de Communes décrite dans la nouvelle loi présente beaucoup de similitudes avec le District actuel. Hormis quelques compétences obligatoires, la prise en charge des compétences par l'agglomération résulte d'un choix volontariste de l'assemblée. L'institution d'une taxe professionnelle unique reste une option proposée à l'assemblée districale (non imposée).

Les ressources de cette Communauté de Communes sont donc constituées, exclusivement, d'une fiscalité additionnelle (comme dans le District actuel).

5. LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION

5.1. Une approche économique unifiée

La taxe professionnelle unifiée (TPU) devrait conduire à une suppression de la concurrence entre communes à l'occasion de l'implantation d'entreprises. De la même façon, cela peut permettre « d'afficher » une politique économique cohérente. Cependant, ces divers atouts peuvent engendrer des effets pervers difficiles à accepter. On risque d'observer une démobilisation des villages pour accueillir des entreprises, puisque l'attractivité financière aura disparue et que seules les nuisances environnementales et budgétaires seront « perceptibles » pour la commune.

D'autre part, on peut imaginer que l'implantation des zones d'activité va donner naissance à des conflits d'urbanisme forts pour des raisons similaires.

Enfin, le niveau élevé de taxe professionnelle unique (environ 16%) de l'agglomération bisontine traduira un effet de « plateau répulsif » vers l'extérieur de la nouvelle agglomération. Cette disposition fera "fuir" les entreprises des villages de la périphérie vers l'extérieur de l'agglomération (ou les "étouffera").

5.2. Une lisibilité de l'agglomération

La structure de communauté d'agglomération peut naturellement favoriser l'évolution vers une "image forte" de l'agglomération, sa cohérence externe, ainsi que la mise en place de structures de concertation. Cette forme d'agglomération, bien évidemment, est un atout pour l'image d'une capitale régionale et semble fournir un cadre pour l'inscription de projets labellisés dans les contrats de plan Etat-Région.

5.3. Les enjeux fiscaux associés à la communauté d'agglomération

Un des aspects les plus attractifs se traduit dans la « dot de mariage » fournie par l'État pendant les premières années d'existence de la communauté. D'autre part la possibilité du retour dégressif de la taxe professionnelle perçue par l'agglomération, au bénéfice des communes périphériques richement dotées, permet d'atténuer l'effet d'homogénéisation prévu par la loi.

Enfin, le Législateur a imaginé un élément attractif pour les Communes les plus modestes. Ainsi la communauté d'agglomération peut décider de créer une dotation de compensation versée à ces Communes, afin d'atténuer les disparités existantes.

Cette nouvelle approche fiscale va conduire à réduire la richesse des Communes les mieux dotées (prélèvement de TPU). Cependant cette nouvelle formule n'ouvre aucune perspective de développement individuel des Communes pauvres en vue de constituer des richesses nouvelles, à l'occasion de la création de secteurs d'activités nouveaux.

6. LES ARGUMENTS D'UN CHOIX POUR UNE COMMUNE DE LA PÉRIPHÉRIE

Si l'on fait abstraction des facteurs d'image et de cohérence, la structure de la Communauté d'Agglomération fait apparaître de multiples obstacles qui sont contraires aux évolutions souhaitées par les communes de la périphérie.

- Si la dotation globale de fonctionnement attribuée dans les premières années de la création constitue un bonus appréciable pour le budget, elle peut avoir pour effet d'inciter à des dépenses immédiates qui pourront devenir difficiles à supporter par le contribuable par la suite.
- La taxe professionnelle unique provoque un effet répulsif pour l'attractivité globale de l'agglomération au profit de la grande périphérie. Elle contribue à un accroissement de la charge de taxe professionnelle pour les entreprises déjà installées dans la périphérie.
- Le prélèvement de la T.P.U., au bénéfice de l'agglomération, va démobiliser les élus communaux dans leurs initiatives pour le développement d'activité dans les villages, puisque cette compétence sera déléguée à une "structure externe" qui ne disposera

d'aucun moyen pour faire ensuite accepter aux communes les nuisances potentielles associées à un projet nouveau : cette frilosité des habitants et donc des élus des villages engendrera un comportement sclérosant dans toute perspective de développement.

- En contre partie, cette nouvelle formule fournira à la "ville centre" une attractivité nouvelle, puisque les taux de taxe professionnelle seront unifiés, ce qui va conduire inexorablement à un engorgement accentué de la ville centre au détriment de la périphérie. En parallèle, les entreprises déjà implantées auront à supporter l'accroissement de la charge de la taxe professionnelle (doublement de charge de la TP pour les sociétés situées sur la commune d'Avanne-Aveney).
- Les modes de fonctionnement associés à cette formule vont engendrer des conflits entre communes et agglomération dans l'implantation des entreprises, puisque seul l'aspect "négatif" sera perçu au niveau des habitants.
- À brève échéance les délégués chargés de piloter la nouvelle Communauté d'Agglomération seront élus au suffrage universel direct. En situation extrême on pourrait ainsi imaginer que la commune ne disposerait d'aucun délégué dans cet ensemble.
- À terme bref, la structure d'agglomération va conduire à faire évoluer la clé de répartition des charges en défaveur des communes périphériques et va déséquilibrer la répartition des pouvoirs entre le centre et la périphérie au prorata du nombre d'habitants.

L'inventaire des compétences obligatoires affectées à la Communauté d'Agglomération fait apparaître des compétences non souhaitées par les communes de la périphérie. Elles ont pour conséquences l'apparition d'une nouvelle "centralisation" d'agglomération et donc une uniformisation qui conduira, à terme bref, à la perte d'identité des communes périphériques.

7. LES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSFORMATION DU DISTRICT

7.1. Les étapes de la transformation du District en Communauté d'Agglomération

La présentation des étapes et des modes de décision est ici simplifiée :

a) L'Assemblée Districale reçoit mission de définir les compétences qu'elle souhaite retenir pour la nouvelle Communauté d'Agglomération (délibération avec deux tiers des représentants de l'assemblée).

b) Le Préfet reçoit mission de définir le nouveau périmètre de l'agglomération, après avoir pris avis de la commission départementale de coopération intercommunale et reçu l'accord de l'Assemblée Districale.

Ce nouveau périmètre proposé par le Préfet doit être soumis à l'avis de l'ensemble des Conseils Municipaux des Communes nouvellement intégrées (moins de 50 % de refus).

c) Les Conseils Municipaux des Communes du District sont appelés à se prononcer, aussi bien sur le périmètre retenu que sur les compétences inventoriées (moins de 50 % de refus).

En situation d'échec, le District se transforme automatiquement en Communauté de Communes, tandis qu'en situation de réussite, le Préfet entérine, par arrêté, la création de la nouvelle structure, ainsi que les modes de représentation des Communes dans l'assemblée délibérante.

7.2. Les étapes de la transformation du District en Communauté de Communes

a) L'assemblée districale reçoit mission de définir les compétences qu'elle veut s'attribuer (accord d'au moins deux tiers des représentants).

b) Les Conseils Municipaux sont sollicités pour valider ces choix (au moins 50 % des Communes). On notera que le Législateur a prévu une option qui permet à une commune de quitter le périmètre de l'actuel District ou à une commune extérieure d'intégrer le nouveau périmètre.

c) Arrêté du Préfet qui entérine la création de la nouvelle communauté de communes.

8. UN CHOIX COHÉRENT POUR UNE COMMUNE DE LA PÉRIPHÉRIE

Faisant suite aux réunions organisées avec des Maires de la périphérie, un consensus fort s'est dégagé en vue de s'engager dans une démarche qui conduira à un choix d'intercommunalité réfléchi et volontariste, compatible aussi bien avec les préoccupations des communes qu'avec un objectif du développement de l'agglomération.

Ce projet doit respecter la différence entre la ville et la périphérie, tout en permettant la réalisation de projets communs et l'adaptation aux évolutions extérieures. Ce projet doit conduire à un juste partage des charges en préservant la diversité des communes et des secteurs.

CHAPITRE II : ÉVOLUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

1. LA DÉCISION DE PROPOSER UNE FORMULE NOUVELLE ADAPTÉE AUX ATTENTES DE LA PÉRIPHÉRIE

Ce chapitre présente une formule de coopération intercommunale respectueuse des attentes des communes de la périphérie et cohérente avec un objectif de développement de l'agglomération du "Grand Besançon".

Notre réflexion s'inscrit en continuité avec les compétences actuelles du District.

Ainsi dans le cadre d'une Communauté de Communes, notre objectif consiste à mettre l'accent sur :

a) L'aménagement de l'espace communautaire pour assurer un meilleur équilibre URBAIN-RURAL avec mise en valeur de l'environnement.

b) Des actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

Pour tracer le cadre d'une politique plus volontariste, nous proposons d'intégrer des actions nouvelles concernant le développement des structures de communication et transport.

2. LES PROPOSITIONS ÉTABLIES

Les propositions inventoriées sont organisées sur la base d'une classification simple : les compétences non retenues parce qu'incompatibles avec le maintien de l'identité des communes de la périphérie et les compétences choisies délibérément parce que cohérentes avec le développement de l'agglomération.

Le projet présenté s'appuie par ailleurs sur la volonté de décliner l'ensemble des axes de développement retenus dans la première phase de définition du Schéma Directeur de l'Agglomération Bisontine.

Il respecte l'identité et les spécificités de l'agglomération bisontine et contribue à affecter à la nouvelle structure intercommunale les compétences nécessaires à la prise en charge de son devenir.

2.1. Les compétences communales

Les communes doivent conserver les compétences associées à la maîtrise de la gestion locale : l'eau, l'assainissement, les voiries, l'urbanisme, les infrastructures culturelles, sportives et associatives. En l'absence de telles compétences, une commune de la périphérie ne disposerait plus des leviers incontournables pour maîtriser son développement.

Il faut noter que le maintien de ces compétences au niveau communal n'exclut pas la mobilisation de la nouvelle agglomération autour de "projets spécifiques d'intérêt général" s'inscrivant dans l'une de ces familles de compétences.

2.2. Les compétences de la structure intercommunale nouvelle

Les propositions retenues sont établies par continuité avec l'évolution du District du Grand Besançon actuel et s'enrichissent d'ambitions nouvelles porteuses d'avenir pour l'agglomération.

a) Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté

Ces actions s'inscrivent dans un cadre ayant pour objectif de coordonner, encourager l'éclosion et la montée en régime des projets économiques, sans introduire une nouvelle strate qui se superposerait aux organismes et agences existantes.

- Aider les porteurs de projets dans les phases les plus délicates : création, croissance, diversification et mutation ;
- Coordonner les actions afin de créer une cohérence des secteurs de développement autour d'une thématique spécifique et par secteur géographique de l'agglomération ;
- contribuer à encourager la création de "pépinières d'activité" extra-muros : implantation en périphérie (à proximité de leur point d'émergence).

b) Actions de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie

Faisant abstraction des préoccupations concernant l'élimination des déchets et leur urbanisation, désormais transférées au Sybert, la communauté doit maîtriser tous ces aspects en s'inscrivant en cohérence avec les actions départementales (engagées).

c) Action d'aménagement de l'espace communautaire

Par delà la définition de son Schéma Directeur, l'agglomération doit s'adjoindre plusieurs compétences indispensables à la maîtrise de cet espace :

- Création d'une agence d'urbanisme communautaire ayant mission de constituer une base de données de l'urbanisme de l'agglomération associée à un vivier d'expertises au service des instances locales : information, conseil, aide à la décision ;
- Gestion des espaces collectifs dans le respect de la géographie et dans un objectif de qualité de vie ;
- Réalisation et gestion concertée des voies de transport structurantes pour l'agglomération ;

- Etude et réservation concertée d'espaces destinés à l'implantation ultérieure de voies ou équipements de transports en commun structurants pour l'agglomération ;
- Création de nœuds d'échange multimodaux de transports en commun structurants pour l'agglomération ;
- Contribution à l'unification des transports en communs structurants.

d) Encourager une politique de l'habitat équilibrée

Encourager une politique de l'habitat diversifiée à l'intérieur de chaque secteur géographique de l'agglomération en accompagnant les initiatives qui s'inscrivent dans cet objectif.

e) Établir les conditions d'un juste équilibre dans l'agglomération

Toutes ces activités et compétences affectées à la nouvelle structure intercommunale doivent s'appuyer sur un pôle d'équilibre stable.

Ainsi, l'agglomération nouvelle doit avoir pour objectif de convaincre naturellement plusieurs communes de la proche périphérie de l'intérêt qu'elles pourraient trouver à rejoindre le groupe déjà constitué, afin d'accentuer la cohérence et asseoir les équilibres avec la ville centre.

Par ailleurs, il est indispensable que la répartition des "pouvoirs" de type 60-40 reste effective parce que garante de la liberté de chacun.

3. BILANS ET PERSPECTIVES POUR LA NOUVELLE FORMULE INTERCOMMUNALE

La grande majorité des communes de la périphérie s'engagent à faire évoluer le District actuel vers une Communauté de Communes.

Pourquoi renoncer, dans une nouvelle formule intercommunale, à un "pactole" de 20% du budget pendant quelques années ?

Probablement parce que de nombreuses communes périphériques ne veulent pas perdre leur identité et leur âme en confiant leur devenir à une structure supra-communale fondée à s'approprier toujours plus de compétences, au détriment d'une "gestion décentralisée des projets locaux".

Cependant, le développement de notre agglomération doit s'organiser autour de projets concrets voulus par tous, et inscrits dans une perspective à long terme, autour d'une structure "légère, imaginative et efficace" à constituer.

Le Maire,
Jean-Pierre

TAILLARD

