

Le Grand Besançon : du District à la Communauté d'Agglomération

Jean-Claude CHEVAILLER, MCF Sciences-Économiques, ThéMA, CNRS-UMR 6049, Université de Franche-Comté

Au cours du Conseil Municipal du 17 février 1967, le maire de Besançon, Jean Minjoz, propose aux communes de la périphérie bisontine de constituer « par accord mutuel » un district pour « que soient réglés d'entente les grands problèmes de demain : transport, eau, enlèvement des ordures ménagères et peut-être d'autres ». Il faudra toutefois attendre plus d'un quart de siècle pour que soit officiellement créé le District du Grand Besançon. Ce fait est révélateur des difficultés, des égoïsmes, des craintes qu'il a fallu surmonter pour aboutir à cette décision. Parmi les raisons qui peuvent expliquer l'incompréhension qui a prévalu jusque-là, on avance généralement l'opposition entre urbains et ruraux ou encore la différence de couleur politique entre la ville centre et la périphérie. En fait, c'est la structure même de « l'agglomération bisontine » qui est l'élément explicatif le plus important : une ville centre d'environ 120 000 habitants, entourée de villages ou de bourgs dont la population s'élève à quelques centaines, voire, pour les plus importants, quelques milliers d'habitants.

La création du District du Grand Besançon

C'est dire à quel point il est facile d'imaginer l'incompréhension entre une ville centre qui doit supporter les charges liées à la centralité (voiries, parkings, équipements sportifs et culturels) et qui perd des habitants, surtout des contribuables appartenant à des catégories sociales plutôt élevées, et des communes qui, à l'inverse, bénéficient de l'installation de nouveaux habitants et donc de ressources nouvelles. Néanmoins, grâce à l'action éclairée de certains élus, de la ville centre comme de la périphérie, un dialogue s'est progressivement instauré à la fin des années 1980, dialogue qui prendra la forme d'un Plan d'Aménagement Concerté du Territoire (PACT), puis d'un Conseil des Communes du Grand Besançon, association qui réunira près de soixante-dix communes. Cette démarche, réalisée dans un climat de confiance mutuelle, se concrétisera par la création officielle du district par arrêté préfectoral en date du 5 juillet 1993.

Élément déterminant, la ville centre, qui avait déjà ouvert ses services aux communes de la périphérie, acceptait d'être sous-représentée dans les instances districales, les communes de la périphérie désignant 60 % des délégués au

conseil. Autre élément important, l'arrêté préfectoral précise, dans l'un de ses articles, que la composition du bureau — le président, six vice-présidents et quatorze membres dont seront issus les présidents de commissions — doit représenter équitablement les cinq pôles géographiques et la ville de Besançon. Cette référence à des secteurs géographiques, par ailleurs non définis dans l'arrêté, montre que les craintes des élus de la périphérie ne sont pas exclusivement formulées à l'encontre de la ville centre.

Ceci étant, ce ne sont pas moins de 38 communes qui s'associent au sein du District du Grand Besançon au cours de l'été 1993. Plus tard, Morre en février 1995, Audeux et Vorges-les-Pins en décembre 1996, sont venues rejoindre le district.

Le district a pour mission d'exercer, en lieu et place des communes, les compétences suivantes :

- la gestion du service de secours et de lutte contre l'incendie ;
- le logement : élaboration et suivi d'un programme local de l'habitat, mise en place d'un observatoire, aide au financement d'opérations communales et constitution de réserves foncières pour le compte des communes ;
- l'élimination des déchets : études, réalisation et gestion des déchetteries ;
- le développement économique et touristique de l'agglomération : promotion, aide au montage d'opérations, études pour le développement des pôles géographiques ;
- les voies de communication structurantes : études, négociation et contractualisation avec les partenaires, participation au financement.

Ces compétences, en termes d'aménagement de l'espace, aboutissent en 1995 à l'élaboration d'un Schéma Directeur (fig. 1).

Hétérogénéité du District

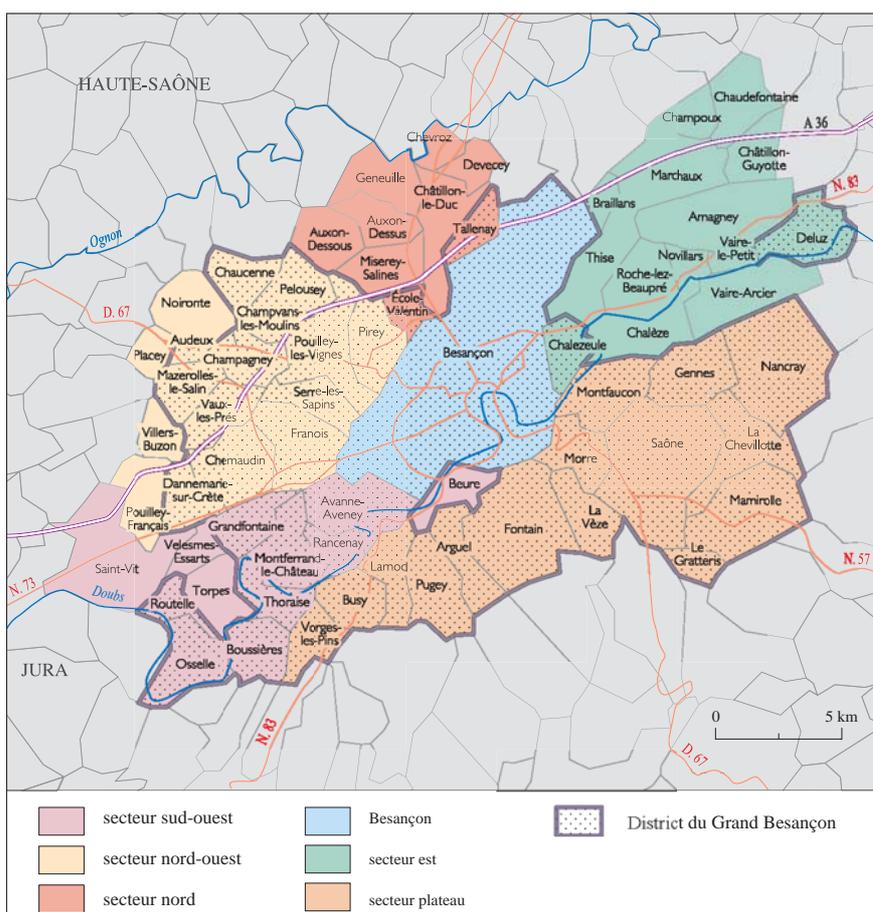
La lecture de la carte, dont les limites sont celles du Schéma Directeur incluant 68 communes, avec les secteurs, fait net-

tement apparaît que le district composé de 41 communes manque singulièrement de cohérence tant du point de vue territorial que de celui de la logique du développement économique. Les communes de Beure, de Thise et de Chalèze (4 800 habitants) qui appartiennent à l'unité urbaine de Besançon, ne font pas partie du district. De plus, la commune de Beure, qui s'obstine dans son refus d'adhérer à la structure intercommunale, apparaît comme une enclave au sein du district. Au Nord, c'est pratiquement l'autoroute A36 qui délimite le district. À l'Est, les communes situées entre l'autoroute A36 et la RN83 en direction de Belfort-Montbéliard n'adhèrent pas au district. Celles-ci ont même envisagé, à titre défensif, de constituer une communauté de communes contiguë à celui-ci. Les projets d'infrastructures lourdes (TGV, rocade nord-est, échangeur autoroutier de Marchaux-Chaufontaine) se trouvent ainsi localisés à l'extérieur du périmètre districte.

Ainsi, lorsqu'est votée la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le District du Grand Besançon présente les caractéristiques suivantes :

- un territoire de 41 communes et de 152 000 habitants, qui ne permet pas de considérer l'aménagement de l'agglomération bisontine dans des conditions favorables ;
- un exécutif présidé par le maire de la ville centre, Robert Schwint, et un conseil de 94 délégués dont 56 représentant la périphérie ;
- des compétences qui s'installent progressivement ;
- une structure administrative, réduite à 15 personnes, qui gère un budget d'environ 14 millions d'Euros.

Fig. 1 - Le District du Grand Besançon et les secteurs définis dans le cadre du schéma directeur



Communauté d'agglomération ou communauté de communes ?

Les résultats des premières politiques sont loin d'être négligeables, notamment en matière de lutte contre l'incendie, de réflexion sur l'aménagement du territoire dans le cadre du Syndicat Mixte du Schéma Directeur (SDAB), de traitement des ordures ménagères avec la création du Syndicat Mixte de Besançon et de sa Région pour le Traitement des Déchets (SYBERT). Il s'agit cependant d'une structure intercommunale en émergence qui se trouve confrontée au choix imposé par la nouvelle loi. En effet, l'un des objectifs de la loi du 12 juillet 1999 est de simplifier les structures intercommunales tout en instaurant une intercommunalité de projet. Elle fixe un certain nombre de compétences obligatoires qui nécessitent la fixation d'objectifs à moyen, voire à long terme, en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de politique de la ville et de solidarité sociale. La création d'une communauté d'agglomération est conditionnée par la mise en place d'une taxe professionnelle unique qui met fin à la concurrence stérile pour attirer les entreprises sur chaque territoire communal et qui réduit les inégalités de ressources.

Lorsqu'un district existe, les délégués se trouvent alors confrontés au choix suivant qui doit être opéré dans les deux ans : soit adopter la structure d'une commu-

Fig. 2 - La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon et les secteurs définis dans le cadre du schéma directeur (1^{er} janvier 2003)

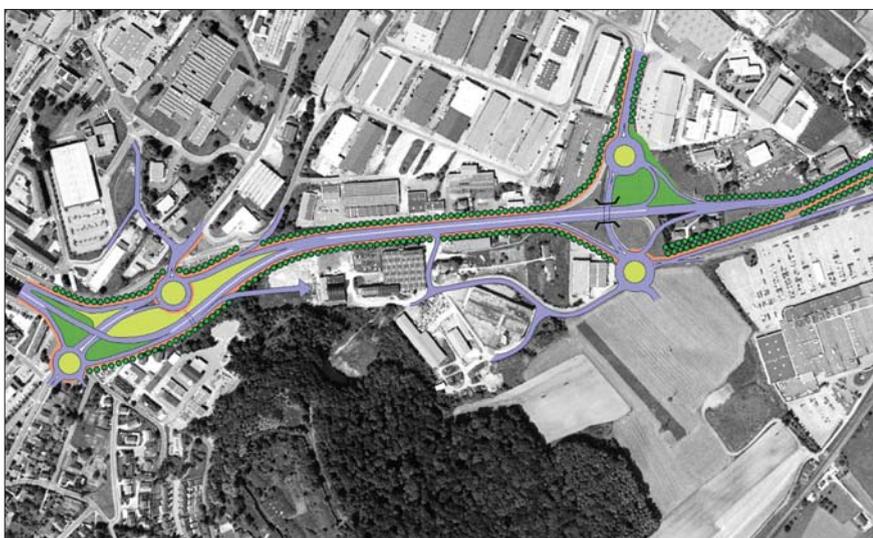


Photo 1 - La CAGB assure la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement de l'entrée Est (source : Cabinet Seralp, Atelier du Triangle)

nauté de communes, soit adopter la nouvelle structure, plus ambitieuse, de la communauté d'agglomération.

Les vieux démons de la période antérieure à la création du district allaient-ils réapparaître ? Entre les élus bisonnins, se prononçant à l'unanimité en faveur de la création d'une communauté d'agglomération, et certains maires de la périphérie craignant de perdre à la fois leur indépendance et une partie de leurs recettes fiscales, le jeu des acteurs allait s'avérer déterminant. Cela d'autant que la majorité du Conseil Général et son président se retranchèrent derrière une attitude de neutralité affichée qui pouvait s'interpréter comme étant, au moins dans un premier temps, favorable à la formule la moins contraignante.

Vers la création de la communauté d'agglomération

Alors qu'en Franche-Comté, Belfort et Montbéliard se transformaient en communautés d'agglomération, que dans le Grand Est, Châlons-en-Champagne, Dijon et Nancy en faisaient de même (Strasbourg étant pour sa part une communauté urbaine), Besançon allait-elle se singulariser en étant la seule capitale régionale refusant de sauter le pas ?

Deux facteurs jouèrent alors dans le sens de la création d'une communauté d'agglomération : une simulation permit de comprendre tout l'intérêt de cette solution, ne serait-ce que parce que l'État s'engageait à augmenter de façon très importante (de 17 à 38 euros par habitant) le montant de la dotation générale de fonctionnement (DGF) ; sur un autre plan, la création d'une dotation de solidarité communautaire de 1,5 millions d'euros était proposée, la ville centre plafonnant sa part à 55 %, malgré un poids démographique supérieur à 70 % dans l'ensemble projeté. Cette dotation se décompose en deux volets, l'un dédié à la solidarité

Photo 2 - Le réseau GINKO réunit les communes de l'agglomération
(cliché : Denis Maraux)



sociale, l'autre à l'initiative économique.

À ces deux éléments financiers, il convient d'ajouter un élément politique déterminant, à savoir la forte implication du Préfet de Région, en particulier dans sa brillante et convaincante intervention au Conseil districale du 5 mai 2000. Ainsi, le 26 mai 2000, le Conseil districale vota l'extension des compétences, validée ensuite par plus des deux-tiers des communes et arrêtée par le Préfet le 21 août. La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB) devenait effective au 1er janvier 2001 sur un territoire composé de 57 communes réparties à nouveau selon des secteurs géographiques quasi identiques aux précédents et comprenant 170 000 habitants (fig. 2).

La Communauté d'Agglomération

L'obligation de continuité territoriale mettait fin aux faiblesses du district mentionnées plus haut : le territoire de l'agglomération était étendu de façon très sensible au nord et à l'Est et l'enclave de Beure était supprimée. On pourrait toutefois regretter le fait que la commune de Devecey, bourg centre au sens du Schéma Directeur, appelé à

jouer un rôle important avec l'arrivée de la ligne à grande vitesse, demeure à l'extérieur du périmètre de la CAGB.

Aux quatre compétences obligatoires (développement économique incluant le tourisme, aménagement du territoire, habitat, politique de la ville), les délégués ajoutèrent, comme l'obligeait la loi, trois compétences optionnelles. Leur choix se porta sur la voirie, l'environnement et le cadre de vie, les équipements culturels, sportifs et touristiques (photo 1). La création de la CAGB s'accompagna de celle de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Bisontine (AUDAB), association qui, outre la Communauté d'Agglomération et la majorité de ses communes à titre individuel, rassemble l'État, le Conseil Général du Doubs ainsi que les communes hors CAGB qui le souhaitent. Comme c'est le cas pour les autres agences d'urbanisme de la région, le Conseil Régional ne participe pas aux instances de l'AUDAB ; il exerce ses compétences en matière d'aménagement du territoire (Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire, Contrat de Plan État-Région) par d'autres canaux.

Restait alors, après les élections muni-

cipales du printemps 2001, à installer les 132 délégués communautaires, à élire l'exécutif de 28 membres présidé par le nouveau maire de Besançon, Jean-Louis Fousseret, à répartir les délégués dans les onze commissions thématiques, afin d'entreprendre pour chacune des compétences, la définition de l'intérêt communautaire et d'initier la démarche devant conduire à la rédaction du projet puis du contrat d'agglomération. À ce jour, ce travail est en cours, la priorité étant donnée aux deux compétences principales : l'économie avec la définition des zones d'intérêt communautaire, parmi lesquelles TEMIS consacrée aux microtechniques et les Hauts du Chazal consacrée au génie bio-médical, et les transports, avec la mise en place du réseau unique GINKO, opérationnel début septembre 2002 sur l'ensemble de l'agglomération (photo 2). On peut mesurer l'intensité du travail à l'aune des 350 réunions de commissions qui ont eu lieu entre les élections de 2001 et la mi-juillet 2002.

D'autres chiffres permettent d'appréhender la montée en puissance qui accompagne la transformation du district en communauté d'agglomération : en mars 2003, la structure administrative se compose d'une soixantaine d'emplois permanents et le budget avoisine les 100 millions d'euros. Au 1er janvier 2003, la CAGB a accueilli les communes de Champoux et de Noironte. Elle compte désormais 59 communes, le Conseil Communautaire se compose de 137 délégués, dont 82 de la périphérie.

La composition de l'agglomération, au sens administratif du terme, se rapproche du territoire concerné par le PACT. La peur de l'ogre bisontin, frein tellement puissant à la réalisation d'une intercommunalité, si nécessaire pour occuper une place dans la compétition qui s'exerce désormais entre les territoires, serait-elle enfin surmontée ? ■