

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS
DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE**

L'an deux mil vingt-deux, le 22 septembre à 18h40, le Conseil Communautaire, légalement convoqué, s'est réuni à la Salle de Spectacle de GRANDVILLARS, sous la présidence de Monsieur Christian RAYOT, Président.

Étaient présents : Monsieur Christian RAYOT, Président, et Mesdames et Messieurs, Jacques ALEXANDRE, Lounès ABDOUN-SONTOT, Chantal BEQUILLARD, Thomas BIETRY, Anne Catherine BOBILLIER, Daniel BOUR, Anissa BRIKH, Bernard CERF, Philippe CHEVALIER, Catherine CREPIN, Gilles COURGEY, Roland DAMOTTE, Patrice DUMORTIER, Jean-Jacques DUPREZ, Imann EL MOUSSAFER Gérard FESSELET, Daniel FRERY, Hamid HAMLIL, Fatima KHELIFI, Jean LOCATELLI, Thierry MARCJAN, Anaïs MONNIER, Claude MONNIER, Robert NATALE, Gilles PERRIN, Nicolas PETERLINI, Florence PFHURTER, Annick PRENAT, Jean RACINE, Frédéric ROUSSE, Jean Michel TALON, Françoise THOMAS, Dominique TRÉLA, Pierre VALLAT et Bernard VIATTE **membres titulaires** et Hubert REINICHE **membre suppléant**.

Étaient excusés : Mesdames et Messieurs, Martine BENJAMAA, Catherine CLAYEUX, Monique DINET, Vincent FREARD, Christian GAILLARD, Sophie GUYON, Jean-Louis HOTTLET, Michel HOUDELAT, Sandrine LARCHER, Emmanuelle PALMA GERARD, Fabrice PETITJEAN, Sophie PHILIPPE, Virginie REY et Lionel ROY.

Avaient donné pouvoir : Martine BENJAMAA à Jacques ALEXANDRE, Jean-Louis HOTTLET à Hubert REINICHE, Sandrine LARCHER à Robert NATALE, Emmanuelle PALMA-GÉRARD à Daniel BOUR, Virginie REY et à Thomas BIETRY.

Date de convocation	Date d'affichage	Nombre de conseillers	
Le 13 septembre 2022	Le 13 septembre 2022	En exercice	50
		Présents	37
		Votants	41

Le Président, à l'ouverture de la séance, procède à l'appel des conseillers, vérifie l'existence du quorum et proclame la validité de la séance si celui-ci est atteint. Il cite les pouvoirs reçus.

Le secrétaire de séance est désigné parmi les membres titulaires présents, Catherine CREPIN est désignée.

Le Président fait approuver le procès-verbal de la séance précédente et fait prendre note des éventuelles rectifications par le secrétaire de séance.

Il appelle ensuite les affaires inscrites à l'ordre du jour car seules celles-ci peuvent faire l'objet d'une délibération.

2022-06-02A Rapport commun d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne Franche-Comté relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de Communes du Sud Territoire et de la commune de Delle – exercices 2019 et suivants

Rapporteur : Christian RAYOT

Vu l'article R. 243-14 du code des juridictions financières

2022-06-02A Rapport d'observation cour des comptes exercices 2019

Depuis 2015, la chambre régionale des comptes a réalisé un cycle de contrôle portant sur une vingtaine d'organismes du Territoire de Belfort, collectivités locales, établissements publics ou sociétés d'économie mixte locales. Ce cycle de contrôle s'est achevé en 2020. La CCST et la commune de Delle, en particulier, ont fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, dont les rapports sont parus respectivement en novembre 2019 et en septembre 2019.

Dans la continuité des travaux qu'elle a menés et des constats qu'elle a formulés, la chambre a décidé, en lien avec la cour des comptes, d'ouvrir une réflexion sur la cohérence des politiques publiques dans l'organisation institutionnelle spécifique du territoire issu des dernières réformes territoriales. Elle a ouvert dans ce but un contrôle combiné des principales collectivités territoriales et EPCI du territoire : le département, les trois blocs communaux constitués par les EPCI et leur commune centre, ainsi que le SMTC.

Le travail n'a pas eu pour objet de réexaminer la situation financière ou les actes de gestion des collectivités, certaines d'entre elles ayant d'ailleurs déjà fait l'objet d'un contrôle précédemment exposé.

La chambre a examiné l'organisation territoriale issue des dernières réformes sous l'angle de la cohérence des politiques publiques, ce qui a conduit à analyser les capacités de la CCST à mettre en œuvre les compétences dont elle a la charge.

Les contrôles ont été ouverts au mois de novembre 2020. S'agissant de la CCST, les ordonnateurs, Monsieur Christian RAYOT, président de la CCST, et Madame Sandrine LARCHER, maire de la commune de Delle ont été informés de ce contrôle par courrier du 10 novembre 2020.

L'instruction a abouti à cinq rapports concernant le département, le SMTC ainsi que les trois blocs communaux pour lesquels un rapport commun EPCI et commune centre a été élaboré conformément à l'article R 243-5-1 du code des juridictions financières, la chambre ayant jugé intéressant d'appréhender la réalité intercommunale du point de vue de l'EPCI mais aussi de la commune centre, pour certains thèmes abordés dans le rapport, tels que les relations financières ou la mutualisation de services entre l'EPCI et ses communes.

Lors de sa séance du 1^{er} décembre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Monsieur Christian RAYOT et Madame Sandrine LARCHER.

Le Président de la CCST a répondu par courrier enregistré au greffe le 10 juin 2022.

Lors de sa séance du 26 avril 2022, la chambre a délibéré sur ce rapport d'observations définitives qui a été adressé au Président de l'EPCI par courrier du 27 juin dernier. Conformément au Code des Juridictions Financières, ce rapport et la réponse apportée en dernier lieu par la Communauté de communes sont joints à la convocation adressée à chacun des membres, **ce rapport devant donner lieu à présentation et débat lors du conseil communautaire.**

Ce rapport fait notamment état de 5 recommandations :

Recommandation n°1 : Procéder au transfert au SERTRID des opérations de tri préalable au traitement, en conformité avec les dispositions du code des collectivités territoriales et des statuts du syndicat

Recommandation n°2 : Se rapprocher des deux autres EPCI, en liaison avec le SERTRID, pour mettre en œuvre une gestion commune des déchetteries

Recommandation n°3 : Se rapprocher des deux autres EPCI, en liaison avec le SERTRID, pour mieux articuler les politiques de prévention

Recommandation n°4 : Etudier, avec les membres du SERTRID, les moyens de diversifier ses recettes, en valorisant mieux la chaleur produite par l'usine de Bourogne


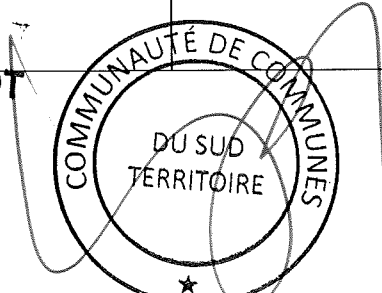
Recommandation n°5 : Envisager un partenariat avec la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard (PMA) pour établir les conditions avantageuses pour chaque partie d'un traitement de flux de déchets de l'agglomération montbéliarde par le SERTRID

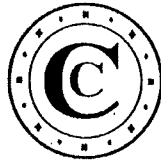
La Chambre rappelle que l'article L 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant la même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Le Conseil Communautaire, après en avoir débattu à l'unanimité des membres présents, décide :

- **de prendre acte du rapport comportant les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne Franche-Comté relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de communes du Sud Territoire et de la commune de Delle – exercices 2019 et suivants**

*Annexes : Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Bourgogne Franche-Comté
Réponse de la CCST adressée à la CRC Bourgogne Franche-Comté*

<p>Le Président soussigné, certifie que la convocation du Conseil Communautaire et le compte rendu de la présente délibération ont été affichés conformément à la législation en vigueur.</p>	<p>Le Président,</p> <p>Le Président Christian RAYOT</p>
<p>Et publication ou notification le</p>	<p>VENDREDI 30 SEP. 2022</p>
<p>Le Président,</p> <p>Le Président Christian RAYOT</p>	
	



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU SUD TERRITOIRE ET COMMUNE DE DELLE (Territoire de Belfort)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 avril 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	2
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1 UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE MORCELEE, DANS UN TERRITOIRE INDUSTRIEL QUI CONNAIT DE FORTES MUTATIONS	7
1.1 Une juxtaposition de collectivités, sur une aire géographique restreinte.....	7
1.2 Une organisation issue de la réforme de 2017 avec trois établissements publics de coopération intercommunale aux capacités financières et au potentiel de développement très disparates	9
1.2.1 Des potentiels de richesses et de développement très différents.....	9
1.2.2 Des administrations intercommunales n'ayant pas la même taille, les mêmes moyens ni les mêmes priorités	11
1.2.3 La gouvernance de l'EPCI et les relations avec ses communes membres	15
1.3 Un territoire industriel en mutation.....	16
1.3.1 Une déprise industrielle engagée de longue date	16
1.3.2 Une dépendance à quelques grands acteurs industriels qui traversent des difficultés	17
1.3.3 Des mutations économiques et des réformes fiscales qui affectent les équilibres budgétaires des collectivités territoriales	18
2 LA COOPERATION ENTRE LES COLLECTIVITES DU TERRITOIRE, CONDITION NECESSAIRE D'UNE PLUS GRANDE COHERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.....	20
2.1 Des dispositifs de coopération institutionnelle qui ne fonctionnent pas de manière satisfaisante	20
2.1.1 Des coopérations qui ne vont pas de soi	20
2.1.2 Des coopérations entre collectivités ne répondant que partiellement aux inégalités de ressources et de charges entre communes et EPCI.....	35
2.1.3 Les limites du pôle métropolitain, outil de coopération des collectivités du Nord Franche-Comté.....	37
2.2 Des bonnes pratiques de coopération qui peuvent servir de référence pour améliorer l'efficacité de l'action publique.....	39
2.2.1 L'examen des bonnes pratiques de coopération à l'échelle départementale ou de l'aire urbaine	39
2.2.2 Des évolutions à envisager pour une meilleure cohérence des politiques publiques.....	44
ANNEXES	52



SYNTHESE

Un cycle de contrôles réalisé dans le Territoire de Belfort entre 2016 et 2020 a mis en évidence des problèmes de cohérence dans la conduite des politiques publiques locales dans le contexte spécifique d'un département dense, industriel, à l'étendue géographique et à la population restreintes.

Dans la continuité de ces travaux, la chambre régionale des comptes a décidé de procéder à l'évaluation de la pertinence de l'organisation du territoire issue des dernières réformes (loi Notré, loi Maptam). Elle a pour cela examiné la capacité des nouvelles intercommunalités à faire face à leur compétences élargies et analysé la façon dont elles s'organisent collectivement, à l'échelle du Territoire de Belfort ou du territoire plus vaste du Nord Franche-Comté pour gérer des projets communs qui ont intérêt à être traités à une échelle supra-communautaire. C'est sous cet angle qu'elle a contrôlé les trois intercommunalités et leur commune centre (Communauté de Communes des Vosges du sud et commune de Giromagny, communauté d'agglomération du Grand Belfort et commune de Belfort, Communauté de Communes du Sud Territoire et commune de Delle), le département et le syndicat des transports en commun du Territoire de Belfort (SMCT).

La réforme de la carte intercommunale en 2017 a opéré une certaine rationalisation de l'organisation locale, en faisant passer le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de cinq à trois. Le principe d'une intégration intercommunale à l'échelle du département, avec un seul EPCI couvrant l'ensemble du territoire départemental, un temps envisagé, n'a pas été retenu. Les trois EPCI issus de la réforme présentent des capacités financières et de développement très hétérogènes. Dans cet ensemble, le Grand Belfort se démarque à la fois par sa taille et son potentiel de richesse. À l'opposé, la Communauté de Communes des Vosges du Sud, dont le processus de fusion et d'intégration intercommunal n'est pas achevé, présente le profil le plus fragile. La Communauté de Communes du Sud Territoire, dont le périmètre n'a pas été modifié, présente un profil intermédiaire.

Les trois intercommunalités sont associées dans des coopérations pertinentes en termes de cohérence des politiques publiques et s'exerçant à la bonne échelle (bassins de vie ou d'emploi). C'est notamment le cas des transports, gérés depuis 2006 à l'échelle départementale par le SMTC, selon une logique de solidarité financière. Dans le domaine de l'ingénierie publique (avec la société d'économie mixte SODEB) ou du développement territorial (avec l'agence d'urbanisme départementale et l'association Belfort Tourisme), les collectivités disposent également d'outils communs utilement mutualisés. Le département par ailleurs reste présent par ses financements et ses services aux côtés des EPCI et des communes, atténuant les inégalités de moyens existantes, même si ses interventions gagneraient à être davantage priorisées. C'est le cas par exemple dans le domaine de la prévention des inondations ou du soutien apporté au fonctionnement de certains équipements publics structurants.

Cependant, comme la chambre l'a constaté dans ses contrôles, la logique d'intégration intercommunale devrait mieux s'exercer dans des domaines où elle est partiellement défaillante aujourd'hui, en dépit des objectifs réglementaires ou d'impératifs opérationnels qui poussent les EPCI à gérer conjointement des services ou des projets. Il en va ainsi des déchets, compétence que les trois EPCI mettent en œuvre de manière cloisonnée, laissant coexister trois réseaux de déchèteries, trois politiques de recyclages, trois politiques de prévention,

en cantonnant leur coopération au sein du syndicat départemental de traitement des déchets à la seule gestion de l'usine d'incinération de Bourogne. Il en va de même de la prévention des inondations et de la sécurisation de l'accès à l'eau potable, alors que le Nord Franche-Comté présente des fragilités importantes. Dans ces deux politiques publiques, malgré des intérêts financiers communs, des marges de manœuvre budgétaires restreintes des EPCI et l'impératif de prendre le tournant de la transition écologique, les réalisations communes peinent à se concrétiser.

Les coopérations entre EPCI, qui achoquent à l'échelle départementale, ont également du mal à se concrétiser à l'échelle du grand bassin de vie, celui du Nord Franche-Comté. L'aire urbaine est le périmètre pertinent où devraient être menés de concert des projets structurants pour le développement du territoire tels la sécurisation de la ressource en eau, l'optimisation des infrastructures de traitements des déchets ou encore la définition d'une stratégie partagée de développement économique et d'attractivité pour peser à côté des autres aires métropolitaines (Dijon, Besançon, l'Alsace). Le pôle métropolitain Nord-Franche-Comté, constitué des 3 EPCI du Territoire de Belfort, de la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard et de la Communauté de Communes du Pays d'Héricourt, a été créé en 2017 pour faciliter la conduite des projets nécessitant une coopération élargie au Nord Franche-Comté. Pourtant, en dehors des missions qui lui sont confiées par la région Bourgogne-Franche-Comté, comme coordonnateur du contrat de développement métropolitain ou par l'Agence régionale de santé pour le suivi du contrat local de santé, rares sont les réalisations concrètes à mettre à l'actif de cette structure, qui se heurte au caractère limité de ses moyens et à son positionnement institutionnel.

La réforme territoriale a voulu faire de l'intercommunalité l'un des deux piliers de l'organisation territoriale, aux côtés des régions. Pour que les EPCI deviennent des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale, la loi Notré a souhaité leur conférer une taille correspondant aux réalités vécues et des moyens pour offrir aux populations le niveau de services attendu. Dans le Territoire de Belfort, au regard des constats formulés par la chambre (fortes inégalités de moyens entre EPCI, mise en œuvre problématique de coopérations indispensables pour une conduite efficace de politiques publiques structurantes, territoires intercommunaux n'épousant pas les contours des bassins de vie ou d'emploi), cet objectif doit être considéré comme inabouti.

En l'état de cette organisation, la poursuite et le développement de coopérations entre collectivités du territoire et l'implication de partenaires extérieurs (département, région, État) de nature à corriger les inégalités de moyens, sont les conditions indispensables pour assurer une cohérence des politiques publiques locales. Il appartient aux collectivités du territoire d'apporter des solutions pragmatiques aux problèmes et aux blocages identifiés, ou des solutions institutionnelles pour pallier les difficultés résultant de la multiplicité des mécanismes de coopération conventionnelle à l'œuvre.



RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : A CCST : Procéder au transfert au SERTRID des opérations de tri préalable au traitement, en conformité avec les dispositions du code des collectivités territoriales et des statuts du syndicat

Recommandation n° 2 : A CCST : Se rapprocher des deux autres EPCI, en liaison avec le SERTRID, pour mettre en œuvre une gestion commune des déchetteries

Recommandation n° 3 : A CCST : Se rapprocher des deux autres EPCI, en liaison avec le SERTRID, pour mieux articuler les politiques de prévention

Recommandation n° 4 : A CCST : Étudier, avec les autres membres du SERTRID, les moyens de diversifier ses recettes, en valorisant mieux la chaleur produite par l'usine de Bourogne.

Recommandation n° 5 : A CCST : Envisager un partenariat avec la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard (PMA) pour établir les conditions avantageuses pour chaque partie d'un traitement des flux de déchets de l'agglomération montbéliarde par le SERTRID.

INTRODUCTION

Depuis 2015, la chambre régionale des comptes a réalisé un cycle de contrôle portant sur une vingtaine d'organismes du Territoire de Belfort, collectivités locales, établissements publics ou sociétés d'économie mixte locales. Ce cycle de contrôle s'est achevé en 2020. La Communauté de Communes du Sud Territoire et la commune de Delle, en particulier, ont fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, dont les rapports sont parus respectivement en novembre 2019 et en septembre 2019.

Le paysage territorial dessiné par les contrôles de la chambre a mis en évidence les problèmes de cohérence des politiques publiques conduites dans ce département compte tenu de ses spécificités. Le Territoire de Belfort, s'il présente des questions d'organisation classiques, communes à la plupart des territoires, concentre aussi des problèmes liés à ses caractéristiques propres, qu'il s'agisse de sa taille, de sa densité démographique ou encore de sa dimension industrielle.

Aussi, dans la continuité des travaux qu'elle a menés et des constats qu'elle a formulés, la chambre a décidé, en lien avec la Cour des comptes, d'ouvrir une réflexion sur la cohérence des politiques publiques dans l'organisation institutionnelle spécifique du territoire issu des dernières réformes territoriales. Elle a ouvert dans ce but un contrôle combiné des principales collectivités territoriales et EPCI du Territoire : le département, les trois blocs communaux constitués par les EPCI (Grand Belfort, Communauté de Communes du Sud Territoire, et Vosges du Sud) et leur commune-centre (Belfort, Delle, et Giromagny), ainsi que le syndicat des transports en commun du Territoire de Belfort. Le travail n'a pas eu pour objet de réexaminer la situation financière ou les actes de gestion des collectivités, certaines d'entre elles ayant d'ailleurs déjà fait l'objet d'un contrôle précédemment exposé.

La chambre a examiné l'organisation territoriale issue des dernières réformes sous l'angle de la cohérence des politiques publiques, ce qui a conduit à analyser les capacités de la CCST à mettre en œuvre les compétences dont elle a la charge. Elle a aussi évalué l'efficacité des mécanismes de coordination existant entre les trois intercommunalités du Territoire de Belfort, s'agissant de la conduite de politiques publiques telles que le développement économique, la gestion de l'eau et la gestion des déchets. Leur conception et leur mise en œuvre se jouent en effet à une échelle dépassant les frontières de l'EPCI qui en a la charge, et connaissent des évolutions tant conjoncturelles que règlementaires. Le contrôle du département a porté principalement sur ses interventions en faveur du bloc communal au titre de la solidarité territoriale. Le contrôle du SMTC a été motivé par le fait que ce syndicat constitue un exemple de coopération entre les EPCI à l'échelle du département, dont la chambre a souhaité interroger les spécificités.

Les contrôles ont été ouverts au mois de novembre 2020. S'agissant de la CCST, les ordonnateurs, Monsieur Christian RAYOT, président de la CCST, et Madame Sandrine LARCHER, maire de la commune de Delle, ont été informés de ce contrôle par courrier du 10 novembre 2020.

L'instruction a abouti à cinq rapports concernant le département, le SMTC ainsi que les trois blocs communaux pour lesquels un rapport commun EPCI et commune centre a été élaboré conformément à l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, la chambre ayant jugé intéressant d'appréhender la réalité intercommunale du point de vue de l'EPCI mais aussi de la commune centre, pour certains thèmes abordés dans le rapport, tels que les relations financières ou la mutualisation de services entre l'EPCI et ses communes. La chambre a d'ailleurs élargi l'analyse de la relation entre l'EPCI et ses communes à d'autres communes que la commune centre, en questionnant certains maires au cours de son instruction.

Lors de la séance du 1^{er} décembre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Monsieur Christian Rayot et Madame Sandrine Larcher, ordonnateurs en fonctions respectivement de la CCST et de la commune de Delle.

Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers. Le SERTRID et la Région Bourgogne Franche-Comté ont à cette occasion apporté une réponse sur les parties qui leur ont été communiquées.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 26 avril 2022, a arrêté les observations définitives ci-après.

1 UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE MORCELEE, DANS UN TERRITOIRE INDUSTRIEL QUI CONNAIT DE FORTES MUTATIONS

Le département du Territoire de Belfort présente une spécificité sociodémographique, celle d'un territoire à la fois peu étendu et rural. Avec une surface de (609 km²), c'est l'un des plus petits départements de métropole en superficie (95^{ème}) et en population (92^{ème}), avec une population proche de 145 000 habitants, ce qui le rend comparable à des territoires intercommunaux issus de la réforme de 2017 tels que la communauté d'agglomération de Montbéliard (PMA)¹, la communauté urbaine de Besançon² ou encore la communauté d'agglomération du bassin de Bourg en Bresse³. Mais c'est aussi l'un des plus densément peuplés, puisqu'il compte 233 habitants/km² (105,5 pour la France entière, source INSEE 2018).

Le territoire est caractérisé par des enjeux économiques et sociaux importants : bassin industriel marqué par la présence de grandes entreprises notamment mécaniques (General Electric, Alstom, PSA, LISI), zone frontalière traversée ou proche de nombreuses voies de communication (proximité de l'Allemagne et de la Suisse, liaisons autoroutières, aéroport Bâle-Mulhouse, TGV, canal Rhin-Rhône).

Située au sud du département, la Communauté de Communes du Sud Territoire, dont le périmètre est inchangé depuis 2013, compte 23 624 habitants répartis sur 27 communes. Elle est composée majoritairement de communes rurales de moins de 500 habitants, à l'exception des trois communes les plus importantes que sont Delle (5 866 habitants), Beaucourt (5 047 habitants) et Grandvillars (2 968 habitants) qui présentent un tissu industriel développé et des communes de Joncherey (1 305 habitants), Fêche-l'Église (792 habitants) et Réchésy (806 habitants).

1.1 Une juxtaposition de collectivités, sur une aire géographique restreinte

Les dernières réformes ont apporté une certaine simplification de la carte territoriale, en dessinant une organisation articulée autour de 3 EPCI à fiscalité propre aux compétences élargies, d'un département recentré sur ses compétences sociales, la gestion des collèges et des routes, avec la perte de sa clause de compétence générale, et d'une grande région Bourgogne-Franche-Comté dont les centres de décision se sont éloignés. Pour parvenir à peser dans la grande région, les 3 EPCI du Territoire de Belfort ont constitué, avec la communauté d'agglomération voisine du pays de Montbéliard et la Communauté de Communes du pays d'Héricourt, le pôle métropolitain du Nord Franche-Comté, établissement public de coopération à l'échelle de l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard.

¹ 142 000 habitants, 72 communes, 449 km².

² 194 000 habitants, 68 communes, 528 km².

³ 133 000 habitants, 74 communes, 1 236 km².

Sur le territoire urbain et très partiellement rural du département, se juxtaposent trois niveaux de collectivités locales et de groupements intercommunaux, autant de services et d'élus, dont certains sont communs : communes (102), intercommunalités (trois depuis le 1^{er} janvier 2017) et le département. Le territoire compte également un nombre encore important de syndicats intercommunaux (40 en 2016, 30 en 2020), malgré la réduction opérée par la loi NOTRé. Créés à l'échelle départementale (transports, traitement des déchets) ou infra départementale (gestion de véhicules, regroupements pédagogiques, assainissement et eau), ils rassemblent souvent les mêmes structures. Enfin, d'autres instances de coopération, associations (Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort, association Belfort Territoire Tourisme) ou sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de développement (Tandem, Sem Sud, Sodeb), viennent compléter le paysage institutionnel local.

Dans un contexte économique difficile (voir infra le § 1.3) qui appelle vigilance et cohérence dans l'action publique ainsi qu'une gestion économe des ressources des collectivités locales, le Territoire de Belfort concentre donc de façon très visible à l'échelle d'un territoire de petite taille les problématiques classiques de l'organisation territoriale française : l'empilement des collectivités et de leurs interventions, une certaine « sur administration » de la gestion publique locale, illustrée notamment par la fragmentation des politiques de développement économique (gouvernance, multiplication d'outils de développement économique) ou de gestion des déchets.

Ces particularités sont d'ailleurs perçues par certains élus du Territoire qui avaient proposé, avec certains parlementaires, lors de la dernière réforme territoriale, la constitution d'un EPCI unique à l'échelle du département⁴.

Dans ses précédents rapports, la chambre a invité et parfois amené les collectivités contrôlées à rationaliser l'exercice de leurs compétences (développement économique, gestion des déchets, gestion de l'eau, services d'aides aux communes) ou à approfondir la mise en commun de moyens (mutualisation d'équipements publics). Elle a également invité leurs sociétés d'économie mixte à se rapprocher et à mettre en commun leurs moyens et leurs ressources. Ainsi, dans le cas particulier du Sud Territoire, la chambre a recommandé à la CCST de prendre la gestion de la piscine de Delle, laquelle est devenue piscine intercommunale en 2020.

Les développements qui suivent examinent la capacité des EPCI (avec les compétences ad hoc, avec des capacités financières suffisantes) à exercer les compétences élargies qui leur sont échues, en analysant la façon dont ils s'organisent collectivement, à l'échelle du Territoire de Belfort ou du territoire plus vaste de l'aire urbaine pour gérer des problématiques communes qui ont intérêt à être traitées à une échelle supra-communautaire et en interrogeant la capacité des EPCI ou de leur structures de coopérations à apporter une aide à leurs communes membres.

⁴ Un amendement parlementaire au projet de loi NOTRé avait tenté de supprimer en 2015 l'interdiction pour un EPCI d'adopter le périmètre identique à celui d'un département de moins de 200 000 habitants.

1.2 Une organisation issue de la réforme de 2017 avec trois établissements publics de coopération intercommunale aux capacités financières et au potentiel de développement très disparates

La loi du 16 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi Notré) a permis à l'État d'engager par l'intermédiaire des préfets un nouveau mouvement de resserrement de la carte intercommunale. Elle a souhaité faire de l'intercommunalité l'un des deux piliers de la rationalisation de l'organisation territoriale, aux côtés des régions. Pour que les EPCI deviennent des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale, l'exposé des motifs de la loi indiquait qu'un changement d'échelle était nécessaire, de façon à «disposer d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent».

1.2.1 Des potentiels de richesses et de développement très différents

La carte intercommunale du Territoire de Belfort issue de la réforme procède de l'obligation, pour les nouvelles intercommunalités, de disposer d'une population de plus de 15 000 habitants. L'application de cette règle, qui imposait la fusion d'au moins deux des trois communautés de communes les moins peuplées du département⁵, s'est traduite par la fusion des communautés de communes du Sous Pays Vosgien et de la Haute Savoureuse. La Communauté de Communes du Tilleul et de la Bourbeuse a intégré la communauté d'agglomération du Grand Belfort.

Indépendamment du critère démographique, la définition du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) a cherché, sans y parvenir complètement, d'une part à épouser les contours des bassins de vie et d'emploi⁶ afin d'aboutir à des périmètres les plus cohérents possibles pour les nouveaux EPCI, d'autre part à éviter qu'un EPCI, la Communauté de Communes de la Haute Savoureuse, qui n'a pu se prévaloir de la dérogation « zone de montagne » pour éviter une fusion avec un EPCI voisin, ne se retrouve dans une situation de déséquilibre de capacité financière et de développement manifeste par rapport aux autres.

L'organisation intercommunale entrée en vigueur en 2017 divise le département en trois établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se différencient fortement, en plus de leurs caractéristiques démographiques, par leur situation financière et leur organisation et se répartissent selon trois zones géographiques.

Au nord, la Communauté de Communes des Vosges du Sud (CCVS) constitue une intercommunalité de taille réduite avec une démographie juste au-dessus des 15 000 habitants,

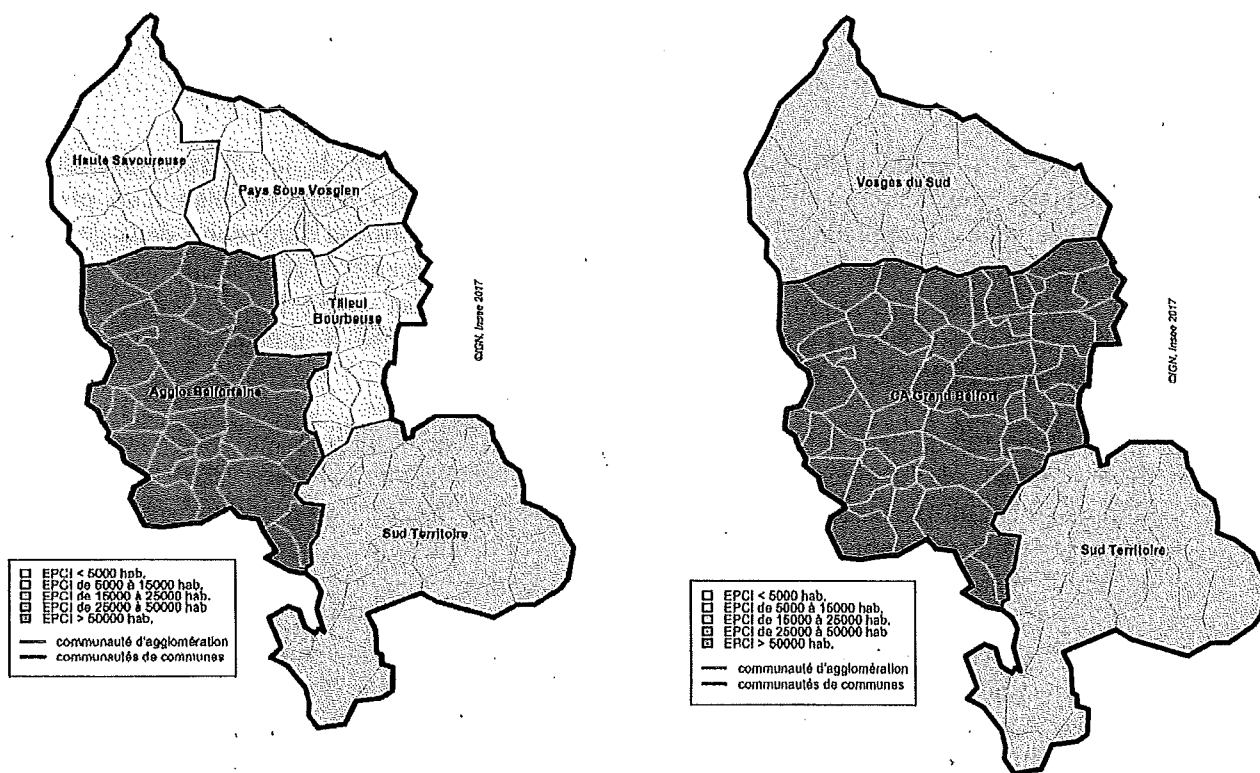
⁵ Communautés de Communes de la Haute Savoureuse, du Sous Pays Vosgien, de Tilleul Bourbeuse

⁶ L'INSEE identifie quatre bassins de vie sur le département, organisés autour de Giromagny, de Belfort, de Delle et de Beaucourt et un seul bassin d'emploi, celui de l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard

disposant par ailleurs de capacités financières et de développement limitées. Au sud, la Communauté de Communes du Sud Territoire (CCST) présente un profil intermédiaire tant d'un point de vue démographique que de son potentiel de richesse et de développement.

Au centre, la communauté d'Agglomération du Grand Belfort (GBCA) qui se démarque à la fois par sa taille et son potentiel de richesse et de développement. La refonte de la carte intercommunale au 1er janvier 2017 s'est traduit par l'agrandissement de son périmètre et la bonification de son potentiel de développement, à la faveur de la fusion avec la Communautés de Communes Tilleul Bourbeuse (CCTB), EPCI disposant d'importantes zones commerciales et d'une zone d'activités à fort potentiel, la zone de l'Aéroparc.

Carte n° 1 : Carte intercommunale du Territoire de Belfort au 1^{er} janvier 2016, puis au 1^{er} janvier 2017



Dans cet ensemble, la CCST, dont le périmètre est stable depuis 2013, date de sa dernière évolution⁷, présente un profil intermédiaire entre le Grand Belfort et la CCVS,

⁷ La communauté de communes du Sud Territoire a été créée le 21 décembre 1999. Regroupant à l'origine neuf communes du sud du département du Territoire de Belfort comptant 17 492 habitants, son périmètre a connu deux extensions successives, le 1er janvier 2002 et le 1er janvier 2013 pour atteindre un nombre de 27 communes membres comptant 23 624 habitants (population légale au dernier recensement INSEE de 2014). Elle est composée majoritairement de communes rurales de moins de 500 habitants, à l'exception des trois communes les plus importantes que sont Delle (5 866 habitants),

tant du point de vue de la taille que de ses capacités financières. En 2021, le potentiel fiscal (340 €/habitant) de la collectivité la situait légèrement au-dessus de la moyenne des EPCI (301€/habitant). Il était de 23% inférieur à celui de GBCA (439€/habitant) et de 28% supérieur à celui de la CCVS (266€/habitant).

Indépendamment de ces disparités de potentiel financier, la chambre relevait, au terme des contrôles réalisés entre 2018 et 2019, une dégradation tendancielle de leur situation financière caractérisée par une diminution de leur capacité d'épargne associée, pour certains, à une hausse de leur dette. C'est le cas de la CCST, dont la chambre avait relevé la faiblesse de l'autofinancement et la forte augmentation de la dette dans son précédent rapport.

1.2.2 Des administrations intercommunales n'ayant pas la même taille, les mêmes moyens ni les mêmes priorités

Dans l'ensemble, les trois EPCI sont plus intégrés que la moyenne, ils exercent plus de compétences que celles exigées par la loi.

Alors que les services scolaires et périscolaires occupent une place importante dans les compétences de la CCVS, la CCST et le Grand Belfort sont plus centrés sur les compétences de développement territorial et les compétences techniques qu'elles gèrent pour la plupart en régie.

Tableau n° 1 : Coefficient d'intégration 2021 des trois EPCI

	Coefficient d'intégration fiscale	Moyenne pour le groupement de même nature
CCST	0,37	0,37
CCVS	0,62	0,37
GBCA	0,42	0,36

Source : données DGCL 2020 et 2019 pour la moyenne nationale.

La taille et la composition des services illustrent les moyens que la collectivité affecte aux politiques dont elle a la charge. Dans l'effectif total de la CCST, la part importante occupée par la filière technique (soit environ la moitié environ des quelque 83 équivalents temps pleins que compte la Communauté de Communes) renvoie à la place occupée par le pôle technique dans l'organigramme et les missions de la Communauté de Communes. Les transferts récents de la compétence école de musique (2018) et gestion de la piscine (2020) confèrent par ailleurs aux services à la population une place importante dans les missions de l'intercommunalité qu'ils n'avaient pas auparavant.

Beaucourt (5 047 habitants) et Grandvillars (2 968 habitants) qui présentent un tissu industriel développé et les communes de Joncherey (1 305 habitants), Fêche-l'Église (792 habitants) et Réchésy (806 habitants).

Une comparaison des moyens affectés et de l'organisation retenue par les trois EPCI du territoire pour les compétences développement économique, eau, déchets, ainsi qu'en matière d'aide à leurs communes membres permet d'illustrer les différences de stratégie et de capacité à délivrer les services attendus.

1.2.2.1 Les moyens administratifs consacrés au développement économique

Cette compétence s'exerce d'abord par la gestion des zones d'activités et l'accompagnement des entreprises qui y sont implantées. A cet égard, la disparité entre les trois EPCI est très nette. Ainsi, en 2020 pour le département du Territoire de Belfort, 74,5% des sites d'activités économiques étaient situés sur le périmètre de GBCA contre 16,3% pour la CCST et 9,2% pour la CCVS.

La Communauté de Communes des Vosges du sud, qui n'a investi que récemment le terrain économique, ne dispose pas à ce jour d'une stratégie de développement économique formalisée et ses moyens d'action sont réduits. A contrario, la stratégie de développement économique de GBCA et de la CCST est beaucoup plus structurée et des moyens financiers et d'ingénierie importants y sont consacrés, notamment par le biais de deux sociétés d'économie mixte patrimoniales impliquées dans la modernisation des locaux des principaux acteurs industriels du territoire et dont la chambre a mis en évidence les réalisations dans ses rapports d'observations parus en août 2018 (Sem Tandem) et en décembre 2019 (Sem Sud Développement).

Créée à l'initiative de la Communauté de Communes Sud Territoires (CCST) et du département en 2012, la SEM patrimoniale Sud Développement réplique dans le sud du territoire les interventions de la Sem Tandem⁸, active depuis le début des années 1990. D'abord conçue pour accompagner la restructuration des sites industriels historiques du groupe LISI (groupe implanté historiquement à Delle et à Grandvillars qui a connu un fort développement international), la SEM Sud Développement n'agit que sur le ressort territorial de la CCST. Les sociétés d'économie mixte Tandem et Sem Sud ont créé, au fil du développement de leurs interventions, seules ou conjointement avec leurs actionnaires publics, d'autres sociétés pour intervenir dans le domaine de l'habitat (SCI Sud Patrimoine, SEMVIH), de la rénovation urbaine (SEM SEMAVILLE), ou de la promotion et la gestion immobilière (SA Alliance développement).

GBCA et la CCST sont par ailleurs membre de l'agence économique régionale (AER) qui a pour mission d'assurer un service d'ingénierie économique territorial pour répondre aux besoins des EPCI.

Concernant les services en charge du développement économique, le Grand Belfort compte une direction de l'aménagement et du développement économique et la CCST, deux chargés de mission dont l'un est partagé avec le tourisme. S'agissant du tourisme, les 3 EPCI

⁸ La Sem Tandem (créée à l'initiative du département, de la ville et de la communauté d'agglomération de Belfort) a été successivement chargée de gérer au plan immobilier la reconversion des locaux laissés vacants par les restructurations industrielles de Bull (1992) puis Alstom (2004). Au cours des dernières années, elle s'est investie principalement dans l'accompagnement du développement de l'implantation de General Electric, ainsi que dans un programme immobilier tertiaire sur le site de la Gare TGV Belfort Montbéliard.

sont en partenariat avec Belfort Tourisme (comité départemental du tourisme) et la CCVS et la CCST ont un partenariat avec Balisage 90 pour les chemins de randonnées.

1.2.2.2 Les compétences eau (eau potable, assainissement, gemapi)

S'agissant de ce panel de compétences, le degré d'intervention des trois EPCI est également contrasté. Alors que la CCST et GBCA gère la politique « eau » dans son intégralité, la CCVS n'assure pour le moment que l'assainissement et la Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI). Les missions attachées à cette dernière compétence sont définies aux alinéas 1, 2, 5 et 8 du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin, l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac, plan d'eau, la défense contre les inondations, la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines. La CCVS n'exerce pas la compétence eau, pour laquelle 14 des 22 communes membres adhèrent au syndicat des eaux de Giromagny, et les 7 autres au syndicat des eaux de Saint-Nicolas. Une commune, Lepuix, gère son service en régie.

Comme le Grand Belfort, le Sud Territoire gère les compétences eau potable, assainissement et GEMAPI⁹ en régie. La Communauté de Communes du Sud Territoire s'est investie dans la compétence eau potable depuis 2004 et la compétence assainissement collectif depuis 2011. Elle a repris progressivement la gestion de ces deux compétences en régie directe et a élargi le champ géographique de ses interventions au fur et à mesure des élargissements successifs du ressort intercommunal. Le pôle technique de la CCST compte un service assainissement et un service eau qui regroupent 14 agents ; il dispose d'un chargé de mission pour le suivi de la GEMAPI.

1.2.2.3 La gestion et la prévention des déchets

L'exercice de la compétence « déchets » fait aussi apparaître des degrés divers d'implication des trois intercommunalités.

Alors qu'elles ont toutes les trois choisi de conserver la partie « collecte » de cette compétence, la CCVS a opté pour une gestion entièrement externalisée via son adhésion au Syndicat Intercommunal de Collecte et de Traitement (SMICTOM), tandis que la CCST et GBCA ont décidé d'exercer en direct ce volet de la gestion des déchets. Les trois EPCI ont transféré la compétences traitement au Syndicat d'Études et de Réalisation pour le Traitement Intercommunal des Déchets (SERTRID). Ce dernier, cependant, ne gère pas les opérations de tri préalables au traitement des déchets et prestations associées, conservées par les trois intercommunalités (voir infra au 2.1.1.1).

Ces différences dans la gestion impliquent la pratique d'une tarification auprès de l'utilisateur différente selon l'EPCI. Le service de collecte et de traitement des déchets ménagers

⁹ La compétence GEMAPI a été confiée aux EPCI par la loi MAPTAM du 27/01/2014 ; La loi NOTRe a rendu l'exercice de cette compétence obligatoire à compter du 1er janvier 2018.

et assimilés¹⁰ est financé par la redevance incitative selon trois critères (part usager, part volume et part variable à la levée) pour le Sud des Vosges, par le biais de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à partir de 2019 pour le Grand Belfort et par la redevance incitative avec une part fixe et une part variable incitative au tri (selon le volume du bac d'ordures ménagères) pour le Sud Territoire.

Le service des ordures ménagères de la CCST comprend 20 personnes. Il est organisé selon deux principales composantes : la collecte et les déchèteries. Concernant les déchets recyclables secs, la collectivité en a, comme les deux autres EPCI, conservé le volet tri qu'elle a confié à une société privée. Celle-ci les stocke sur une plateforme de transfert avant de les transporter dans le Haut-Rhin où ils sont triés puis valorisés.

Le SERTRID exerce la compétence traitement à travers l'exploitation d'une Usine d'Incinération des Ordures Ménagères (UIOM). Les volumes traités par cet équipement ont diminué (-18,6% entre 2018 et 2020). Ainsi, en 2020, alors que l'usine dispose d'une capacité maximale de traitement de 85 000 Tonnes, elle n'a traité que 65 649 Tonnes. Par ailleurs, une partie de ces déchets, environ 18% en 2020, provient de collectivités situées en dehors de la région Bourgogne-Franche-Comté. Le syndicat a développé une valorisation de l'énergie dégagée par l'incinération limitée à de la production d'électricité. L'incinération reste le principal mode de traitement sur le territoire du SERTRID, avec environ 45% des tonnages collectés incinérés en 2019, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'avenir puisque la réglementation impose un recul de ce procédé au profit de la valorisation matière et organique¹¹ (voir infra au 2.2.2).

1.2.2.4 L'aide aux communes

Dans ce domaine également, le niveau des services et des moyens financiers délivrés par les EPCI est très disparate.

Contrairement à la communauté d'agglomération, où la ville centre concentre les 3/4 de la population, les communautés de communes du Sud Territoire et des Vosges du Sud présentent un profil polycentrique (les communes de Delle et de Giromagny ne rassemblent respectivement que 25% et 20% de la population intercommunale) qui se prête moins à des mutualisations entre les services intercommunaux et ceux des communes centres. Ce qui explique la position particulière de la commune de Belfort et de sa communauté d'agglomération, collectivités où la mutualisation des services est engagée depuis une quinzaine d'années. La majorité des services « fonctionnels » de GBCA sont communs ou partagés avec la ville de Belfort (la direction générale, les finances, les ressources humaines ou les marchés publics).

¹⁰ Les déchets ménagers et assimilés correspondent aux déchets non dangereux produits par les ménages ainsi que les déchets des activités économiques pouvant être collectés avec ceux des ménages, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, sans sujétions techniques particulières.

¹¹ La loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17/08/2015 impose un recul de 50% des déchets admis en installation de stockage et d'incinération à l'horizon 2025 par rapport à 2010. Elle impose par ailleurs que 55% des déchets non dangereux soient orientés vers la valorisation matière ou organique à l'horizon 2020, et 65% pour 2025, par rapport à 2010.

Comme la communauté d'agglomération de Belfort, la CCST assure l'instruction des documents d'urbanisme pour le compte de ses communes. Elle assure par ailleurs la gestion d'un service de police intercommunale et, via la société publique locale Sud Immobilier, des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage à ses communes. Tout comme le Département, elle a mis en place le service « SVP » à disposition de ses communes pour les aider dans le traitement de questions d'ordre technique ou juridique. Ces deux EPCI interviennent en outre financièrement en appui des projets d'investissement ou du fonctionnement de leurs communes, à travers des fonds de concours (1M€ environ sur la durée du mandat précédent à la CCST et plus de 6 M€ pour la GBCA).

La CCVS a quant à elle ouvert une réflexion sur un élargissement de la mutualisation des services entre EPCI et communes ou entre communes, mais elle se limite actuellement à l'instruction des documents d'urbanisme.

En dehors de l'EPCI, d'autres acteurs interviennent en appui des communes, notamment le syndicat d'énergie, met à disposition des communes du département son expertise en informatique en assurant pour les communes adhérentes la gestion de l'informatique de leurs logiciels métiers (comptabilité, élection, état civil...) et propose également des prestations « à la carte » mutualisées. L'agence de l'urbanisme du Territoire de Belfort (AUTB), outre sa collaboration avec l'agglomération belfortaine quant à la projection et au développement des espaces qui lui sont liés intervient également auprès des collectivités membre dans le domaine des documents et des études d'urbanisme (la CCST n'y a toutefois pas adhéré jusqu'à présent) (voir infra le § 2.2.1.3).

1.2.3 La gouvernance de l'EPCI et les relations avec ses communes membres

La loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019 avait, entre autres, comme objectif d'assurer une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance de l'intercommunalité, notamment par la création du pacte de gouvernance et de la conférence des maires¹². Les trois EPCI ont retenu, pour leur fonctionnement, des modalités de gouvernance différentes, notamment s'agissant de l'association des communes au processus de décision communautaire.

Alors que la CCVS a fait le choix de ne pas instituer un bureau élargi pour conserver au conseil communautaire la primauté des débats, la CCST a opté pour un bureau ouvert à tous les maires. A ce titre, la Communauté de Communes n'a pas l'obligation de créer de conférence des maires. Elle n'a pas non plus choisi de formaliser de pacte de gouvernance. Pour la CCST, l'association des communes au processus de décision passe notamment par l'organisation de séminaires réunissant tous les maires, notamment en amont du vote du budget.

¹² L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit une délibération du conseil communautaire sur le principe d'un pacte de gouvernance, mais l'instauration d'un tel pacte n'est pas obligatoire. L'article L. 5211-11-3 prévoit, quant à lui, la création obligatoire d'une conférence des maires dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

Le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Belfort est composé de 97 conseillers représentant les 52 communes du territoire. Le bureau est composé des 15 vice-présidents et de 8 conseillers communautaires délégués. L'ensemble des maires est aussi invité à y participer, ce qui selon le président témoigne de sa volonté d'ouverture, même si cela n'est pas institutionnalisé. Un équilibre est recherché au sein de l'exécutif avec le choix de vice-présidents issus des différentes strates de communes l'agglomération. Enfin les communes sont associées aux grands chantiers, telle la refonte du pacte financier, à travers la constitution de groupes de travail. Ces trois modes différents d'association des communes membres aux décisions emportent la satisfaction des maires des communes membres interrogés par la chambre.

1.3 Un territoire industriel en mutation

1.3.1 Une déprise industrielle engagée de longue date

Territoire à forte tradition industrielle, le Nord-Franche-Comté constitue un pôle d'emploi majeur à l'échelle régionale avec 130 000 emplois (dont 51% dans le Territoire de Belfort), malgré un déclin engagé de longue date. Depuis 2007, le territoire a perdu près de 12 000 emplois (-9%)¹³, essentiellement dans la sphère productive. Cette tendance s'inscrit dans une dynamique défavorable à la région en Bourgogne Franche-Comté (52 000 emplois perdus, soit -5%). Cependant, en comparaison avec 26 aires d'attraction françaises de taille comparable (de 200 000 à 400 000 habitants en 2017), le Pôle métropolitain du Nord Franche-Comté a subi les pertes d'emplois les plus élevées au cours de la période 2007-2017.

Entre 2007 et 2017, l'évolution croisée de la population active et du nombre d'emplois (en forte baisse) d'un côté et celle du nombre de chômeurs (en forte augmentation) de l'autre, caractérise l'affaiblissement économique du Territoire intervenu au cours de cette période postérieure à la crise financière.

Tableau n° 2 : Évolution 2007-2017 des actifs et de l'emploi

	Variation du nombre d'actifs occupés	Variation du nombre d'emplois	Évolution du nombre de chômeurs
Pôle NFC	-7%	-9%	+16%
BFC	-3%	-5%	+23%

Source : Insee 2017

¹³ Sur une plus longue période, le recul de la sphère productive est nettement plus marqué : -38 234 emplois entre 1975 et 2017.

Certes, la perte d'emplois est légèrement compensée par des départs vers d'autres bassins d'emplois (+17% entre 2007 et 2017) ainsi que vers le marché du travail suisse (+71%). Des entreprises suisses captent aisément la main d'œuvre transfrontalière du Nord Franche-Comté : en 2017, 6 509 actifs du Nord Franche-Comté travaillaient en Suisse (dont 2 700 environ pour le Territoire de Belfort) alors que dix ans plus tôt ils n'étaient que 3 812.

Depuis 2007, le territoire a perdu essentiellement des emplois d'ouvriers (-8 544) et d'employés (-2 839). Cette évolution correspond à la tertiairisation de l'activité économique et à l'élévation de la qualification des emplois occupés. Ainsi, le nombre de cadres a progressé de près de 1 000 emplois dans le Nord Franche-Comté alors même que l'emploi a connu un recul prononcé (-12 000 emplois).

Ces tendances n'ont pas connu d'inflexion majeure au cours des deux exercices précédant la crise sanitaire. Malgré une légère amélioration, le taux de chômage s'élevait au 1er trimestre 2020, avant la crise sanitaire, à 8,4 % de la population active, contre 6,7% pour la Bourgogne-Franche-Comté et 7,6 % pour la France métropolitaine.

Dans le Nord Franche-Comté, le premier secteur d'activité est le tertiaire et plus précisément celui des services marchands (39%), mais le territoire est caractérisé par l'importance de son emploi industriel. Avec plus de 26 000 emplois, l'industrie est très présente sur le territoire avec des filières et des établissements bien identifiés (automobile, énergie). Malgré un retrait important, le poids de l'industrie dans l'emploi local reste élevé : 23% des emplois, contre 17% en Bourgogne Franche-Comté et 13% pour le panel des aires d'attraction de 200 000 à 400 000 habitants.

1.3.2 Une dépendance à quelques grands acteurs industriels qui traversent des difficultés

Le territoire du Nord Franche-Comté est renommé grâce à la présence de groupes industriels d'envergure mondiale : Stellantis, Alstom, GE, Lisi, Faurecia... Des filières complètes avec l'énergie, la mobilité et les transports forment un tissu industriel principalement concentré dans les principaux sites d'activités situés à proximité des centralités et des axes structurants (A36, N1019).

Sa vocation industrielle est intimement liée à des grandes entreprises (Stellantis, Alstom, General Electric) et cela peut apparaître comme une fragilité face aux aléas socio-économiques. Les entreprises locales ont affronté depuis plusieurs décennies des crises successives, conduisant à des restructurations et à une constante adaptation.

Ainsi, les grands établissements, à l'image de Stellantis, ont externalisé de nombreuses activités (services techniques, maintenance, logistique, recherche et développement). Entre 1979 et 2020, les effectifs de Stellantis Sochaux sont passés de près de 40 000 à 7 000 salariés. Plus récemment, General Electric (GE) a engagé la restructuration de ses activités dans le monde entier et a annoncé en 2019 la suppression de 1 000 emplois sur son site de Belfort. En incluant les emplois indirects, la restructuration de l'activité « turbines » de GE pourrait entraîner, selon les premières estimations, une perte estimée entre 2 000 et 3 000 emplois sur

les 53 607 emplois salariés et non-salariés recensés dans le Territoire par l'INSEE au 1er janvier 2019.

Les collectivités territoriales, directement ou à travers leurs outils d'intervention économique, s'efforcent d'accompagner ces mutations et de préserver les compétences et les capacités d'innovation présentes dans le Territoire. C'est à quoi la CCST, en particulier, a consacré les principaux moyens financiers de sa politique de développement économique, par l'intermédiaire de la Sem Sud développement, avec le concours des services la Sem SODEB.

Les dispositifs de soutien de l'Etat (le Nord Franche-Comté est l'un des 24 lauréats nationaux de la démarche « Territoire d'innovation ») tendent vers le même objectif, celui de créer un environnement propice à l'adaptation des entreprises du territoire aux nouvelles exigences industrielles¹⁴ et d'installer les fondements d'une filière industrielle hydrogène en s'appuyant sur l'écosystème territorial historique développé ces dernières décennies à Belfort.

Le savoir-faire industriel du territoire, la présence de laboratoires de recherche (tel que Femto-st), d'entreprises pionnières dans divers pans de l'économie de l'hydrogène¹⁵ conjugués aux initiatives des collectivités visant à expérimenter de nouveaux usages de l'hydrogène comme source d'énergie (bâtiment pilote de Territoire habitat, acquisition d'une flotte de bus hydrogène par le SMTC) tendent à donner au Nord Franche-Comté une place particulière dans cette filière en structuration. S'il est trop tôt pour mesurer les effets de ces projets sur l'activité économique et sur l'emploi, ils dessinent une tendance favorable qui pourrait compenser au moins en partie les suppressions de postes liées aux restructurations de General Electric.

1.3.3 Des mutations économiques et des réformes fiscales qui affectent les équilibres budgétaires des collectivités territoriales

Malgré des situations budgétaires différentes, la situation financière des trois EPCI se caractérise par son caractère contraint, voire une dégradation enregistrée ces dernières années.

Les réformes fiscales (suppression de la taxe d'habitation, réduction des bases imposables des grands établissements industriels) ont été synonymes pour les trois EPCI d'une érosion de leurs marges de manœuvre budgétaires avec la conservation d'un pouvoir de taux

¹⁴ Les objectifs stratégiques affichés par ce programme Territoire d'innovation sont: 1/ créer un environnement propice à la mutation des entreprises du territoire vers l'industrie 4.0 ou industrie 4.H ; 2/ s'appuyer sur l'écosystème territorial historique développé depuis 20 ans à Belfort et installer les fondements d'une filière industrielle H2 ; 3/ opérer une montée en compétences générale du territoire, notamment sur le numérique.

¹⁵ Centre de de Faurecia sur la plateforme d'Allenjoie dans le Pays de Montbéliard pour la fabrication de réservoirs hydrogène pour véhicules lourds (300 emplois annoncés) ; Implantation à venir de l'entreprise McPhy dans la ZAC de l'Aéroparc de Fontaine, spécialisée dans les équipements de production et de distribution d'hydrogène (400 emplois directs et 100 emplois indirects potentiels); l'entreprise Gaussin basée à Héricourt va développer des véhicules à hydrogène pour décharge des porte- conteneurs, véhicules spéciaux de manutention aéroportuaire; ouverture de l'institut national de stockage d'hydrogène qui va s'installer sur l'Aéroparc de Fontaine (réalisation d'essais et certification des systèmes de stockage d'hydrogène : projet inscrit dans le dispositif Territoire d'Innovation) ; liste à laquelle s'ajoutent plusieurs start up comme la société H2YS qui développe des groupes électrogènes fonctionnant à l'hydrogène.

limité à la taxe foncière et l'augmentation de la part des recettes de flux (perception d'une part de TVA en remplacement de la taxe d'habitation).

Mais chaque EPCI a une équation budgétaire avec des déterminants propres.

La situation de la Communauté de Communes des Vosges du Sud fin 2020 restait fragile, inchangée par rapport aux constats formulés par la chambre dans son précédent rapport. Son épargne brute s'élevait à environ 10% de ses produits de fonctionnement et son épargne nette était quasi nulle. L'endettement était élevé. Avec une dette agrégée de 12,6 M€, dont presque 60 % est lié au budget assainissement, la CCVS présentait une capacité de désendettement agrégée de plus de 11 ans.

Les résultats financiers enregistrés en 2020 par GBCA confirment les constats formulés par la chambre dans son rapport de juin 2020, avec la poursuite de la dégradation du niveau d'épargne brute, qui s'établissait à environ 14% des produits de gestion fin 2020 contre 20% en 2018. L'érosion de l'épargne brute s'explique en partie par la poursuite de la baisse des recettes liées de fiscalité économique de GBCA, avec des versements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui ont diminué de 45% entre 2017 et 2020. La baisse a été plus marquée pour le Grand Belfort en raison de la sensibilité de ses recettes à la contribution de ses deux entreprises dominantes, General Electric et Alstom¹⁶, dans un contexte de restructuration de ces deux groupes. GBCA a réévalué fortement ses taux de fiscalité en 2021 pour améliorer sa situation financière, avec l'objectif de limiter sa dépendance aux variations de ses recettes de fiscalité économique.

S'agissant de la CCST, la chambre pointait, dans son rapport de 2019, la fragilité de la situation financière de la communauté de communes, caractérisée par la faiblesse de sa capacité d'autofinancement et le niveau relativement élevé de sa dette. Fin 2020, ces constats restaient, dans l'ensemble, valables. La CCST disposait toujours d'une faible capacité d'autofinancement restant disponible après remboursement de l'annuité de la dette (CAF nette), soit un montant de l'ordre de 370K€, inférieur à 20% des dépenses moyennes d'investissement réalisées au cours des 10 dernières années. Quant à son encours de dette, il restait à un niveau élevé, avec une capacité de désendettement agrégée de 12 années environ (après intégration de la dette du centre aquatique de Delle transférée en 2020 et l'augmentation de l'encours de dette des budgets annexes assainissement et eau). La CCST a, comme le Grand Belfort, fait le choix d'augmenter ses taux de taxe sur le foncier bâti en 2021 pour restaurer des marges de manœuvre impactées par une politique d'investissement volontariste, notamment dans le domaine du développement économique auquel la communauté de communes a consacré près de 50% de ses crédits d'investissement au cours des 10 dernières années (voir annexe n°1 pour une vision synthétique de la situation financière de l'EPCI).

Cette restauration de marges de manœuvre apparaît indispensable, étant donné l'importance des investissements que projette la CCST au cours des prochains exercices, qu'il s'agisse de la GEMAPI (10M€ de travaux envisagés, en particulier pour la restauration

¹⁶ La baisse de la fiscalité économique a été plus marquée pour le Grand Belfort en raison de la sensibilité de ses recettes à la contribution de ses deux entreprises dominantes, General Electric et Alstom (soit 43% de la CVAE et 33% de la CFE de GBCA pour ces deux groupes).

morphologique du cours de l'Allaine), de l'augmentation de capital de la Sem Sud développement (3,5M€ lissés sur 2021 et 2022) pour lui permettre de poursuivre ses actions de restructuration et de construction de locaux pour le maintien et l'accueil de nouvelles entreprises.

S'agissant de Delle, commune siège de la CCST, le rapport d'observations de la chambre paru en 2019 avait relevé la dégradation tendancielle de ses ratios financiers intervenue sur la période 2012-2017, avec une capacité d'autofinancement divisée par 2 au cours de la période et une dégradation de la soutenabilité de sa dette. La chambre avait invité en conséquence la commune à veiller à la préservation de son autofinancement et à la maîtrise de son niveau d'endettement. Fin 2020, la commune présentait un niveau d'autofinancement analogue à celui (relativement faible) de 2017, soit 12% environ de ses produits de gestion. La soutenabilité de sa dette, en revanche, s'est améliorée, avec une capacité de désendettement agrégée de 4 ans (contre 6 ans en 2017), notamment à la faveur du transfert de la dette du centre aquatique à la communauté de communes.

2 LA COOPERATION ENTRE LES COLLECTIVITES DU TERRITOIRE, CONDITION NECESSAIRE D'UNE PLUS GRANDE COHERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

L'efficacité des politiques publiques intercommunales dépend de la bonne coordination des actions des EPCI, dans tous les domaines où la mise en œuvre de la politique est partagée et se joue à un niveau supra-communautaire. Le présent chapitre actualise et approfondit l'analyse des mécanismes de coopération à l'œuvre dans le Territoire dans les domaines des déchets, de l'eau, des transports et du développement économique, politiques dans lesquelles la chambre régionale avait relevé lors de ses précédents contrôles un manque de cohérence.

2.1 Des dispositifs de coopération institutionnelle qui ne fonctionnent pas de manière satisfaisante

2.1.1 Des coopérations qui ne vont pas de soi

2.1.1.1 La gestion des déchets

Depuis 2017, la gestion des déchets est une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre. Cette compétence recouvre les actions de prévention, la collecte et le traitement des déchets. Autant la collecte des déchets est le plus souvent organisée en proximité des usagers et gérée directement par les EPCI en charge de la compétence, autant la compétence traitement est le plus souvent confiée à un syndicat, pour mutualiser, à une échelle économiquement plus pertinente, les coûts associés à des équipements industriels qui rayonnent souvent sur tout un département.

Dans le Territoire de Belfort, la coopération dans ce domaine entre la CCST, le Grand Belfort et la CCVS (via le SMICTOM de la zone sous vosgienne à qui elle délègue sa compétence) se fait à minima, chaque EPCI conservant sa propre gestion, de la prévention à la valorisation des déchets.

Ainsi, jusqu'à très récemment, les trois membres historiques n'ont opéré qu'un transfert partiel de la compétence traitement au Syndicat d'Études et de Réalisation pour le Traitement Intercommunal des Déchets (SERTRID), limité à l'incinération des ordures ménagères résiduelles. Les collectivités membres du syndicat, qui ont conservé la compétence collecte, continuent de réaliser elles-mêmes les opérations de tri préalable au traitement qui relèvent pourtant de la responsabilité du SERTRID comme le prévoient les statuts du syndicat, en conformité avec les dispositions du CGCT (articles L 2224-13 et R. 2224-23-7) et du code de l'environnement (article L.541-1-1). La situation du SERTRID est plutôt atypique au sein de la région Bourgogne-Franche-Comté où un seul syndicat de traitement¹⁷ se trouve dessaisi de l'exercice effectif du volet tri de la compétence traitement.

Cette situation irrégulière a été relevée par la chambre dans son rapport de 2016¹⁸ relatif au contrôle des comptes et de la gestion du SERTRID. La recommandation de la chambre adressée au comité syndical du SERTRID d'exercer la compétence tri préalable au traitement des déchets n'a toujours pas été suivie d'effet.

À la suite du rapport de la chambre, une concertation a bien été menée entre le SERTRID et ses membres, mais elle n'a pas abouti. Plus récemment, en septembre 2019, un courrier du préfet, adressé aux membres du SERTRID, a confirmé l'obligation légale pour le syndicat d'exercer la compétence « tri préalable au traitement des déchets » en s'appuyant sur une note en ce sens du ministère de la transition écologique et solidaire, et les a invités à débloquer la situation. Faisant suite à ce courrier, le bureau du syndicat, sur une proposition du SMICTOM, a souhaité dresser un état des lieux détaillé de la gestion du tri par chaque EPCI, préalablement à toutes discussions en vue d'une prise en main de la gestion par le SERTRID. Elle n'a pas pu être réalisée, en raison du refus de la CCST de communiquer ses données à ses partenaires.

En 2021, cinq ans après la formulation par la chambre de sa recommandation, la situation apparaît toujours bloquée. La CCST et le SMICTOM maintiennent leur opposition en arguant qu'une mutualisation, entraînant une baisse du niveau de performance du tri, impacterait défavorablement le niveau des soutiens financiers des éco-organismes. Ils mettent en avant des différences dans les pratiques de tri entre les trois membres du SERTRID et leurs performances de gestion qui seraient supérieures à celles du Grand Belfort. Ils indiquent par ailleurs que le syndicat ne disposerait pas des ressources et compétences pour exercer cette mission qu'il n'a jamais investie.

De fait, les résultats obtenus par la CCST et le SMICTOM, organismes engagés de longue date dans une tarification incitative, les distinguent, tant sur le volume d'ordures ménagères résiduelles que sur le résultat obtenu en matière de recyclage. Si les trois collectivités ont vu diminuer leur niveau de production des OMR, la CCVS et la CCST présentent un niveau

¹⁷ Syndicat Mixte d'Études et de Traitement des déchets ménagers du 71.

¹⁸ Rapport d'observations définitives relatif aux contrôles des comptes de la gestion du SERTRID du 2 décembre 2016.

par habitant nettement inférieur à celui de l'agglomération. Elles se distinguent par ailleurs par une plus grande captation des déchets recyclables secs.

Tableau n° 3 : Niveau de production des OMR et recyclables secs dans les 3 EPCI en 2020

en kg/an/hab.	OMR	Recyclables secs hors verre	Verre
CCST	155	75	38
CCVS	124	80	48
GBCA	214	54	31
France (2017)	248	59	30

Source : rapport d'activité 2020

Ainsi, la CCVS a une politique de gestion des déchets axée sur des actions de prévention ambitieuses et la mise en œuvre d'outils reconnus tels que la tarification incitative, l'extension de la consigne de tri des emballages plastiques qui lui ont permis d'enregistrer une baisse de tonnage des déchets ménagers et assimilés (DMA) collectés entre 2010 et 2020 et d'obtenir un taux de recyclage de 62%.

GBCA dispose dans ce domaine d'une nette marge de progrès. Son caractère plus urbain ne peut à lui seul expliquer sa position de retrait. La communauté d'agglomération a enregistré une hausse de 7% entre 2010 et 2020 de la production de DMA, malgré une nette baisse, 35%, de la production d'OMR entre 2010 et 2017, caractérisée par une explosion des dépôts en déchèteries. Son plan de prévention, qu'elle a actualisé en mai 2021, intègre les objectifs fixés par le plan régional de prévention des déchets en matière de réduction des DMA mais ne pose pas les principes et outils pour permettre son évaluation. La communauté d'agglomération dispose de marges de manœuvre significatives à travers la mise en œuvre d'outils de gestion non encore mobilisés tels que l'extension de la consigne de tri des emballages plastique, l'intégration d'un volet incitatif dans la tarification qui devrait lui permettre d'atteindre les objectifs réglementaires.

S'agissant de la CCST, l'instauration d'une redevance incitative et l'adoption d'un plan local de prévention (PLP) pour la période 2011-2015 ont permis l'atteinte de l'objectif de réduction des OMR visé par l'EPCI, avec une baisse enregistrée de l'ordre de 10,4% entre 2011 et 2015. Cependant, l'évolution à la hausse de la production des encombrants et déchets verts ne lui a pas permis d'atteindre l'objectif de réduction de DMA de 7% que l'EPCI s'était fixé pour la même période dans son PLP¹⁹. Le taux global de recyclage (déchets collectés en porte à porte et en déchèteries), qui s'élevait à 52% environ en 2020, restait par ailleurs inférieur à l'objectif de valorisation matière à atteindre (55%).

¹⁹ La loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 fixe un objectif de réduction des DMA de 10% entre 2010 et 2020. Elle a fixé aussi un objectif de valorisation matière de 55% en 2020 des déchets non dangereux, non inertes.

La CCST doit mettre à jour son plan annuel de prévention qui n'a pas été renouvelé depuis 2015 et couvrait la période 2011-2015. L'EPCI doit par ailleurs veiller dans son rapport annuel sur la qualité et le prix du service, à expliciter les objectifs réglementaires et du PRPGD et le positionnement de la collectivité par rapport à ces derniers, ce que le rapport d'activité 2020 ne faisait pas.

Il est à noter par ailleurs que le SERTRID, tout en déplorant d'être cantonné à la seule gestion de l'usine d'incinération, ne s'est pas signalé par sa volonté de faire bouger les lignes. Le fait que le syndicat, confronté à ses vides de fours, n'ait pas d'incitation à limiter les volumes d'OMR incinérés, n'est sans doute pas étranger à sa position frileuse vis-à-vis d'une prise de compétence effective du tri. Face à la position fermée de deux de ses membres, le SERTRID est dans une position d'équilibriste. D'une part, suite à leur demande de restitution de la compétence tri, il a délibéré une modification de ses statuts, *contra legem*, pour envisager un exercice de la compétence à la carte²⁰. Cette délibération, contestée dans le cadre d'un recours gracieux par la préfecture, a fait l'objet d'un retrait lors du conseil syndical du 22 septembre 2021. D'autre part, il a délibéré pour créer une nouvelle part relative au tri dans sa grille de calcul des contributions de ses membres, après que la décision de la communauté d'agglomération du Grand Belfort de confier le tri au syndicat à compter du 1^{er} novembre 2020. Pour mettre en œuvre cette mission, le SERTRID a conventionné avec le SMICTOM d'Alsace Centrale (SMAC) afin d'établir un échange de flux entre recyclables et ordures ménagères. Cette coopération permet aux deux syndicats de sécuriser les tonnes traitées et d'optimiser la gestion de leurs installations. Les deux autres EPCI n'ont pas suivi ce mouvement et la CCST a initié un recours contre cette délibération tarifaire devant le tribunal administratif.

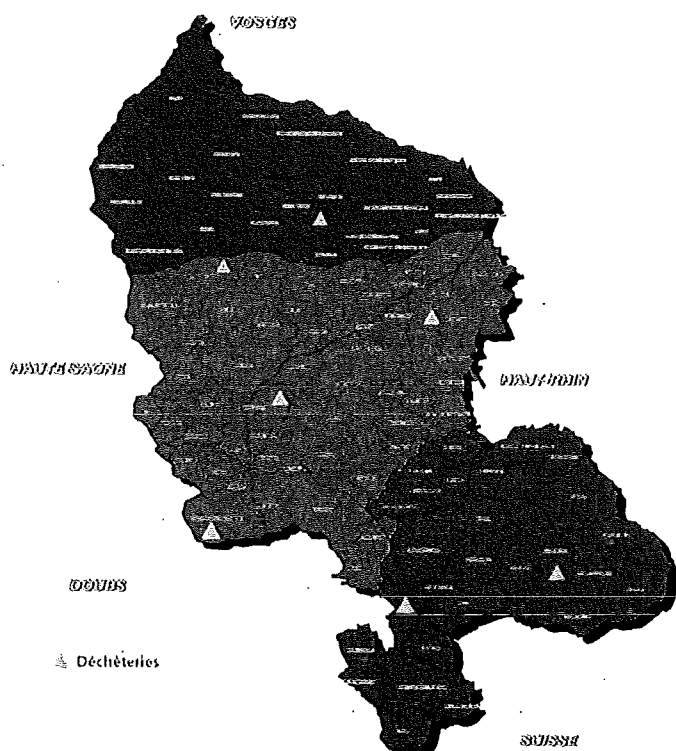
De même que le tri n'est pas mutualisé, la gestion des déchèteries reste cloisonnée avec trois réseaux gérés séparément (voir carte ci-dessous). Outre le fait que l'utilisateur est confronté aux frontières intercommunales sur un territoire restreint, une part non négligeable des déchets collectés en déchèteries restent stockés ou incinérés au détriment du réemploi ou du recyclage, mode de traitement à privilégier²¹. L'amélioration de la performance dans le traitement des déchets collectés en déchèteries reste un objectif pour chacun des trois EPCI, essentiel pour l'atteinte des objectifs fixés par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition écologique pour une croissance verte dite loi LTECV et par la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGECE²².

²⁰ Le syndicat est soumis à des obligations statutaires réglementaires dans son fonctionnement, que le préfet lui a rappelé en affirmant que « le syndicat ne peut pas être doté d'un fonctionnement à la carte, visant à fractionner la compétence traitement en cartes différentes dont une carte tri préalable au traitement que les membres pourraient choisir de transférer ou non » sous peine d'illégalité. Il rappelle également que « l'exercice de la mission tri préalable au traitement » par le SERTRID pour l'un de ses membres uniquement (GBCA) est illégal en ce qu'il ne concerne pas les autres membres, contrevenant ainsi au principe de non scission de la compétence « traitement » pour ces autres membres ».

²¹ Voir annexe n°2.

²² Parmi ces principaux objectifs figurent : la réduction de la masse des DMA/habitant de 10 % en 2020 / 2010 (Objectif LTECV) et de 15 % en 2030 / 2010 (objectif de la loi AGECE) ; la généralisation du tri à la source des biodéchets au plus tard au 31 décembre 2023 ; l'extension à l'ensemble des emballages plastiques des consignes de tri avant 2022

Carte n° 2 : Réseau des déchetteries du Territoire de Belfort



Source : CRC Bourgogne Franche Comté d'après les données des trois EPCI du Territoire de Belfort

Les actions de prévention ne font pas davantage l'objet de concertation entre le SERTRID et ses membres. Comme la chambre l'a relevé dans son rapport de 2016, le SERTRID n'a aucune mission particulière en matière de prévention. Les actions réalisées en la matière (communication, sensibilisation du public aux objectifs de réduction des déchets et de tri, plans locaux de prévention des déchets...) sont exclusivement conduites par les trois organismes membres. Cette configuration ne pose pas de problème de régularité juridique, car les EPCI sont libres de transférer leurs compétences dans le cadre des dispositions du code général des collectivités territoriales. Elle apparaît cependant relativement atypique, au moins à l'échelle de la Franche-Comté, où les autres syndicats chargés du traitement des déchets sont en général compétents pour coordonner les actions de prévention entre les membres ou les réaliser eux-mêmes et ont démontré leur efficacité dans ce domaine (SYBERT, SYTEVOM, Préal). Le constat formulé par la chambre régionale en 2016²³ relatif au cloisonnement des politiques menées par chacun des 3 EPCI et à l'insuffisance de la coopération entre le SERTRID et ses membres reste valable. Pourtant, les trois EPCI ont partie liée avec le syndicat dont ils sont membres, à la fois pour ce qui relève de la performance globale du service et pour ce qui concerne la maîtrise du coût du service. En l'absence de mesure de diversification des recettes du syndicat, ils sont réduits à voir le coût de l'incinération à leur charge continuer à

(en millions de personnes) ; la préparation en vue du réemploi et recyclage de 55% des DMA en masse en 2025 porté à 60% en 2030 et 65% en 2035.

²³ Rapport d'observations définitives relatif aux contrôles des comptes de la gestion du SERTRID du 2 décembre 2016.

augmenter. Par ailleurs, en l'absence d'une meilleure association de chacune des parties prenantes, les EPCI se privent de moyens utiles à la réalisation des objectifs nationaux ambitieux d'amélioration de la performance de la gestion des déchets.

2.1.1.2 La gestion de l'eau

La protection de la ressource en eau constitue un défi pour les EPCI qui doivent disposer d'eau en quantité suffisante pour faire face aux différents usages sur leur territoire, dans un contexte de changement climatique qui renforce les tensions sur la ressource en eau et augmente les risques sanitaires. Dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues, les EPCI doivent intégrer les enjeux liés à la protection qualitative et quantitative de la ressource et évaluer l'impact de leur décision dans leurs différents champs d'intervention (aménagement du territoire, développement de zones d'activités, etc.) sur la ressource en eau disponible et sur le milieu naturel.

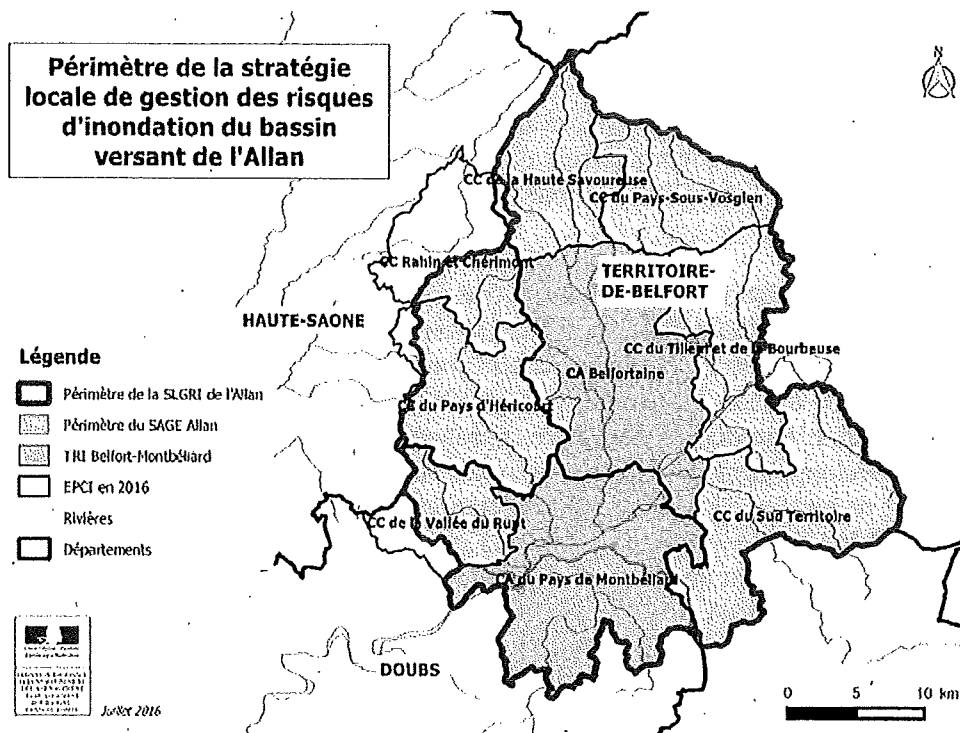
Cette gestion durable du territoire qui implique de concilier des objectifs de développement économique, de préservation de la ressource en eau et de protection contre les inondations constitue un enjeu majeur pour le Nord Franche-Comté, territoire marqué par l'importance de son tissu industriel, par la fragilité de la ressource en eau et par le risque inondation. L'interdépendance entre la protection de la ressource, la lutte contre les inondations et le développement de diverses activités sur le territoire nécessite de définir une politique globale de gestion de l'eau. C'est l'objet du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône Méditerranée (2016-2021) qui a identifié le bassin versant de l'Allan comme territoire nécessitant un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour répondre aux enjeux de gestion quantitative de la ressource en eau, d'amélioration de la qualité des eaux, de préservation et de restauration de la qualité des milieux aquatiques pour lutter contre les inondations et de conciliation des différents usages.

La commission locale de l'eau, instance de concertation représentant les élus, les usagers et l'Etat, installée le 20 décembre 2012, s'est engagée dans l'élaboration du SAGE Allan. Elle s'est vu confier à partir de 2015 la mission d'élaboration de la stratégie locale de gestion des risques inondations (SLGRI) des bassins versants de l'Allan et de la Savoureuse, secteurs identifiés également comme prioritaires dans le SDAGE pour la mise en œuvre d'actions conjointes de restauration physique et de lutte contre les inondations. Cette stratégie locale fixe des objectifs de réduction des risques qui sont ensuite mis en œuvre dans le cadre des programmes d'actions contractualisés (PAPI). Une synergie a été recherchée entre la SAGE Allan et la SLGRI Allan, qui ont été élaborés conjointement. Le périmètre pour la stratégie locale correspond à celui du SAGE Allan (bassin versant) complété de 6 communes de Pays de Montbéliard Agglomération. Ces deux documents stratégiques ont été validés respectivement le 28 janvier 2019²⁴ pour le SAGE Allan et le 28 janvier 2017 pour la stratégie locale de gestion des risques inondations des bassins versant de l'Allan et de la Savoureuse.

²⁴ Le SAGE a été validé par la commission locale de l'eau le 14 décembre 2018 et par arrêté préfectoral n°90-2019-01-28-002 du 28 janvier 2019.

Le périmètre du SAGE Allan comprend les 102 communes du Territoire de Belfort, 37 communes du nord du département du Doubs, et 21 communes à l'est de la Haute-Saône, soit une aire géographique quasi identique à l'aire urbaine²⁵. Le bassin versant définit l'échelle à laquelle les collectivités compétentes en matière de politique de l'eau sont appelées à mettre en œuvre de manière concertée les actions répondant aux problématiques soulevées par le SAGE.

Carte n° 3 : Territoires d'action des politiques de gestion l'eau²⁶



Concrètement, l'enjeu pour les EPCI membres du SAGE (Communauté de Communes du Sud Territoire, communauté d'agglomération du Grand Belfort et la Communauté de Communes du Sud des Vosges pour le Territoire de Belfort, communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard et Communauté de Communes d'Héricourt pour le Doubs et la Haute

²⁵ Six communes de PMA ne sont pas incluses dans le périmètre du SAGE. Les communes de la communauté de commune de Rahin et Chérinmont qui sont dans le périmètre du SAGE ne sont pas dans l'aire urbaine.

²⁶ La transposition en droit français de la directive 2007/60/CE dite inondation a conduit à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des risques inondations déclinée à l'échelle des grands bassins hydrographiques en plan de gestion des risques inondations (PGRI). Ces PGRI sont déclinés au niveau local sur chaque Territoire à Risque important d'Inondation en stratégie locale de gestion des risques inondations (SLGRI). Le TRI Belfort –Montbéliard résulte de la vulnérabilité particulière de ce territoire au risque inondation et aux enjeux humains et économiques sur ce territoire (présence d'Alstom et de Sochaux).

Saône) est d'assurer la mise en commun de leur diagnostic et la mise en cohérence des plans d'actions.

Selon l'agence de l'eau, jusqu'à la reconstitution de la commission locale de l'eau arrêtée en mars 2021, les EPCI du Territoire de Belfort ont peiné à mobiliser collectivement les moyens nécessaires à l'animation du SAGE. Jusqu'à présent, les EPCI concernés par le SAGE ne travaillent à la coordination de leur action qu'à minima. En matière d'eau potable comme en matière d'entretien des cours d'eau et de prévention des inondations, chaque EPCI avance à son rythme et selon ses capacités.

Le département du Territoire de Belfort a longtemps joué un rôle de leader en matière de prévention des inondations, avec l'avantage d'une vision à l'échelle du territoire départemental. Il reste impliqué et continue de jouer un rôle déterminant dans la gestion des ouvrages de protections (digues) en apportant financement et ingénierie à la CCVS et au Grand Belfort. Mais il s'est mis en retrait après le transfert par la loi Notré de la compétence GEMAPI aux EPCI, alors que ces derniers n'investissaient que progressivement cette nouvelle compétence²⁷. Les démarches visant une approche coordonnée des politiques ont donc été mises à l'arrêt pendant plus de deux ans.

Pourtant, dans les deux domaines de la GEMAPI et de la sécurisation de l'accès à l'eau potable, comme en matière de gestion des déchets, l'interdépendance des EPCI membres du SAGE et l'intérêt à agir de concert sont évidents.

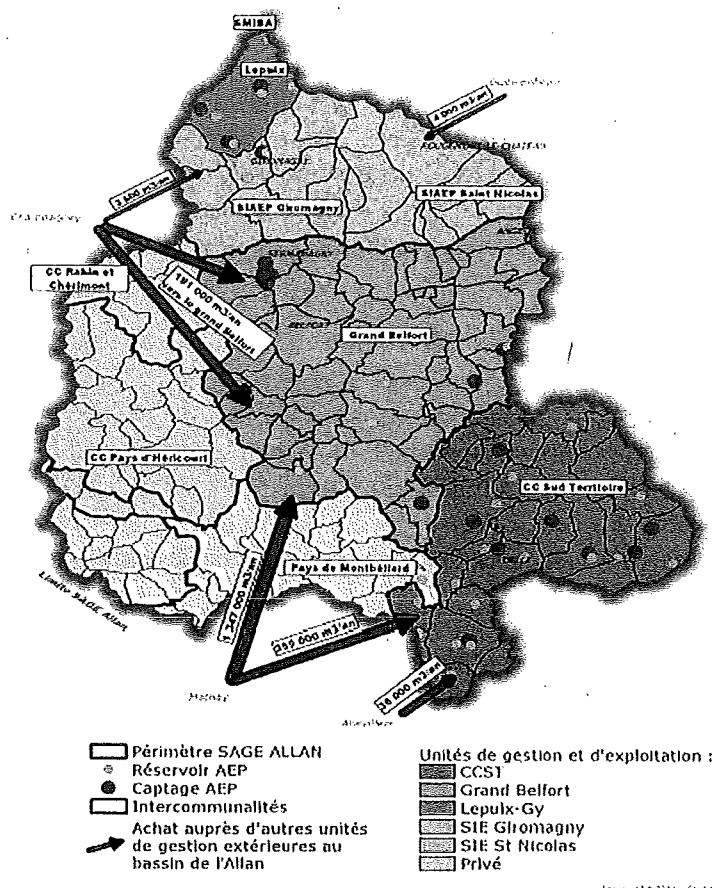
La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable

S'agissant de l'alimentation en eau potable, cette interdépendance entre les EPCI s'illustre par la nécessité dans laquelle GBCA et, à un moindre titre, la CCST se sont trouvées d'importer de l'eau pour sécuriser leur approvisionnement. La gestion quantitative de la ressource en eau constitue une priorité majeure du SAGE, l'alimentation en eau potable n'étant pas sécurisée à ce jour. Le Territoire de Belfort est confronté à un déficit chronique en eau potable et doit importer chaque année près de 2 millions de mètres cube d'eau.

Cette interdépendance des EPCI dans l'approvisionnement en eau potable se traduit par des ventes et achats croisés entre eux. La communauté d'agglomération du Grand Belfort est principalement impactée, la CCVS et la CCST à un moindre titre. GBCA a acheté en 2020 1 880 116 m³ d'eau dont 78% à PMA, représentant une recette pour PMA de 1,28 M€. Cependant, si la CCST semble disposer désormais d'une autonomie dans son approvisionnement en eau potable, la nappe de l'Allaine peut être sensible à la sécheresse (voir tableau sur les achats croisés d'eau en annexe n°3).

²⁷ Il doit être toutefois relevé que la communauté de communes Sud Territoire est investie de longue date des projets de restauration des rivières, qui est un des volets de la compétence Gemapi.

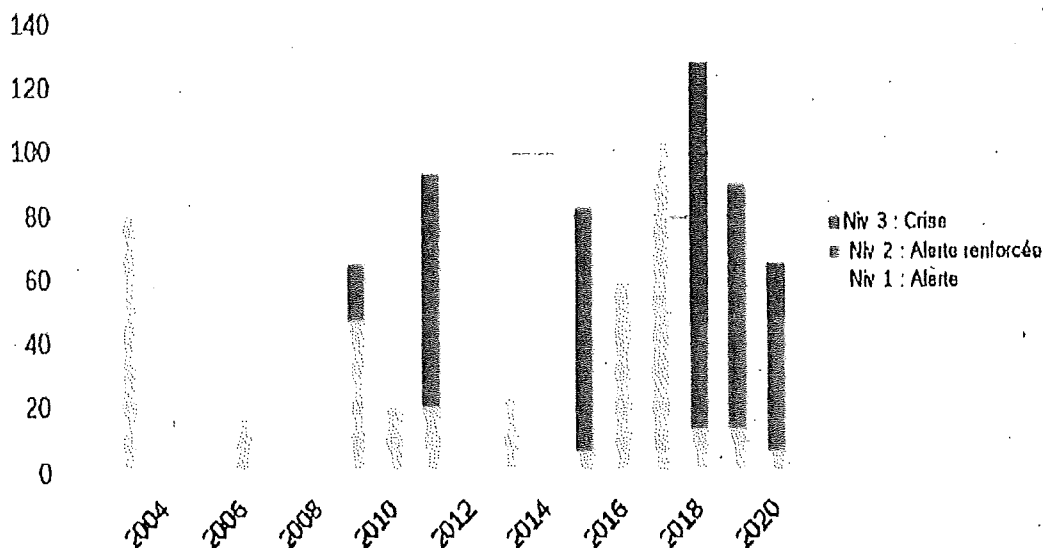
Carte n° 4 : Alimentation en eau potable sur le territoire du SAGE Allan



Source : DDT, ARS et agence de l'eau

Cette situation de dépendance préoccupante a été mise en exergue par la récurrence d'épisodes de sécheresse de plus en plus marqués. Elle risque de s'aggraver avec l'évolution du climat qui augmentera la fréquence, la durée et l'intensité des épisodes climatiques extrêmes, fragilisant les ressources en eau et les milieux aquatiques. Les épisodes de sécheresse répétés risquent de générer des conflits d'usage entre l'alimentation en eau potable de la population, la défense incendie, les besoins de l'agriculture et de l'industrie, nécessiter des mesures de restrictions plus drastiques et imposer une adaptation des pratiques agricoles ainsi qu'une modification des usages industriels et une responsabilisation des usagers pour économiser la ressource.

Graphique n° 1 : Arrêté de sécheresse du Territoire de Belfort



Nombre de jours faisant l'objet d'un arrêté sécheresse par niveau de gestion et par an (exemple du territoire de Belfort)

Source : Note de l'ARS sur la sécurisation de l'alimentation en eau potable dans le Nord Franche-Comté

L'importante sécheresse de l'année 2018 qui a impacté la prise de Mathay et fait craindre un défaut d'approvisionnement en eau pour une population de 200 000 habitants a permis aux élus de prendre conscience de la gravité de la situation et de la fragilité de cette ressource. Face à cet enjeu d'approvisionnement en eau, l'Etat (ARS) a initié en 2019 un travail avec chacun des EPCI du Territoire de Belfort mais aussi du Pays de Montbéliard Agglomération afin de définir les axes de sécurisation de la ressource en eau au regard des caractéristiques propres de chaque territoire et en s'appuyant sur trois orientations : quantitatif, qualitatif, et conjoncturel. Ce travail a débouché sur des plans d'actions déclinant, pour chaque EPCI, les différents leviers à mobiliser pour assurer la sécurisation de la ressource en eau : la diversification de la ressource par la recherche de nouveaux secteurs à prospecter, l'optimisation de la capacité de production de certains champs captant, le renforcement des interconnexions entre les EPCI du territoire afin de constituer un maillage efficace en période de de sécheresse, la restauration morphologique pour améliorer la fonctionnalité hydrologique des-cours d'eau et préserver la capacités de production des captages existants, l'amélioration continue des rendements des réseaux permettant de réduire les prélèvements sur le milieu et la protection des aires de captages contre les pollutions.

En s'appuyant sur ces plans d'actions, GBCA et la CCST se sont engagées en 2021 dans l'élaboration des trois documents de planification qu'elles doivent mettre en œuvre : schéma directeur d'alimentation en eau potable pour les actions de nature quantitative (L. 2224-7-1

CGCT)²⁸, plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux²⁹ pour les mesures qualitatives et plan interne de crise (article L.732-1 code de la sécurité intérieure), pour assurer la continuité de l'alimentation face à des événements exceptionnels. Selon l'ARS, la majorité des actions identifiées dans ces plans d'actions est en cours de mise en œuvre.

La CCVS, quant à elle, n'a pas initié de démarche, ne disposant pas de la compétence eau potable à l'échelle de son territoire.

Parmi les ressources potentielles mobilisables identifiées dans le plan d'actions de GBCA, figure le bassin de Champagny qui constitue un réservoir d'eau superficielle de 13 millions de m³ à proximité de Belfort. La faisabilité de l'utilisation de cette ressource comme ressource de secours pour l'agglomération de Belfort et de Montbéliard a fait l'objet d'une étude en 2010 dans le cadre de la démarche initiée par le département, en lien avec l'agence de l'eau et l'Etat, pour établir un schéma directeur de sécurisation de l'alimentation en eau potable au niveau du territoire Nord Franche-Comté. Ce schéma n'a cependant pas pu être mené à bien eu égard aux divergences des collectivités sur les scénarios de sécurisation et sur la mise en œuvre d'une éventuelle solidarité financière intercommunale. GBCA a souhaité néanmoins lancer de son côté une nouvelle étude sur l'utilisation potentielle du bassin de Champagny, mais sans l'inscrire dans la démarche du SAGE Allan, la privant de ce fait des aides financières de l'agence de l'eau.

Les EPCI disposent également d'un levier d'action dans la préservation de la ressource en eau par l'amélioration du rendement de leur réseau d'adduction d'eau potable, par leurs actions de sensibilisation des habitants et des entreprises à la nécessité d'économiser l'eau et par le traitement des eaux pluviales à la parcelle qui peut être imposé dans les règlements d'assainissement pour les nouvelles constructions et favorisé lors des opérations d'aménagement urbain. Le mauvais état des réseaux d'adduction d'eau potable peut être à l'origine de gaspillages importants et dans le cadre des orientations du SAGE, les collectivités sont incitées à programmer sur plusieurs années les travaux de renouvellement des réseaux.

La prise de compétence eau potable par les EPCI du territoire (GBCA en 2017³⁰, CCST en 2018³¹) s'est traduite par une amélioration significative de la qualité de l'eau distribuée.

²⁸ Le schéma comprend un descriptif détaillé et un diagnostic des ouvrages et équipements nécessaires à la distribution d'eau potable et, le cas échéant, à sa production, à son transport et à son stockage. Il comprend également un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements.

²⁹ Le PGSSE vise à garantir en permanence la sécurité sanitaire de l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine. La directive européenne du 6 octobre 2015 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation a introduit le principe des plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux sans les rendre obligatoires. Le plan national Santé Environnement 2015-2019 prévoit une action 55 « promouvoir la mise en place de PGSSE ». La directive 2020/2184 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine rend obligatoire la mise en place des PGSSE tout en laissant une certaine latitude aux états membres (articles 7 à 10). Cette directive doit faire l'objet d'une transposition en droit français dans les deux ans suivants son entrée en vigueur.

³⁰ La compétence eau potable a été exercé au 1^{er} janvier 2000 par la communauté d'agglomération Belfortaine créée en 1999. En 2017 le Grand Belfort exerce en régie la compétence eau potable sur la totalité des 33 communes de l'ex-CAB. Sur l'ex-CCTB (hormis Bessoncourt) la compétence en 2017 est exercée par le syndicat des eaux de la Saint-Nicolas et la commune de Bessoncourt qui exerce la compétence en propre. En 2019, Grand Belfort exerce en régie la compétence eau potable sur la totalité de ses 52 communes.

³¹ La Communauté de Communes du Sud Territoire s'est investie dans cette compétence dès sa création le 21/12/1999.

Cette amélioration résulte des investissements consentis par les EPCI pour se doter de moyens techniques et humains pour assurer ses nouvelles missions et pour mener à bien les travaux de rénovation des réseaux.

La CCST exerce la compétence en matière d'eau potable depuis le 1^{er} janvier 2004 et en régie directe depuis le 1^{er} janvier 2010. Elle s'est engagée dans des investissements à hauteur de 9,4 M€ de 2009 à 2020 (Budget annexe eau). La CCST a réalisé de nouveaux forages permettant de puiser dans la nappe profonde des cailloutis de Sundgau, et a remis à neuf plusieurs ouvrages (stations de pompes et de surpression, réservoirs enterrés et château d'eau). Le maillage de l'ensemble du réseau est achevé avec une liaison entre le plateau de Beaucourt et celui de la plaine de l'Allaine qui permet ainsi d'alimenter le plateau avec de l'eau du Sundgau sans avoir recours comme auparavant à l'achat d'eau fournie par le Pays de Montbéliard Agglomération (environ 359 000 m³ /an) et par le syndicat intercommunal des eaux d'Abbevillers (environ 38 000 m³/an).

Le Sud territoire dispose ainsi à ce jour d'une autonomie quant à son approvisionnement en eau potable. Cependant, si les ressources en eau sont actuellement suffisantes, la nappe de l'Allaine peut être sensible à la sécheresse. De plus, avec les perspectives de changement climatique, les positions acquises pourraient être remises en question assez radicalement dans les années à venir. L'amélioration des interconnexions avec la communauté d'agglomération du Grand Belfort permettrait certes de suppléer les carences durant les périodes de sécheresse mais l'atteinte de l'objectif de sécurisation de la ressource en eau doit aussi passer par des actions combinées de restauration des milieux aquatiques dégradés, de lutte contre les pollutions et de protection des aires de captage.

Cette approche globale qui prévaut dans les contrats de rivière a permis à la CCST, dans le cadre du contrat de rivière transfrontalier Allaine qu'elle a porté à partir de 2010 sur une durée de 5 ans, de mener un certain nombre d'actions concrètes³² de restauration morphologiques de l'Allaine et de la Vendeline, de réduction de l'utilisation des phytosanitaires par les collectivités et les particuliers, de soutien des entreprises dans leurs démarches d'amélioration des rejets dans les réseaux d'assainissement, de contrôles des dispositifs d'assainissement non collectif qui peuvent générer des pollutions, de protection d'aires d'alimentation de captage, de surveillance des nappes et de suivi de la qualité des eaux superficielles.

La CCST a également engagé un programme pluriannuel de sécurisation et de renouvellement des réseaux très significatif (1 800 00 € en 2017, 685 000 € en 2018, 1 510 000 € en 2019, 570 000 € en 2020). Dans le cadre de son nouveau schéma directeur d'alimentation en eau potable, elle prévoit un programme d'investissement pour le renouvellement des réseaux sur la période 2020-2050 de quelque 22,3M€ soit un montant moyen de l'ordre de 0,8M€ par an.

³² Des travaux d'assainissement conséquents (environ 348 millions d'euros) ont également menés par les suisses pour éliminer les dépôts de la décharge de Bonfol (202 000 tonnes de déchets chimiques dangereux ont été excavés) qui faisait peser un risque majeur sur la nappe du Sundgau. Bien que ces travaux n'aient pas été financés par le contrat de rivière, la coopération mise en place à travers ce contrat transfrontalier a contribué à la prise en compte de cette problématique.

Tableau n° 4 : Performance du réseau de distribution d'eau potable de la Communauté de Communes du Sud Territoire

CCST	2014	2015	2018	2018 taux moyens nationaux	2019
Protection de la ressource en eau (avancement des démarches pour protéger les points de captage) ³³		79,1%			79%
Linéaire de réseaux (en km)		224			230
Nombre d'habitants desservis			22 073		
Rendement réseaux de distribution	79,3%	78,3%	86,7%	78%	75%
Indice connaissance des réseaux	60	60	60	101	60/120
Indice perte en réseaux (pertes par fuites sur le réseau de distribution, en m ³ /km/j)	3,9	4,1	2,4		4,3
Taux moyen annuel de renouvellement des réseaux	0,73%	0,83%	0,82%	0,64%	0,67%

Source : données de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement et rapport QPS eau potable pour le kilométrage du réseau³⁴

Ces actions d'amélioration continue des réseaux doivent se combiner avec le développement de l'interconnexion pour assurer un maillage efficace des unités de distribution en période de sécheresse. Ces interconnexions s'avèrent primordiales pour assurer l'approvisionnement d'eau potable en cas de pénurie et impose de disposer d'une cartographie exhaustive et à jour des interconnexions existantes. Celle-ci devra être réalisée en recensant le dimensionnement des réseaux, le sens de circulation de l'eau, le débit et l'état des canalisations. Cela permettra d'avoir une vision d'ensemble de la situation et d'envisager de manière globale les différentes solutions à mettre en œuvre.

Ces interdépendances entre les territoires pour l'approvisionnement en eau potable pourraient, au-delà des actions menées actuellement par chaque EPCI, favoriser la réalisation d'un schéma de sécurisation de l'alimentation en eau potable au niveau du NFC qui permettrait de définir une stratégie commune en complément des schémas existants.

³³ Comme l'a précisé l'agence de l'eau au sujet de cet indicateur, la protection réglementaire des points de captage par DUP au titre du code de la santé publique ne suffit pas à elle seule à répondre aux problématiques posées par les pollutions d'origine diffuse agricole.

³⁴ Les données de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement ont été retenues par souci de comparabilité bien que des écarts aient été constatés entre les données de l'observatoire et celles figurant dans les rapports annuels sur le prix et la qualité de l'eau.

Les actions en matière de prévention des inondations

En matière de prévention des inondations, l'interdépendance est une donnée naturelle. Les actions entreprises par les collectivités se situant à la tête du bassin hydrographique (gestion des digues ou de la reconquête du fonctionnement naturel des milieux aquatiques) profitent à l'ensemble des EPCI du Territoire de Belfort mais aussi au Pays de Montbéliard Agglomération et déterminent les conséquences pour les collectivités situées en aval.

Des opérations menées séparément par les EPCI compétents, sans coordination, perdent de leur pertinence et une logique de solidarité financière devrait prévaloir dans un domaine qui nécessite des moyens techniques et financiers à la hauteur des enjeux. D'autant qu'à l'inégalité des charges induites par l'exercice de la compétence répond une inégalité des ressources, le rendement de la taxe affectée (la taxe GEMAPI) étant dépendant du potentiel fiscal de chaque EPCI³⁵. Cette disparité de recettes peut conduire les EPCI se situant en amont des cours d'eau et qui doivent supporter les investissements les plus conséquents pour limiter les risques de crues, à se trouver dans l'incapacité d'autofinancer ces investissements. Cette solidarité territoriale est d'autant plus fondamentale que le bassin de l'Allan, très sensible aux épisodes pluvieux, est identifié comme territoire à risque important d'inondation (TRI de Belfort-Montbéliard) et constitue un pôle économique important avec l'implantation de Peugeot et d'Alstom, générant une forte dynamique d'expansion urbaine et le rendant ainsi particulièrement vulnérable au risque de crues.

Cependant, le principe de financement des actions par une taxe dédiée ne facilite pas la mise en commun des moyens. Aujourd'hui, seule une articulation à minima des actions des différents maîtres d'ouvrage est assurée par l'Agence de l'eau, dont les financements sont conditionnés par l'existence d'une approche globale à l'échelle du bassin-versant.

Les agglomérations de Belfort et de Montbéliard s'avèrent particulièrement exposées aux débordements de la Savoureuse, du Doubs, de l'Allan, de la Bourbeuse et de l'Allaine. Le risque d'inondation est également prégnant dans certaines communes de la CCST qui sont impactées par les affluents de l'Allaine dans le Jura suisse. La dégradation morphologique des cours d'eau, la disparition des zones humides, l'urbanisation et les activités économiques ont contribué à amplifier ces phénomènes de crues. La prévention des inondations nécessite de concilier les politiques d'aménagement du territoire, de développement économique, de protection des zones humides, et d'adaptation des pratiques agricoles pour limiter ces phénomènes de crues. Cette synergie entre les différentes politiques est essentielle et l'élaboration d'un programme d'actions de prévention des inondations à l'échelle du SAGE doit permettre de bâtir une véritable politique de lutte contre les inondations.

Le département du Territoire de Belfort avec Pays Montbéliard Agglomération et l'EPTB Saône Doubs ont été les principaux acteurs en matière de prévention des inondations sur le territoire jusqu'à la loi MAPTAM. Suite aux crues historiques de février 1990 qui ont provoqué l'inondation des agglomérations de Belfort et de Montbéliard et l'arrêt de la

³⁵ Le produit de la taxe GEMAPI, additionnelle à la taxe d'habitation (jusqu'au 1er janvier 2023), à la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et à la cotisation foncière, n'a pas le même rendement dans un EPCI sur le territoire duquel un nombre important d'entreprises sont implantées, et dans un territoire rural.

production du centre automobile de Peugeot, une importante politique de lutte contre les inondations a été mise en place. Plusieurs actions ont été engagées par PMA et le département de Belfort : la construction de bassins de ralentissement dynamique sur la Savoureuse et des travaux de protection rapprochés sur la basse vallée de l'Allan. La crue de décembre 2001 qui a entraîné la rupture d'une digue a conduit à redéfinir entièrement le principe de fonctionnement de ces ouvrages dans le cadre du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) de l'Allan et de la Savoureuse labellisé en 2003. Un certain nombre d'opérations majeures ont été réalisées, de confortement des digues des bassins de l'Allan et de la Savoureuse, de réfection, d'amélioration et de remise en service des bassins de stockage en amont de Belfort (par le département de Belfort) et des travaux de protections locales (par la CAPM). Le département a également mis en place une politique active pour l'entretien des rivières.

Par l'effet de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et de la loi Notre du 7 août 2015, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) relève depuis le 1^{er} janvier 2018 de la compétence obligatoire et exclusive des EPCI à fiscalité propre.

Dans le Territoire de Belfort, le département reste propriétaire de 9 ouvrages ralentisseurs de crues situés dans les bassins de la Savoureuse et de la Rosemontoise. Ces ouvrages situés sur les territoires de GBCA (trois ouvrages) et de la CCVS (six ouvrages) devaient, conformément à l'article 59 de la loi MAPTAM, être transférés aux EPCI à fiscalité propre territorialement compétents. Cependant, le département a proposé, au titre de la solidarité territoriale et au regard de la compétence qu'il a acquise dans la gestion des ouvrages et des moyens techniques nécessaires pour assurer cette mission, de conserver la propriété et la gestion de ces ouvrages dans le cadre d'une convention signée le 11 avril 2019³⁶ pour une durée de cinq ans.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2020, le département supporte la totalité de l'encours de dette et tous les frais des personnels départementaux exploitant les ouvrages y compris les astreintes, soit une charge annuelle de 805 K€. Le département apporte également son soutien en intervenant dans le financement des dépenses exceptionnelles³⁷ et des dépenses d'entretien courant³⁸, réparties selon une clé de partage entre Grand Belfort, la CCVS et le département. Cette gestion des digues, qui exige de disposer d'équipes techniques compétentes et correctement dimensionnées ainsi que de matériels spécifiques (par exemple, SIG pour le suivi des ouvrages), serait très problématique pour la CCVS si elle devait prendre en charge les bassins de Chauv et de Grosnagny implantés sur son territoire. Sans l'intervention du département, la gestion des équipements de protection pèserait lourdement sur les finances de

³⁶ La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations autorise les départements exerçant une ou plusieurs des missions attachées à la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 à en poursuivre l'exercice au-delà du 1^{er} janvier 2020, dans le cadre d'une convention conclue avec l'EPCI.

³⁷ Réparations d'urgence suites aux dégâts causés par les crues ou travaux structurants imposés par une évolution réglementaire, répartis ainsi entre les trois entités : GBCA et la CCVS sont associées à hauteur respectivement de 72% et 8% et le département à hauteur de 20%.

³⁸ Les dépenses courantes annuelles d'entretien et de contrôle périodiques correspondent à un coût annuel moyen de 200 K€ réparti entre les deux EPCI sous la forme d'un forfait annuel de 100 000 € pour Grand Belfort Agglomération et de 10 000 € pour la Communauté de Communes des Vosges du Sud, et 90 000 € restant à la charge du département.

Grand Belfort et de la Communauté de Communes des Vosges du Sud, même avec l'instauration de la taxe GEMAPI.

Dans le Territoire de Belfort, Grand Belfort Communauté d'Agglomération (22/06/2017) et la Communauté de Communes du Sud Territoire (28/09/2017) se sont emparés de cette compétence en structurant leurs services et ont institué la taxe GEMAPI pour financer leurs investissements. La Communauté de Communes des Vosges du Sud n'a instauré que récemment la taxe GEMAPI (22/09/2021) pour faire face à ces nouvelles missions.

Le territoire de la CCST est concerné par le cours d'eau de l'Allaine avec son principal affluent la Covatte qui prennent leur source en Suisse. La CCST a été motrice dans la réalisation d'actions de prévention des inondations notamment dans le cadre du contrat de rivière de l'Allaine (2010-2015) qui comprenait des actions de mise en place de repères de crues et qui a permis la réalisation de nombreux travaux de restauration morphologique de l'Allaine à Delle, à Porrentruy Pont d'Abe, à Boncourt, et de la Vendeline sous maîtrise d'ouvrage du département du Territoire de Belfort. La CCST projette de réaliser des travaux conséquents sur l'Allaine en 2022 entre Delle et Grandvillars, zone très sensible au risque inondation. La faisabilité de ces travaux dont le montant estimatif s'inscrit dans une fourchette de 8 à 10 M€ dépendra d'un cofinancement élevé espéré de l'Agence de l'eau à hauteur de 70%, sans lequel la Communauté de Communes ne pourrait amortir une telle dépense par le seul biais de la GEMAPI.

2.1.2 Des coopérations entre collectivités ne répondant que partiellement aux inégalités de ressources et de charges entre communes et EPCI

La CCVS, dont le processus d'intégration n'est pas achevé, fait face à des difficultés pour s'approprier les compétences clés du développement économique et territorial ou de la gestion de l'eau et y affecter les moyens nécessaires, contrairement aux deux autres EPCI. Elle ne s'est pas encore affirmée comme une de ces « structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale » visées par la loi Notré.

À côté d'un exercice partiel des compétences, les inégalités entre intercommunalités se manifestent également par l'hétérogénéité des services offerts par les EPCI à leurs communes membres. Comme vu plus haut, le Grand Belfort (et la CCST à un moindre titre) a développé des services d'appui à leurs communes et mis en place des aides financières, tandis que la mutualisation de moyens s'exerce a minima à la CCVS, qui n'a pas actuellement les moyens financiers de verser des fonds de concours à ses communes. Enfin, compte tenu de l'hétérogénéité des capacités financières des trois EPCI, le risque d'accès inégal de la population à certains équipements (sportifs, culturels) serait réel, sans les mesures de soutien financier et d'appui technique apportées par l'État et par les collectivités investies d'une mission de solidarité territoriale et d'aménagement du territoire (département, région).

L'État est présent financièrement, à la fois pour les EPCI et les communes, sur des projets très variés à travers les dispositifs de la DETR et de la DSIL. Avec la signature des protocoles des CRTE, ses financements se concentrent aujourd'hui sur les thématiques de la transition écologique et de l'économie.

La région est un partenaire essentiel de l'intercommunalité au titre de ses différents champs d'intervention. Elle est de manière générale très présente à leur côté notamment dans le domaine du développement économique (immobilier d'entreprise, aides directes aux entreprises). Dans le Territoire de Belfort en particulier, compte tenu des enjeux industriels et d'emploi liés à la présence d'Alstom et de General Electric, la région est très investie aux côtés de l'agglomération de Belfort et du département pour faciliter le développement de nouvelles activités sur le site d'Alstom (TGV du futur, maintenance des équipements ferroviaires, train hydrogène) et pour amortir les effets des restructurations industrielles. Le contrat de développement métropolitain, qui prévoyait près de 35 M€ de crédits régionaux sur la période 2018-2020 aux collectivités du Nord Franche-Comté dans une cinquantaine de projets fléchés prioritairement sur l'enseignement supérieur et le développement économique, est lui aussi plutôt destiné aux EPCI. Deux axes de ce contrat toutefois, relatifs à l'aménagement de l'espace public et aux équipements de proximité et au développement des mobilités douces et durables, flèchent des financements de plus faible montant sur des projets communaux pour un montant total d'environ 8M€. Certains dispositifs d'intervention de droit commun ciblent cependant les communes (politique de développements des bourg centres au profit de Delle, de Grandvillars, aménagement urbain au profit de Belfort, santé au bénéfice de Giromagny) même s'ils passent parfois par les budgets intercommunaux.

Le département, au titre de sa mission de solidarité territoriale, a un rôle à jouer dans la correction des inégalités de moyens entre communes, par ses concours financiers ou ses prestations de services, parallèlement aux moyens déployés par les EPCI eux-mêmes. Il intervient d'abord par ses subventions versées aux communes au bénéfice des projets d'intérêt local portés par les communes pour la construction, l'aménagement et le gros entretien de leurs équipements publics et la valorisation de leur patrimoine (son « fonds de soutien » a représenté quelque 6,8M€ versés sur la période 2016-2021). Il prend également en charge une partie des dépenses de fonctionnement courantes d'équipements structurants tels que les piscines, les gymnases, les ouvrages de protection des populations contre les inondations. Pourtant, les apports du fonds de soutien, bien que significatifs pour les petites collectivités, accompagnent plus qu'ils n'orientent les projets des communes, à défaut d'une définition claire des priorités départementales. Avec une contribution financière aux projets d'investissement plafonnée à 20K€, la chambre relevait dans son rapport relatif au département que les subventions de la collectivité départementale étaient inférieures à celles apportées par GBCA et la CCST. Quant au financement des équipements, ils pourraient être remis en cause en cas de contraintes financières croissantes du département, qui a annoncé par exemple qu'il entendait mettre un terme au financement de la piscine d'Etueffont (soit 240 K€ par an et l'équivalent de 40% du budget de fonctionnement de la structure).

Selon la chambre, l'implication financière du département reste indispensable dans le contexte territorial, d'une part dans la mesure où les EPCI ne sont pas tous en capacité d'assurer cette mission pour leurs communes et d'autre part parce que beaucoup de communes conservent une taille très réduite. L'échelle départementale est pertinente pour réfléchir, dans une approche d'aménagement du Territoire, à la répartition équilibrée des équipements et des services à la population. Et si le département du Territoire de Belfort a déployé une démarche de ce type en matière de lecture publique ou dans le domaine sportif, avec son plan gymnase, il n'a pas une réflexion systématique sur l'implantation des équipements culturels. Il pourrait avoir un rôle d'impulsion et de coordination des acteurs en ciblant davantage ses concours financiers. Ce qui consisterait par exemple à identifier par domaines, les organismes et établissements jouant un

rôle structurant pour le territoire (conservatoire, piscine, salles de spectacles) et à concentrer les financements départementaux sur ces structures, tout en laissant le soin aux EPCI et aux communes de gérer ces équipements en proximité.

Par ailleurs, le département apporte un appui en compétence, de manière ciblée, aux communes, via la prise en charge du service « SVP » qui donne accès à des consultations juridiques sur tous les thèmes de fonctionnement courant d'une collectivité et organise des groupements de commandes pour l'achat de fournitures de voirie. Cependant, contrairement à certains départements comme la Haute Saône qui ont regroupé dans une agence technique des services d'ingénierie variés en direction du bloc communal (assistance à maîtrise d'ouvrage aux projets de construction et d'aménagement, ingénierie financière (recherche de financement, élaboration plan de financement, dette), ingénierie technique (eau, assainissement, voirie), marchés publics), le département du Territoire de Belfort ne dispose pas d'un tel outil. Il est vrai que divers services communs sont très utilement mutualisés à l'échelle du département (financés ou pas par le conseil département) et sont à disposition des communes ou de leurs groupements : Belfort Tourisme, l'agence d'urbanisme, le syndicat du parc véhicules ou encore les prestations informatiques portées par Territoire d'Énergies.

Les EPCI pourraient, en bonne articulation avec le département pour éviter d'inutiles redondances, étudier l'opportunité d'élargir le champ des services mutualisés aux communes (voir infra le § 2.2.1).

Le département a indiqué vouloir poursuivre le déploiement de différents services à destination des communes au titre des solidarités territoriales et assurer plus de complémentarité, notamment avec l'Etat, dans les différents dispositifs de soutien financier et services au bloc communal. Il a, par ailleurs, mentionné l'engagement d'une démarche de contractualisation avec les EPCI, permettant d'identifier les équipements à rayonnement départemental qu'il serait susceptible de soutenir financièrement.

2.1.3 Les limites du pôle métropolitain, outil de coopération des collectivités du Nord Franche-Comté

Comme solution institutionnelle pour faciliter la conduite des projets nécessitant une coopération élargie aux territoires voisins, les élus des EPCI du territoire mettent fortement en avant le pôle métropolitain³⁹ du Nord Franche-Comté (PMNFC), en soulignant la souplesse de cet outil, mobilisable sur une grande variété de sujets. Le territoire du Nord Franche-Comté est d'ailleurs régulièrement cité par les acteurs du territoire (élus et services de l'État) comme périmètre pertinent pour réfléchir et organiser des réponses adaptées aux questions d'aménagement du territoire.

³⁹ Prévus par l'article L5731-1 du code général des collectivités territoriales, les pôles métropolitains sont des établissements publics constitués par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.

Le PMNFC est l'héritier d'une tradition de coopération entre collectivités de l'aire urbaine de Belfort Montbéliard, organisée de longue date dans le cadre du syndicat mixte de l'aire urbaine et qui a abouti notamment à la création d'équipements communs structurants tels l'université technologique de Belfort Montbéliard, l'hôpital du Nord Franche-Comté ou la gare TGV. Appelés à se prononcer en 2015 sur l'évolution du syndicat mixte de l'aire urbaine, les élus du territoire ont privilégié la constitution d'un pôle métropolitain plutôt que d'envisager la constitution d'une communauté d'agglomération rassemblant toutes les communes de l'aire urbaine. Le PMNFC rassemble les trois EPCI du Territoire de Belfort, l'agglomération du Pays de Montbéliard et la Communauté de Communes d'Héricourt autour d'une ambition de coopération et de rayonnement du Nord Franche-Comté.

Les statuts du PMNFC, arrêtés en 2016, définissent un cadre de mission très ambitieux, autour des axes suivants :

- ✓ en matière de développement économique : travailler à la mise en cohérence des politiques publiques et des outils ;
- ✓ en matière de promotion de l'innovation, d'enseignement supérieur et de recherche : coordonner les actions de développements menées par les porteurs de projet, développer les filières énergie et transports, faciliter les synergies entre les laboratoires et les PME/PMI, faciliter le rapprochement des scènes nationales ;
- ✓ en matière d'aménagement : viser un SCOT unique à l'échelle du Nord Franche-Comté en œuvrant à la cohérence des approches des deux SCOT et mener une réflexion sur la gestion du bassin versant hydrographique ;
- ✓ en matière de transports : valoriser actions concourant au développement des transports publics et la déserte de l'espace médian, notamment l'hôpital ;
- ✓ en matière de santé : valoriser le site médian et veiller à son articulation avec le CHU de Besançon, faire du territoire métropolitain un territoire innovant et pilote en matière de santé.

Les missions confiées récemment au pôle métropolitain par ses membres telles l'élaboration d'une stratégie territoriale de développement économique et touristique du Nord Franche-Comté, la gestion administrative et des instances du syndicat de transports en commun du Nord Franche-Comté (syndicat regroupant les trois autorités organisatrices de l'aire urbaine, le SMTC, PMA et la CC d'Héricourt) ou encore son implication dans l'animation du SAGE de l'Allan en tant que membre de la commission locale de l'eau (depuis mars 2021) témoignent de la volonté du maire de Belfort, actuel président du PMNFC, de donner un contenu concret et opérationnel à la coopération institutionnelle entre collectivités de l'aire urbaine.

Force est pourtant de relever le fort décalage existant entre l'ambition et les objectifs affichés par les statuts du pôle et la réalité de son fonctionnement.

D'une part, ses collectivités n'ont pas souhaité lui donner de compétences propres : le pôle ne se voit déléguer la conduite d'actions d'intérêt métropolitain dans les domaines précités que dans la limite des compétences des collectivités membres et si ces dernières veulent bien lui confier des missions s'y rapportant. D'autre part, le PMNFC dispose d'une équipe trop

faiblement dimensionnée pour remplir des missions de réflexion et de gestion opérationnelle, au-delà de celles qui lui ont été confiées pour gérer les contrats passés avec le pôle par des partenaires extérieurs à l'aire urbaine comme la région (contrat métropolitain) ou l'ARS (contrat de santé). En principe composé de six personnes, le directeur, une assistante de direction, une chargée de développement territorial responsable des sujets économiques et touristiques, un animateur du contrat de santé, un animateur innovation et enseignement supérieur, un apprenti en charge de la communication, le PMNFC n'a pas été en mesure depuis sa création de se doter d'une équipe complète et regroupant les compétences requises par ses missions. Le poste de chargé de mission développement territorial, à titre d'exemple, a été occupé par quatre personnes depuis sa création et est actuellement vacant. Le PMNFC a évoqué un manque d'attractivité résultant de son assimilation à une commune de moins de 2 000 habitants, qui empêche tout recrutement de cadre expérimenté aux grades d'attaché ou d'ingénieur principal.

De fait, la région a fait du pôle métropolitain son interlocuteur central en privilégiant les « territoires de projets » pour déployer ses contractualisations (contrat de développement métropolitain) et lui a conféré un rôle et une place dans le jeu institutionnel local.

En-dehors de ce cadre contractuel, les réalisations concrètes du Pôle métropolitain faisant suite à un mandat de ses membres sont limitées au fonctionnement des instances du syndicat des transports du Nord Franche-Comté et à la supervision d'études en cours de réalisation, comme celle relative à la définition d'une stratégie opérationnelle de développement économique et touristique du Nord Franche-Comté (voir infra § 2.2.2). Le fonctionnement du Pôle est, en effet, d'inspiration confédérale (présidence tournante, vice-présidence occupée par les 4 autres présidents d'intercommunalité) et les principales collectivités du secteur trouvent à s'y entendre sur des projets communs dès lors que leurs intérêts réciproques peuvent se conjuguer, sans rien perdre de leur indépendance. Cette situation ne peut que limiter le développement des projets où un consensus n'existe pas. À cela s'ajoutent les difficultés inhérentes à un territoire d'action à cheval sur trois départements, lesquels ne sont d'ailleurs ni représentés ni associés aux instances dirigeantes du Pôle.

2.2 Des bonnes pratiques de coopération qui peuvent servir de référence pour améliorer l'efficacité de l'action publique

2.2.1 L'examen des bonnes pratiques de coopération à l'échelle départementale ou de l'aire urbaine

2.2.1.1 Dans le domaine des transports

Le SMTC constitue un exemple intéressant de coopération des EPCI à l'échelle départementale, tant en matière d'offre de transport que de solidarité territoriale. Le SMTC est né d'une réflexion sur la possibilité d'avoir une seule organisation sur le département au vu de sa taille réduite. Jusqu'en 2000, le transport était géré par le département (anciennement compétent pour les transports scolaires notamment) et le syndicat mixte des transports, et les



communes confiaient la gestion des transports à l'un ou à l'autre. En 2003, le département a transféré sa compétence au SMTC, entraînant l'extension du ressort territorial à la totalité du département. Les EPCI ont également transféré leurs compétences au SMTC qui est devenu l'autorité organisatrice des transports sur l'ensemble du département, assurant ainsi l'ensemble des compétences liées au transports urbains, non urbains et scolaires du Territoire de Belfort.

La gouvernance du SMTC repose sur une clé de répartition des voix qui a été construite afin d'assurer un équilibre dans la représentativité politique des milieux rural et urbain. Le bureau du syndicat est composé de huit membres (4 pour GBCA, 2 pour la région et 2 pour la CCVS et la CCST). Le conseil syndical est composé de 30 délégués dont 14 pour le Grand Belfort, 6 pour la CCST, 4 pour la CCVS et 6 pour la Région. Le fonctionnement du comité syndical est plutôt consensuel, avec des décisions très souvent prises à l'unanimité. La clé de répartition des voix est la même que pour la répartition des contributions financières des membres ; elle se fait donc en fonction du poids de la collectivité.

Le financement du service met en œuvre une solidarité entre les membres du syndicat, qui se joue à deux niveaux. D'une part, à travers le versement transport qui représente 74% des recettes du syndicat et dont la base fiscale est localisée en 2020 à 88% sur le territoire de l'agglomération de Belfort, à 6% sur celui de la CCST et 5% de la CCVS. D'autre part, les statuts du SMTC prévoient une clé de répartition pour la prise en charge d'un éventuel déficit. Celle-ci a été modifiée en 2017 suite à la proposition du Grand Belfort Agglomération de porter sa contribution financière de 50% à 60% à la suite de l'évolution de la carte intercommunale et de la substitution de la région au département au sein du conseil syndical. Les autres entités contribuent ainsi à hauteur de 23% pour la région, de 10% pour la CCST et de 7% pour la CCVS. Cette disposition s'est appliquée pour combler une partie du déficit du SMTC de 1,3 M€ constaté en 2014 avec une participation des membres qui a été appelée à hauteur de 981 000 €. ⁴⁰

Cette solidarité financière a permis de déployer une solution globale de mobilité « Optymo » (bus, vélo et voiture en libre-service) à des tarifs intéressants sur une partie du département⁴¹. Le développement de cette offre de transport qui vise à favoriser l'intermodalité s'est réalisé par étapes successives. L'année 2013 a été marquée par la mise en place de l'offre « triple play » qui permet avec un seul titre de transport d'accéder à l'ensemble des services (bus, vélos et voiture en libre-service), par l'extension du transport à la demande à l'ensemble du département, par l'amélioration des fréquences sur le réseau urbain et suburbain et des correspondances entre l'urbain et le suburbain, ainsi que par la généralisation du post paiement (paiement au réel des trajets et plafond mensuel). Ces évolutions ont entraîné une forte hausse de la fréquentation (+96 %) entre 2006 et 2014 (4,8 millions de voyages en 2006 et 9,4 millions de voyages en 2014) témoignant de l'adéquation de l'offre aux besoins de la population. En 2014, cependant, les difficultés financières rencontrées par le SMTC l'ont conduit à opérer une

⁴⁰ Participations des membres : CAB : 490 763€ (50%), département : 225 751 € (23%), et les communautés de communes représentant une participation à hauteur de 27% se décomposant comme suit : CCST : 132 506 €, communauté de communes du pays sous vosgien : 38 467 €, communauté de communes de la haute savoureuse : 49 690 €, communauté de communes de tilleul et bourbeuse : 44 169 €.

⁴¹ L'offre triple play (voiture en libre service et vélo en libre service) est déployée dans le pôle urbain (Belfort et sa première couronne) qui concentre près de 60% des déplacements. Une expérimentation du déploiement de vélos en libre service a toutefois été initiée dans le sud territoire (à Delle) à partir de 2021

importante restructuration du réseau en 2015 et 2016. Le cadencement des lignes du réseau urbain a été réduit, les lignes scolaires ont été ouvertes au public et le transport à la demande a été remplacé par des lignes suburbaines principales⁴². Ces restructurations se sont traduites par une baisse de l'offre de 18,3% entre 2014 et 2016 (kilomètres commerciaux) et ont généré une baisse de fréquentation (- 12 % entre 2014 et 2016) avant que celle-ci ne reparte à la hausse en 2017 (+2%).

L'assise départementale du syndicat lui permet de déployer une offre de transport à l'échelle du département, que les EPCI n'auraient pu concevoir avec leur seul versement transport sur leur territoire. Cette offre permet d'éviter les coûts de coordination et les ruptures de charges qu'induirait nécessairement la coexistence de plusieurs réseaux de transports infra-départementaux. Le réseau départemental « Optymo » propose actuellement pour le secteur urbain (Belfort et les sept communes de la première couronne) une offre cadencée à moins de 20 minutes avec notamment une ligne particulièrement structurante qui dessert la gare TGV et l'hôpital Nord Franche-Comté. Pour le réseau suburbain, le niveau de desserte varie entre un cadencement à l'heure avec un renforcement à la demi-heure aux heures de pointe pour les communes de plus de 1 000 habitants et une prestation basée sur 3 aller-retours pour les communes en dessous de ce seuil⁴³. Quant aux scolaires, ils bénéficient de deux trajets gratuits par jour scolaire et disposent tous d'un arrêt à 300 mètres de leur domicile.

Si cette offre emporte globalement la satisfaction des membres du SMTC, des pistes d'amélioration sont identifiées, comme le sujet de l'articulation avec les transports ferroviaires (TER) gérés par la région, et les interconnexions avec l'agglomération de Montbéliard.

S'agissant de l'articulation avec l'offre ferroviaire, le principal sujet de préoccupation est la faible fréquentation de la ligne de TER Belfort-Delle remise en service en décembre 2018 et l'absence de rabattement du public scolaire pour en stimuler la fréquentation. Concernant les déplacements dans le Nord Franche-Comté, la création du syndicat mixte de transports Nord Franche-Comté en décembre 2019 illustre la volonté des trois autorités organisatrices (SMTC, PMA et CC d'Héricourt) de coopérer pour harmoniser leur service, unifier l'information, rapprocher les grilles tarifaires pour faciliter les déplacements sur les trois réseaux. La création du ticket métropolitain en 2021 via une application commune Nord Franche-Comté Mobilité constitue une première réalisation concrète dans ce sens.

2.2.1.2 Dans le domaine de l'économie

Dans le domaine de l'économie, les EPCI du pôle métropolitain sont engagés dans des actions conjointes en faveur de l'attractivité du territoire. La création d'une agence de développement économique unique pour le Nord Franche-Comté et l'inscription du Grand Belfort et de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard dans des programmes

⁴² Les lignes du réseau suburbain principal desservent les communes localisées à proximité des pôles (excepté à proximité de Montreux-Château)

⁴³ Ces lignes du réseau suburbain secondaire desservent les communes localisées à proximité du Montreux-Château, à l'est de la communauté de communes du Sud Territoire et certaines communes de la communauté de communes des Vosges du Sud. Deux lignes qui desservent le sud territoire (lignes 36 et 37), ont fonctionné jusqu'en août 2020 sur le même schéma que toutes les autres à savoir 3 allers et retours par jour. Ces lignes ont aujourd'hui 2 allers le matin et 3 retours le soir, le SMTC ayant mis fin à l'une des dessertes matinales à la fréquentation quasi nulle.

investissement d'avenir « Territoire d'industrie » et « Territoire d'innovation » (voir supra au §1.3.2) sont deux exemples caractéristiques de ces coopérations à l'œuvre à l'échelle métropolitaine.

Avec la fusion, en 2015, de l'agence de développement économique de Belfort et du service en charge du développement économique de l'agence d'urbanisme du Pays de Montbéliard en une seule Agence de Développement Nord-Franche-Comté (ADNFC), les collectivités de l'aire urbaine se sont dotées d'un outil commun pour défendre l'attractivité du Nord Franche-Comté et faciliter l'accueil des entreprises. L'ADNFC propose un certain nombre de services en commun aux EPCI (supports, promotion du territoire, visites d'entreprises...) tout en s'adaptant aux spécificités de chaque EPCI qui ne disposent pas des mêmes capacités d'intervention (service de développement économique, société d'économie mixte...) et en intervenant en complémentarité de chacun de ses membres. L'agence contribue, par sa connaissance du tissu local, à faciliter l'articulation des différents opérateurs du territoire (collectivités locales, services de l'Etat, acteurs financiers, associations professionnelles, chambres consulaires, universités, centres de recherche, opérateurs immobiliers...) au service des entreprises locales en difficulté ou en développement. Elle est aussi l'interlocuteur privilégié des partenaires extérieurs (région, agence économique régionale-AER) et des porteurs de projets intéressés par une implantation dans le Nord Franche-Comté, notamment dans le cadre du fonds de revitalisation industrielle du Territoire (dit fonds Maugis)⁴⁴. L'agence a contribué, à titre d'exemple, à œuvrer aux projets d'implantation des entreprises Vaillog (entrepôt logistique) ou de McPhy (fabrique d'électrolyseurs) sur la zone d'activité de l'Aéroparc.

Pourtant, en l'état de l'organisation territoriale, et en dépit de l'existence d'un outil commun, l'action économique des collectivités demeure un sujet de concurrence entre EPCI, en lien avec les recettes de fiscalité attachées aux implantations des entreprises. Les collectivités de l'aire urbaine pourraient néanmoins mieux coordonner leurs dispositifs d'intervention (voir infra § 2.2.2).

2.2.1.3 Des outils départementaux au service des communes

Parallèlement aux services déployés par le département ou par les EPCI en direction des communes (mentionnés plus haut dans le rapport au § 2.1.2), divers organismes offrent des services communs très utilement mutualisés au bénéfice des communes du département. Parmi ces structures, figurent le syndicat Territoire d'Énergies, l'agence d'urbanisme du Territoire de Belfort, l'association Belfort tourisme qui intervient à la fois en tant qu'office du tourisme des EPCI et comme comité départemental du tourisme ou encore la société d'économie mixte SODEB.

À côté de sa mission principale d'autorité concédante pour la distribution d'énergie électrique et de gaz naturel, le syndicat Territoire d'Énergies 90 (TDE90) apporte une ingénierie aux communes adhérentes dans les domaines de l'informatique et de la cartographie. Cette structure dispose d'un service informatique positionné initialement sur la maintenance des

⁴⁴ Le fonds de revitalisation industrielle présidé par Guy Maugis est doté de 50M€ par General Electric qui n'a pas respecté son engagement de créer 1 000 emplois à la suite du rachat de la branche énergie d'Alstom. L'objectif de ce dispositif est de soutenir le développement industriel et la création d'emplois dans le Territoire de Belfort, notamment en permettant aux entreprises de réaliser les investissements productifs nécessaires à leur développement.

logiciels métiers qui propose également de multiples prestations tels que du conseil à l'achat, une veille sur les évolutions réglementaires, des formations pour les élus et les agents. Le syndicat met également à disposition son personnel et ses moyens techniques en matière de Système d'Information Géographique pour notamment réaliser la géolocalisation du réseau d'éclairage public de ses adhérents. Enfin, il apporte une expertise dans le domaine de la gestion énergétique avec la mutualisation d'un conseil en énergie partagée pour les communes de moins de 10 000 habitants, des achats groupés pour les contrats de gaz et d'électricité.

En matière de gestion des projets d'aménagement et d'urbanisme, l'expertise de l'Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort (AUTB) apporte une aide à la décision précieuse pour les collectivités du territoire. Les thématiques abordées par l'agence intéressent de nombreux champs de compétences des collectivités territoriales tels que l'habitat, les espaces économiques, l'aménagement du territoire, l'environnement, les mobilités. Ses travaux portent sur l'analyse de données caractéristiques du territoire mettant en perspective les dynamiques relatives aux populations, au foncier, à l'habitat, aux zones d'activités.

De son côté, la SEM d'aménagement et d'équipement du Territoire de Belfort (SODEB), aménageur historique des collectivités du territoire ayant porté un grand nombre d'opérations emblématiques du territoire (la ZAC TGV autour de la gare de Belfort – Montbéliard, la ZAC de l'Aéroparc de Fontaine, le Site des Forges de Grandvillards dans le Sud territoire), est aussi un maître d'ouvrage délégué auprès des collectivités et auprès d'autres sociétés d'économie mixte. Elle est à même de porter la construction d'équipements publics, d'immobilier d'entreprise et la restructuration d'ensembles existants. Elle constitue un centre de ressources pour un ensemble de sociétés implantées sur le territoire en délivrant des prestations de bureau d'étude, de cabinet d'expertise comptable, de gestionnaire de la paie.

Ces dispositifs méritent d'être pérennisés, voire approfondis dans le cadre des structures existantes ou via des mécanismes de coopération conventionnelle⁴⁵. La chambre a recueilli, au cours de son instruction, l'avis d'un certain nombre de maires du territoire sur leurs attentes vis-à-vis de leur EPCI de rattachement en matière de services de nature à faciliter l'exercice quotidien de leurs compétences. Il a été fait majoritairement état d'un besoin de mise à disposition de personnel de services techniques et d'équipements techniques pour réaliser des travaux d'entretien de la voirie et d'espaces verts.

Pour satisfaire ce besoin, les EPCI pourraient envisager de conclure un accord-cadre à bons de commande pour des prestations diverses de voirie, d'entretien d'espaces verts et éventuellement de bâtiments permettant aux communes de disposer de ces prestations quand elles le souhaitent. Cette offre de prestations pourrait ainsi compléter utilement celle du département davantage centrée sur l'achat de fournitures.

⁴⁵ Via une délégation au département, à des structures de type syndicat mixte ou bien constitution d'une entente intercommunale (art. L. 5221-1 CGCT) sur des sujets ciblés.

2.2.2 Des évolutions à envisager pour une meilleure cohérence des politiques publiques

L'organisation des transports gérée en commun à l'échelle départementale, la création d'une agence de développement économique pour le Nord Franche-Comté ou l'expertise de services mutualisés (département, AUTB, Belfort Tourisme, etc.) illustrent la capacité des collectivités du Territoire de Belfort à faire prévaloir un principe de solidarité territoriale et à rechercher une meilleure utilisation des ressources existantes, malgré des difficultés inhérentes au fonctionnement de ces coopérations.

Pareille recherche de l'intérêt commun devrait être systématisée et prévaloir en particulier pour la gestion des déchets et de l'eau, domaines où les collectivités locales et leurs EPCI, malgré d'évidentes interdépendances - à l'échelle départementale ou de l'aire urbaine -, peinent à s'accorder. En matière d'action économique aussi, au-delà des initiatives communes déjà à l'œuvre, les intercommunalités de l'aire urbaine doivent s'efforcer de rapprocher leurs positions.

2.2.2.1 Des solutions à concevoir à l'échelle du Territoire de Belfort

Dans le domaine des déchets : développer une politique de tri et de prévention commune

Compte tenu du contexte et des enjeux rappelés plus haut dans le rapport, la politique de gestion des trois intercommunalités gagnerait en efficacité si elle faisait l'objet dans sa mise en œuvre d'une coopération à plusieurs niveaux.

En premier lieu, la CCST et le SMICTOM doivent, comme GBCA depuis 2020 et en conformité avec les dispositions du code des collectivités territoriales et des statuts du syndicat, assurer le transfert au SERTRID des opérations de tri préalable au traitement. Cette mission n'étant pas exercée en régie par les deux EPCI concernés, son transfert ne serait donc pas synonyme de mutation profonde ou de remise en cause pour ces deux collectivités. Le syndicat devrait pouvoir exercer la compétence en reprenant à son compte les contrats de prestations afférents et en renforçant la coopération initiée avec le SMICTOM d'Alsace centrale.

Le plein exercice de la compétence traitement par le syndicat doit être l'occasion de professionnaliser la fonction achats et ventes de matériaux afin d'améliorer les débouchés et de développer les filières de reprise des déchets recyclables en bénéficiant d'un effet de masse induit par la mutualisation. La constitution d'une équipe dédiée et compétente de négoce serait synonyme d'une plus-value et susceptible de compenser les éventuelles pertes de financement des éco-organismes résultant d'une performance dégradée dès lors qu'elle serait mesurée à un niveau départemental. Sur ce dernier point, la chambre relève que le caractère certain d'une perte n'est pas étayé en l'absence d'analyse des projections de versement des participations des éco-organismes. La réalisation de cette étude suppose que les données prises en compte dans le calcul des participations soient enfin partagées. Au demeurant, le portage du contrat avec les éco-organismes n'est pas un corollaire obligatoire à l'exercice de la compétence traitement. En effet, les collectivités en charge de la collecte peuvent continuer à contractualiser individuellement avec les éco-organismes.

La chambre recommande donc aux trois collectivités, selon la méthode proposée par le SMICTOM, de procéder par étapes à la mise en place d'une gestion mutualisée de la compétence tri préalable au traitement, en commençant par réaliser un état des lieux de leur gestion, de diagnostiquer les impacts du plein exercice de la compétence traitement par le SERTRID avant d'arrêter les modalités de sa mise en œuvre.

Recommandation n° 1 : A CCST : Procéder au transfert au SERTRID des opérations de tri préalable au traitement, en conformité avec les dispositions du code des collectivités territoriales et des statuts du syndicat

En second lieu, une gestion commune des déchèteries, portée par le syndicat, permettrait au Territoire de disposer de la taille critique nécessaire pour réussir les transformations imposées par les objectifs nationaux relatifs au développement de l'économie circulaire. La souplesse d'accès à ces équipements, attendue par les usagers confrontés aux frontières intercommunales sur un territoire restreint, serait possible avec cette mutualisation qui mettrait fin à un maillage jugé (ou ressenti) artificiel. Une gestion commune des déchèteries permettrait potentiellement des économies d'échelle grâce, d'une part, à une rationalisation des coûts de fonctionnement induite par la mutualisation des moyens et, d'autre part, à une plus-value sur les recettes de commercialisation des matières.

Surtout, dans un contexte où l'augmentation des volumes collectés et la multiplication des filières à responsabilité élargie des producteurs donne une dimension nouvelle à la recherche de débouchés et complexifie la gestion des déchèteries, une professionnalisation de la commercialisation des matières recyclables est requise. Le dimensionnement d'un service composé d'experts en négoce sera plus aisé à l'échelle d'un réseau unique de déchèteries. En outre, le développement du réemploi doit être un objectif prioritaire. Les volumes de matières détournées par ce biais restent encore marginaux, alors qu'il est une des voies à privilégier pour des raisons tant financières qu'environnementales. L'adossement plus systématique aux déchèteries de ressourceries et d'ateliers de réparation est une bonne pratique qui doit être encouragée. Dans le cadre d'une gestion unifiée de leurs déchèteries, les 3 EPCI pourraient décider de dédier un ou deux sites à la promotion du réemploi et de la réparation, à l'image de ce qui se fait dans certains territoires pionniers (Grand Besançon) ou en prenant exemple sur des projets pilotes accompagnés par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (SMICVAL en Gironde).

Recommandation n° 2 : A CCST : Se rapprocher des deux autres EPCI, en liaison avec le SERTRID, pour mettre en œuvre une gestion commune des déchetteries à l'échelle départementale.

En troisième lieu, le plein exercice de la compétence traitement par le SERTRID devra s'accompagner d'une concertation plus étroite entre ses membres en matière de politique de prévention. En effet, les performances du tri influent en partie sur les conditions tarifaires de reprise des matériaux recyclés. Or ces performances sont intrinsèquement liées aux comportements des usagers qui sont l'objet central des politiques de prévention. Le syndicat, étant déjà en charge du tri du Grand Belfort, est destiné à assurer la gestion de la compétence

pour tous ses membres. Il est impératif que les actions de prévention menées par chacun des EPCI membres soient concertées avec lui.

Recommandation n° 3 : A CCST : Se rapprocher des deux autres EPCI, en liaison avec le SERTRID pour mieux articuler les politiques de prévention

En l'absence d'un transfert effectif du volet tri préalable au traitement, le SERTRID est resté cantonné à la gestion d'un équipement d'incinération. L'exercice de la mission traitement dans sa globalité permettra au syndicat de se positionner comme un acteur majeur de la gestion des déchets à l'échelle du Territoire de Belfort.

Dans le domaine des déchets : améliorer la valorisation énergétique des déchets du territoire

Les trois établissements intercommunaux, membres fondateurs du SERTRID, doivent également œuvrer de concert afin de remédier à la sous-valorisation de l'usine de Bourogne et d'augmenter les recettes tirées par le syndicat de la vente d'énergie. Actuellement, la chaleur produite par cet équipement n'est exploitée que très partiellement sous-forme de vente d'électricité, sans valorisation de la chaleur résiduelle.

Le développement d'un réseau de chaleur alimenté par l'usine de Bourogne permettrait d'inscrire l'activité du syndicat dans une démarche environnementale avec la valorisation d'une énergie peu carbonée et lui permettrait de diversifier ses recettes. Par ailleurs, la qualification d'UVE qui en découlerait serait synonyme pour le SERTRID d'un renforcement de son attractivité et d'un positionnement plus favorable vis-à-vis de partenaires extérieurs, du fait d'un taux réduit de taxe générale sur les activités polluantes⁴⁶. Au surplus, l'énergie commercialisée à partir d'un réseau de chaleur constitue une solution économiquement avantageuse pour les usagers (tarif de vente moindre que ceux constatés pour les énergies fossiles) et est gage d'une plus grande stabilité face aux prix fluctuants du marché de l'énergie.

Plusieurs études de faisabilité réalisées à l'initiative du SERTRID ont identifié un potentiel de raccordement de zones d'activité et d'habitations, tant en direction de Belfort que de Montbéliard. La chambre invite les EPCI membres du SERTRID à poursuivre ces démarches qui, outre leur intérêt environnemental, peuvent contribuer à une consolidation de la situation financière du syndicat.

Recommandation n° 4 : A CCST : Étudier, avec les autres membres du SERTRID les moyens de diversifier ses recettes en valorisant mieux la chaleur produite par l'usine de Bourogne.

⁴⁶ La France a adopté une politique fiscale visant à dissuader l'enfouissement et l'incinération des déchets sans une valorisation énergétique présentant un niveau de rendement satisfaisant. Ainsi l'évolution des taux de Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) entre 2020 et 2025 est nettement plus importante pour les installations de traitement thermique des déchets à faible valorisation énergétique (taux de rendement inférieur à 65%). En effet, alors que la hausse de TGAP est de 67% pour les installations les plus vertueuses, elle est doublée pour les installations dont le rendement énergétique est jugé insuffisant.

2.2.2.2 Des solutions devant être envisagées à l'échelle du Nord Franche-Comté

Dans le domaine de l'économie

Malgré des initiatives communes relevées plus haut dans le rapport (§2.2.1.2) les politiques économiques des EPCI restent marquées par une concurrence dans la recherche de maximisation de leurs ressources fiscales et par un certain cloisonnement lié à la spécialisation économique des territoires (automobile dans le pays de Montbéliard, énergie et matériel de transports dans le Territoire de Belfort), en dépit d'évidents intérêts partagés (le bassin d'emploi est commun, l'éco-système de l'hydrogène en construction concerne tout le Nord Franche-Comté, les zones d'activité tendent à se remplir, invitant à une meilleure coordination). La chambre avait également relevé, dans son rapport sur les sociétés d'économie mixte Sem Sud et Sodeb, la pluralité des outils de portage immobilier intervenant sur le département et la multiplicité des relations conventionnelles entre les nombreuses sociétés contrôlées par les collectivités (voir en annexe n°9, la galaxie des sociétés créées par les collectivités du Territoire de Belfort).

Même si les collectivités du pôle métropolitain ont l'habitude de partager sur des enjeux économiques du territoire qu'elles partagent (développement de l'hydrogène, du numérique), notamment dans le cadre du programme Territoire d'industrie co-piloté par GBCA et PMA, les bases d'une stratégie de développement commune à l'échelle de l'aire urbaine restent à définir. La chambre note à cet égard qu'une étude visant à aider les EPCI à définir une vision partagée des enjeux du Nord Franche-Comté et à élaborer une stratégie opérationnelle commune a été lancée en 2021 par le Pôle Métropolitain.

Dans l'exposé des motifs de cette étude, les membres du Pôle relèvent que de nombreux opérateurs publics et privés contribuent au développement économique et touristique du Nord Franche-Comté⁴⁷ mais qu'il « n'existe, pour l'heure, pas de logique d'ensemble ni de stratégie concertée de développement économique et touristique du territoire et que ces instances ne sont que rarement structurées à l'échelle du Pôle métropolitain, alors que les composantes du Pôle partagent un certain nombre d'enjeux communs en matière de développement économique et touristique ». Ils notent par ailleurs que si des synergies existent entre les acteurs publics et privés, celles-ci restent rares⁴⁸ et que les espaces de partage d'une ambition commune « relèvent plutôt du bon relationnel entre acteurs que d'une position commune clairement revendiquée et affichée ». La chambre relève d'ailleurs que dans le Nord Franche-Comté, un contrat de relance et de transition écologique a été élaboré et signé par l'État séparément avec chaque EPCI. A contrario, d'autres territoires porteurs d'un projet de développement commun, comme le pôle métropolitain du Pays de Brest, ont été les seuls interlocuteurs de l'Etat pour la conclusion du CRTE, témoignant de l'existence d'une vision et d'une stratégie partagée, au-delà des frontières administratives des intercommunalités.

⁴⁷ EPCI, Agence de développement économique Nord Franche Comté, SEM, Aire Urbaine Investissement, Offices de tourisme et missions touristiques chambres consulaires, clusters, Club Affaire Nord Franche Comté, etc.

⁴⁸ Club des entrepreneurs dans le Sud Territoire, démarches Territoire d'innovation et Territoire d'industrie.

Sans présumer des axes de travail qui seront retenus conjointement au terme de l'étude en cours, la recherche d'une meilleure coordination des stratégies d'implantations et d'accompagnement des entreprises dans les zones d'activités devrait logiquement faire partie des axes de travail communs prioritaires du pôle métropolitain, dans un contexte de disponibilités foncières limitées (dans le territoire du Grand Belfort, tous les terrains viabilisés sont occupés) et de l'objectif national de « zéro artificialisation » des sols.

La chambre encourage les collectivités à poursuivre les initiatives engagées au sein du pôle métropolitain et à se doter d'un plan d'actions économiques concerté. De manière générale, le pôle métropolitain devrait avoir un rôle de coordination des stratégies de développement pour éviter des concurrences sur les mêmes champs de spécialisation.

2.2.2.3 Des solutions qui doivent être réfléchies à l'échelle du Nord Franche-Comté

Dans le domaine des déchets

Le principal enjeu à l'échelle de l'aire urbaine est de rechercher la meilleure articulation possible entre les équipements de traitement du Pays Montbéliard Agglomération (PMA) et ceux du Territoire de Belfort.

En effet, l'usine d'incinération des déchets de Bourogne, équipement majeur en matière de traitement des déchets du Territoire de Belfort, dont le SERTRID a la responsabilité, est en sous-activité depuis sa construction et présente un vide de four important avec, en 2020, une capacité maximale de traitement de 85 000T/an mais des volumes entrants de 65 649 tonnes. Pour pallier au vide de four, le syndicat a noué de nouveaux partenariats en développant des conventions de prestations de traitement, passées dans un cadre concurrentiel, avec des clients extérieurs au département⁴⁹. Ces nouveaux gisements, qui représentaient 35% environ des volumes d'ordures ménagères entrants en 2020, ne suffisent pas néanmoins à couvrir le vide de four de l'usine d'incinération, amené à s'aggraver avec notamment l'extension de la consigne de tri des emballages et le tri à la source des bio déchets. Au demeurant, ils n'offrent pas une garantie sur la durée.

Une collaboration avec PMA a donc récemment été recherchée dans la perspective de la fin de vie des deux fours de l'usine d'incinération de Montbéliard à l'horizon 2023. L'usine d'incinération de Bourogne, située en proximité géographique de Montbéliard, dispose d'une capacité suffisante pour absorber les flux du Pays Montbéliard qui sont amenés à fortement diminuer avec la mise en place d'une tarification incitative et le déploiement de la collecte séparée des bio déchets dans cette agglomération. Plusieurs scénarios sont étudiés par PMA, dont celui de la rénovation d'un des deux fours et celui d'une fermeture de l'usine de Montbéliard accompagnée d'un transfert des déchets à incinérer à l'usine de Bourogne. Ce deuxième scénario, qui optimiserait les infrastructures existantes, semble d'un point de vue économique et environnemental le plus avantageux selon les conclusions de plusieurs études (étude comparative menée par la direction régionale des finances publiques, analyse de l'ADEME). PMA pourrait prendre sa décision fin 2021, après analyse des conditions financières, juridiques et de gouvernance d'une coopération avec le SERTRID. Quelle que soit

⁴⁹ Sytevom, Sytraval, SM4, Smictom Alsace centrale.

la solution retenue par l'agglomération, celle-ci doit rechercher un juste équilibre entre l'utilité publique de la solution et son impact financier et environnemental, dans l'esprit de la jurisprudence du juge administratif relative aux déclarations d'utilité publique⁵⁰.

La chambre recommande aux EPCI membres du SERTRID de faciliter la conclusion d'un partenariat avec PMA mutuellement avantageux pour les deux territoires.

Recommandation n° 5: A CCST : Envisager un partenariat avec PMA pour établir les conditions avantageuses pour chaque partie d'un traitement des flux de déchets de l'agglomération montbéliarde par le SERTRID.

Dans le domaine de l'eau

Les EPCI doivent poursuivre les différentes démarches qu'ils ont initiées dans le cadre de leur plan d'actions formalisé avec les services de l'état et qui contribuent à la sécurisation de la ressource. Parallèlement, une dynamique de travail conjointe semble relancée sur le territoire avec le renouvellement de la commission locale de l'eau (arrêté préfectoral du 10 mars 2021) du SAGE Allan et le positionnement du pôle métropolitain sur la thématique eau. La CLE a notamment établi un planning d'élaboration du contrat de bassin et du PAPI, documents qui définissent les programmes d'actions contractuels avec leurs modalités de financement. Cependant, la question du périmètre à retenir pour l'élaboration du PAPI et de la structure porteuse pour sa mise en œuvre reste à clarifier. Le pôle métropolitain qui s'était positionné au début de l'année 2021 pour porter l'élaboration du PAPI à l'échelle du Nord Franche-Comté suite au retrait de l'EPTB Saône Doubs, semble compter néanmoins sur un portage provisoire par l'EPTB dans l'attente de la constitution d'une structure porteuse disposant d'un ancrage plus local que l'établissement de bassin, et de capacités techniques et financières adaptées.

Le Pôle métropolitain s'est également vu confier par ses membres le portage d'une étude stratégique sur la sécurisation en eau potable du Nord Franche-Comté ainsi que la mission de coordination des politiques de l'eau de ses membres. Pourtant, la chambre a relevé qu'il ne disposait pas actuellement des moyens humains et techniques pour mener à bien des missions d'expertise dans ce domaine. Le pôle métropolitain a d'ailleurs confirmé qu'à ce jour il n'avait lancé aucune des études prévues. Aussi, la chambre invite les trois EPCI à s'engager sans attendre dans l'élaboration du PAPI, dans la réalisation de l'étude sur la structure porteuse du PAPI et sur la réalisation d'un schéma de sécurisation de l'alimentation en eau potable à l'échelle du Nord Franche-Comté. Les EPCI devront également dans le cadre du SAGE Allan

⁵⁰ Les juridictions administratives ont forgé depuis la jurisprudence du Conseil d'Etat du 28/05/1971, « Ville Nouvelle Est » une technique de contrôle, notamment pour l'examen des déclarations d'utilité publique des opérations et ouvrages, basée sur la théorie dite du bilan « coûts/avantages ». Il s'agit, pour le juge administratif, de peser, dans chaque cas, les avantages et les inconvénients de l'opération faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique. L'intérêt d'une opération doit, donc, être mis en balance avec ses aspects négatifs à savoir l'atteinte à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social. De nouveaux paramètres dans l'appréciation des inconvénients d'une opération ont, par la suite été retenus par le juge administratif, dont celui des impératifs environnementaux (CE, 15/04/2016, Fédération nationale des associations d'usagers des transports et autres).

élaborer le contrat de bassin signé pour trois ans pour pouvoir bénéficier des financements de l'agence de l'eau et des autres financeurs (l'État par exemple).

Ces études doivent constituer le socle d'une politique globale et partagée de la gestion de l'eau prenant en compte les enjeux du changement climatique et de la vulnérabilité accrue du territoire, déclinée selon les deux axes de la prévention des inondations et de la sécurisation de la ressource en eau.

Pour la mise en œuvre de la GEMAPI, l'échelle pertinente est celle du bassin versant de l'Allan. L'interaction entre la politique de gestion des milieux aquatiques et de la préservation des inondations pourrait être en faveur d'un transfert de l'intégralité de la compétence GEMAPI par chacun des EPCI au profit d'un EPAGE qui assurerait le portage des actions à déployer dans le cadre du futur PAPI et la gestion des digues. La constitution d'un EPAGE à l'échelle du bassin versant de l'Allan disposant de l'intégralité de la compétence GEMAPI et de certaines missions optionnelles visées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement (réseau de suivi de la qualité des cours d'eau par exemple) devrait faire l'objet d'une analyse afin d'apprécier ses avantages en matière de rationalisation de la gouvernance et d'efficacité opérationnelle. Parmi ses avantages présumés, un EPAGE constitué sur le périmètre du bassin versant permettrait de disposer d'une gouvernance locale, gage d'une plus grande efficacité que celle offerte par l'EPTB Saône Doubs, établissement auquel n'adhère que PMA et dont le vaste périmètre ne favorise pas l'implication des acteurs locaux. Une telle structure permettrait également d'associer le département, acteur historique impliqué dans ces missions et qui pourrait jouer un rôle péréquateur au titre de la solidarité territoriale mais aussi dans la gouvernance pour limiter les concurrences entre les territoires.

Le deuxième axe qui constitue la politique de sécurisation de la ressource en eau devrait se traduire par l'élaboration d'un schéma de sécurisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire du Nord Franche-Comté. Ce schéma devrait établir un diagnostic global, définir les orientations stratégiques à 10 ans et identifier les investissements structurants à réaliser, classés par niveau de priorité. Le périmètre de ce schéma doit s'étendre au-delà de l'aire urbaine aux communes de la Haute Saône (Communauté de Communes de Rahin et Chérimont par exemple) avec lesquelles des interdépendances existent et qui ont été identifiées dans le futur SDAGE 2022-2027 comme zones en déficit quantitatif au même titre que la Savoureuse et la prise d'eau de Mathay, et sur le territoire desquelles se trouve le bassin de Champagny. De la même manière, les barrages implantés en amont de PMA sur le Doubs ont un impact sur le débit du Doubs et par conséquent sur l'approvisionnement en eau, ce qui nécessite peut-être de les intégrer dans le périmètre du schéma.

Eu égard aux interactions entre la prévention des inondations, la restauration des zones humides et la sécurisation de la ressource en eau, un EPAGE pourrait non seulement assurer la maîtrise d'ouvrage des actions du PAPI mais également un rôle d'animation du contrat de bassin et du plan de gestion de la ressource en eau de la Savoureuse, et de coordination des actions menées par les EPCI sur le volet sécurisation de la ressource. Cette vision globale de la gestion de l'eau apparaît d'autant plus cruciale que la préservation et la restauration des zones humides et des milieux aquatiques ont un impact bénéfique non seulement sur la lutte contre les inondations mais également sur la reconstitution des nappes alluviales, et sur la qualité écologique de la ressource. De plus, les travaux de restauration morphologique qui sont des opérations complexes à mener peuvent impacter les champs de captage et nécessiter pour les EPCI engageant ces travaux de recourir provisoirement à d'autres solutions

d'approvisionnement pendant la durée des travaux avec le cas échéant des frais supplémentaires d'achat d'eau alors même que les travaux de restauration bénéficient à l'ensemble du territoire. Les différentes actions visant à préserver la ressource en eau sont donc susceptibles d'impacter les flux d'achat et de vente d'eau entre EPCI et par conséquent leurs ressources financières qui sont ensuite affectées au service d'alimentation en eau potable et notamment aux investissements de rénovation des réseaux.

La coordination des actions des différents maîtres d'ouvrages intervenant sur un même bassin apparaît comme la condition nécessaire d'une politique rationnelle de la gestion de l'eau. Une telle coordination pourrait être assurée par un EPAGE. Par ailleurs, la constitution d'un EPAGE contribuerait à la mutualisation des moyens financiers et humains indispensable pour disposer de l'expertise technique nécessaire sur ces thématiques complexes et d'une capacité financière adaptée pour faire face aux très importants investissements à venir (voir plus haut dans le rapport).

Les EPCI assurant la maîtrise d'ouvrage des actions arrêtées sur la base des orientations du schéma de sécurisation de l'alimentation en eau potable du Nord Franche-Comté devront néanmoins définir les modalités de financement de chaque action en tenant compte des capacités contributives de chaque EPCI et de la solidarité financière nécessaire pour éviter les rapports de force entre collectivités disposant de capacités en eau excédentaires et celles en situation de déficit et atteindre des objectifs collectifs. En effet, certains investissements peuvent s'avérer conséquents, comme en témoigne le coût estimatif des travaux annoncés pour réaliser les raccordements nécessaires pour l'utilisation de la ressource de Champagny (25 M€). Le bassin de Champagny, qui pourrait constituer à terme une ressource de secours pour alimenter les agglomérations de Belfort et Montbéliard, nécessitera des arbitrages au regard des conflits d'usage. De plus, la vulnérabilité de cette eau superficielle aux pollutions engendrera des coûts supplémentaires pour la mise en place d'une solution de traitement et constitue une réelle fragilité. Chaque solution proposée dans le cadre de la démarche d'élaboration du schéma de sécurisation de l'alimentation en eau potable du Nord Franche-Comté devra donc faire l'objet d'un bilan coût/avantage pour que les EPCI puissent décliner de manière opérationnelle la stratégie qu'ils auront définie dans ce schéma.

Enfin, les intercommunalités du Nord Franche-Comté doivent pleinement intégrer les objectifs de préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire. La protection des masses d'eau souterraines désignées à fort enjeu pour la satisfaction des besoins en eau potable, qualifiées de ressources stratégiques pour les générations futures et identifiées dans les SDAGE (2016-2021) et (2022-2027) que constituent les alluvions de l'Allan, la Savoureuse et les Cailloutis de Sundgau, impose que les EPCI adoptent dans leur document de planification (PLUI, PLU) des prescriptions cohérentes avec l'objectif de protection. La recherche du bilan coût/avantage doit guider les élus dans chacune de leur décision susceptible d'avoir un impact sur la ressource en eau et sur les milieux naturels. Cette convergence nécessaire entre la politique d'aménagement du territoire et de gestion de l'eau devrait faire l'objet elle aussi d'une concertation à mener à l'échelle du Nord Franche-Comté. À cet égard, la question stratégique de l'implantation de nouvelles zones d'activités et de la spécialisation de ces zones sur le territoire mériterait d'être débattue à la lumière des enjeux de la politique de l'eau et de la solidarité territoriale pour éviter que les différents EPCI ne cherchent à tout prix à attirer des investisseurs pour des raisons fiscales en méconnaissant les risques de fragilisation de la ressource en eau.


ANNEXES

Annexe n° 1. CCST : Vue d'ensemble du budget principal.....	53
Annexe n° 2. La pyramide de hiérarchisation des modes de traitement	55
Annexe n° 3. Vente et achat d'eau en 2020 en volume et en coût	56
Annexe n° 4. La gestion de l'eau : acteurs et instruments (1).....	57
Annexe n° 5. La gestion de l'eau : acteurs et instruments (2).....	58
Annexe n° 6. Mise en œuvre de la politique de prévention des inondations.....	61
Annexe n° 7. Répartition des prélèvements dans la vallée de la Savoureuse.....	63
Annexe n° 8. Rivières du bassin versant de l'Allan	64
Annexe n° 9. Schéma organisationnel des sociétés liées à la SODEB.....	65

Annexe n° 1. CCST : Vue d'ensemble du budget principal

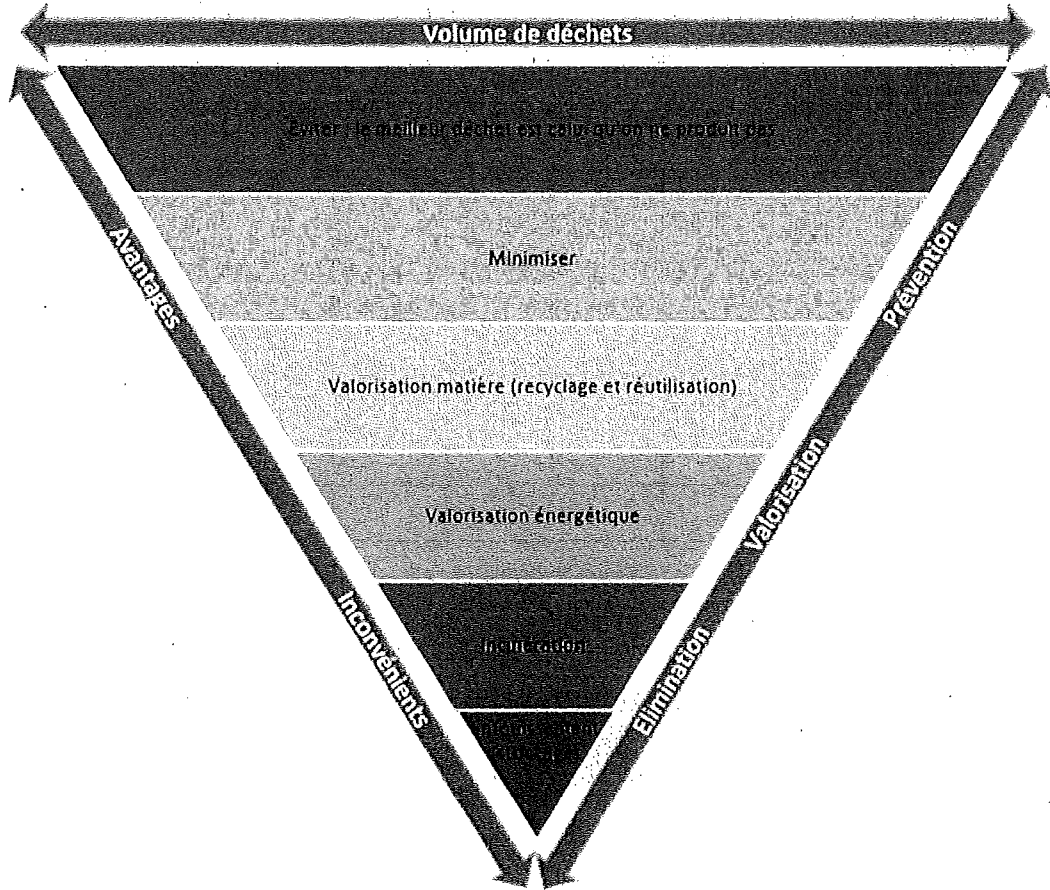
en €	2018	2019	2020
<i>Produits de gestion (A)</i>	6 022 775	6 530 209	7 276 209
<i>Charges de gestion (B)</i>	5 251 281	5 516 439	5 980 624
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	771 494	1 013 770	1 295 584
<i>+/- Résultat financier</i>	-164 340	-172 530	-161 455
<i>- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux</i>	264 147	129 202	708 817
<i>+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)</i>	-167	0	374 458
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	82 855	59 925	53 865
= Epargne brute	425 695	771 963	853 635
<i>en % des produits de gestion</i>	7,1%	11,8%	11,7%
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	380 465	461 728	484 107
= Epargne nette (C)	45 230	310 235	369 528
<i>Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	333 395	281 559	130 808
= Financement propre disponible (C+D)	378 625	591 793	500 337
<i>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	650 607	621 030	547 318
<i>- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation</i>	531 616	514 636	414 149
<i>- Participations et inv. financiers nets</i>	1 104 574	313 194	598 245
<i>+/- Variation autres dettes et cautionnements</i>	140	100	-140
Total investissement E	2 286 937	1 448 961	1 559 571
= Besoin de financement propre (C+D-E)	-1 908 312	-857 167	-1 059 235
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	1 970 000	500 000	1 448 550
<i>Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	8 536 098	8 574 270	9 538 853
Capacité de désendettement BP (dette Budget principal net /CAF brute du BP)	20,1	11,1	11,2
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	9,4	15,0	12,2

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 30/09/2022
Reçu en préfecture le 30/09/2022
Affiché le 
ID : 090-249000241-20220922-2022_06_02A;AU

Source : Données ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2. La pyramide de hiérarchisation des modes de traitement



Annexe n° 3. Vente et achat d'eau en 2020 en volume et en coût

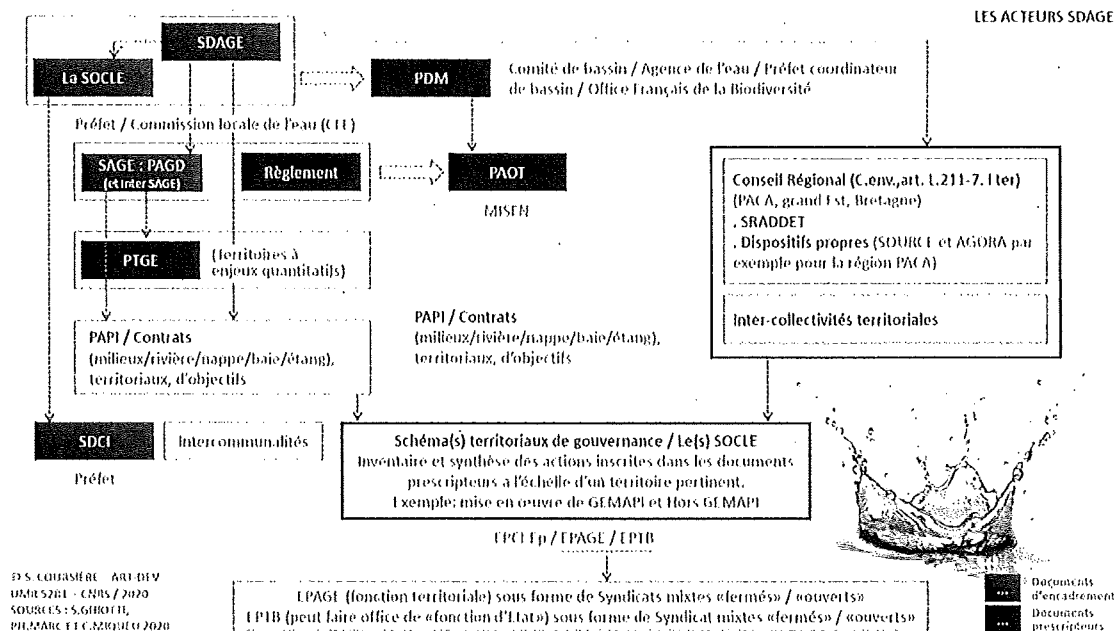
2020 Volume en m3	PMA	SI St Nicolas	SIE Champagne y	SIE Giromagny	SIAEP Bréchaumont	SIE Champagney (secteur Auxelles)	SIAEP de la Doler (secteur Mortzwiller/ III champs)	GBCA	Total
<i>Achat en m3</i>									
Grand Belfort Communauté d'agglomération	1 467 407	147 059	219 136	31 442	15 082				1 880 126
SIE Giromagny						4 032			4 032
SI Saint Nicolas							6 530		6 530
<i>Vente en m3</i>									
SIE Giromagny								31 442	31 442
CCST								761	761

Source : données Agence de l'eau RMC – Délégation Besançon

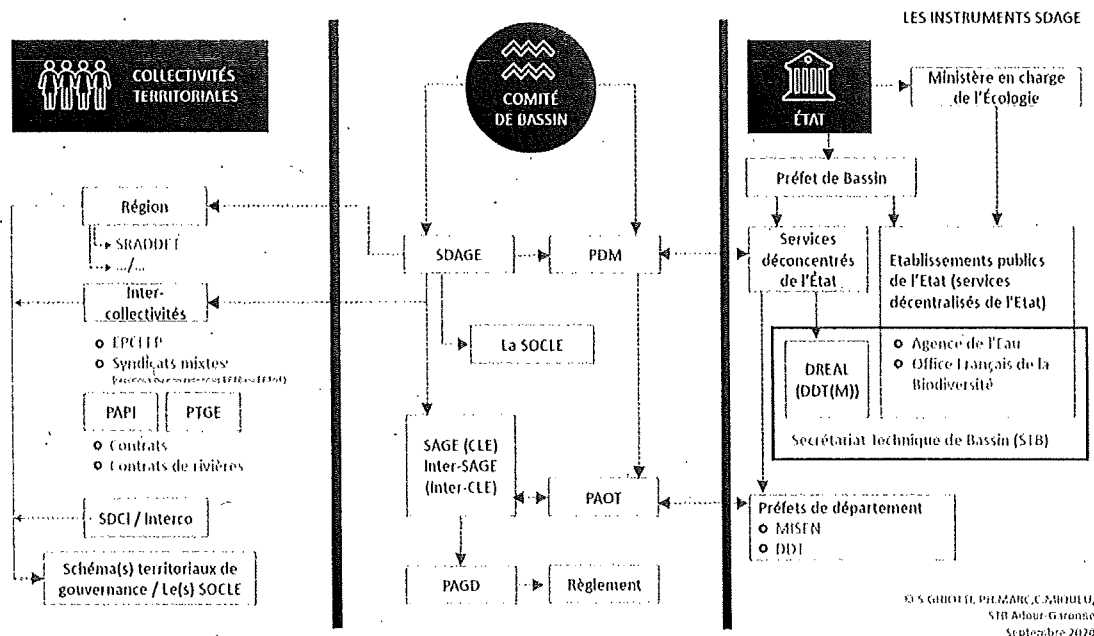
Achat d'eau par GBCA en 2020 coût en € TTC	PMA	Syndicat de Champagney	Syndicat de Giromagny	Syndicat de Saint Nicolas	Syndicat de Bréchemont
GBCA achète à	1 283 868	195 734	34 167	154 857	17 419

Source : Compte de gestion 2020 budget annexe eau GBCA

Annexe n° 4. La gestion de l'eau : acteurs et instruments (1)



Source : Cabinet d'avocats Philippe MARC



Source : Cabinet d'avocats Philippe MARC

Annexe n° 5. La gestion de l'eau : acteurs et instruments (2)

Les ressources en eau font l'objet d'une gestion intégrée par bassin hydrographique (7 bassins métropolitains : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie et 5 bassins d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte).

Pour chaque bassin, le Comité de bassin adopte les grandes orientations dans le cadre des politiques nationales et européennes de l'eau. Cette assemblée, composée d'une représentation large de toutes les catégories d'acteurs de l'eau, pilote l'élaboration du SDAGE du bassin.

Les Agences de l'eau, principaux organes de financement de la politique de l'eau dans les bassins, assurent avec les services déconcentrés de l'Etat (DREAL de bassin) et l'Office français de la biodiversité (OFB), le secrétariat technique pour l'élaboration du SDAGE. Elles agissent dans chaque bassin pour concilier la gestion de l'eau avec le développement économique et le respect de l'environnement.

LE SDAGE, outil de planification à l'échelle des bassins hydrographiques

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) "type" est un document de planification élaboré pour chaque bassin et organisé en 3 axes :

- il définit les orientations permettant de satisfaire les grands principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- il fixe ensuite les objectifs de qualité et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin : cours d'eau, plan d'eau ; nappe souterraine ; estuaires ; eaux côtières ;
- il détermine enfin les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques, afin de réaliser les objectifs fixés

Le SDAGE est complété par un programme de mesure (PDM appelé aussi plan d'actions), application opérationnelle du SDAGE, qui identifie les principales actions à conduire d'ici 2021 pour atteindre les objectifs fixés. Le programme de mesures 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée identifie le sous bassin de Belfort sur lequel des actions sont nécessaires pour résorber les déséquilibres quantitatifs. Le PDM prévoit un certain nombre d'actions à mettre en œuvre sur la Savoureuse, la Bourbeuse, l'Allan et l'Allaine.

Le SDAGE 2022-2027 Rhône-Méditerranée a ciblé trois enjeux majeurs : la gestion équilibrée de la ressource en eau dans le contexte de changement climatique, la lutte contre les pollutions par les substances dangereuses et la restauration des cours d'eau en lien avec la réduction de l'aléa inondation. Ces grandes orientations doivent se décliner dans le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE).

Le SAGE, outil de planification à l'échelle des sous-bassins hydrographiques

Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est un outil de planification locale de l'eau, institué par la loi sur l'eau de 1992, visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Déclinaison du SDAGE à une échelle plus locale, il vise à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture, ...) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités d'un territoire. Délimité selon des critères naturels, il concerne un bassin versant hydrographique ou une nappe. Il repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux. Le SAGE fixe, coordonne et hiérarchise des objectifs généraux d'utilisation, de valorisation et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, ainsi que de préservation des zones humides.

Le SAGE comprend :

- un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) qui fixe les objectifs, orientations et dispositions du SAGE et ses conditions de réalisation,
- un règlement, accompagné de documents cartographiques, qui édicte les règles à appliquer pour atteindre les objectifs fixés dans le PAGD.

Le SAGE Allan

Le SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 a identifié le bassin versant de l'Allan comme territoire nécessitant un SAGE pour atteindre et maintenir durablement le bon état des eaux. Le périmètre du SAGE Allan a été délimité par arrêté inter-préfectoral le 19 septembre 2012 et il a été approuvé par arrêté préfectoral du 28 janvier 2019. Les principaux enjeux auxquels le SAGE Allan devait répondre ont été définis comme suit :

- la gestion quantitative des ressources superficielles et souterraines avec une attention particulière à la sécurisation de la ressource en eau
- l'amélioration et la préservation de la qualité des eaux
- la préservation de la restauration de la qualité des milieux aquatiques en présence d'enjeux de protection contre les inondations
- l'aménagement du territoire comme outil de conciliation des différents usages et de préservation et de restauration de la fonctionnalité des milieux aquatiques et humides

Le PGRE bassin de la Savoureuse

Parallèlement à l'élaboration du SAGE Allan un Plan de gestion de la ressource en eau (PGRE) pour résorber les déficits quantitatifs du sous bassin de la Savoureuse a été défini et approuvé en 2016. Les PGRE sont obligatoires sur les masses d'eau souterraine et sous bassin identifié en déséquilibre dans le SDAGE. Après une phase de diagnostic qui quantifie la ressource disponible, les besoins du milieu et des usages, ce document contractuel définit différents types d'actions à réaliser pour retrouver l'équilibre en concertation avec les acteurs locaux : améliorer le rendement des réseaux de distribution d'eau potable, mieux encadrer

les prélèvements, diversifier les ressources, restaurer les fonctionnalités écologiques des milieux. Le PGRE de la Savoureuse a été intégré aux documents du SAGE Allan (plan d'aménagement et de gestion durable et règlement).

Le contrat de bassin et le PAPI, la déclinaison opérationnelle du SAGE

La mise en œuvre du SAGE s'appuie sur l'élaboration de deux programmes d'actions contractuels : le contrat de bassin et le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI).

Le contrat de bassin définit un programme de travaux sur le volet quantitatif et qualitatif de la ressource en eau au regard des orientations stratégiques arrêtées. Pour chaque action est définie le maître d'ouvrage en charge de la réalisation de l'opération ainsi que les modalités de son financement (principalement l'agence de l'eau avec une majoration du taux d'aide).

Le PAPI définit le programme de travaux sur le volet inondation en définissant de la même manière que pour le contrat de bassin le maître d'ouvrage en charge de l'opération et les modalités de financement (principalement les Fonds Barnier et le programme 181 « Gestion des risques » du Ministère de la Transition Ecologique.

Ces deux documents devraient faire l'objet d'une validation par la commission locale de l'eau du SAGE Allan en décembre 2021. La commission locale de l'eau est l'instance créée spécifiquement pour conduire le SAGE. Il s'agit d'une instance délibérante composée des collectivités territoriales, des usagers, et des représentants de l'Etat, qui ne dispose pas de la personnalité juridique et doit par conséquent s'appuyer sur une structure porteuse pour l'animation et la réalisation des études nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre du SAGE.

Annexe n° 6. Mise en œuvre de la politique de prévention des inondations

Le plan de gestion des risques inondations définit à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique les priorités en matière de gestion des inondations. Ce plan est détaillé au niveau local sur chaque territoire à risque important d'inondation (TRI).

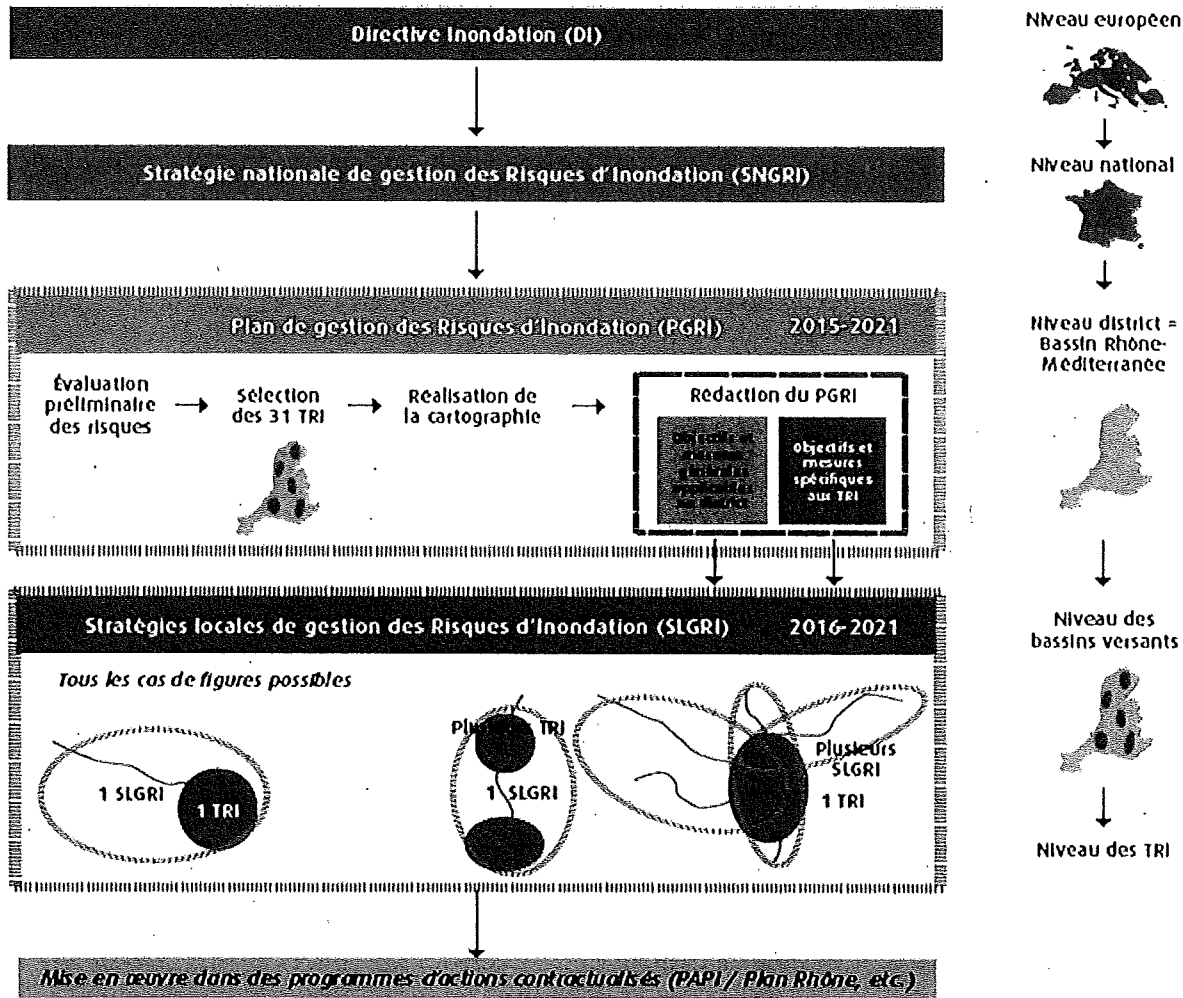
Ce TRI obéit à une logique de priorisation des actions et moyens apportés par l'Etat dans sa politique de gestion des inondations. 31 TRI ont été arrêtés sur le bassin Rhône-Méditerranée dont le TRI de Belfort – Montbéliard le 20 décembre 2013. Le TRI vise à identifier l'ensemble des communes où se concentrent les enjeux les plus importants et au regard des impacts potentiels sur la santé humaine et l'activité économique. Le TRI de Belfort – Montbéliard constitue un pôle économique important avec l'activité industrielle automobile notamment.

Ces TRI doivent faire l'objet d'une stratégie locale de gestion des risques inondations. Le périmètre de la SLGRI de l'Allan correspond à celui du SAGE l'Allan élargi aux 6 communes de l'agglomération de PMA hors SAGE. Cette stratégie locale a été approuvée en décembre 2015 pour une mise en œuvre entre 2016 et 2021. Cette stratégie fixe quatre grands objectifs :

- La connaissance et la sensibilisation au risque inondation
- La réduction des vulnérabilités et l'aménagement du territoire
- La gestion de crise et le retour à la normale
- La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

Les actions opérationnelles à mettre en œuvre ainsi que l'identification des maîtres d'ouvrages seront définies dans le cadre de la commission inondation du SAGE et pourront contribuer à alimenter le futur programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) sur le périmètre de la SLGRI de l'Allan.

La mise en œuvre de cette politique de prévention suit le schéma suivant :

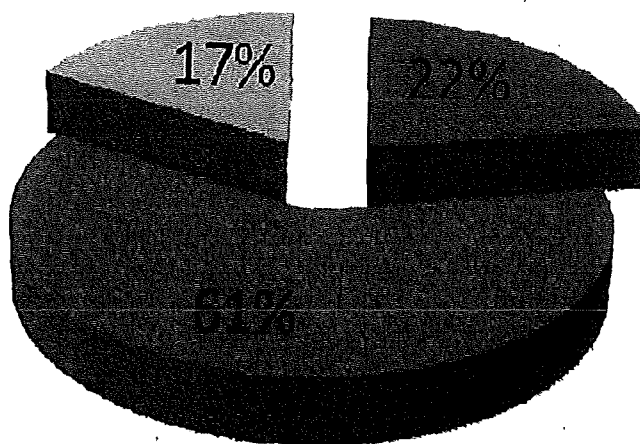


Source : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

Annexe n° 7. Répartition des prélèvements dans la vallée de la Savoureuse

Les gros prélèvements à usage industriels sont tous restitués dans leur quasi intégralité juste après leur usage, ne générant que très peu d'impact quantitatif.

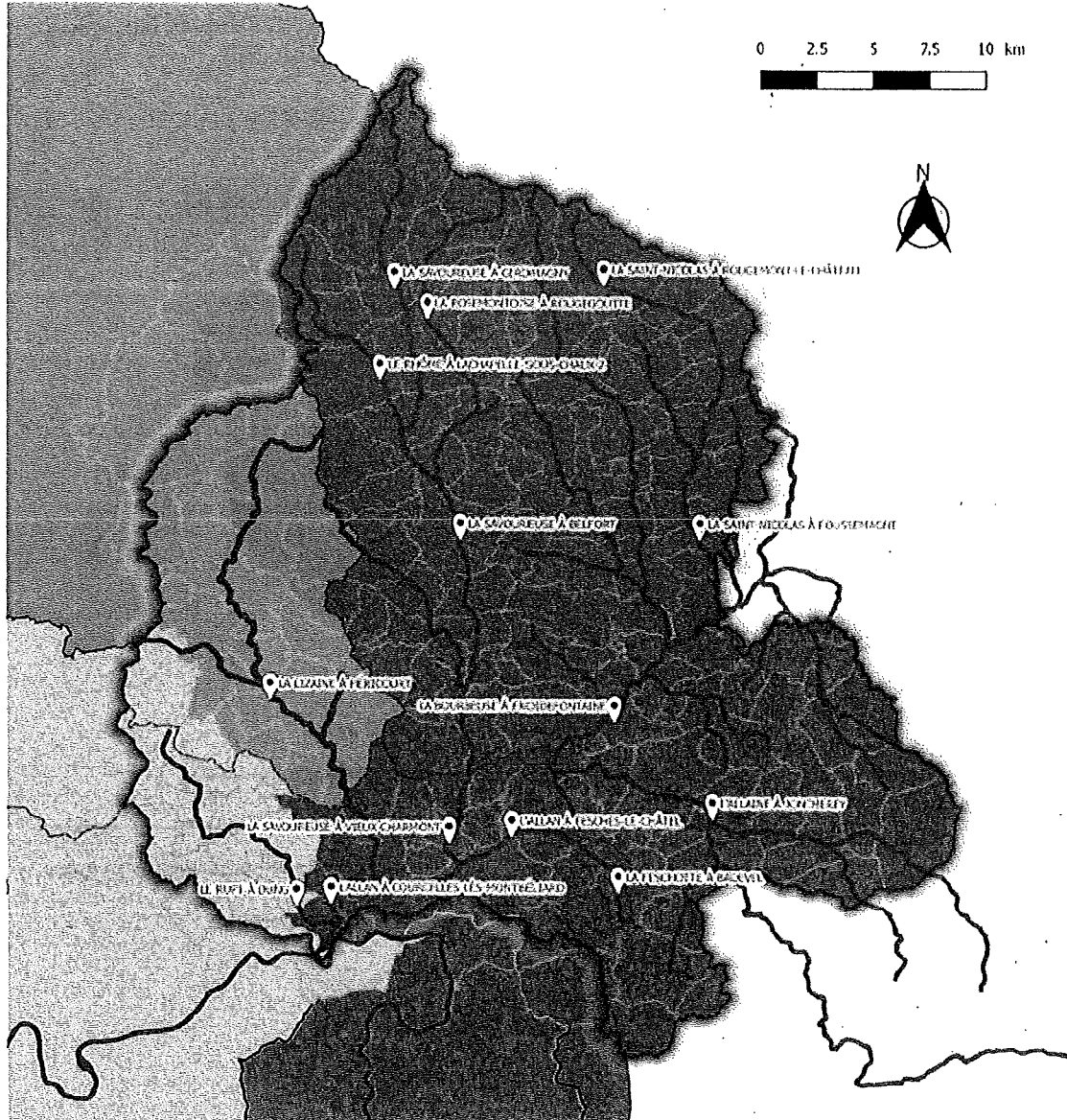
Répartition des prélèvements annuels d'eau dans la vallée de la Savoureuse













- Prélèvements d'eau industrielle 2.2 millions m3/an
- Prélèvements A.E.P 6.2 millions de m3/an
- Incidence estimée des plans d'eau (1.7 millions de m3/an)

Sourcé : SAGE Allan – Etude du cabinet REILE sur l'étude des volumes prélevables de la Savoureuse

Annexe n° 8. Rivières du bassin versant de l'Allan



- | | |
|--|--|
|  Périmètre du SAGE |  Zones d'alerte de l'arrêté cadre sécheresse |
|  Limites départementales |  Nappes et rivières des basses vallées du Doubs et de l'Ognon |
|  Limites communales |  Nappes et rivières du plateau calcaire jurassien |
|  Cours d'eau principaux |  Rivières du bassin versant de l'Allan |
|  Stations hydrométriques du suivi arrêté sécheresse |  Rivières vosgiennes et de la dépression vosgienne |

Source : SAGE Allan

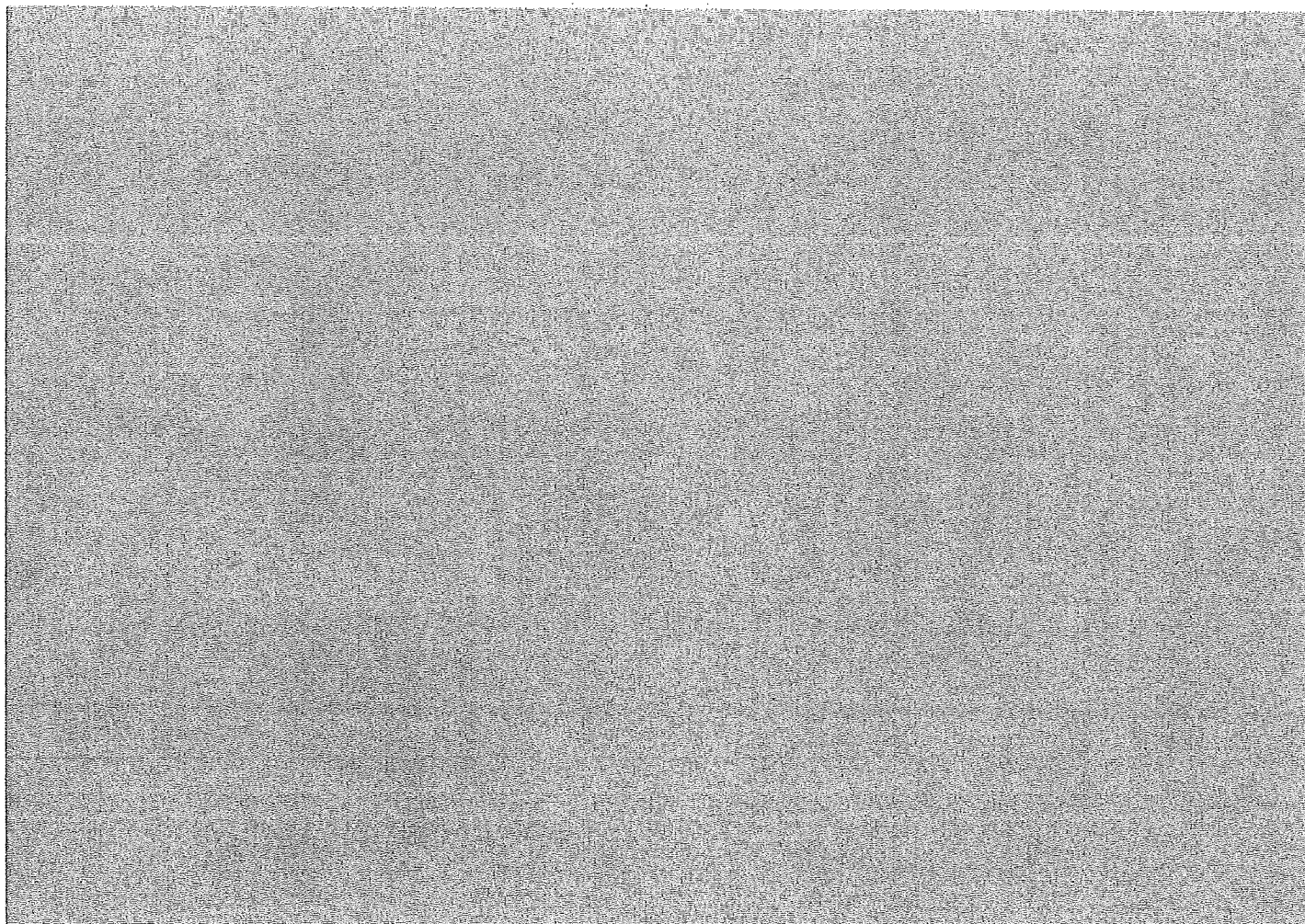
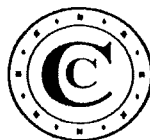
Envoyé en préfecture le 30/09/2022

Reçu en préfecture le 30/09/2022

Affiché le



ID : 090-249000241-20220922-2022_06_02A-AU



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.comptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>



Réponses aux observations de la Chambre régionale des comptes

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

10 JUIN 2022

6A220156

ARRIVEE GREFFE

La Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a, en date du 26 avril 2022, délibéré sur un rapport d'observations définitives portant sur la Communauté de communes du Sud Territoire et sur la ville de Delle, à la suite d'un contrôle ouvert en novembre 2020. Ce rapport fait suite à un rapport d'observations provisoires produit en décembre 2021, auquel il a été répondu. Les réponses ainsi produites n'ont pas été reprises par la Chambre qui, globalement, a maintenu ses observations provisoires.

I Une procédure inhabituelle

La Communauté de communes du Sud Territoire et la Ville de Delle ont fait l'objet, dans les années récentes, de rapports d'observations de la Chambre régionale des comptes portant sur les récents exercices. Il peut donc sembler surprenant qu'une nouvelle étude soit ainsi lancée, et ce d'autant que les rapports alors produits ne relevaient pas de problèmes particuliers justifiant d'un suivi.

De fait, cette nouvelle étude est motivée par une volonté de la Chambre de produire un rapport global portant sur l'organisation territoriale mise en place dans le Territoire de Belfort, afin de procéder à des recommandations en la matière. Très explicitement, il était fait mention de l'amendement qui avait été déposé par un parlementaire du Territoire de Belfort, visant à supprimer l'interdiction législative de voir coïncider les limites d'une intercommunalité avec celles d'un département, amendement qui avait été repoussé par le Sénat qui avait en cela suivi les recommandations du Gouvernement.

C'est ainsi que des contrôles ont été ouverts, portant également sur les deux autres intercommunalités du Territoire de Belfort, sur le Département et sur le Syndicat mixte des transports en commun.

A Les dispositions du Code des juridictions financières

Une organisation, quelle qu'elle soit, et en particulier une organisation territoriale, n'a d'autre finalité que de permettre d'atteindre des objectifs. C'est si et seulement si les objectifs n'ont pas été atteints qu'il est légitime, pour une Chambre des comptes, d'interroger les organisations. Dans le cas présent, la Chambre, comme il sera démontré au point II ci-dessous, n'a nullement établi une quelconque carence dans les résultats.

Or, les compétences des Chambres régionales des comptes, quant aux collectivités, sont encadrées par les dispositions du Code des juridictions financières. L'article L.211-3 de ce Code leur interdit d'émettre des observations sur les objectifs des politiques publiques tels qu'arrêtés par les assemblées délibérantes : « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée

délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.»

En mettant en cause les organisations retenues, la Chambre s'est affranchie de ces dispositions, par un rapport qui ne porte en aucun cas sur la régularité des actes de gestion, ne se prononce en rien sur l'économie des moyens mis en œuvre, ne compare pas les résultats obtenus aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante, mais porte un jugement sur l'opportunité des organisations, et donc des objectifs.

B Des justifications peu convaincantes

La Chambre était manifestement consciente de ce problème, qu'elle a cherché à contourner par deux moyens.

Le premier a été d'invoquer une démarche plus globale menée sous l'égide de la Cour des comptes. Interrogé par mes soins, Monsieur le Premier président n'a pas confirmé que la Cour était à l'origine de cette affaire.

Le second est la procédure suivie, qui a été l'ouverture de contrôles sur la gestion des collectivités concernées. Il suffit de parcourir le document produit pour constater que l'examen de la gestion des collectivités n'était pas l'objectif de la Chambre. En ce qui concerne la Communauté de communes, cet examen tient en deux paragraphes, en page 19 du rapport, qui n'apportent aucun élément venant à l'appui de la démarche générale. Il est donc loisible de soutenir que cette procédure a été invoquée pour justifier l'intervention de la Chambre dans un domaine qui n'est pas de sa compétence.

C L'absence de respect du principe du contradictoire

Enfin, nul ne saurait contester que la définition des objectifs d'une collectivité, et donc l'organisation à mettre en place pour les atteindre, en particulier en cas de transfert complet ou partiel à une entité d'un périmètre plus large, ne relèvent en rien de l'exécutif d'une collectivité territoriale, mais exclusivement de son organe délibérant. Si les observations habituelles d'une Chambre régionale des comptes, qui portent sur la régularité des actes de gestion, l'économie de moyens et l'atteinte des résultats relèvent de la responsabilité de l'exécutif, on ne relève, que ce soit dans les observations provisoires ou les observations définitives, aucun élément relevant de ces catégories.

Il est donc pour le moins surprenant que ce soit à l'exécutif, et non à l'assemblée délibérante, qu'aient été adressées tant les observations provisoires que les observations définitives délibérées par la Chambre.

Le Conseil communautaire, seul compétent en la matière, n'a donc pas été rendu destinataire par la Chambre de ses observations provisoires. Il en va au-demeurant de même du rapport d'observations définitives, ce qui interdit au Conseil communautaire d'apporter des réponses qui seraient jointes au rapport publié.

L'organisation de la procédure des Chambres régionales des comptes en deux étapes, observations provisoires et observations définitives, a pour objectif de permettre le respect du contradictoire en permettant à la partie dont les décisions font l'objet d'observations, de critiques, voire de mise en cause, puisse présenter les arguments nécessaires à sa justification, avant la production du rapport final.

Dans le cas présent, le Conseil communautaire n'a pu présenter ses observations, et seul l'un de ses membres y a été autorisé, membre qui, de par ses fonctions, peut être considéré au vu des textes en vigueur, tenu au secret de l'instruction, même s'il existe un débat de doctrine sur le fait de savoir si les dispositions de l'article L.241-4 du Code des juridictions financières sont opposables *erga omnes*.

Par suite, le principe du contradictoire n'a pas été respecté.

II Une analyse basée sur des postulats démentis par les faits

A Un postulat : *big is beautiful*

L'ensemble du rapport produit par la Chambre s'appuie sur ce qui est présenté comme une évidence qui n'a aucun besoin d'une démonstration : en portant une compétence à une échelle territoriale supérieure, la dépense publique sera plus efficace.

Cette théorie du « big is beautiful » a été très en vogue lors des dernières années, et a été à l'origine d'un certain nombre de réformes de grande ampleur menées au niveau national. On peut citer, en particulier, le regroupement des Universités, destiné en théorie à leur apporter une lisibilité internationale ; la réforme de la carte des régions, supposée procurer une meilleure efficacité de la dépense publique ; la fusion des hôpitaux était présentée comme de nature à résoudre les problèmes de la démographie hospitalière et à apporter un service de bien meilleure qualité aux usages ; enfin, le regroupement forcé des communautés de communes était censé les porter à la taille critique présentée comme indispensable.

Les faits ont démenti ce postulat. En ce qui concerne les Universités, il est loin d'être patent que les fusions ou autres regroupements plus ou moins forcés aient permis de faire émerger la France dans les classements internationaux. Pour ce qui est des nouvelles régions, la Cour des comptes elle-même a mis en évidence que les économies escomptées s'étaient traduites, dans les faits, par des dépenses supplémentaires non négligeables. Et il est inutile d'insister sur la situation des grands hôpitaux issus des procédures de regroupement forcé, ni sur leurs effets sur l'accès territorial aux soins.

En ce qui concerne les intercommunalités, leur réforme a été mise en place sur une base ne tenant que très peu compte des réalités de terrain. Le discours politique actuel, qui vient constater les inconvénients générés par de grandes intercommunalités qui échappent à toute logique démocratique, semble en être une résultante.

Le bilan, au moins provisoire, de ces regroupements organisés sous la contrainte paraît suffisamment éloquent pour que la théorie doive être revue. Pourtant, la Chambre considère toujours que la plupart, si ce ne sont toutes les compétences exercées par les intercommunalités à fiscalité propre gagneraient à être portées à un autre niveau, d'ailleurs non uniforme. Il est ainsi proposé, alors même que le ressenti général des populations est une grande perplexité face à ce que l'on appelle le millefeuille administratif, la mise en place de nouvelles structures dédiées chacune à une politique donnée, chacune ayant son propre périmètre, et échappant largement au contrôle démocratique, leurs exécutifs étant désignés par un suffrage au mieux au troisième degré.

Ces propositions sont d'autant plus étonnantes que la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités a été sans cesse affiné par le législateur au fil des années, afin de déterminer celui le plus pertinent à leur exercice.

Le Territoire de Belfort est présenté, par un autre postulat, comme un périmètre dans lequel les problèmes étudiés se poseraient avec une acuité toute particulière du fait d'une spécificité territoriale qui conduirait à la cohabitation d'un nombre trop important de structures. Aucune démonstration n'est toutefois faite d'une quelconque spécificité en la matière, et tout secteur connaissant une forte densité de la population semble en fait comparable. Et, de fait, la proposition effectuée est la création de structures supplémentaires.

A aucun moment n'est prise en considération la légitimité des découpages territoriaux. Celle-ci n'est jamais parfaite, et il existe naturellement des régions, des départements ou des intercommunalités dont le périmètre ne peut que questionner. Cette question n'a pas été abordée en ce qui concerne la Communauté de communes du Sud Territoire, alors que celui-ci répond à l'histoire, héritage du découpage des seigneuries d'ancien régime, à la géographie, en particulier en matière de bassin versant, à l'économie, avec un territoire aux caractéristiques très largement différentes de ceux qui lui sont proches, ou encore à la sociologie. La réalité du Sud Territoire, dans ces différents domaines, ne saurait être niée, et il en découle un sentiment d'appartenance des populations, qui est le meilleur gage de la pertinence d'un découpage.

La contestation dont sont l'objet actuellement, de la part de nombreux partis politiques, les intercommunalités à fiscalité propre sont, pour l'essentiel, dues à l'absence de vie démocratique en leur sein, et à la domination d'une ville centre à la faveur de son poids démocratique, les élus des autres communes se considérant comme dépossédés de leurs compétences. La configuration de la Communauté de communes du Sud Territoire, organisée autour de trois bourgs-centres qui ne regroupent à eux tous qu'un peu plus de la population communautaire, crée une situation très différente. La Chambre s'est attachée dans son analyse aux seuls modes institutionnels de gouvernance, sans analyser la composition de l'exécutif, où sont représentés de façon équilibrée les différentes strates de communes, mais aussi les différents espaces géographiques, permettant l'expression et la prise en considération de chacun, au prix certes d'un nombre de vice-présidents important, gage d'une cohésion d'ensemble et du respect des différentes communes, quelle que soit leur taille. L'importance des fonds de concours apportés aux communes, dont la Chambre s'étonne, est une autre traduction de l'absence de prééminence de certaines collectivités sur d'autres, chaque commune étant à même de bénéficier de la solidarité communautaire sur ses principaux projets ; le refus de prise en compte de la compétence urbanisme au niveau communautaire, mais aussi d'interventions fortes dans les domaines du péri-scolaire, du sport et de la vie associative rentre dans la même logique du maintien aux communes des compétences au cœur de la vie municipale, en application du principe de subsidiarité.

Ces questions organisationnelles échappent certes à l'ordre juridique et n'ont jamais été formalisées, mais sont à la base d'une cohésion qui est la première condition de la réussite et de l'efficacité de l'action publique. Il est important de souligner qu'à aucun moment, un projet porté par la Communauté de communes n'a fait l'objet d'un vote défavorable d'un conseiller communautaire en raison de sa localisation.

Mener une action à une autre échelle supposerait que la même cohésion puisse être assurée, ce qui, l'histoire du nord-est comtois l'a démontré, n'est pas d'évidence.

B La prise en compte des réalités

Pour pouvoir soutenir qu'il serait nécessaire d'exercer à un autre niveau certaines compétences, encore faut-il démontrer préalablement que ces compétences ne sont pas exercées, ou ne sont pas exercées de façon efficace à l'échelon auquel la loi les confie. Force est de constater que cette démonstration n'est pas effectuée en ce qui concerne la Communauté de communes du Sud Territoire.

En ce qui concerne la sécurisation de la ressource en eau potable, après plus de vingt années de discussions non abouties sur la nécessité de trouver une solution globale pour le nord-est comtois, le Sud Territoire a décidé de prendre le problème à bras le corps et mis en place les solutions techniques nécessaires pour assurer son autonomie à partir, en particulier, de la ressource offerte par la nappe

du Sundgau, qui se caractérise par une forte inertie face aux sécheresses ponctuelles, démontrée lors des épisodes récents. L'énorme chantier de traitement de la décharge de Bonfol a permis d'éradiquer la principale menace potentielle portant sur la qualité de cette ressource. Il est toujours aisé d'évoquer les impacts que pourrait avoir le changement climatique sur cette ressource pour évoquer des problèmes potentiels, qui concerneraient en tout état de cause toute solution mise en place, que ce soit dans un cadre collectif ou non.

En matière de restauration de la qualité physico-chimique et morphologique des cours d'eau, la Communauté de communes du Sud Territoire s'est engagée, bien avant que la loi ne lui confie la compétence GEMAPI, dans un contrat de rivière, et a élaboré pour les prochaines années un programme très ambitieux de restauration globale de sa principale rivière, l'Allaine. Cet engagement précoce a seul permis d'atteindre des taux de financement, de la part de l'ensemble des partenaires potentiels, qui ne pourront très probablement plus être atteints dans les années à venir, une fois que l'ensemble des intercommunalités seront parvenues au même niveau. Il est de plus à souligner que la séparation des bassins versants entre massifs jurassien et vosgien rend très complexe un traitement à une autre échelle de problèmes fondamentalement différents d'une collectivité à l'autre, ce qui suffit à expliquer qu'alors même qu'il existait de très longue date un établissement public de bassin, celui-ci n'est jamais parvenu à élaborer un programme global d'actions, qui de toute façon se serait décliné cours d'eau par cours d'eau.

En matière de déchetteries, le Sud Territoire a mis en place deux déchetteries, soit une pour 12 000 habitants, ce qui représente un taux d'équipement très supérieur à la moyenne, et n'a donc pas attendu que soit élaborée une démarche globale avec les autres intercommunalités du Territoire de Belfort, démarche qui n'aurait en tout état de cause aucunement permis de traiter les problématiques existant en direction des autres collectivités limitrophes, voire de la République et canton du Jura.

En matière de recyclage des déchets et de commercialisation des recyclables ainsi collectés, la Communauté de communes s'est adjoint les compétences d'un prestataire dont la force de frappe est sans commune mesure avec celle qui pourrait exister dans le cadre d'un regroupement départemental, étant par ailleurs entendu que les prix de reprise de ces matériaux suivent mécaniquement des cours particulièrement volatils, sur lesquels les collectivités n'ont aucune prise.

En termes de prévention des déchets et d'encouragement du tri à la source, le Sud Territoire a été l'une des premières collectivités françaises à mettre en place la redevance incitative et à engager des campagnes de communication en direction de ses administrés, lui permettant d'atteindre rapidement les objectifs fixés par le législateur ; la très forte augmentation de la production de déchets verts est la conséquence de l'interdiction de l'écobuage et est donc sans lien avec les politiques de la collectivité ; de même, le Sud Territoire n'a attendu sur personne pour mettre en place les partenariats nécessaires afin de développer des systèmes de type ressourcerie. Si toute politique est nécessairement améliorable, ce n'est en aucun cas par un alignement sur la moyenne départementale que serait réalisé quelque progrès que ce soit. L'analyse financière permet enfin de constater qu'en ce qui concerne le Sud Territoire, l'existence d'un budget annexe étanche garantit que le principe pollueur/payeur est respecté, et le budget des déchets ménagers ne vient pas financer le budget principal, conformément aux obligations posées par le législateur. L'analyse des évolutions récentes des autres collectivités permet enfin de constater qu'il est loin d'être évident qu'un quelconque regroupement ait pour conséquence l'adoption de politiques plus efficaces.

En matière de développement économique, le Sud Territoire s'est emparé pleinement de la compétence qui lui est confiée par la loi, celle de l'immobilier à vocation économique, et a mis en place les outils assurant des réponses adaptées et permettant, outre la restructuration et le développement

des sites existants, d'engager avant qu'elles ne soient prônées et soutenues au niveau national des politiques de recyclage foncier. Il est constant qu'avant la mise en place de ces politiques spécifiques, le Sud Territoire n'avait pas bénéficié de l'action des outils départementaux, et en particulier de Tandem. Une politique consistant à s'appuyer sur des outils mutualisés serait un retour à la situation antérieure et aurait pour conséquence plus que probable un déclin de l'action publique en la matière. Un examen et une analyse des travaux menés au sein de l'association Aire urbaine 2000, puis du Syndicat mixte de l'Aire urbaine, et enfin du Pôle métropolitain montre enfin que, de très longue date, les collectivités du nord-est comtois ont tenté de mettre en place des politiques communes en matière de développement économique, sans jamais y parvenir, et que les mêmes causes auraient toutes chances de produire les mêmes effets.

Dans tous ces domaines, il est donc aisé de démontrer que le Sud Territoire a constaté de longue date l'absence de possibilité de mise en œuvre d'une action collective concrète à un niveau territorial supérieur, pour de multiples raisons qui tiennent avant tout à la diversité des territoires, et donc des enjeux, qui rendent illusoirs des politiques communes. Une nouvelle recherche de mise en place de solutions globales aurait ainsi pour seule conséquence un arrêt, dans cette attente, des politiques mises en œuvre par la Communauté de communes, qui sont des faits et non des déclarations d'intention, ce qui aurait pour conséquence de différer à l'atteinte des objectifs assignés par le législateur, qui a confié aux intercommunalités à fiscalité propre la définition et la mise en place des politiques nécessaires.

Il sera par ailleurs noté qu'à aucun moment, la Chambre ne montre que les politiques ainsi mises en œuvre seraient plus efficaces dans un autre cadre, et en particulier qu'elles pourraient être exercées à moindre coût.

C Une politique présentée comme exemplaire, et qui ne mérite pas ce qualificatif

La Chambre a retenu, comme modèle présenté comme abouti de coopérations réussies entre intercommunalités, l'exemple du Syndicat mixte des transports en commun du Territoire de Belfort.

Certes, initialement, le projet porté par le Syndicat mixte visait à la mise en place, à l'échelon départemental, d'un système de transports en commun visant à répondre aux problématiques des différentes catégories d'usagers, et se traduisant certes par une concentration légitime des efforts sur l'agglomération, où la densité des usagers est la plus forte, mais aussi par la mise en œuvre de réponses adaptées sur les zones plus rurales, par un déploiement progressif de l'offre triple play et par la résorption des ruptures de charge permise par le transfert de ses compétences par le département. Sur le papier, la situation telle que décrite à cette époque, et telle qu'elle avait commencé à être mise en œuvre, était très satisfaisante.

Toutefois, les modifications apportées depuis doivent impérativement être prises en considération. Elles se sont traduites par la suppression du transport à la demande, sans offre compensatoire en milieu rural autre que des lignes aux performances et fréquences très médiocres et dont la sous-fréquentation qui en résulte sert de justification à de nouvelles réductions de l'offre ; par le maintien des ruptures de charges à la Jonxion, mais aussi désormais à Morvillars, qui rendent sans effet pratique le transfert des compétences départementales ; par la dégradation des performances sur les deux lignes principales, liées à la desserte par celles-ci du nouvel hôpital au détriment des temps de transport en direction de Delle et de Beaucourt ; par la quasi absence de déploiement de l'offre de

vélos en libre-service, et l'absence totale de déploiement de voitures en libre-service sur le Sud Territoire, qui ne bénéficie ainsi nullement de l'offre triple play ; par l'absence de toute mise en cohérence de l'organisation du S.M.T.C. avec l'offre nouvelle issue de la réouverture de la ligne Belfort-Delle, et la mise en œuvre d'une concurrence directe entre les deux modes de transport au détriment des usagers et des finances publiques.

Ces différentes évolutions ont abouti à une concentration de l'offre de transports, et des moyens du S.M.T.C., sur la seule agglomération belfortaine, ou plus exactement sur Belfort et sa première couronne, en délaissant le reste du département. Avec un système centré, dans la plus pure tradition française d'établissement des réseaux, sur la ville de Belfort, sans véritable mise en œuvre de relations transverses permettant d'établir les liaisons avec les territoires voisins, et en particulier avec le Pays de Montbéliard, que ce soit au niveau de la Trouée ou au niveau de Beaucourt, en dépit des besoins.

La Chambre considère que le Sud Territoire aurait été incapable, à partir du seul versement transport, de mettre en place un système équivalent dans son périmètre. Elle n'établit toutefois pas le coût réel des services qui y sont actuellement offerts. La seule répartition entre territoires du versement transport est insuffisante à l'analyse, car elle ne tient pas compte du fait que les financements apportés initialement par le Département, et désormais par la Région, avaient été calculés lors de l'extension du nouveau périmètre du S.M.T.C. et ne concernent donc que les seules zones rurales du département.

Ces évolutions constatées lors du dernier mandat, et qui n'ont nullement été homogènes à l'échelle du Territoire de Belfort, ont été rendues possibles par un changement de la gouvernance du S.M.T.C. à la faveur d'une violation des dispositions du Code général des collectivités territoriales qui a conduit le Grand Belfort à disposer d'une majorité absolue des droits de vote au sein du Syndicat.

Le cas du S.M.T.C., présenté par la Chambre comme exemple de ce qu'il serait nécessaire de faire dans les autres domaines de compétence des intercommunalités à fiscalité propre, est en fait un contre-exemple. Un tel modèle, qui concentre sur une partie d'un territoire la dépense publique financée par l'ensemble, ne peut être attractif pour les autres secteurs, appelés à contribuer au titre d'une solidarité à des dépenses qui ne les concernent que marginalement, dans des domaines où, en ce qui concerne le Sud Territoire, les investissements nécessaires sont réalisés ou en cours. De fait, le cas du S.M.T.C. expose très précisément ce qu'il ne faut pas faire si on veut entrer dans une dynamique de renforcement des coopérations entre collectivités.

D Les avantages des démarches prônées

Au final, le seul avantage concret présenté comme évident d'une autre organisation serait celui résultant d'une meilleure efficacité en matière de dépense publique. Pour autant, la Chambre n'expose pas par quel biais cette meilleure efficacité pourrait être atteinte, et n'a pas mené, dans les différents domaines examinés, une analyse des dépenses et la construction d'un budget commun mettant en évidence une meilleure efficacité. L'exercice était au demeurant incertain, l'effet taille débouchant presque systématiquement sur des volumes de dépenses supérieurs, en particulier en matière administrative.

Ainsi, le seul avantage mis en évidence serait celui d'une solidarité entre les territoires. Mais, dans la mesure où ces politiques portent pour la plupart sur la mise en œuvre d'investissements nécessairement territorialisés, on ne voit pas comment la dépense résultant de la sommation de dossiers pourrait être différente de la somme des dépenses de chaque dossier.

En tout état de cause, la péréquation entre collectivités est une compétence qui appartient au seul Etat. Il est loisible de constater les écarts de richesses entre collectivités, ceux-ci ne sont pas de leur responsabilité, et il est moins encore de leur compétence de les réduire, ne serait-ce qu'en vertu du principe de compétence territoriale.

La Chambre soutient que, prises individuellement, les intercommunalités du Territoire de Belfort ne disposeraient pas des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Pour autant, la somme de pauvretés conduit rarement à la création d'une richesse.

L'exemple de la Communauté de communes du Sud Territoire n'est au-demeurant guère parlant. Celle-ci a en-effet pris les décisions nécessaires au rétablissement de ses marges, mises à mal d'une part par la baisse des dotations de l'Etat, d'autre part par le transfert du centre aquatique de Delle, vivement recommandé par des rapports précédents de la Chambre. Les données chiffrées montrent sans contredit possible le redressement de la situation, avec un excédent brut de fonctionnement en augmentation, de 2020 sur 2018, de 68%, une épargne brute qui double sur la même période et une épargne nette multipliée par plus de huit, et ce sans prendre en considération les évolutions des années 2021 et 2022. Il en résulte que la capacité de désendettement a presque doublé sur la période examinée.

Il est particulièrement surprenant qu'il ait été fait appel à un ratio qui ne se fonde pas sur l'examen du seul budget principal, mais sur celui d'un budget consolidé, intégrant en particulier les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. Une telle démarche fait abstraction de trois éléments fondamentaux, l'étanchéité imposée par la loi entre ces différents budgets, la réalisation ces dernières années d'investissements considérables de remise à niveau dans ces deux secteurs, et le différentiel très important de la durée d'amortissement de ces investissements et de ceux portés par le budget général, et donc des emprunts afférents. Ces trois facteurs rendent un tel ratio inadapté à une analyse des capacités du budget principal.

III Des recommandations surprenantes

A l'issue de ses travaux, la Chambre adresse à la Communauté de communes cinq recommandations, qui portent toutes sur le seul domaine des déchets ménagers.

A La question du tri

Par sa première recommandation, la Chambre demande à la Communauté de communes du Sud Territoire de transférer au SERTRID les opérations de tri préalable au traitement des déchets. La Chambre n'ignore pourtant pas, puisqu'elle en fait mention, qu'un contentieux oppose la Communauté de communes au SERTRID, et que le droit ne manquera donc pas d'être dit.

1 *Sur le fond*

Il peut en première lecture paraître étrange qu'une collectivité entende s'acharner à conserver, parmi ses prérogatives, celle du tri préalable des déchets, et il importe donc de préciser les enjeux.

Les politiques de tri impulsées par le législateur tant européen que national visent au recyclage de la quantité de déchets la plus importante possible, et ainsi au développement de l'économie circulaire.

En mettant en place, précocement, la collecte séparée et en encourageant fermement aux bonnes pratiques à travers une redevance incitative, la collectivité a réussi à atteindre les objectifs assignés en la matière par le législateur.

De telles politiques ont un coût, qui se traduit en particulier à travers la double collecte, et ensuite à travers le tri des recyclables collectés au porte à porte. Face à ces dépenses, les collectivités bénéficient de recettes, qui sont constituées du produit de la vente des recyclables, et des aides apportées par les éco-organismes. La première de ces recettes est proportionnelle à la quantité collectée, la seconde tient largement compte du niveau de performance obtenue, avec des recettes qui ne sont plus proportionnelles, mais progressives.

Le transfert au SERTRID de cette compétence aurait nécessairement pour conséquence celui des dépenses du tri, mais aussi des recettes liées à la cession des matériaux et de celles issues des éco-organismes.

La Chambre a relevé que le niveau de performances atteint par le Sud Territoire en la matière est supérieur à la moyenne des entités du SERTRID. Par cette opération, le Sud Territoire transférerait au SERTRID des recettes par habitant supérieures à la moyenne, ce qui le défavoriserait nécessairement.

Il est par ailleurs constant que, la performance moyenne étant moindre, les recettes totales en provenance des éco-organismes diminueraient sensiblement. La Chambre considère qu'une telle diminution de recettes n'est pas assurée et qu'il serait utile de procéder au calcul, sans au-demeurant l'effectuer pour étayer sa démonstration. Elle soutient que la perte de recettes pourrait être compensée par de meilleures conditions de cession des matières premières secondaires, ce qui fait abstraction du fait que les ventes ne sont pas opérées par la collectivité, mais par la société à laquelle le tri est confié par marché, qui dispose de quantités négociables sans commune mesure avec celles produites par les seules collectivités membres du SERTRID.

Qui plus est, la balance globale de ces opérations irait en faveur du SERTRID en lui apportant une recette nette, qui ne pourrait guère être utilisée que pour réduire les coûts facturés de l'incinération. Là encore, les usagers du Sud Territoire, qui envoient à l'incinération des tonnages par habitant inférieurs à la moyenne, seraient pénalisés dans cette répartition.

Un transfert au SERTRID de cette fonction aurait donc pour conséquence une augmentation de la redevance versée par les usagers du Sud Territoire, dont la collectivité entend défendre les intérêts.

2 *Sur la forme*

Le Code général des collectivités territoriales sépare la fonction de gestion des déchets ménagers en deux blocs, la collecte et le traitement, et interdit de démembrer ces blocs, qui ne peuvent être transférés que de façon globale. Nous ne disposons donc que de deux hypothèses, transférer au SERTRID le bloc traitement seul, ou la fonction dans sa totalité.

Le législateur a déterminé les catégories de matériaux voués au recyclage, et impose aux collectivités une collecte séparée. Celle-ci peut s'opérer à travers des points d'apport volontaire, qui permettent une collecte séparée des différentes catégories par la mise à disposition d'un nombre de containers approprié. La Communauté de communes du Sud Territoire a fait le choix d'une collecte en porte à porte, qui suppose un tri ultérieur des produits recyclables entre catégories. Ce tri se situe donc à la liaison de la collecte, dont il peut constituer la dernière phase, et du traitement, dont il peut constituer la première.

Pendant des années, le Code général des collectivités territoriales a fait de ce tri un élément constitutif du traitement. Les statuts du SERTRID datent de cette époque, et sont donc conformes au droit existant alors, sans pour autant que le SERTRID se soit jamais préoccupé de cette question, restée à la charge de ses entités.

Puis la législation a évolué. Dans un premier temps, ce rattachement obligatoire du tri au traitement a été supprimée, pour laisser le choix aux collectivités de le rattacher de façon dérogatoire à la collecte. Puis toute mention à ce propos a été supprimée, laissant le plein choix aux collectivités en la matière. Depuis cette date, le rattachement est donc libre, ce qui fait que l'allégation de la Chambre selon laquelle le SERTRID, en voulant modifier ses statuts pour enlever le tri de ses compétences, aurait été *contra legem*, ne repose sur rien. Bien au contraire, c'est le refus de l'autorité préfectorale d'entériner les statuts ainsi modifiés qui pose un problème de droit, et on ne peut que regretter que cette décision n'ait pas alors été déférée.

Dans un troisième temps, par le décret n° 2016-288 du 10 mars 2016, a été modifié l'article R.2224-23, 7°, du Code général des collectivités territoriales, qui donne la définition de la collecte, qui est désormais la suivante : « toute opération de ramassage des déchets, y compris leur tri et leur stockage préliminaires, en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets ».

Il est donc indiscutable que, dans le bloc collecte faisant partie des compétences des collectivités territoriales, figurent depuis cette date des opérations de tri qui n'en faisaient pas antérieurement obligatoirement partie.

Il a ainsi été recherché des opérations de tri qui ne seraient pas celles effectuées après la collecte des recyclables en porte à porte, et qui permettraient donc de soutenir que ce texte ne porte pas sur celles-ci. Or, de fait, la collecte ne comporte aucun autre tri que celui-ci. Il ne saurait être soutenu que ce tri préliminaire incombant aux collectivités serait le tri à la source (on se demande alors pourquoi cette appellation n'aurait pas été reprise), qui incombe aux usagers ; cela supposerait en effet que la collectivité doive envoyer ses agents, au domicile des usagers, pour trier entre leurs déchets ce qui relève du recyclage et les déchets ultimes voués à l'incinération. Ce tri ne peut donc être autre que celui en litige, qui fait depuis mars 2016 partie obligatoirement des opérations de collecte, rendant les statuts du SERTRID caducs.

Il est naturellement loisible de se demander pourquoi ce tri serait passé du traitement à la collecte. La raison en est simple, et est liée à l'évolution des politiques publiques en matière de déchets, et de développement de l'économie circulaire. Alors qu'antérieurement était prôné par l'Etat une politique favorisant l'incinération, le tri consistait essentiellement à retirer des matériaux collectés les ferreux, afin d'éviter la formation de mâchefers dans les fours d'incinération, voire les journaux collectés en paquets.

Le développement de la double collecte représentait pour les collectivités un coût important. Le principe posé par le législateur, qui n'a jamais été totalement traduit en termes concrets, a été celui d'une neutralité budgétaire afin de lever les freins budgétaires au développement de cette double collecte. Les aides des éco-organismes, ainsi que la cession des matériaux, sont ainsi censées compenser le surcoût.

Cela suppose, nécessairement, que ces recettes puissent être encaissées par les entités en charge de la collecte. Résultant des opérations de tri, le rattachement de celui-ci à la collecte était une nécessité. La première modification de la loi a été opérée afin de permettre aux collectivités précocement engagées dans ces politiques de prendre en charge le tri afin de pouvoir encaisser ces recettes. Des délais ont ensuite été laissés aux collectivités, jusqu'en 2016, pour modifier leurs organisations, étant

entendu que le rattachement du tri à la collecte a été institué au niveau européen dès 2008 à travers la directive 2008-98 CE du Parlement et du Conseil, que la France a transposé en plusieurs temps pour laisser aux collectivités ce temps de réorganisation.

Considérer que le tri fait partie du traitement, est faire fi de ces dispositions et de ces évolutions.

La Chambre soutient enfin que rien n'interdirait aux entités membres du SERTRID de conserver les recettes en question, et que rien n'interdirait au SERTRID de traiter de façon séparée les déchets apportés par ses membres. On peut dans ces conditions s'interroger sur l'intérêt même de regrouper des opérations au sein du SERTRID pour que celui-ci les exerce de façon séparée, dans des conditions matérielles dont la description reste à faire et qui défieraient toute logique. Surtout, il est pour le moins étonnant de considérer que les recettes liées à l'exercice d'une compétence, et qui ne peuvent se concrétiser qu'après exercice de celle-ci, puissent être conservées par la collectivité qui aurait transféré la compétence.

3 *Historique de la position de la Chambre*

Lorsque la Chambre a publié son rapport d'observations définitives portant sur la gestion du SERTRID, le 2 décembre 2016, elle a écrit ceci :

« La chambre demande au comité syndical du SERTRID d'exercer la compétence tri préalable au traitement des déchets qui, en application de l'article R. 2224-23 7° du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable depuis le 13 mars 2016, relève de la compétence « traitement », laquelle lui a été transférée par ses membres ».

Rappelons le 7° de l'article R. 2224-23 7° du Code général des collectivités territoriales :

« 7° " Collecte " : toute opération de ramassage des déchets, y compris leur tri et leur stockage préliminaires, en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets »

C'est donc en se basant uniquement sur une définition de la collecte englobant le tri que la Chambre a considéré que celui-ci relevait obligatoirement de la collecte. Il paraît évident qu'il s'agissait d'un *lapsus calami*, dont la correction ne posait aucun problème. La lecture du rapport d'observations définitives du 17 juin 2019 portant sur la gestion de la Communauté de communes du Sud Territoire pouvait laisser penser que cette erreur avait été relevée, ce rapport ne revenant en rien sur la question du SERTRID.

Pour autant, la Chambre, dans ses dernières observations, reprend cette lecture fautive.

B Des propositions de transfert *contra legem*

Par ses seconde et troisième recommandations, la Chambre propose à la Communauté de communes de mettre en œuvre, dans le cadre du SERTRID, une gestion commune des déchetteries et des politiques de prévention des déchets, ce qui induit nécessairement un transfert de compétences, qui n'est pas formulé comme tel, mais évident à travers certaines propositions, comme la mise en place d'une équipe commune vouée à la valorisation des recyclables, qui nécessite une structure porteuse et donc un transfert de compétence.

Dans sa première recommandation, la Chambre a appelé au respect du principe d'interdiction de démembrement des compétences collecte et traitement. Or, sauf à soutenir que les déchetteries n'ont

rien à voir avec la fonction de collecte, et que les politiques de prévention des déchets sont sans influence sur le résultat de la collecte et ne s'inscrivent pas en amont de celle-ci, les recommandations de la Chambre auraient pour conséquence, si elles étaient mises en œuvre, un transfert d'une partie de la compétence collecte. Ces recommandations sont donc, pour reprendre l'expression de la Chambre, d'évidence *contra legem*.

Seul un transfert global de la compétence collecte au SERTRID permettrait donc de mettre en œuvre dans le respect de la loi ces deux recommandations. Avec des conséquences sur les augmentations des coûts liés à la gestion des déchets ménagers, pour les usagers du Sud Territoire.

Ces deux recommandations, contraires à la loi, ne peuvent donc être suivies d'effets.

Enfin, il est à souligner que le principal problème rencontré par le SERTRID est le vide de fours, issu d'un dimensionnement effectué à une date où l'Etat prônait le tout-incinération et conseillait d'anticiper une augmentation constante de la production de déchets. Il est donc étonnant de penser que le SERTRID pourrait être le mieux à même de mener une politique qui ne peut avoir comme résultat, si elle est bien menée, que d'aggraver ce problème.

C Une absence de considération pour le travail du SERTRID

Les quatrième et cinquième recommandations de la Chambre portent sur l'intérêt d'une meilleure valorisation de la chaleur produite par l'usine de Bourogne, et sur la nécessité d'envisager un partenariat avec la Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard pour le traitement des déchets.

Il sera tout d'abord rappelé que l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre est un principe de valeur constitutionnelle, et qu'il n'appartient en rien à la Communauté de communes du Sud Territoire de donner quelque instruction que ce soit au SERTRID. De même, est de valeur constitutionnelle le principe d'absence de mandat impératif, qui interdit à une assemblée délibérante de donner des instructions à ses représentants au sein d'un organisme. La Communauté de communes n'a donc pas de compétence particulière dans la mise en œuvre de ces recommandations, qui devraient être adressées au SERTRID.

Il est patent que les deux questions de la valorisation de la chaleur produite et de l'entrée de P.M.A. dans le SERTRID sont, depuis des années, au cœur des préoccupations du Comité syndical du SERTRID et de l'exécutif du Syndicat. Or, par leur libellé, les recommandations émises par la Chambre ne peuvent que laisser penser, bien à tort, que celui-ci ne s'est pas préoccupé de ces questions, pourtant fondamentales, et à une carence grave des membres du comité et de l'exécutif syndicaux.

Le traitement de ces deux questions est loin d'être d'évidence. Les phénomènes de type NIMBY conduisent à localiser les usines d'incinération à l'écart des zones densément peuplées, rendant la réalisation de réseaux de chaleur très coûteuse, alors même que la production de chaleur n'est pas constante, supposant des installations de secours ; c'est ce qui explique, en particulier, que les promoteurs tant de l'Hôpital Nord-Franche-Comté que de la Jonxion n'aient pas fait appel à cette ressource.

L'entrée de PMA dans le SERTRID, si son intérêt pour l'ensemble des parties paraît évident, fait l'objet de nombreuses réticences, dont les fondements sont à rechercher dans l'histoire des relations entre collectivités dans le nord-est comtois. Cette histoire, dans ce dossier comme dans les autres, ne peut

Envoyé en préfecture le 30/09/2022

Reçu en préfecture le 30/09/2022

Affiché le



ID : 090-249000241-20220922-2022_06_02A-AU

ni ne doit être négligée. Il est toujours plus facile de construire en terrain vierge, même si tel n'est pas l'intérêt général.

Delle, le 6 juin 2022

Christian RAYOT
Président de la Communauté de communes
du Sud Territoire