

Communauté d'Agglomération
de Pau Pyrénées

Extrait du Registre des Délibérations
Conseil Communautaire

Séance du 16 février 2009

Date de la convocation : 5 février 2009.

ÉTAIENT PRÉSENTS :

Membres Titulaires :

Martine LIGNIERES-CASSOU, *Présidente* ;

Michèle LABAN-WINOGRAD, Jean-Yves LALANNE, Christian LAINE, Michel BERNOS, Jean-Michel TISSANIE, André ARRIBES, Annie HILD, Monique SEMAVOINE, André CASTRO, Jean-Claude BOURIAT, Michel PLISSONNEAU, Pierre DOMENGE, *Vice-Présidents* ;

Michel AGUER, Denis BADIE, Jean-René BELLOCQ, Anne BERNARD, Pascal BONIFACE, Patrick BORBON , Françoise BUIL, Jean-Michel CANTON, Jean-Claude CANTOUNAT, Francis CHAUVELIER, Benjamin CLAVERIE, Alain DARZACQ, Odile DENIS, Guillaume DESCORPS, Philippe DUBOURG, André DUCHATEAU, Frédérique ESPAGNAC, Frédéric FAUTHOUX, Louis DE FONTENELLE, Bernard FOURNIER, Jean-Pierre GARGUIL, François GAY, Joël GRATACOS, Jean-Marc GRUSSAUTE, Thomas HUERGA, Bernard LACLAU-LACROUTS, Alain LACRAMPE, Alain LAVIGNOTTE, Antonin LE CORNO, Frédérique LERBET-SERENI, Jean-François MAISON, Jérôme MARBOT, Jean-Claude MATHIEU, Stéphanie MAZA, Jean-François MONTAUT, Nadia PANSIER-SOUCAZE, Alain PEUDETOUT, Georges POUBLAN, Francis POURTAU, Julien PRAT, Simone RODDE, Pierre SABIN, Andrée SAINT-CRICQ LOMPRES, Jean-Claude SELIEZ, Emmanuel STOLL, Margot TRIEP-CAPDEVILLE, Yves URIETA, Sylvie ZEROUAL.

Membres suppléants : Alain ARRAOU (a suppléé Olivier DARTIGOLLES), Véronique DEHOS (a suppléé Alain CHAUTEAU), Martine HADIDA (a suppléé Danièle IRIART), Robert AUBRUN (a suppléé Serge MAUCOR), Philippe METHION (a suppléé André NAHON), Jean-Claude LARRAZET (a suppléé James CHAMBAUD), Danielle RAUCOULES (a suppléé Anne CASTERA), Catherine GUILLEMOTEAU (a suppléé Gérard GUILLAUME) .

ÉTAIENT EXCUSÉS : Latifa ABOUSLEIMAN, Eurydice BLED, Nathalie CABANNES, Marc JUBAULT-BREGLER, Hélène LEROU-POURQUE, Adoum ISSEINI.

ÉTAIT REPRÉSENTÉE : Nicole JUYOUX (a donné pouvoir à Bernard LACLAU-LACROUTS) .

ÉTAIENT ABSENTS : Claudy LAGREZE, Cyril SOULE .

Secrétaire de séance : Monsieur Pascal BONIFACE

1 - ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2009

Rapporteur : Mme la Présidente

Mesdames, Messieurs,

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Partie I : Le contexte économique 2009 et ses conséquences sur les finances publiques

I Une crise économique d'une ampleur sans précédent depuis le début des années 80 aux conséquences difficilement évaluables

I.1 2009, une année de récession pour les pays développés et de très fort ralentissement pour les économies émergentes

- une propagation rapide de la crise à l'économie mondiale
- la France probablement en récession en 2009

I.2 Une réponse de la Communauté internationale en deux temps

- le sauvetage des institutions financières et l'action des banques centrales
- des plans de relance budgétaire en complément de la politique monétaire

II Les Conséquences de la crise en France : l'impact sur les finances publiques et les collectivités territoriales

II.1 Les paramètres économiques de la LFI 09 ont du être révisés

II.2 Les principales mesures concernant les Collectivités territoriales

II.3 La réforme institutionnelle des collectivités locales attendue

PARTIE II : La situation financière de la communauté d'agglomération Pau Pyrénées et le cadrage pluriannuel

I l'analyse de la situation financière de la communauté

II l'analyse prospective

II.1 Les Recettes de fonctionnement du budget général

II.1.1 les ressources fiscales

II.1.2 les atténuations de produit : attribution de compensation et dotation de solidarité

II.1.3 les dotations et compensations

II.2 Dépenses de fonctionnement du budget général

II.3 Les dépenses et recettes d'investissements

II.4 Le pacte financier et fiscal

II.5 Les budgets annexes

Partie III : La modernisation des services et de la gestion

I Le diagnostic

II Les objectifs de la réorganisation et du changement à conduire

III Etat d'avancement du dossier et calendrier

IV Perspectives

Partie IV : Projet et contrat d'agglomération

I Le contrat 2003/2007 :

I.1 Le taux de réalisation le plus faible d'Aquitaine

I.2 Les projets encore en cours de réalisation

II Le contrat 2008 / 2013

II.1 La première phase : le contrat 2008 / 2009,

Le diagnostic territorial : les enjeux et stratégies

Les études

II.2 La deuxième phase : le contrat 2010/2013 , la réalisation

Les axes prioritaires :

le développement des filières d'excellence,

le développement urbain durable

INTRODUCTION

Le débat d'orientations budgétaires est l'occasion, à partir d'une prospective budgétaire bâtie sur 3 à 4 ans, de débattre sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les grandes lignes du projet d'agglomération (en cours de révision) et sur les conditions de sa mise en œuvre.

Réglementairement le débat d'orientations budgétaires peut se limiter à la présentation de quelques tableaux de chiffres présentant une prospective à 3 ans des grands équilibres financiers de la collectivité, du budget général et des budgets annexes. Il est apparu pertinent à l'exécutif d'être plus ambitieux et d'essayer à travers cet exercice de donner à voir davantage le sens de l'action communautaire en traitant à la fois, et de façon rigoureuse, de la contrainte budgétaire, des principales orientations ayant un impact budgétaire et des conditions de la mise en œuvre de ces orientations.

Une attention particulière est apportée aux conditions de mise en œuvre des décisions de l'exécutif parce que les premiers mois d'exercice des responsabilités ont permis de prendre la mesure de points faibles structurels, et d'autre part parce que la crise des finances publiques exige la plus grande rigueur dans l'emploi des fonds publics.

Ce document d'orientations budgétaires est pour une large part un document proposant des pistes de réflexion et des chantiers collectifs tant il apparaît à l'analyse du fonctionnement des premiers mois que tant le projet d'agglomération que le pacte fiscal entre les communes de l'agglomération ou les modes de gestion de la CDAPP doivent être actualisés en profondeur. L'ambition de ce document est de clarifier les termes du débat, fixer le cadre de ce qui est possible, proposer ce qui paraît souhaitable.

L'année 2009 sera largement consacrée, dans un environnement institutionnel en mutation, à approfondir les différentes questions abordées :

- ambition et contenu du projet d'agglomération dont les contrats d'application seront signés d'ici juin 2009 pour une période transitoire,
- renouvellement du pacte fiscal de l'agglomération,
- poursuite du processus de mutualisation des services, et plus encore relance d'une dynamique de transfert de compétences coordonnée pour donner du sens au projet d'agglomération.

Ces travaux de réflexion à mener en 2009 sont indispensables pour garantir aux habitants de l'agglomération que les projets et les actions conduits par la CDA Pau-Pyrénées, sont menés avec la seule volonté d'améliorer les services rendus à nos concitoyens.

I Une crise économique d'une ampleur sans précédent depuis le début des années 80 et aux conséquences difficilement évaluables

I.1 2009, une année de récession pour les pays développés et de très fort ralentissement pour les économies émergentes

• Une propagation rapide de la crise à l'économie mondiale

Partie en 2007 du secteur bancaire américain via les « subprimes » et la titrisation, cette crise fait courir un risque systémique majeur à l'économie mondiale. La dépréciation de valeur des actifs financiers est en effet considérable (17 000 Mrds \$) et va bien au delà du problème des subprimes. C'est donc tout le système financier qui se trouve déstabilisé et par voie de conséquence l'économie mondiale.

Cette crise est multi dimensionnelle. Choc financier, choc d'inflation, et choc immobilier se sont cumulés même si l'inflation a amorcé une décrue consécutive à la baisse provisoire du cours du pétrole depuis juillet 2008 (40 \$ pour 148 en juillet). Elle présente des caractéristiques communes à la crise de 1929 telles que la conjonction de la récession et du phénomène de « trappe à liquidité ».

Les économies nationales sont affectées à des degrés divers. Les économies développées sont les premières concernées mais la crise s'est propagée rapidement à l'ensemble du monde via l'effondrement de la demande mondiale, la chute des cours des matières premières et le désengagement des investisseurs internationaux des pays émergents. Ces investisseurs sont à la recherche de la sécurité qu'apporte les titres de la dette publique. Le risque d'une spirale déflationniste n'est désormais pas à exclure.

• La France probablement en récession en 2009

Les scénarii envisagés par les économistes pour 2009 sont tous, à des degrés variables, pessimistes. Face au blocage persistant du système bancaire et à la propagation de la crise, tous insistent sur les fortes incertitudes quant aux évolutions à court terme de l'économie mondiale.

Il paraît acquis que 2009 sera une année de récession pour la France. Récession peut être moins forte que pour des pays tels que le Royaume uni à l'industrie financière plus développée.

L'activité devrait poursuivre sa contraction sur les 6 prochains mois et les premiers signes d'amélioration ne devraient apparaître que vers le second semestre 2009 avec une sortie très progressive de la crise du fait des fortes pertes patrimoniales tant des institutions financières que des ménages.

Il faut donc s'attendre à une poursuite de l'aggravation du chômage et de la crise sociale non compensée en matière de pouvoir d'achat par la baisse de l'inflation.

Le tableau 1 ci dessous montre les prévisions de récession dans les pays développés en 2009 avec une reprise lente espérée en 2010.

Tableau 1 : Perspectives de croissance mondiale (OFCE 23/12/2008) + (OCDE 25/11/2008)

Taux de croissance annuels en % du PIB	2008	2009	2010 (OCDE)
Allemagne	1,3	-0,4	1,2
France	0,9	-0,4	1,5
Italie	-0,4	-0,9	0,8
Espagne	1,2	-0,7	0,8
Zone Euro	0,9	-0,5	1,2
Royaume-Uni	0,8	-1,2	0,9
Etats Unis	1,2	-0,6	1,6
Japon	0,2	-0,4	0,6
Chine	9,8	7,8	9,2
Inde (OCDE)	7	7,3	8,3
Brésil	5,3	3	4,5
Russie	6,3	0	5,6
Monde	3,4	1,6	

La gravité de la situation notamment aux États-Unis et le peu de visibilité sur l'étendue des risques de faillite des institutions financières ont amené la communauté internationale à tenter de mettre en œuvre des actions concertées.

I.2 Une réponse de la Communauté internationale en deux temps

Dans le sillage des États-Unis, l'ensemble des économies développées ont dans un premier temps mise en œuvre des plans et des politiques monétaires visant à écarter le risque d'une faillite systémique des institutions financières.

En second lieu, devant la persistance de la raréfaction du crédit et le ralentissement de l'activité, il est apparu tout aussi indispensable de soutenir la demande via des plans de relance budgétaire concertés.

• Le sauvetage des institutions financières et l'action des banques centrales

Les États-unis, touchés par des faillites retentissantes, ont dans un premier temps voté un plan de 168 Mrds de \$ en février 2008 puis un programme de recapitalisation de 700 Mrds du système bancaire.

Pour ce qui concerne la France, l'État a cherché en premier lieu à assurer la continuité du financement des particuliers, des entreprises et des collectivités territoriales. L'État apporte ainsi sa garantie dans la limite de 360 Mrds € aux nouvelles émissions réalisées par une caisse de refinancement des établissements de crédit (320 Mrds €) et une société de participations publiques dans les organismes financiers (40 Mrds €).

L'État français a également cofinancé avec l'État Belge la recapitalisation de DEXIA Crédit Local de France, principal financeur des collectivités territoriales, très affecté par la paralysie du marché interbancaire et par ses engagements financiers outre-atlantique.

La Caisse des dépôts a aussi été amenée à intervenir à hauteur de 5 Mrds € pour assurer la couverture du besoin de financement des collectivités territoriales fin 2008.

De façon complémentaire, les banques centrales ont engagé une politique monétaire de baisse des taux directeurs et d'injection de liquidité. Il s'agit ici principalement de tenter de débloquer le système interbancaire.

En outre, la communauté internationale (G 20) s'est mobilisée et a engagée une réflexion sur la mise en œuvre de mécanismes de régulation des marchés financiers et d'amélioration du contrôle prudentiel du secteur bancaire.

L'intervention des banques centrales et des États ne semblent pas réussir pour le moment à enrayer ni les fortes incertitudes qui règnent sur des marchés financiers très volatils car animés de forts mouvements spéculatifs, ni la crise de liquidité interbancaire qui perdure et aggrave la récession.

C'est principalement par l'assainissement des bilans des établissements financiers et non financiers et par la relance et le soutien de la consommation que la sortie de la crise devrait se produire.

• Des plans de relance budgétaire en complément de la politique monétaire

Face à l'ampleur de la crise, les États-unis, dont l'économie est la première et la plus gravement affectée, ont mis en œuvre les plans les plus volontaristes. Le prochain plan représenterait un effort de 3 à 5 % du PIB (450 à 750 Mrds) à rapprocher des 1,5 % consentis par l'Union Européenne.

Cette dernière reste confrontée à des difficultés de coordination. Néanmoins, un plan concerté de relance de 200 Mrds € a été proposé par la commission européenne.

Il sera financé à hauteur de 170 Mrds par les budgets nationaux à raison de 1,2 % des PIB respectifs, les 30 Mrds restants seront prélevés sur le budget de l'Union européenne et de la banque européenne d'investissement. L'UE va également accélérer la distribution des fonds régionaux et sociaux qui représentent 6,3 Mrds €.

En cohérence avec ce plan, les États européens peuvent s'affranchir momentanément de la contrainte du pacte de stabilité et de croissance afin de permettre une intervention publique massive en matière de politique budgétaire.

Le tableau 2 ci dessous montre le niveau variable des efforts consentis dans les différents plans de relance nationaux.

TABLEAU 2 : les différents plans de relance nationaux (OFCE 23/12/2008)

EN Mrds €	Etats Unis voté le 23/01/2009	FRANCE	ESPAGNE	ALLEMAGN E	ITALIE	ROYAUME UNI
Investissement public	nc	10,5	8	7,2	1,4	2,3
Soutien trésorerie des entreprises	nc	11,6	7,7	15	0,2	
Aide aux secteurs	nc	2	3	nc	nc	0,7
Politiques de l'emploi et aide aux ménages	nc	2	5,9	23	3,3	4,4
Suppression impôts sur le patrimoine			1,8			
Baisse de la TVA						11,5
Autres				4,8	1,5	
TOTAL	450/700 \$	26	24,7	50	6,5	18,8
% du PIB	3,00% à 5 %	1,30%	2,20%	2,00%	0,40%	1,30%
Impact PIB 2009	0,90%	0,30%	0,40%	0,30%	0	0,80%
Impact déficit public	3,10%	0,80%	1,7 %	0,60%	-0,10%	1,30%

Le plan français apparaît moins ambitieux que les plans espagnols et allemands. En outre, il convient de ne pas intégrer les avances de trésorerie dans les dépenses budgétaires. Dès lors, les crédits de paiement 2009 en France prévus par le projet de loi de finances rectificative 2009 pour le plan de relance ne seraient ainsi que de 9,8 Mrds.

A ces 9,8 Mrds, il convient d'ajouter le coût brut estimé à une charge d'intérêts de l'ordre de 1,8 Mrds € de l'engagement éventuel de la totalité des 40 Mrds prévus pour la société de prise de participation. De plus, un défaut de 5 % sur les titres garantis (320 Mrds potentiel), seuil retenu par le gouvernement allemand, signifierait un coût additionnel de 16 Mrds € pour les finances publiques. L'impact réel sur le déficit de ces diverses mesures est donc difficilement évaluable.

La plupart des plans, hormis le britannique, privilégient l'investissement public, mais si ce choix est en général jugé pertinent, les délais de mise en application des projets font que l'impact sur les 6 prochains mois sera faible, voire nul.

Certains analystes souhaitent la mise en œuvre d'un plan européen supplémentaire plus ambitieux couplé au plan US et ciblant prioritairement le court terme par une réponse plus adaptée à la fois aux besoins des plus défavorisés (logement, rémunérations...) et aux besoins des entreprises et notamment des PME (paiement différé des cotisations, autres allègements de charges...).

II Les conséquences de la crise en France : l'impact sur les finances publiques et les collectivités territoriales et leurs groupements

La France, déjà contrainte par un des plus forts déficits budgétaires de l'Union européenne, aggravé en outre par le « paquet fiscal », connaîtra en 2009 un alourdissement sans précédent de ce déficit tant sous l'effet de la récession et des moindres rentrées fiscales que sous l'effet des engagements budgétaires du plan de relance. Les hypothèses de la loi de Finances initiale 2009 ont dû être révisées (2.1).

Les collectivités territoriales et leurs groupements se trouvent directement impliqués par le plan de relance et les contraintes supplémentaires imposées par l'Etat (extension de l'enveloppe normée).(2.2)

Elles subissent également malgré la baisse des taux la dégradation des conditions de financement conséquences des pertes des institutions bancaires et de la crise de liquidité.

II.1 Les paramètres économiques de la Loi de Finances initiale 2009 ont dû être révisés

	Hypothèses octobre 2008	PLF 2009
Croissance du PIB	1 à 1,50 %	0,2 à 0,5 % (-0,4 OFCE)
Baril de pétrole (\$)	100	72 (40 \$ au 31/12 sur les marchés)
Taux de change de €	1,45	1,33
Inflation	2,00%	1,50%

Il convient de compléter ces hypothèses en rappelant le principe d'une stabilité du poids des prélèvements obligatoires (43,2 % jusqu'en 2012).

Les principales données budgétaires (en Mrds €)	PLF 2009 voté le 27/12/2009	PLFR 2009 déposé le 19/12/2008 Plan de relance
Recettes fiscales brutes	361,3	
Recettes non fiscales	22,6	
Dépenses brutes	379	
Recettes fiscales nettes	210	
après déduction des remboursements et dégrèvements	102	
et prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes	71 dont 52 pour les collectivités (40,8 DGF + 2 %)	
Dépenses nettes en crédits de paiement	277	9,8 (+ 3 fonds stratégique d'investissement)
Déficit (dont budgets annexes)	67 (52 initialement puis 57,6)	79,3 soit environ 4 % du PIB

A la fin du 3ème trimestre 2008, la dette des Administrations publiques s'établissait selon l'INSEE à près de 1284 Mrds € soit environ 66 % du PIB (estimation 1950 Mrds € en 2008). Il convient de souligner que l'État est responsable de près de 85 % de cet encours.

Compte tenu de l'impact probablement sous évalué de la crise sur les rentrées fiscales et du plan de relance, le déficit public 2009 va être considérablement dégradé et l'objectif toujours avancé du gouvernement d'un déficit public de l'ordre de 1,1 % en 2012 paraît très difficilement accessible. En intégrant le budget de la sécurité sociale, le déficit pourrait avoisiner fin 2009 les **100 Mrds €**.

Paradoxalement, au risque d'aggraver le ralentissement de l'activité et donc du déficit, l'État accentue l'effort de maîtrise des dépenses publiques qu'il impose aux collectivités territoriales, qui jouent pourtant un rôle central dans le soutien de l'activité en tant que 1er investisseur national. Ces dernières doivent s'inscrire dans la trajectoire (2009/2012) des finances de toutes les administrations publiques prévue par une loi de programmation des finances publiques très contraignante.

II.2 Les principales mesures concernant les Collectivités territoriales

La transformation du contrat de solidarité et de croissance en contrat de stabilité puis les orientations de la loi de finances pluriannuelle 2009/2011 traduisent l'implication demandée par l'État aux collectivités pour la maîtrise des déficits.

L'effort de maîtrise « zéro volume » porte sur un périmètre élargi comprenant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union Européenne dont la progression est indexée à titre dérogatoire pour 2009 sur le niveau initial d'inflation, soit 2 % contre 1,5 % niveau révisé.

✓ le périmètre de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État est étendu. L'ancien périmètre de l'ordre de 46,4 Mrds € en 2008 est augmenté de 8,7 Mrds € notamment par adjonction du FCTVA (5,8), des compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale (1,9), les amendes de police (0,65).

Cet élargissement accroît la contrainte sur la part des concours qui sert de variable d'ajustement et contribue à limiter la capacité d'évolution des autres. Les collectivités verront ainsi leurs compensations fiscales de taxe professionnelle et de foncier bâti diminuer alors que celles ci visaient à compenser des pertes de produit fiscal imposées par L'Etat (-17,7 %).

✓ du fait du pacte de « stabilité » la DGF est désormais indexée sur l'inflation (au lieu de (inflation + 0,5 PIB mécanisme antérieur), Mais 2 % en 2009 à titre dérogatoire au lieu de 1,5 % révisé.

✓ Le taux d'évolution de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité devra également être au plus égal à l'inflation alors qu'il était régulièrement supérieur auparavant. Cette contrainte va accroître la concurrence entre les EPCI pour le partage de l'enveloppe donnant une prime aux EPCI qui poursuivent leur processus d'intégration fiscale.

✓ une tendance d'évolution de la péréquation se dessine avec la diminution et la concentration des dotations vers les collectivités défavorisées comme l'illustre le projet abandonné pour 2009 de réforme de la DSU.

✓ l'article 29 modifie l'article 266 du code des douanes qui définit les modalités de tarification et de versement de la taxe générale sur les activités polluantes acquittée par les exploitants des installations de stockage des déchets. Elle est in fine facturée aux communes ou EPCI compétents en matière de traitement des déchets.

✓ l'article 117 porte le coefficient de revalorisation des valeurs locatives cadastrales à +2,5 %.

Par ailleurs, le projet de loi de finance rectificative 2009 déposé le 19/12/2008 pour le plan de relance prévoit quelques mesures concernant les collectivités territoriales :

✓ anticipation du versement du FCTVA aux collectivités qui s'engagent à augmenter leurs investissements 2009 (conventions avec l'État). Il s'agit d'une avance de trésorerie qui ne compensera pas l'impact négatif de l'intégration dans l'enveloppe normée du FCTVA. En outre, le paiement du FCTVA aux EPCI est déjà trimestriel et adossé sur l'exécution des investissements de l'année en cours ;

✓ rehaussement et alignement des seuils des marchés publics sur les seuils communautaires : suppression de la publicité et de la mise en concurrence en dessous de 20 000 € HT (4 000 € auparavant), marché de travaux en procédure adaptée jusqu'à 5 150 000 € HT (206 000 € HT ancien seuil) ;

✓ alignement progressif des délais de paiement des collectivités sur ceux applicables à l'État depuis le décret du 28/04/2008, soit 30 jours : 40 jours au lieu de 45 au 1/1/2009 , 35 au 1/1/2010, 30 au 1/07/2010.

✓ autorisation donnée aux Conseils communautaire et municipaux de rehausser les coefficients d'occupation des sols par simple délibération sans modification du document d'urbanisme.

L'essentiel de ces dispositions feront l'objet d'une mise en œuvre par voie réglementaire.

Au bilan, l'ensemble de ces mesures poursuivent des objectifs contradictoires. Il paraît difficile de vouloir à la fois soutenir l'activité économique et amoindrir les capacités financières des collectivités en élargissant l'enveloppe normée.

Enfin, en complément de ces évolutions structurelles, il faut rappeler l'impact conjoncturel de la crise de liquidité entraînant la dégradation des conditions de financement des collectivités même si les baisses du taux directeur de la BCE devraient compenser en partie le renchérissement durable des marges bancaires. C'est donc in fine en partie sur le contribuable que pèsera la charge des déficits des institutions bancaires.

A cela s'ajoute les incertitudes quant à l'évolution de l'organisation administrative du pays et de la fiscalité locale. Il conviendra à cet égard d'être particulièrement vigilant sur les réflexions engagées par le comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales et qui doit rendre ses propositions au Président de la République début mars.

II.3 La réforme institutionnelle des collectivités locales

Le Président de la République a déjà avancé les orientations que pourraient prendre les prochaines réformes, qui devraient faire l'objet si un consensus politique est établi, d'un projet de Loi à l'automne 2009. La réforme devrait viser d'une part à renforcer les « couples » de collectivités (Département-Région d'une part, **Communes-EPCI** d'autre part), sans que les fusions ne soient toutefois rendues obligatoires dans un premier temps (expérimentations), d'autre part en clarifiant les compétences de chaque strate (disparition de la clause générale de compétence des Départements et Régions).

En outre si le rapport de la Commission Balladur ne doit être rendu public que fin février, les premières synthèses des travaux révèlent certaines des principales orientations qui seront proposées.

Il s'agit notamment du renforcement de l'échelon intercommunal, par l'extension des compétences obligatoires des communautés d'agglomération (urbanisme, habitat, aménagement...), l'extension des périmètres pertinents et la suppression conjointe de nombreux syndicats, ainsi qu'une réforme du mode de scrutin.

Enfin à la suite de la réforme institutionnelle devrait être engagée la réforme de la fiscalité locale déjà évoquée depuis quelques années par plusieurs rapports (notamment Valletoux et Richard) : **disparition de la Taxe professionnelle** (non remplacée par un autre impôt pesant uniquement sur les entreprises), spécialisation des impôts par collectivités...

La prospective financière présentée ci dessous pour la communauté d'agglomération, s'inscrit dans ce contexte de forte incertitude.

Ce cadre budgétaire intègre les contraintes croissantes imposées par l'État et présente une estimation du volume des investissements qui pourra être consacré à la réalisation du prochain contrat d'agglomération en tenant compte de la réalisation des projets en cours.

I L'analyse de la situation financière de la Communauté

La capacité d'autofinancement nette de la CDAPP s'est améliorée sur la période 2002 / 2007 préservant ainsi sa capacité d'investissement. Son ratio de désendettement de l'ordre de 3.8 ans est à un niveau satisfaisant.

Toutefois, l'analyse de cette situation doit être nuancée car la CDAPP va devoir faire face à court terme à l'impact de l'achèvement du précédent contrat d'agglomération (MIDR, Base d'eaux vives), au financement du prochain (cf partie IV) ainsi qu'au financement des infrastructures de transport (échangeur et LGV à moyen terme).

Pour mettre en œuvre ces projets, la CDAPP dispose d'une capacité d'endettement limitée notamment par l'absence de marges de manœuvres fiscales pour ce qui concerne sa principale ressource, la TPU et par la redistribution aux communes de l'essentiel de sa DGF, via la dépense facultative que constitue la dotation de solidarité.

En effet, la TPU est déjà à un taux très élevé (25%) et connaît un rendement amoindri par les mesures fiscales successives (plafonnement à la valeur ajoutée, suppression part salaires...). Au niveau national, sur les 169 Communautés d'agglomérations (CA) existantes, la CDAPP arrive en 5ème position et présente le taux le plus élevé des CA d'Aquitaine devant le BAB à 22.59 %.

La dotation de solidarité représente 87% de la DGF. Elle pèse négativement sur le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et donc sur l'amélioration de la DGF intercommunale qui est une enveloppe dont le taux d'évolution national devra désormais être au plus égal à l'inflation et dont le partage met en compétition l'ensemble des intercommunalités au niveau national via le CIF.

De plus, au même titre que les autres EPCI, la CDAPP est confrontée à la baisse des concours financiers de l'État.

Dans ce contexte, la communauté doit en premier lieu accentuer son effort de maîtrise des charges de fonctionnement mais aussi sans doute dès 2009 actualiser les termes de son pacte financier avec l'ensemble des communes ainsi que le périmètre de ses compétences.

En résumé, les besoins de financement à venir sont considérables et nécessiteront une gestion rigoureuse, des arbitrages sur les priorités d'investissement ainsi que sur les ressources dont la CDAPP entend se doter pour y faire face.

II La prospective financière

L'annexe 1 présente un scénario d'évolution des grands équilibres du budget général, en fonctionnement comme en investissement sur les 4 ans à venir.

Ce scénario est fondé sur les engagements suivantes :

1- ne pas augmenter le taux d'imposition de la TPU.

2- garantir à la CDAPP sur la durée de la mandature un volume d'investissements permettant de financer les projets en cours ainsi que les priorités du prochain contrat , sous réserve du maintien du ratio de désendettement sous le plafond de 7,5 ans sur la période.

Dépasser la norme de désendettement de 7/8 ans nécessiterait, en effet, un accroissement de la pression fiscale pour rétablir le niveau d'épargne de l'EPCI et sa capacité d'investissement.

Ce volume d'investissements nouveaux a été estimé à 40 M€.

Pour atteindre ces objectifs, à cadre institutionnel et fiscal constant, les hypothèses suivantes ont été retenues :

II.1 Les recettes de fonctionnement

II. 1.1 Les ressources fiscales

✓ la croissance du produit fiscal en 2009 est basée sur une évolution identique à la revalorisation des valeurs locatives cadastrales prévue par la LFI 2009, soit 2,5 %. Sur les années suivantes, l'hypothèse retenue est de 2 % , soit 1,5 % de valeur locative + 0,5 % de croissance physique des bases.

✓ la compensation de Taxe Professionnelle, variable d'ajustement de l'enveloppe normée est diminuée de 17 % compte tenu de la diminution prévue par la LFI. Cette baisse est reconduite sur les années suivantes mais elle pourrait être plus rapide encore...

La croissance du produit fiscal résulte donc entièrement de la croissance des bases. D'où la nécessité de l'optimisation des bases de TP via un observatoire fiscal mutualisé et à terme l'institution possible d'une commission intercommunale des impôts directs.

II .1.2 les dotations et compensations

Les hypothèses d'évolution retenues en matière de concours financier de l'État sont pessimistes mais conformes aux orientations gouvernementales.

✓ l'évolution de la DGF intercommunale est indexée sur l'inflation (+1.5 %) car même si la population de la communauté est en augmentation selon le dernier recensement, l'État a limité la croissance de l'enveloppe globale au plus à l'inflation. En outre, les leviers d'amélioration de la DGF via le CIF, à savoir les transferts de charges et/ou la diminution des dépenses de transfert (dotation de compensation et dotation de solidarité) ne seront pas opérants pour 2009 et 2010.

✓ la dotation de compensation (ex « part salaire de la TP ») intégrée dans la DGF, est augmentée de 1 % par an.

II 1.3 Les autres recettes

Elles progressent de 2 % par an. Elles comprennent les remboursements de frais de personnel notamment de la ville de Pau. Elles seront donc amenées à progresser fortement avec l'extension

de la mutualisation mais seront toutefois neutralisées par l'inscription de nouvelles dépenses de personnel.

II 2 Les dépenses de fonctionnement

II 2 1 Les atténuations de produit

La dotation de solidarité 2009 est augmentée de 2 % puis indexée les années suivantes sur le taux de croissance estimé du produit de TPU. Cette option est conforme au précédent pacte financier.

L'attribution de compensation est supposée stable en l'absence de nouveaux transferts de charges décidés par le Conseil communautaire.

II.2 .2 Les dépenses de fonctionnement

Compte tenu des incertitudes et contraintes fortes pesant sur les recettes de fonctionnement, l'atteinte des objectifs du cadrage financier nécessite un effort important de maîtrise et de rationalisation des dépenses de fonctionnement qui seront impactées de façon significative par le fonctionnement du stade d'eaux vives à compter de 2009, du fonctionnement de la MIDR dès 2009 mais surtout à compter de 2011, et, de façon moins marquée, par l'adhésion à l'agence d'urbanisme et par la nécessité d'étoffer l'encadrement.

Le rythme de croissance de ces dépenses sur la période doit être maintenu à un niveau proche et si possible inférieur à celui des recettes malgré la stagnation probable de ces dernières.

Les hypothèses d'évolutions retenues sont les suivantes :

✓ les charges à caractère général des services sont réduites de 5 % en 2009 puis évoluent en fonction d'un niveau d'inflation estimé à 1,5 % (hors reprise de la hausse du cours du pétrole...).

✓ les subventions et participations sont stabilisées en fonctionnement.

✓ Les charges de personnel progressent exceptionnellement en 2009 de 5 % essentiellement sous l'impact de l'augmentation de la valeur du point (+0,8 %), du régime indemnitaire (+ 25 € net/mois pour les agents de catégorie C) et de nouveaux recrutements avant impact de la réorganisation issue de la mutualisation. Cette hausse est cependant amortie par une augmentation des recettes issue des remboursements de la ville de Pau à la CDA qui supporte désormais les charges de mutualisation initiales. La progression ultérieure est indexée sur l'inflation (+1,5 %) reconduite sur les exercices ultérieurs.

✓ Les charges financières augmentent sous l'impact des nouveaux emprunts. Les simulations sont effectuées sur la base d'une mobilisation des emprunts sur 15 et 20 ans à 4,5 et 5 %.

Il convient de rappeler ici le renchérissement important et durable des marges bancaires qui empêche les collectivités de bénéficier de la baisse des taux. Dans ce contexte, les nouveaux emprunts pourront être mobilisés de préférence sur des index variables de façon à pouvoir renégocier les marges dès le retour de celles-ci à des niveaux raisonnables.

II 3 Les dépenses et recettes d'investissements

Les dépenses d'investissements comprennent la poursuite et la fin de la réalisation des projets du précédent contrat (MIDR , PILPA, PBC).

Elles n'intègrent dans ces maquettes financières ni la LGV ni le diffuseur de Lescar.

Les investissements afférents à la compétence Déchets sont neutralisés car autofinancés par la TEOM.

Le fonds d'interventions foncières pour l'Habitat est supposé transféré à l'établissement public foncier départemental à partir de 2010 et donc financé par la taxe spéciale d'équipement.

Au final, la prospective actualisée montre une capacité d'investissement nouvelle de la CDAPP pour le contrat 2009 / 2013 qui devrait se situer aux alentours de **40 M€** (avec un taux de subventions estimé en fourchette haute à 33 %).

Un volume d'investissements globalisés complémentaires hors contrat et non subventionné est proposé à hauteur de **10 M€**.

Néanmoins, ces hypothèses conduisent la CDAPP aux limites de ses capacités financières impliquant dès lors au delà de 2013 un fort ralentissement de son action alors même qu'elle devra normalement faire face probablement à sa participation au financement de la LGV.

Cette situation qui obère la mise en œuvre des ambitions nouvelles de la CDAPP pose la question des moyens dont celle-ci veut se doter pour le futur. Elle pose notamment la question de la refondation du pacte financier et fiscal. Il a été décidé conformément aux décisions du bureau de l'agglomération de rediscuter ce dernier en 2009.

II 4 le pacte financier et fiscal

Le pacte financier précédent était essentiellement basé sur un taux de croissance annuel de la dotation de solidarité au moins égal à celui du produit de la TPU.

Il convient de rappeler que cette dépense est facultative et qu'elle revient à redistribuer l'essentiel de la DGF intercommunale aux communes selon des critères devant tenir compte principalement de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant de chaque commune.

Les critiques récurrentes émises sur les modalités de calcul de la dotation de solidarité doivent être complétées par la faiblesse de la solidarité fiscale entre les communes de l'agglomération qui ont un taux supérieur à la moyenne de leur strate et celles qui ont un taux inférieur, comme en témoigne le tableau joint en annexe.

Ainsi la Ville de Pau considère qu'elle supporte la quasi intégralité des coûts de centralité et que ses habitants fournissent le plus gros effort fiscal.

A l'inverse, la plupart des autres communes de la CDAPP considèrent que la ville de Pau bénéficie en premier des grands équipements situés sur son territoire et que ses habitants jouissent d'un niveau de service supérieur.

Il est donc nécessaire d'organiser le débat sur le juste équilibre entre le niveau de service et la contribution fiscale ainsi que celui sur les termes de la solidarité entre les communes et les habitants de l'agglomération.

Plusieurs pistes s'offrent à la CDAPP :

- afin d'améliorer le coefficient d'intégration fiscale et donc la DGF intercommunale, un basculement partiel et progressif de la dotation en fonds de concours pourrait être envisagé. Il permettrait également de préserver la capacité d'investissement des communes.
- les projets de réforme annoncés par l'État et la mutualisation des services rouvrent le débat sur les compétences de la CDA. Celles-ci sont d'ores et déjà assez nombreuses mais souvent fortement limitées par une définition stricte de l'intérêt communautaire. Un élargissement de la définition de celui-ci dans les domaines du sport, du tourisme, de l'action sociale, de la voirie ou des espaces verts pourrait permettre aux communes de transférer à la CDA des

équipements dont la centralité apparaît évidente ou dont la « communautarisation » permettrait des gains importants pour la qualité des services rendus à la population et/ou pour leur coût.

- peuvent ainsi être évoqués :
 - la prise de compétence office du tourisme
 - la création d'un centre intercommunal d'action sociale, en complément des CCAS
 - le transfert d'équipements sportifs et culturels,
 - la rationalisation de certaines compétences comme :
 - l'extension de la compétence SIG à la topographie,
 - l'optimisation du rendement des bases fiscales par la mutualisation de l'observatoire fiscal, voire à terme l'institution de la commission intercommunale des impôts directs,
 - la voirie, l'aménagement et l'action économique,
 - de plus et à la demande de certaines communes, des réflexions sont engagées sur le partage de services techniques particuliers (manifestations publiques, éclairage public....).
- la CDAPP pourra également engager une réflexion sur sa fiscalité propre pour porter la probable extension de ses compétences et des services publics qui en découlent.

La réflexion à mener en 2009 devra donc rechercher une solution permettant à la CDAPP de préserver voire d'accroître sa capacité d'investissement sans pénaliser celle des communes tout en posant clairement la question du partage des charges de centralité et celle de la solidarité fiscale.

A cette fin et pour poser les bases du futur pacte financier et fiscal, il sera proposé de mener une réflexion collective avec un accompagnement méthodologique extérieur. Un comité de pilotage composé d'élus sera chargé d'élaborer le cahier des charges des travaux à mener et en assurera la conduite.

Ces travaux comprendront notamment :

- un état des lieux de l'exercice des compétences transférées et des facturations entre CDAPP et communes ;
- une évaluation des gains issus des transferts de compétences ;
- un état des lieux de la mutualisation des services et une évaluation de l'optimisation attendue ;
- des perspectives financières selon différents scénarii d'évolution des compétences.

Ces travaux seront menés parallèlement aux travaux d'élaboration du projet d'agglomération.

II.3 Les budgets annexes

- Le budget annexe des déplacements urbains

L'évolution des équilibres de ce budget va être fortement conditionnée par les termes de la nouvelle délégation de service public en cours de négociation.

En outre, ce budget présente une capacité de financement satisfaisante mais il conviendra de la préserver notamment au regard des investissements attendus à court terme et négociés dans le cadre du futur contrat tels que les parcs relais et les couloirs de bus.

A cet égard, la communauté aura des décisions importantes à prendre concernant l'évolution de sa ressource principale à savoir le versement transport.

- Le budget annexe de l'assainissement

Les principes de gestion de ce budget avec l'absence d'uniformisation de la redevance d'assainissement et l'imputation aux communes sur leur redevance de l'annuité des emprunts ayant servi au financement des travaux sur leur territoire conduit à s'interroger sur la pertinence du transfert de la compétence à la CDA.

Il conviendra de mettre en œuvre là aussi en 2009 une réflexion sur un processus de convergence à court terme des redevances afin de mettre un terme à un système contraire à l'esprit communautaire.

Par ailleurs, cette situation induit un équilibre budgétaire fragile en voie de dégradation car sans programmation cohérente.

En matière d'eau pluviale, les diagnostics réalisés ont mis en évidence des besoins d'investissements importants (réseau, stockage, traitement). Au delà de la probable contrainte légale qui s'annonce à terme, il en va de qualité des eaux locales et de la bonne gestion des eaux de ruissellement.

Ce besoin de financement n'est couvert aujourd'hui par aucune ressource spécifique mais par la redevance d'assainissement.

Il est donc proposé d'engager la réflexion sur l'institution de la taxe « Eau pluviale » prévue par la loi sur l'Eau de 2006 et plus largement sur la définition de la partie « pluviale » de la compétence assainissement (cf. problème de l'intégration des communes adhérentes du SAPO dont la redevance est très faible sans compétence eau pluviale). Il est à noter que les décrets d'application ne sont pas encore publiés.

- Les Opérations d'aménagement

Ce budget est récent et déficitaire car les ventes n'ont pas encore permis de retrouver l'équilibre. Aucun emprunt n'a été mobilisé afin d'éviter le portage de charges financières.

Une meilleure coordination des politiques foncières et d'aménagement est cependant nécessaire à l'échelle de l'agglomération et vitale pour donner au territoire communautaire l'attractivité indispensable pour attirer et fidéliser les entreprises.

A cet effet, il sera proposé dès 2009 l'étude du transfert à la CDAPP, qui en détient la compétence, des zones d'aménagement économiques ou mixtes financées sur les budgets communaux. Ce transfert est lié à la définition plus précise et élargie de l'intérêt communautaire pour ce qui concerne la compétence Développement économique-Aménagement de zones d'activité d'intérêt communautaire.

- Le budget annexe des opérations de développement économique

Ce budget connaît un équilibre fragile et nécessite tous les ans un virement du budget général de l'ordre de 112 K€ .

Dans ce cadre, un effort particulier de maîtrise des charges de fonctionnement qui apparaissent élevées sera mené. Et plus largement le mode de gestion sera analysé et des scénarios alternatifs de gestion seront étudiés.

- La restauration communautaire

Ce budget concerne la production et la vente des repas non scolaires assujettis à la TVA. Ces charges sont couvertes par le produit des ventes. Un mode de fonctionnement plus responsable, budget annexe ou régie autonome, sera étudié.

Il est également proposé d'engager une réflexion 2009 pour la création en 2010 d'un budget annexe « Enlèvement des Ordures ménagères », l'équilibre budgétaire de ce service étant assuré par les seules ressources propres affectées à cette compétence .

I Diagnostic

La sincérité et la crédibilité de ces orientations budgétaires comme des budgets primitifs qui suivront exigent de traiter de la capacité de mise en œuvre par les services des décisions prises par les élus et en corollaire des conditions de leur mobilisation sur ces objectifs.

L'organisation de la CDAPP est jeune et ne présente pas les caractéristiques relevées dans l'organisation de la Ville de Pau notamment. On peut cependant aujourd'hui identifier plusieurs points d'amélioration nécessaires :

✓ la mise en place d'une véritable culture de la performance du service public :

Alors que les domaines très techniques aujourd'hui abordés nécessiteraient souvent une expertise reconnue, la culture de gestion actuelle, plus traditionnelle, induit aujourd'hui un temps de mise en œuvre des projets souvent trop long, ainsi que des difficultés d'aboutissement de projets évoqués depuis déjà plusieurs années.

✓ des domaines de compétences insuffisamment définis :

L'extension progressive des compétences de la CDAPP sans qu'une stratégie globale ait été préalablement définie a conduit à la création progressive de nouveaux services indépendants les uns des autres et sans véritable transversalité.

En outre la définition parfois peu précise ou ponctuelle de l'intérêt communautaire à chaque transfert nouveau n'a pas permis de visibilité claire des partages de compétences Communes/CDAPP. Ainsi les frontières d'interventions sont aujourd'hui peu lisibles dans certains domaines (économie, habitat, aménagement, urbanisme...) pour la population comme pour les services des collectivités, induisant de nombreux dysfonctionnements.

Dans plusieurs secteurs, l'absence de définition préalable de l'intérêt communautaire a conduit au transfert progressif d'équipements les uns après les autres sans cohérence d'ensemble ni visibilité sur les perspectives d'évolution (nouveaux transferts programmés ?).

✓ L'émergence de nouveaux partenariats :

La CDAPP a intensifié et concrétisé sa volonté de partenariat avec les autres collectivités du territoire, en étant le moteur de la création du Syndicat mixte du Grand Pau (juillet 2008) et en choisissant d'adhérer à l'Agence d'urbanisme départementale fin 2008. Elle a également choisi d'inscrire les réflexions sur son développement à une échelle supra communautaire (SCOT).

Ces réflexions qui vont s'étendre (Etablissement Public foncier...) nécessitent de revoir l'organisation actuelle de certains services.

Pour toutes ces raisons une profonde réorganisation des services accompagnée d'un changement culturel sont nécessaires et ont été engagés.

II Les objectifs de la réorganisation et du changement à conduire

Au vu du diagnostic et pour mettre les services en capacité de porter et mettre en œuvre les projets et les ambitions de l'exécutif un projet global de réorganisation et de conduite du changement est conçu et mis en œuvre progressivement depuis mi 2008. Ce projet a pour objectif de mettre les services le plus rapidement possible (juin 2010) au niveau de performance attendu par les citoyens et l'exécutif. Il s'agit avant tout d'un chantier de changement culturel dont le maître mot est « responsabilisation ».

Cette mutation repose sur 5 piliers :

- ✓ une organisation plus largement mutualisée avec les services de la Ville centre, de façon à, comme dans de nombreuses agglomérations désormais (Brest, Angers, Mulhouse, Tours, Nantes, Amiens, Strasbourg...), mettre en commun et en synergie les compétences, les outils et les processus des 2 principales collectivités, supprimer les doublons, améliorer le service rendu aux communes de l'agglomération, donner des perspectives de carrière aux agents et attirer les talents,
- ✓ une organisation par grandes missions, en 5 pôles, très lisible pour tous, élus, services et habitants, et facilitant la transversalité indispensable à la gestion moderne par projet,
- ✓ une responsabilisation de la ligne hiérarchique : l'efficacité du service public passe par une responsabilisation des cadres qui seront désormais responsables de leurs objectifs et des moyens engagés pour les atteindre, d'où la réaffectation en cours des personnels par mission,
- ✓ un pilotage par les objectifs qui est le corollaire indispensable de la responsabilisation et la condition de la mobilisation des agents car il donne du sens à l'action ; ce pilotage suppose la mise en place d'outils et de procédures adaptés,
- ✓ un dispositif d'accompagnement du changement, en priorité de la formation au management pour recréer les conditions de la confiance des agents dans le fonctionnement de notre administration ; et plus globalement une rénovation de notre politique de gestion des RH ;

Cette mutation implique également que la collectivité propose des perspectives claires à ses agents en matière de conditions de travail (projets d'amélioration des locaux administratifs), de rémunération et d'évolution professionnelle.

III État d'avancement du dossier et calendrier

La mutualisation des services avait en partie déjà été mise en place à la création de la Communauté d'agglomération par le partage de certains services de la Ville (Ressources Humaines, Informatique et Finances essentiellement) avec la CDA. Les gains de coût pour la CDA de cette mutualisation avaient été mentionnés par la Chambre régionale des comptes.

De nombreuses collectivités ont depuis développé des mutualisations de services beaucoup plus poussées, sur la base des mêmes fondements juridiques aujourd'hui totalement sécurisés juridiquement tant du point de vue français que communautaire.

Cette première mise en commun de moyens a donc été fortement relancée en 2008 par plusieurs délibérations conjointes Ville de Pau et CDA successives en octobre, novembre et décembre 2008. Ces décisions ont permis la création au sein des services de la CDA :

✓ d'une direction générale des Services commune, les deux collectivités partageant désormais le DGS ainsi que plusieurs missions (Inspection générale et Audit, Développement Durable)

✓ de 5 postes de DGA correspondants aux futurs directeurs de pôle en cours de recrutement, également partagés par la Ville de Pau et par la CDA.

La création de ces 5 pôles concrétise l'avancement des réflexions conduites en interne directement par les agents dans le cadre de groupes de travail et qui ont conduit à une réorganisation complète des services.

Ainsi les 5 pôles créés conjointement à la création des DGA comprennent à la fois des services Ville de Pau, des services communautaires et des services communs exerçant leurs missions pour le compte des deux collectivités.

Le dispositif conventionnel liant la Ville de Pau et la CDA pour la mise en commun de ces moyens a également été refondé, il prévoit un partage des charges de ces services communs selon une clé pré définie en commun par des élus (Commission mixte paritaire) et variable selon le service concerné afin de transcrire de la façon la plus juste et transparente le coût réel pour les deux collectivités.

La mutualisation des services se poursuivra par la proposition de création au premier trimestre 2009 de nouveaux services communs : Gestion des Assemblées, Marchés Publics, Courrier, Conseil Juridique et Gestion de Patrimoine, qui devraient permettre d'accroître l'efficacité de la Collectivité.

En outre ce processus pourra s'étendre en 2009 aux communes de la Communauté d'agglomération qui le souhaiteront.

En effet il a été proposé que les services communs entre la Ville de Pau et la CDA soient des services hébergés non par la Ville de Pau comme précédemment mais à la communauté d'agglomération, afin que ceux-ci puissent également être partagés par les autres communes qui le souhaiteraient. Plusieurs communes se sont par exemple montrées intéressées pour bénéficier de l'expertise acquise par les services de la Ville de Pau dans les domaines juridique, informatique ou financier (observatoire fiscal).

Un conseil de Suivi des mutualisations composé d'un représentant élu de chaque collectivité et qui se réunira pour la première fois en février 2009 sera chargé de proposer et valider la mise en place de nouveaux domaines de mutualisation.

En parallèle seront sans doute proposés dans les domaines opérationnels de nouveaux transferts de compétences ou extensions de l'intérêt communautaire.

IV Perspectives

La réorganisation des services ainsi engagée s'accompagne d'une mutation profonde des modes de gestion et d'organisation qui reflètent la volonté d'en accroître l'efficacité, principalement par la responsabilisation de la ligne hiérarchique :

✓ refonte de l'organisation budgétaire et comptable dans le sens d'une délégation plus importante auprès des services sur la gestion des crédits (ex sur les heures supplémentaires) avec mise en place d'outils de contrôle de gestion (tableaux de bord) et responsabilisation des cadres (lettres d'objectifs et lien primes-résultats).

✓ gestion en Autorisation de programme et crédits de paiement, qui permettent à la collectivité d'acquiescer une vision pluriannuelle de ses projets d'investissement et de ses engagements sans remettre en cause la sincérité des budgets annuels (les crédits de paiement votés reflétant la dépense annuelle prévue) et en diminuant les reports.

✓ nouvelles procédures d'arbitrages budgétaires pour plus de transparence et de cohérence : instauration entre les services d'un véritable dialogue budgétaire très en amont du vote du budget primitif et s'appuyant sur les orientations budgétaires

en matière de gestion de Ressources Humaines, instauration de nouvelles instances :

- comité mobilité pour améliorer et rendre plus transparente la mobilité interne dans un bassin d'emploi plus étendu (Ville et CDA de Pau dans un premier temps, puis ensemble des communes de la CDAPP qui le souhaiteront),

- comité carrière permettant la prise de décisions partagées, transparentes et collectives en matière d'avancements, promotions et mobilités.

La fin de la convention avec le Centre de gestion et la reprise en directe par la CDA à partir de début 2009 de la gestion des carrières des agents, puis à venir celles de médecine du travail contribuent également à ces changements culturels.

✓ Réforme du régime indemnitaire en vue de son harmonisation sur le nouveau bassin d'emploi, réforme du dispositif d'aménagement du temps de travail permettant d'introduire des forfaits annuels de jours RTT pour les cadres autonomes et d'adapter les horaires des services au plus près de la réalité du travail à réaliser.

Partie IV : Projet et contrat d'agglomération

La CDA Pau Pyrénées, 2ème agglomération aquitaine, est une agglomération majeure du Piémont pyrénéen, et singulièrement du bassin de l'Adour. Dans le cadre des compétences communautaires, elle a donc fondamentalement vocation à porter ou à soutenir des projets structurants répondant aux besoins de ses habitants et de son territoire.

Fondamentalement, le contrat d'agglomération repose sur l'élaboration d'un projet d'agglomération qui présente le diagnostic territorial et les orientations stratégiques de développement et d'aménagement durables du territoire à moyen terme. Le contrat est aussi un outil privilégié et adapté pour créer une dynamique de coopération entre les différents acteurs d'un territoire.

I Le contrat 2003/2007 :

La CDA Pau Pyrénées a approuvé son projet d'agglomération le 18 juillet 2003 et a signé, le 19 décembre 2003, un contrat d'agglomération avec l'État, la Région et le Département pour la période 2003-2007. Ce contrat d'agglomération s'est achevé le 31 décembre 2007.

Ce 1er contrat d'agglomération a permis de nouer une dynamique partenariale et de réaliser ou d'engager des projets et actions structurants pour l'agglomération, et notamment : la construction et le déploiement d'un réseau très haut débit/fibre optique, la construction du stade d'eaux-vives et le lancement de l'opération Porte des Gaves, le lancement du projet de médiathèque, la création d'un Fonds d'interventions foncières, le lancement d'une démarche de SCOT, l'élaboration d'une charte de l'environnement...

I.1 Un taux de réalisation trop faible

Le taux de réalisation du contrat 2003-2007 sera de l'ordre de 65%. Cela signifie que plus d'un tiers des projets et actions n'auront pas été réalisés.

Ce taux de non réalisation s'explique par des problèmes de non aboutissement de projets, de maîtrise foncière, mais également du fait d'une tendance, ici comme ailleurs, à vouloir contractualiser un trop grand nombre d'opérations, donnant alors à certains contrats une allure de « catalogue » ou de « guichet ».

Conformément à la prospective financière de la CDA et à l'expérience de ce 1er contrat, mais également du fait des règles de révisions à mi-parcours et de dégagement d'office du CPER et du FEDER, il conviendra donc de particulièrement s'attacher, pour les contrats 2008-2013 :

-au caractère stratégique, structurant, des projets : objectif de concentration du contrat autour de priorités

-à leur faisabilité (faisabilité financière, maîtrise foncière, définition des maîtrises d'ouvrage, calendrier...) : objectif de réalisation du contrat

I.2 Les projets encore en cours de réalisation

Il sera possible à la CDA de réinscrire dans le prochain contrat des projets non réalisés et des opérations en cours qui avaient été contractualisés avec l'Etat, la Région et le Département sur la période 2003-2007. Il s'agit essentiellement, pour la CDA de la réinscription des projets suivants :

- MIDR
- Porte des Gaves (par urbain notamment)
- Réseau Très haut débit
- Projet de Maison du Cheval

II Le contrat 2008 / 2013

II-1 un premier contrat 2008-2009

Dans un 1er temps, conformément à la proposition des partenaires, pourrait donc être signé, pour la période 2008-2009, un 1er contrat, de caractère largement préparatoire. Ce temps de travail partenarial doit permettre, en particulier, de préciser les conditions d'éligibilité des projets et les perspectives de contractualisation de la CDA.

Le périmètre d'étude du projet d'agglomération et de ce 1er contrat serait donc le suivant :

1 – Etudes stratégiques et de faisabilité

Axe 1 : Développement et filières d'excellence

Stratégie et thématiques de développement à construire :

- Stratégie communautaire d'aménagement et de commercialisation du foncier économique

- Tourisme urbain
- Sports de nature
- Filière TIC
- Filière Cheval
- Pôle d'enseignement supérieur et de recherche

...

Axe 2 : Développement urbain durable

- Etude LGV SEA GPSO (en cours) - Participation CDA : 125 K€
- Etude desserte Béarn-Bigorre (en cours) – Participation CDA : 30 K€
- Etude TCSP (en cours) – Montant de l'étude : 420 K€
- Etude Schéma directeur cyclable (en cours) : Montant de l'étude : 52 K€
- Etudes ferroviaires : montant des études : 200 K€
- Etude EPFL (en cours) – montant de l'étude : 35 K€
- Porte des Gaves : marché de définition en cours – Montant de l'étude : 750 K€
- Etude Porte des gaves/parc-urbain-saligues : 150 K€
- Etude Agriculture péri-urbaine : 40 K€
- Agenda 21 et/ou Projet de Plan Climat Territorial : 200 K€

...

Axe 3 : Cohésion sociale et territoriale

Stratégie et thématiques de développement à construire :

- Economie sociale et solidaire
- Programme centre-villes/centre-bourgs

2 -Projets :

Des projets en cours, inscrits au précédent contrat, pourront être ré-inscrits à ce 1er contrat 2008-2009 (PILPA, MIDR, Maison du Cheval...)

Il conviendra également de préciser avec les partenaires dans quelles conditions des projets ayant démarré depuis l'année 2008 pourront également être inscrits, sachant que leur éligibilité aux cofinancements s'apprécie au 1/01/2008, ou au 1/01/2007 pour le FEDER.

II.2 La deuxième phase : le contrat 2010/2013 , la réalisation

Il est tout d'abord proposé, dans le cadre de la préparation du contrat d'agglomération 2010-2013, d'affiner le diagnostic fondateur du projet d'agglomération, en concertation avec les partenaires, le Syndicat Mixte du Grand Pau, et l'Agence d'Urbanisme, ainsi que dans le cadre des travaux du Conseil de Développement. Ce travail commun doit permettre d'identifier et d'approfondir des spécificités ou priorités propres au territoire de la CDA, et de réaliser une analyse plus approfondie, notamment :

- des évolutions démographiques et économiques générales de l'aire urbaine (dans le cadre des études liées au projet de SCOT), dans une approche prospective
- des mutations économiques du territoire : filières économiques d'excellence, qu'elles soient historiques (géosciences et génie pétrolier, aéronautique, agroalimentaire) et/ou émergentes (biotechnologies, matériaux avancés, réseau TIC et usages, filière cheval, sports de nature...)
- de l'attractivité et du développement du pôle d'enseignement supérieur et de recherche de la CDA
- du déficit de l'offre foncière économique de la CDA (spatialisation des grands enjeux en terme de foncier économique, estimation qualitative et quantitative des besoins fonciers des entreprises à court et moyen terme)
- des problèmes d'accessibilité et de désenclavement stratégique de l'agglomération
- de la situation des centre-villes et centre-bourgs de l'agglomération
- de l'attractivité et de l'activité touristiques du territoire
- de l'impact du développement urbain sur les milieux naturels de l'agglomération (projet Porte des Gaves, agriculture péri-urbaine en particulier)

● **les axes prioritaires :**

Les principaux enjeux identifiés au fil des réflexions engagées concernent, pour les thématiques sur lesquelles la CDAPP exerce sa compétence :

- les déplacements (Béarn-Bigorre, intermodalité, développement aéroportuaire, ouverture et voies de communication vers la péninsule ibérique,...)
- l'économie : création d'entreprises, innovation, échanges d'expériences et de bonnes pratiques sur les initiatives novatrices de soutien à l'économie...(notamment dans le cadre des Pôles de compétitivité inter-régionaux)
- le tourisme, avec le pays du Grand Pau notamment
- la recherche et l'enseignement supérieur : co-diplômes universitaires, programmes européens (Bayonne-Pau-Tarbes, Haut-Aragon).
- la culture (Grand Tarbes/ESAC, Programme d'Actions Culturel Territorialisé/Pays du Grand Pau...)
- l'aménagement et l'urbanisme (Agence d'Urbanisme...)

● **le développement des filières d'excellence**

La CDA doit bien entendu se fixer un objectif primordial de renforcement de ses filières économiques historiques et d'excellence construites autour de l'UPPA et des grands donneurs d'ordre comme Total, Turbomeca et Euralis : les géosciences, les agro-matériaux et l'énergie sont ainsi des marqueurs spécifiques de ce territoire, à valoriser.

La CDA pourrait cependant aussi réfléchir à des « marqueurs » stratégiques, fondées sur une identité du territoire à construire ou à conforter, par exemple pour :

- le tourisme urbain : il est peu identifié et peu soutenu dans le CPER 2007-2013 et le FEDER, mais représente un levier et un vecteur d'identité forte du territoire palois, « destination pyrénéenne » ;

-les sports de nature : ils pourraient être générateurs d'une identité et d'une image fortes pour le territoire pyrénéen de la CDA, et constituer des vecteurs de développement économique et touristique, en s'appuyant notamment sur le stade d'eaux-vives et le projet Porte des Gaves ; en effet, les sports de nature se développent de plus en plus aujourd'hui sur des disciplines nouvelles praticables en zones urbaines (escalade, eaux-vives, VTT notamment) et trouvent un lieu d'expression unique sur l'agglomération avec le cheval, le parachutisme, la pelote, le parachutisme... ;

-la filière cheval, qui draine près d'un millier d'emplois sur l'agglomération paloise : (hippodrome, centres équestres et d'entraînement, éleveurs, haras de Gelos...) et qui est porteuse d'enjeux de structuration autour de projets fédérateurs d'intérêt collectif (PIF) : élevage et commerce), pratiques équestres en lien avec les sports de nature, pérennité des métiers traditionnels de l'équipement du cheval et du cavalier, médecine vétérinaire spécialisée, alimentation, formation, hébergement, organisateurs de manifestations... ;

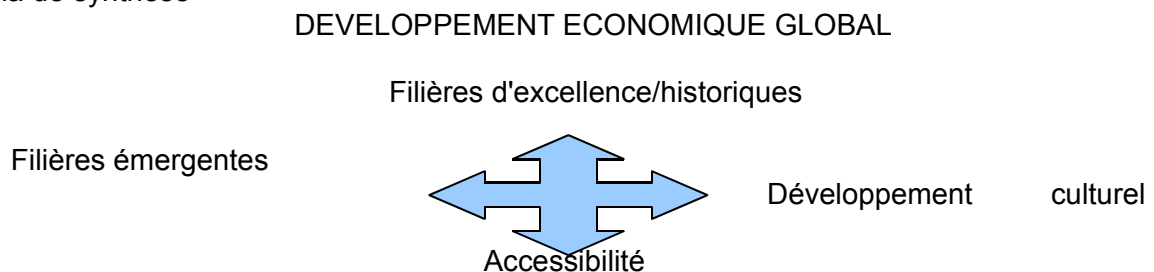
-les TIC, qui représentent un avantage concurrentiel pour le territoire avec le réseau PBC, notamment pour le développement des usages et des applications au service des entreprises et des usagers

-la culture : le développement culturel dès lors qu'on raisonne marketing territorial, constitue un élément d'attractivité essentiel, c'est un moteur du développement économique local (équipements en réseau, politique d'événements culturels, animation globale du territoire...)

Cette réflexion viserait donc, en particulier, à étudier et à exploiter les opportunités éventuelles dans les économies de services, de la connaissance ou des loisirs.

Enfin, l'économie sociale et solidaire, ou « tiers secteur », incluant de nouvelles formes d'activités, dont notamment l'insertion par l'activité économique, participe également au développement économique et à la définition d'une nouvelle façon d'« entreprendre ». Le projet d'agglomération pourrait être une occasion privilégiée d'étudier et de soutenir des projets significatifs dans ce secteur.

Schéma de synthèse



● le développement urbain durable

Lors du 1er contrat 2003-2007, la Communauté d'Agglomération s'est engagée dans la voie du développement durable dans le cadre de diverses opérations sectorielles et de l'élaboration d'une Charte de l'Environnement. L'élaboration d'un Agenda 21 doit permettre d'appréhender plus globalement le développement durable au niveau de l'Agglomération, à partir de l'expérience acquise. Il constitue également un outil privilégié de communication et de participation des habitants à l'action communautaire.

La Communauté d'Agglomération Pau-Pyrénées, site pilote national de l'ADEME dans le cadre des OPATB et signataire d'un contrat ATENEE, a également fait du thème de l'énergie une priorité de son action dans le domaine de l'environnement et de l'habitat. Par ailleurs, le Grenelle de l'Environnement prévoit de rendre obligatoires des Plans climats territoriaux pour les collectivités de plus de 100 000 habitants à l'horizon 2012. La loi consacrera ainsi le rôle prépondérant des acteurs publics locaux en matière de lutte contre le changement climatique, tant par leur capacité à

identifier les principales activités responsables d'émissions de gaz à effet de serre sur leur territoire, qu'en tant que donneurs d'ordres publics pour de nombreux secteurs.

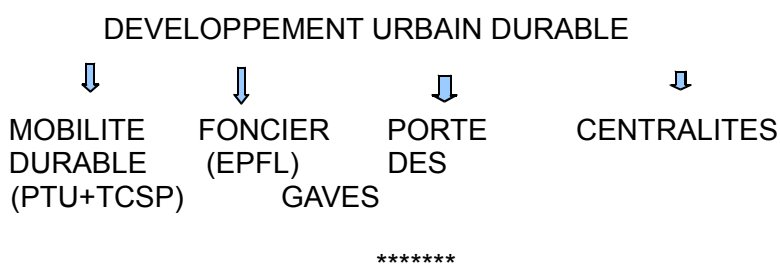
Une réflexion sur l'attractivité et le développement urbain durable de l'agglomération devra également intégrer la question des « centralités ». Le développement du centre-ville de Pau, cœur de l'agglomération, revêt une dimension primordiale pour l'attractivité économique, résidentielle et touristique du territoire tout entier. Hors ville-centre, les centre-villes ou centre-bourgs des communes de la CDA, bien que sur des fonctions sans doute moins « stratégiques », contribuent également à l'attractivité de l'agglomération, notamment dans un objectif de maîtrise des fonctions résidentielles urbaines (habitat, services à la population, loisirs, déplacements, animations, commerces...).

L'opération Porte des Gaves, dans une logique de développement durable, est également emblématique pour l'agglomération : elle offre une opportunité rare, en pleine zone urbaine, de pouvoir conjuguer aménagement urbain résidentiel, développement économique, autour des activités et sports de nature notamment, et préservation des espaces naturels en milieu urbain.

Enfin, le développement durable doit être conçu dans une approche territoriale élargie. A cet égard, l'engagement de la CDA et des EPCI voisins dans une démarche de SCOT constitue, par rapport au projet d'agglomération approuvé en 2003, une nouveauté déterminante. Le SCOT est en effet l'occasion de fédérer les acteurs de l'aire urbaine paloise autour d'une vision partagée du territoire. Des enjeux et des objectifs communs ont vocation à émerger de cette démarche de SCOT, à partir d'un diagnostic reconnu par tous les acteurs locaux, au niveau notamment de l'évolution de l'urbanisation et du développement local sur l'ensemble du territoire, de la maîtrise du foncier et des déplacements, et donc d'une gestion intégrée et économe de l'espace.

L'établissement public foncier, ou le volet foncier, obligatoires dans les contrats d'agglomération, représentent également, dans cette perspective de développement urbain durable et de consommation raisonnée de l'espace un enjeu essentiel des toutes prochaines années pour le bassin de vie et d'habitat de l'aire urbaine paloise. C'est notamment dans ce cadre que l'avenir de l'agriculture péri-urbaine et les enjeux de préservation des milieux naturels de l'agglomération devront être étudiés.

En schéma de synthèse, les grands enjeux de développement urbain durable de l'agglomération, dans le cadre notamment de l'élaboration du SCOT du Grand Pau, peuvent donc être ainsi résumés :



Suite au Bureau du 26 janvier 2009 et après en avoir débattu, le Conseil Communautaire donne acte de la présentation des orientations budgétaires 2009 telles qu'exposées ci-dessus.

Pour extrait conforme :

La Présidente,

Martine LIGNIERES-CASSOU.

