

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES VILLES MOYENNES EN OCCITANIE

Crises et adaptations

Rapport public thématique

Octobre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	19
Chapitre I Des marges de manœuvre financières à consolider	27
I - Une baisse des dotations d'État compensée par un surcroît de recettes fiscales	28
A - Des performances d'exploitation en progression dues au dynamisme fiscal	28
B - Des marges de manœuvre fiscales généralement limitées	35
II - Une solvabilité financière qui reste fragile	41
A - Un financement propre disponible pénalisé par le poids de l'annuité de la dette	41
B - Une dynamique de désendettement inégale	47
Chapitre II Une dynamique intercommunale devenue moins favorable aux villes moyennes	55
I - Une capacité d'entraînement affectée par les élargissements d'EPCI, en l'attente d'une réforme de la gouvernance	55
A - Une nouvelle carte de l'intercommunalité encore très perfectible	55
B - Une gouvernance devenue malaisée dans les intercommunalités élargies	61
II - Des transferts de compétences peu cohérents	66
A - Une dynamique d'intégration communautaire fragilisée en dépit des transferts obligatoires	66
B - Des charges de centralité mal évaluées et peu compensées	74
Chapitre III Des politiques de soutien à mieux ancrer dans des projets de territoire	79
I - Une mobilisation des villes de portée trop souvent limitée	79
A - La mise en valeur du cadre de vie	79
B - Les stratégies en matière d'habitat	80
C - Le soutien au commerce de centre-ville	81
D - L'action économique	85

II - Les soutiens inégaux des autres collectivités territoriales dans le cadre de financements croisés peu efficaces	87
A - Les interventions d'une région encore récente	87
B - Des aides variables des départements, dans une relation ambivalente avec les villes moyennes.....	89
C - Des coopérations encore trop limitées autour des deux métropoles régionales.....	90
III - Une action de l'État renouvelée mais qui ne parvient pas à éviter les écueils habituels.....	92
A - La mise en place d'un nouveau cadre intégrateur : le programme « Action cœur de ville ».....	92
B - Un périmètre de coordination qui reste trop étroit	95
C - Une prise en compte insuffisante de la situation financière des villes bénéficiaires.....	96
D - Une incapacité à s'appuyer sur de véritables projets de territoire.....	97
Conclusion générale	101
Liste des abréviations	103
Annexes	107
Réponses des administrations et organismes concernés	137

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou le Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

La présente enquête, pilotée par une formation inter-juridictions (FIJ) qui a associé la chambre régionale des comptes Occitanie, la quatrième et la cinquième chambres de la Cour des comptes est fondée sur le contrôle ou l'examen d'un **échantillon de 26 villes moyennes d'Occitanie**¹. Dans douze cas², un contrôle des comptes et de la gestion de l'EPCI à fiscalité propre auquel appartient la ville étudiée a également été réalisé afin d'appréhender la ville moyenne au sein de son territoire et de son organisation institutionnelle. S'y ajoutent le contrôle du syndicat mixte communal de la zone aéroportuaire Tarbes-Lourdes Pyrénées, celui du syndicat mixte de l'aéroport Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes ainsi que le contrôle de la région Occitanie. Le rapport s'appuie également sur les contrôles des centres hospitaliers de Bagnols-sur-Cèze, Carcassonne, Figeac, Narbonne, Val d'Ariège (Foix-Pamiers) et de Villefranche-de-Rouergue. Les contrôles ont porté sur la période 2013-2018.

Les **juridictions financières se sont appuyées sur les données** de l'Insee, du ministère de l'intérieur et de la Banque de France, du fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité locale (REI), de la plateforme PICTO (portail interministériel de la connaissance du territoire en Occitanie), de l'ARCEP, de la région Occitanie, des rectorats de Toulouse et de Montpellier, celles de PROCOS, fédération pour la promotion du commerce spécialisé). Elles ont également exploité, au moyen de **leur outil d'analyse financière Anafi**, les comptes des collectivités concernées regroupés dans l'infocentre de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

¹ Agde, Albi, Alès, Auch, Bagnols-sur-Cèze, Beaucaire, Béziers, Cahors, Carcassonne, Castres, Figeac, Foix, Gaillac, Lannemezan, Lézignan-Corbières, Lunel, Mazamet, Mende, Millau, Montauban, Narbonne, Pamiers, Rodez, Sète, Tarbes, Villefranche-de-Rouergue.

² CA Castres-Mazamet, CA d'Alès, CA de l'Albigeois, CA du Grand Cahors, CA du Grand Montauban, CA du Grand Narbonne, CA Grand Auch Cœur de Gascogne, CA Rodez Agglomération, CC des Portes d'Ariège Pyrénées, CC du Grand Figeac, CC du pays de Lunel, CC Millau Grands Causses.

Des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau territorial (détail en annexe 5), que ce soient les élus des collectivités contrôlées, les services de l'État au niveau national et en région, ceux de la région, d'un panel de départements et des deux métropoles. En outre, la FIJ a pris l'initiative d'**auditionner** des responsables de la direction générale des collectivités territoriales, de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que de deux associations d'élus locaux intéressées (Assemblée des départements de France, Association des maires de France) et le président du conseil économique, social et environnemental Occitanie.

Elle a rencontré des représentants des chambres de commerce et d'industrie et des universitaires, chercheurs et consultants.

L'enquête de terrain a été complétée par une comparaison entre les villes moyennes de six pays européens voisins de la France (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni). Toutefois, les comparaisons doivent être maniées avec prudence dans la mesure où, d'un pays à l'autre, les villes moyennes présentent des différences fondamentales liées à l'histoire, à la géographie et à l'organisation institutionnelle et administrative retenue.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 17 décembre 2019, par une formation interjuridictions, présidée par M. André Pezziardi, conseiller maître, président de la chambre Occitanie et composée de Mme Isabelle Gravière-Troadec, M. Denis Berthomier, conseillers maîtres et de Mme Hélène Motuel-Fabre, présidente de section en tant que rapporteure générale, Mme Chrystelle Naudan et M. Bertrand Alessandrini, premiers conseillers, rapporteurs, assistés par M. Roger Rabier, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteure, Mme Paule Guillot, conseillère référendaire, vice-présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie.

Il a été examiné et approuvé, le 25 février 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, M. Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, représentant la troisième chambre, Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport intitulé *Les villes moyennes en Occitanie – Crises et adaptations*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre, aux organismes et aux collectivités concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des exemplaires du projet de rapport ont par ailleurs été adressés, pour information, au ministre de l'action et des comptes publics ainsi qu'à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Barbé, Courtois, Diricq, Lefebvre, Guédon, Antoine, Guérout, Mme Bouygar, MM Clément, Glimet, de Nicolay, Miller, Rolland, Chatelain, Fulachier, Soubeyran, Appia, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, MM. Bouvard, Bichot, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Richier, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Pezziardi, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. André Pezziardi, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes de la région Occitanie, rapporteur de la chambre chargée de le préparer ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale.

M. Lefort secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 septembre 2020.

Synthèse

La Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Occitanie ont conduit, en 2018 et 2019, une enquête portant sur les villes moyennes en Occitanie afin d'examiner les enjeux et difficultés de ces collectivités, maillon essentiel de l'organisation territoriale de cette région et objet d'importantes politiques publiques (soutien à l'investissement, refonte de la politique de la ville, politique du logement, action « cœur de ville », stratégie de revitalisation commerciale).

L'échantillon de contrôle a concerné 26 communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il a été constitué de communes de 10 000 habitants à 100 000 habitants sélectionnées selon des critères de population, de distance aux pôles métropolitains et de caractéristiques régionales spécifiques.

Les 26 villes moyennes en question constituent des maillons structurants de l'espace régional, entre les métropoles et les zones rurales. En Occitanie, elles concentrent 730 000 habitants (soit plus de 12 % de la population régionale en 2019) et 1 831 883 habitants avec leurs EPCI (soit 31 % environ de la population régionale) ; elles portent 18 % de l'emploi dans la région.

Cette enquête a examiné comment leurs difficultés financières, économiques et sociales, accentuées par les faiblesses ou les lacunes de l'intercommunalité, pourraient être surmontées par une stratégie globale associant l'État et les autres collectivités (métropoles, départements, région) pour améliorer leur attractivité.

Ses constats constituent un état des lieux fait avant le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire du fait de l'épidémie de covid-19 en mars 2020. Il est d'autant plus utile que l'ampleur de l'impact de la crise sur les collectivités dépendra de leur situation antérieure³. Les recommandations auxquelles cette enquête aboutit conservent ainsi toute leur pertinence dans le contexte *post-crise*.

Sur la base des analyses qui suivent, la Cour formule, notamment, des recommandations à l'État qui valent au-delà de l'Occitanie, laquelle, avec ses 13 départements et ses deux métropoles, reflète l'extrême diversité des dynamiques urbaines de notre pays.

³ À cet égard, les communes devraient être moins affectées que leurs EPCI, au regard tant de la nature de leurs recettes et que de celle de leurs dépenses.

Des collectivités qui se caractérisent par des évolutions démographiques et un développement économique moins dynamiques que ceux des métropoles

Au sein d'une région qui bénéficie d'une croissance démographique soutenue⁴, les villes moyennes occitanes connaissent, en moyenne, une évolution nettement moins favorable⁵. Leur population a progressé moins rapidement que celle de leurs EPCI et son vieillissement y est plus sensible⁶ : entre 1968 et 2016, tandis que les 26 villes du panel gagnaient 67 602 habitants, leurs EPCI en ont accueilli 400 393 supplémentaires. En effet, la périurbanisation, qui traduit une aspiration majoritaire pour un habitat moins dense, de type pavillonnaire en dehors de la ville-centre, s'est développée de manière importante. Ce phénomène tient également à la paupérisation de certaines villes qui, associée à une fiscalité plus élevée, pousse les ménages les moins modestes à en partir. Il soulève des difficultés, tant en matière de déplacements quotidiens pour le travail, les achats et les loisirs, générateurs de pollution dans ces zones où l'automobile reste le moyen de déplacement principal, que du point de vue du dépérissement des centres-villes, de l'artificialisation des sols et de la consommation foncière.

Les villes de l'échantillon ne bénéficient que partiellement du dynamisme économique particulièrement soutenu de l'Occitanie⁷. Tandis que, sur les vingt-cinq dernières années, le nombre d'emplois a augmenté de plus de 30 % à l'échelle régionale, la croissance du nombre d'emplois des villes du panel n'a été que de 17 % sur la même période. Leur économie, en raison de leur spécialisation sur des fonctions de sous-traitance à moindre valeur ajoutée, a été plus touchée par la crise de 2008. Entre 2010 et 2015, l'emploi y a reculé de 0,6 % en moyenne alors qu'il augmentait de 4,8 % dans les quatre grands pôles urbains de la région.

⁴ Son taux moyen, de 0,8 % par an entre 2011 et 2016, est deux fois supérieur à celui de la France métropolitaine. Toutefois, cette croissance se concentre dans les deux métropoles régionales, le ruban littoral ainsi que le long des principales infrastructures de transport.

⁵ Les 26 villes de l'échantillon n'ont connu, en moyenne, qu'une croissance de 0,3 % par an.

⁶ En 2016, les personnes de plus de 60 ans représentaient 30,9 % de leurs habitants et celles de plus de 75 ans 18,1 %, contre 26,1 % et 9,3 % au niveau national et 20 % et 12,2 % dans les quatre plus grandes communes occitanes.

⁷ Le PIB régional a augmenté de 1 % par an depuis 2009, un rythme deux fois supérieur à la moyenne nationale (hors DOM). Cette croissance, alimentée par l'augmentation continue de la population, tient notamment aux succès de la filière aéronautique et spatiale autour de Toulouse, ainsi qu'au tourisme.

Dans ces villes moyennes, l'économie présentielle, c'est-à-dire basée sur la population réellement établie sur leur territoire, domine, avec une offre de services importante même si le commerce de proximité et l'offre médicale libérale déclinent. Par ailleurs, si les villes examinées disposent généralement d'une palette appréciable d'équipements et de services, cela se vérifie moins en matière de transports en commun, d'enseignement, pour les sports, les loisirs et les commerces. Enfin, ces villes moyennes souffrent, malgré les progrès enregistrés au cours des dernières années, d'un accès insuffisant au numérique avec des débits internet et des taux de raccordement à la fibre optique inégaux et très nettement inférieurs à ceux des métropoles.

Une solvabilité financière globalement fragile, qui nécessite un aménagement du processus budgétaire

Si les performances financières annuelles des collectivités du panel se sont plutôt améliorées, leur situation bilancielle montre toujours des signes de fragilité.

Les villes moyennes étudiées, dans un environnement budgétaire et financier contraint, caractérisé par la baisse des dotations de l'État depuis 2014, ont réussi à conforter leur capacité de désendettement : en majorant légèrement leurs taux d'imposition, en maîtrisant leurs charges de gestion, mais aussi en reportant certains de leurs investissements.

L'augmentation de leurs ressources fiscales de 2013 à 2018 dépasse largement la baisse des dotations d'État reçues, baisse dont l'ampleur a, par ailleurs, été limitée par la montée en puissance des mécanismes nationaux de péréquation dont elles ont généralement fortement bénéficié. De plus, le montant de la fiscalité prélevée dans les villes-centres de l'échantillon au titre des taxes « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) est supérieur au montant prélevé au niveau national. Ce surcroît de fiscalité, correspondant à la différence entre le produit et le potentiel fiscal de trois taxes, s'élève à 357 € en moyenne par habitant.

Les deux tiers de la capacité d'autofinancement brute des villes moyennes d'Occitanie ont été mobilisés de 2013 à 2018 pour rembourser le capital de la dette. Le poids de l'amortissement de la dette demeure élevé au regard de la moyenne nationale, dont le ratio est légèrement supérieur à 50 %. Ces villes sont également plus endettées que la moyenne de l'ensemble des communes françaises. Leur encours brut par habitant en 2018 leur est supérieur d'un tiers. La relance de leurs dépenses d'équipement à compter de 2017, même si elle a été soutenue par des programmes nationaux, risque de dégrader la situation financière de plusieurs d'entre elles⁸.

⁸ L'exercice 2019 se traduit par une forte hausse des investissements que 2020 est susceptible d'amplifier à la suite de l'épidémie de covid-19 rendant prévisible une importante contribution des collectivités locales au monde économique. Il est probable qu'il en résultera une dégradation de leur autofinancement et une hausse de leur endettement.

Ces villes appartiennent toutes à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Or, les EPCI à fiscalité professionnelle unique signataires d'un contrat de ville sont tenus, depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014, d'élaborer un pacte financier et fiscal. Ces pactes visent à réduire les disparités de ressources et de charges entre communes au sein des territoires et à favoriser la mise en place de politiques de cohésion urbaine en faveur des quartiers défavorisés et de leurs habitants. Toutefois, comme cela est observé dans l'échantillon, aucun pacte ne prévoit la mise en œuvre d'un processus d'harmonisation des politiques fiscales entre les villes-centres et les autres communes membres.

D'autres mécanismes de régulation pourraient être mis en place pour réduire les risques de déséquilibres budgétaires et financiers de ces collectivités, notamment en renforçant le cadre pluriannuel sur lequel les assemblées délibérantes doivent se prononcer, préalablement à l'adoption du budget.

Des politiques d'attractivité entravées par la complexité du cadre institutionnel

S'agissant du bloc communal, l'évolution du cadre institutionnel opérée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui prolonge et approfondit une première vague de moindre ampleur mise en œuvre au 1^{er} janvier 2014, demeure encore très perfectible. En effet, l'adéquation entre le périmètre des EPCI et celui des bassins de vie est encore insuffisante et la recomposition du paysage intercommunal a vu augmenter le nombre d'EPCI dont la population est faiblement polarisée sur la ville-centre. L'ajout de nombreuses communes peu peuplées à des intercommunalités existantes a fait émerger des EPCI dits « ruralo-urbains », mêlant des espaces urbains, péri-urbains et ruraux aux enjeux et problématiques hétérogènes.

Par ailleurs, ces élargissements ont le plus souvent entraîné un affaiblissement administratif de la ville moyenne, centre de l'intercommunalité. Le poids de leurs représentants a diminué au sein du conseil communautaire. De surcroît, les modalités de détermination des sièges pénalisent les villes les plus importantes et accentuent les difficultés pour construire le projet intercommunal.

Enfin, la question de la cohérence des transferts de compétences et de l'appréciation de l'intérêt communautaire, qui en est le préalable, est toujours prégnante. En dépit des améliorations apportées par la loi NOTRe, la définition des compétences communautaires demeure trop restrictive et rend difficile le déploiement de politiques cohérentes. La loi du 27 décembre 2019 a, du reste, renforcé cette dispersion en donnant la possibilité à l'EPCI de confier, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres.

Afin de faciliter l'émergence d'une véritable stratégie de territoire autour de ces villes moyennes, des leviers existent pourtant. Leur mise en œuvre implique, au préalable, d'adopter des définitions objectives de l'intérêt communautaire et de mieux coordonner les programmes d'investissement au sein du bloc communal.

Des mécanismes de soutien de l'attractivité à réinventer

Bien que les deux contrats de plan État-région concernant l'Occitanie pour 2015-2020 ne consacrent pas de développements spécifiques aux villes moyennes, celles de l'échantillon bénéficient de soutiens significatifs de la part de l'État. Ces derniers ne s'articulent toutefois pas avec la politique territoriale de la région, elle aussi contractualisée.

Le programme « Cœur de ville » se fonde ainsi sur une démarche contractuelle mobilisant l'État et des partenaires financiers dans un cadre pluriannuel, autour d'un plan d'action local porté par la commune et son EPCI signataires de la convention.

Toutes les conventions concernant les villes de l'échantillon ont été signées en 2018⁹. Elles ont bénéficié d'un temps de préparation réduit, qui n'a pas permis de concevoir de véritables projets locaux de développement. Elles restent à ce stade le plus souvent limitées à un état des lieux et à des engagements de principe, avec une liste de projets.

Dans ces conditions, l'État pourrait proposer, en lien avec la région et à titre expérimental en Occitanie, un accompagnement à la définition de stratégies de territoire. Les villes de l'échantillon n'ont en effet pas nécessairement besoin de diagnostics supplémentaires, mais plutôt d'être accompagnées pour conduire leurs projets, car elles manquent souvent des ressources humaines nécessaires.

Les autres collectivités locales pourraient mieux soutenir le développement des villes moyennes : les départements pourraient mieux faciliter la coopération entre ces villes et les zones rurales, les métropoles de Montpellier et de Toulouse pourraient développer des politiques allant au-delà de leur territoire, les EPCI pourraient mieux coordonner les interventions des nombreux acteurs compétents en matière économique.

Ces différents dispositifs de soutien gagneraient, enfin, à être davantage coordonnés par des comités de pilotage constitués au sein des EPCI pour décliner les stratégies de territoire définies.

⁹ À la fin du premier semestre 2019, 337 actions (sur 397 au niveau régional), soit 14 par ville en moyenne, étaient recensées.

Récapitulatif des recommandations¹⁰

Sécuriser les trajectoires financières

À l'État :

1. Compléter les données devant figurer de manière obligatoire dans les rapports d'orientation budgétaire avec la mention du montant d'autofinancement disponible, une mise en perspective pluriannuelle et un ratio portant sur le financement propre disponible rapporté aux dépenses d'investissement (*DGCL et DGFIP*).
4. Engager une réflexion pour instaurer, dans le cadre des pactes fiscaux et financiers, dont le champs d'application pourrait par ailleurs être élargi à l'ensemble des communautés, un principe de solidarité financière susceptible d'être engagée en cas de déséquilibre budgétaire ou d'insolvabilité de l'une des parties (*DGCL et DGFIP*).

Aux villes moyennes et à leurs EPCI :

3. Retenir un objectif de convergence fiscale dans les pactes fiscaux et financiers.

Renforcer l'efficacité des politiques publiques à l'échelon local

À l'État et à la région :

9. Intégrer les actions en faveur des villes moyennes dans le prochain contrat de plan État-région afin de coordonner les interventions de l'État avec celles de la région en les ciblant sur les villes moyennes dont la situation financière le requiert.

Aux villes moyennes et à leurs EPCI :

2. Coordonner les politiques d'investissement, dans le respect des règles de compétences, pour éviter une mobilisation excessive du levier fiscal.
5. Adopter, pour chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI), une définition objective de l'intérêt communautaire afin de leur transférer l'ensemble des équipements afférents aux compétences qui leur sont dévolues, sauf dérogations prévues par la loi.

¹⁰ Les recommandations sont classées ici selon trois thèmes. Leur numérotation correspond à leur ordre d'apparition dans le rapport.

6. Moduler la TASCOM pour permettre le maintien ou le développement du commerce en centre-ville conformément aux possibilités offertes par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972.
10. Coordonner au sein d'un comité de pilotage unique, placé sous la présidence de l'EPCI, les différents dispositifs de soutien dont bénéficient les villes moyennes sur le fondement d'une stratégie de territoire.

À la région Occitanie

7. Créer un observatoire régional du commerce en centre-ville en lien avec les chambres de commerce et d'industrie.
8. Expérimenter un programme proposant aux villes moyennes une aide en ingénierie de projet pour concevoir une stratégie locale de développement à l'échelle des EPCI.

Introduction

La spécificité des villes moyennes

Dans un pays relativement peu dense comme la France, les villes moyennes¹¹ remplissent des fonctions de centralité stratégiques, tant en termes d'emplois que de services, du fait de leur localisation aux carrefours de communication entre métropoles et territoires ruraux. Ainsi, les 203 villes moyennes retenues par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dans son étude publiée en mars 2018¹² rassemblaient, en 2013, 26 % de l'emploi total en France. La politique en faveur des villes moyennes présentée lors du conseil des ministres du 12 avril 2017 en visait, quant à elle, 197, rassemblant avec leurs intercommunalités 15 millions d'habitants, soit près d'un quart de la population française.

De l'après-guerre aux années 1970, ces villes ont connu une industrialisation croissante, grâce notamment à des ressources en main d'œuvre nombreuses, régulièrement renouvelées par l'exode rural. Leur croissance démographique et économique, conjuguée à la disponibilité d'un foncier bon marché, s'est accompagnée de la diffusion de nouveaux modes de vie caractérisés par le développement des grandes surfaces, des loisirs et de l'automobile. Les villes moyennes ont fixé, sur leur territoire ou à proximité, des populations nouvelles à la recherche d'une offre de services et de commerces plus complète dans un cadre de vie attractif. Elles bénéficient d'une image positive, associée à l'idée de qualité de vie dans des espaces urbains « à dimension humaine » et à proximité de la nature où l'exposition aux pollutions est moindre, le rythme de vie plus paisible et la sécurité mieux assurée.

¹¹ Les villes moyennes constituent une catégorie délicate à définir. L'approche la plus robuste consiste à retenir sous cette dénomination l'ensemble des villes de taille intermédiaire situées en dehors des grands espaces urbains (métropoles, grandes villes et leurs banlieues) et de l'espace rural qui remplissent des fonctions de centralité. Cf. en annexe la note méthodologique sur la constitution de l'échantillon.

¹² CGET, *Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, mars 2018.

Cependant, leur position a été fragilisée par la polarisation croissante des centres de décision sous l'effet de la mondialisation de l'économie et de la révolution numérique. Leur spécialisation progressive dans des secteurs à moindre valeur ajoutée générateurs d'emplois moins qualifiés comme la mécanique légère ou la confection, les a davantage exposées aux aléas économiques conjoncturels. La crise financière de 2008 a révélé et accentué leurs fragilités structurelles et alimenté la crainte de leurs habitants d'un déclassement social et spatial.

Cette conjonction de contraintes et d'enjeux place les villes moyennes face au défi de relancer leur attractivité aussi bien résidentielle qu'économique, dans un environnement budgétaire et financier caractérisé par la baisse des dotations de l'État depuis 2014. Néanmoins, elles bénéficient, sur la période récente, d'une orientation nouvelle des politiques publiques nationales avec, en particulier, la décision de création d'une agence nationale de la cohésion des territoires en juillet 2017¹³ et le lancement du programme « Action cœur de ville »¹⁴ au début 2018.

Dans ce contexte, la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Occitanie ont conduit une enquête sur les villes moyennes de cette région afin de déterminer comment leurs difficultés sociales et économiques pourraient être surmontées.

La présente enquête

Avec ses 13 départements et ses deux métropoles, l'Occitanie reflète l'extrême diversité des dynamiques urbaines dans notre pays. Si les métropoles de Montpellier et de Toulouse se caractérisent par leur essor démographique et le dynamisme de leur activité économique, elles peinent à jouer un rôle de locomotive en dehors de leur territoire.

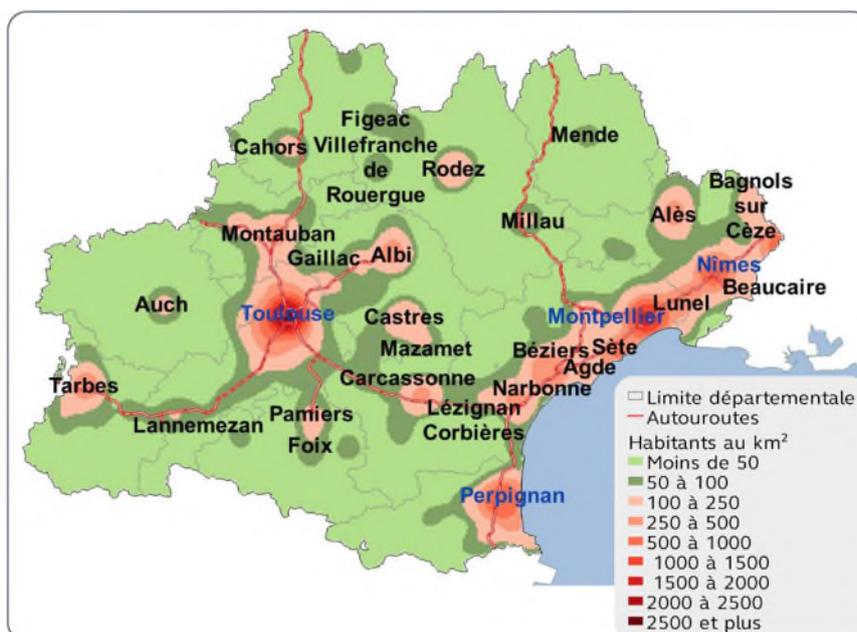
Les 26 villes moyennes contrôlées constituent également des maillons structurants de l'espace régional, entre les métropoles et les zones rurales. Elles concentrent 730 000 habitants (soit plus de 12 % de la population régionale en 2019) et 1 831 883 habitants avec leurs intercommunalités (EPCI) (soit 31 % environ de la population régionale) ; elles portent 18 % de l'emploi dans la région.

¹³ Sa présidente est également celle de l'association Villes de France qui réunit les communes entre 15 000 et 100 000 habitants.

¹⁴ Lancé en mars 2018, le programme « Action cœur de ville » fait référence à une convention de revitalisation sur 5 ans, passée entre l'État et 222 villes moyennes, pour redynamiser leur centre-ville.

Elles s'inscrivent dans les quatre systèmes territoriaux de la région : bassin de la Garonne, littoral méditerranéen, Massif central et Pyrénées avec leurs contreforts.

Carte n° 1 : les 26 villes retenues dans l'échantillon



Source : CRC Occitanie d'après Insee

Leur situation est illustrative de celle de l'ensemble des villes moyennes françaises¹⁵. Les écarts observés entre celles du panel et la moyenne des villes moyennes au sens de l'Insee (hors Île-de-France) sur les principaux indicateurs (taux de croissance, démographie, emploi, pauvreté, taux de vacance des logements) sont en effet très faibles.

Si les spécificités des territoires retenus les font relever d'une même catégorie statistique, qui justifie des conclusions communes, elles n'en font pas une réalité uniforme. Les villes moyennes occitanes sont en effet d'une grande diversité, qui tient à leur géographie, à leur histoire, à leur sociologie et à leurs évolutions démographiques. Ces différences peuvent aussi trouver leur origine dans les opportunités qu'ont su saisir celles et ceux qui les ont administrées.

¹⁵ Aires urbaines dont les villes-centres ont une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants.

Toutefois, elles souffrent, comme sur le reste du territoire, de difficultés démographiques, économiques et sociales en dépit des nombreux dispositifs de soutien sectoriels dont elles bénéficient.

Une croissance démographique qui bénéficie de façon très inégale aux villes moyennes et un étalement urbain qui pénalise les villes-centres des intercommunalités

L'Occitanie connaît une croissance démographique soutenue : son taux moyen de 0,8 % par an entre 2011 et 2016 est en effet deux fois supérieur à celui de la France métropolitaine. Toutefois, cette croissance se concentre dans les deux métropoles régionales, le ruban littoral ainsi que le long des principales infrastructures de transport.

L'étalement urbain pénalise les villes-centres. Entre 1968 et 2016, leur population a augmenté de 10,3 % en moyenne, alors que celle de leurs EPCI calculée à périmètre constant¹⁶, croissait de 33,1 %. Tandis que les 26 villes du panel gagnaient 67 602 habitants, leurs EPCI en ont accueilli 400 393 supplémentaires.

Cette périurbanisation traduit une aspiration majoritaire pour un habitat moins dense, de type pavillonnaire en dehors de la ville-centre. Elle tient également à la paupérisation de certaines villes qui pousse les ménages moins modestes à en partir (Agde et Béziers), tout comme à la fiscalité plus élevée qu'ils y rencontrent.

Les villes moyennes occitanes se caractérisent aussi par une population vieillissante. Ainsi, en 2016, les personnes de plus de 60 ans représentaient plus de 30 % de leurs habitants.

Des économies locales moins dynamiques que celles des métropoles

La région se singularise enfin par une croissance économique quasiment ininterrompue depuis 1990¹⁷ et particulièrement soutenue : le PIB régional a en effet augmenté de 1 % par an depuis 2009. Cette croissance, alimentée par l'augmentation continue de la population, tient notamment aux succès de la filière aéronautique et spatiale ainsi qu'au tourisme¹⁸. Sa situation économique est moins dégradée que celle de l'arc

¹⁶ Le périmètre retenu est celui de 2017.

¹⁷ La croissance du PIB régional a été affectée par la crise financière de 2008 mais ce dernier a retrouvé dès 2011 son niveau de 2008.

¹⁸ La région se classe en effet au quatrième rang national pour le nombre de nuitées. Insee, *Analyses*, n° 76, juillet 2019.

nord-est de la France, elle est en effet au quatrième rang des régions les plus créatrices d'emplois mais, compte-tenu de la pression démographique, son taux de chômage demeure parmi les plus forts de France, la progression démographique demeurant supérieure à celle de l'emploi.

Les villes de l'échantillon¹⁹ ne bénéficient cependant que partiellement de ce dynamisme. En raison de leur spécialisation fonctionnelle sur des fonctions de sous-traitance à moindre valeur ajoutée, leur économie a été plus touchée par la crise de 2008. Les activités de la sphère présentielle²⁰ représentent environ 76 % des emplois contre 68 % dans les quatre plus grands pôles urbains de la région. La population active y est moins qualifiée en moyenne.

La concentration des activités stratégiques dans les métropoles pénalise les villes moyennes, en Occitanie comme dans le reste de la France. Elles ne disposent pas de suffisamment de leviers d'attractivité pour attirer les cadres des fonctions supérieures métropolitaines qui occupent des emplois dans les domaines déterminants pour la croissance économique²¹. Leur taux de chômage est globalement plus élevé que la moyenne nationale (8,4 % au premier trimestre 2019) mais les disparités sont très fortes entre le littoral où il est parmi les plus élevés au niveau national (Agde) et le Massif Central où il est parmi les plus faibles (Figeac, Mende, Rodez).

Des fragilités sociales plus importantes

Entre 2012 et 2015, la situation s'est dégradée dans presque toutes les villes moyennes, avec une augmentation des taux de pauvreté notamment dans l'espace méditerranéen.

Ces évolutions génèrent des besoins plus importants de prise en charge, notamment en matière d'aide sociale. Les parcs de logements sociaux doivent également s'adapter à la paupérisation croissante des demandeurs. La partie du parc privé qui joue un rôle de logement social est parfois plus dégradée que le parc HLM et les interventions publiques en vue de sa réhabilitation y sont plus difficiles.

¹⁹ Les 26 villes représentent 18,1 % de l'emploi de la région, contre 27,3 % dans les quatre grands pôles urbains (Montpellier, Nîmes, Perpignan et Toulouse).

²⁰ Les activités préSENTIELLES au sens de l'Insee sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

²¹ Conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture-loisirs.

La situation des centres urbains est particulièrement préoccupante à Béziers (où le taux de pauvreté atteint 56,5 %), Lunel (45,1 %), Beaucaire (38,4 %), ainsi que Carcassonne (37,1 %) et Lézignan-Corbières (35,5 %). Ces quartiers peinent à retenir leurs habitants, ils sont en effet souvent dotés d'un bâti ancien, dense, nécessitant parfois des réhabilitations coûteuses en raison de l'état des bâtiments ou des contraintes architecturales en secteur sauvegardé qui font obstacle aux politiques de remembrement. Ils présentent, en outre, des contraintes (manque de parkings, surfaces des logements parfois réduites, etc.) qui ne correspondent pas aux attentes d'une partie de la population.

Un développement contraint et une offre de services contrastée

Si les villes moyennes, centre de leur intercommunalité, concentrent une offre de services importante, l'évolution des effectifs de fonctionnaires y est toutefois contrastée. En effet, si ceux de la fonction publique territoriale ont augmenté de 6,6 % entre 2011 et 2016²², dans les villes de l'échantillon, les services de l'État y sont moins présents et ont rejoint l'échelon régional tout comme de nombreux services privés (banques, assurances).

Seuls les services de l'Éducation nationale²³ et ceux du ministère de la défense ont connu une augmentation de leurs effectifs en lien avec la croissance démographique. Les établissements d'enseignement supérieur sont implantés dans 21 villes du panel et accueillent plus de 24 000 étudiants, essentiellement pour des formations courtes qui facilitent l'accès des jeunes à l'enseignement supérieur, à un coût inférieur à celui des métropoles. Ils permettent ainsi de conserver une population jeune contribuant à l'attractivité des villes, qui occupe un segment du parc de logements (avec une demande rendue solvable par les aides destinées aux étudiants) et contribue à la consommation locale.

Si le nombre d'établissements de santé exerçant des activités de médecine et de chirurgie s'est globalement maintenu, leur situation est contrastée et leur équilibre peut être fragilisé par le recours très onéreux aux médecins remplaçants pour combler des difficultés de recrutement.

²² Il s'agit des agents travaillant dans les villes de l'échantillon quel que soit leur employeur (commune, EPCI, département, région). Ces évolutions sont calculées à partir des ETP au 31 décembre de chaque année recensées dans le Siasp.

²³ 67,8 % des agents de l'État dans les zones d'emploi des villes de l'échantillon.

Entre 2016 et 2019, le nombre de cabinets de médecins généralistes a connu une baisse moyenne de 5 %, imputable en partie à des départs en retraite non remplacés, et 32 % des médecins de ville ont plus de 60 ans. En outre, certaines spécialités médicales²⁴ ont disparu.

Une moindre accessibilité aux transports et au numérique

Ainsi, les villes du Massif Central se situent à l'écart des axes autoroutiers et des lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV). La fréquence de certaines dessertes ferroviaires a été réduite ; dans certains cas, si des liaisons par autobus ont été mises en place, les temps de trajet ont été allongés. Les fermetures de lignes pourraient se poursuivre, en raison de la faible fréquentation et d'un entretien insuffisant de certaines infrastructures.

Dans le bassin littoral, les liaisons locales, routières et par TER, sont saturées pour certaines villes (comme Agde et Sète). Alès²⁵ ne dispose pas d'accès direct à l'autoroute et Bagnols-sur-Cèze n'a pas de gare de voyageurs. Le maintien de certaines lignes de trains express régionaux (TER), particulièrement dégradées du fait d'investissements limités au cours de la dernière décennie, n'est pas garanti, en particulier pour les villes les plus éloignées de la côte.

Les villes du bassin garonnais connaissent des situations contrastées, suivant leur distance à Toulouse. Bien que situées au centre de la région, Castres et Mazamet apparaissent comme les villes les plus enclavées, au point que leur communauté d'agglomération projette de consacrer 20 M€ à la construction de l'autoroute qui la reliera à Toulouse.

Par ailleurs, la multiplicité de plateformes aéroportuaires régionales menace leur pérennité, tant au regard du coût pour la collectivité que de l'application des lignes directrices européennes du 4 avril 2014 revenant sur le régime des aides au fonctionnement des aéroports.

Enfin, malgré les progrès enregistrés au cours des dernières années, les villes examinées pâtissent d'un accès insuffisant au numérique avec des débits internet et des taux de raccordement à la fibre optique inégaux et très nettement inférieurs à ceux des métropoles. Si Montpellier et Toulouse avaient un taux de couverture FTTH de plus de 80 % au premier trimestre

²⁴ Notamment la dermatologie, l'oto-rhino-laryngologie, la pneumologie, la gynécologie, la gastro-entérologie, etc.

²⁵ La gare d'Alès ne bénéficie pas non plus de connexion de quai à quai avec la nouvelle gare TGV de Manduel (gare de Nîmes Pont-du-Gard).

2019, aucune des villes moyennes étudiées n'atteignait ce niveau et seules huit d'entre elles dépassaient le seuil de 50 %. De même, alors que plus de 90 % des logements et locaux professionnels des deux métropoles bénéficiaient du très haut débit²⁶ à la fin 2017, le taux médian des villes de l'échantillon s'établit à 39 %, avec des écarts très marqués entre les communes.

Fin 2019, si ces villes moyennes disposaient, dans leur ensemble, de marges de manœuvre financières, les trajectoires restaient à consolider (I), la dynamique de l'intercommunalité leur étant devenue moins favorable (II). Alors que les politiques d'attractivité qui y sont conduites s'avèrent insuffisantes pour répondre aux enjeux auxquels ces villes sont confrontées, les stratégies de soutien à mettre en œuvre doivent désormais être mieux ancrées dans les territoires (III).

²⁶ Le « très haut débit » (THD) est supérieur à 30 Mbit/s.

Chapitre I

Des marges de manœuvre financières à consolider

La situation financière des villes moyennes examinées, si elle s'améliore globalement de 2013 à 2018²⁷, montre néanmoins plusieurs signes de fragilité liés à une forte mobilisation de la fiscalité pour rétablir la capacité d'autofinancement brute, elle-même fortement consommée pour rembourser le capital de la dette, avec un encours qui demeure conséquent alors que les investissements ont redémarré fortement.

Le recours au levier fiscal pénalise fréquemment les villes moyennes du panel, souvent ville-centre de l'intercommunalité, comparées aux autres communes membres du même établissement public de coopération intercommunale qui proposent des taux de fiscalité plus attractifs.

Le cadre juridique budgétaire dans lequel évoluent ces villes moyennes, conçu principalement au moment des grandes lois de décentralisation de 1982-1983 alors que les relations financières avec l'intercommunalité étaient peu développées, ne paraît plus adapté. En effet, elles ne sont que rarement concernées par les contrats²⁸ conclus avec l'État, en 2018, pour contenir leurs dépenses réelles de fonctionnement. Cette absence de contractualisation rend plus difficile la prise de connaissance des défaillances financières connues par plusieurs d'entre elles.

La création de nouvelles références ou de nouveaux outils financiers permettrait d'améliorer leur suivi.

²⁷ Les données de 2019 confirment cette fragilité financière : chute de l'autofinancement et augmentation de la dette qui seront amplifiées en 2020 à cause des conséquences de l'épidémie de covid-19.

²⁸ Le dispositif de ces contrats dits de « Cahors » est prévu aux articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La loi d'urgence du 23 mars 2020 a de fait suspendu la dernière année d'exécution de ces contrats triennaux.

I - Une baisse des dotations d'État compensée par un surcroît de recettes fiscales

À l'échelle des villes moyennes occitanes examinées, l'augmentation des ressources fiscales de 2013 à 2018 dépasse largement la baisse de leurs dotations versées par l'État. L'ampleur de cette baisse a, par ailleurs, été limitée par la montée en puissance des mécanismes nationaux de péréquation dont elles ont, sauf exception, fortement bénéficié. Cette augmentation explique largement le redressement de la capacité d'autofinancement brute (CAF) de ces villes²⁹.

A - Des performances d'exploitation en progression dues au dynamisme fiscal

La capacité d'autofinancement brute³⁰ qui correspond à la différence entre les produits et les charges réels de fonctionnement, permet d'apprécier la performance d'exploitation des collectivités. Elle doit permettre de couvrir l'annuité de la dette ainsi qu'une partie des investissements.

1 - Un redressement hétérogène de la capacité d'autofinancement brute

a) Une amélioration de la capacité d'autofinancement brute agrégée

Sur la période 2013-2018, la CAF agrégée des villes moyennes occitanes a augmenté de 30,8 M€, de sorte qu'elle représente désormais 16,4 % de leurs produits de gestion, contre 13,7 % en 2013³¹.

Cette bonne performance procède du dynamisme des produits de gestion, notamment fiscaux, et d'une progression modérée des charges.

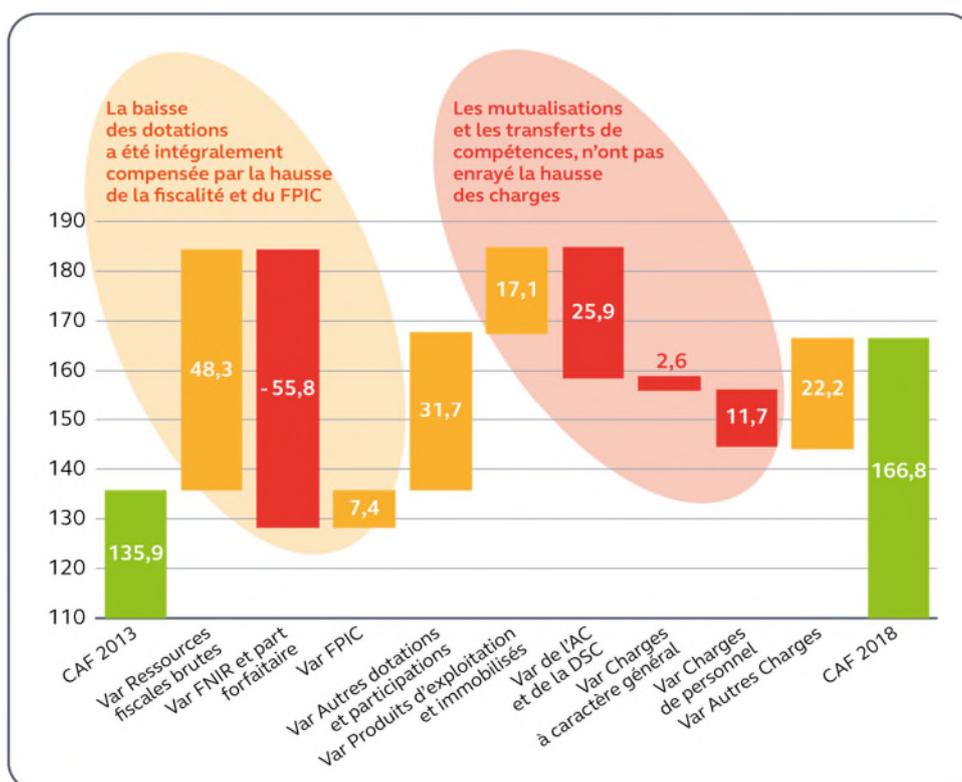
²⁹ Toutefois, en 2019 la CAF brute a baissé de 3,3 % par rapport à 2018, passant de 166 751 000 € à 161 183 000 €, notamment à cause d'une progression des charges de gestion (+ de 15 M€).

³⁰ Cela correspond à un surplus monétaire disponible pour financer la dette et participer au financement de l'investissement.

³¹ Sauf indication contraire, l'analyse porte sur les seuls budgets principaux, ces derniers représentant 1,9 % des produits de gestion agrégés des villes du panel.

Les ressources fiscales et institutionnelles ont augmenté de 31,6 M€ sous l'effet de la hausse des produits fiscaux (+ 48,3 M€), qui a couvert le recul de la part forfaitaire de la dotation générale de fonctionnement (DGF) et du fonds national de garantie individuel des ressources (FNGIR) non compensés par les fonds de péréquation (- 16,7 M€).

Graphique n° 1 : facteurs d'évolution de la CAF brute agrégée entre 2013 et 2018



Source : Cour des comptes – CRC Occitanie - Anafi d'après les comptes de gestion

Note : les variations contribuant à la diminution de la CAF sont représentées en rouge, qu'il s'agisse d'un accroissement de charges, comme les frais de personnel, ou d'une diminution de ressources, comme la part forfaitaire de la DGF majorée du FNGIR par exemple. Les évolutions contraires, qui participent à l'amélioration de la CAF, sont représentées en marron.

*b) Mais des trajectoires financières et des performances
d'exploitation très variables selon les villes*

Près de la moitié des villes moyennes occitanes s'inscrit dans une dynamique de consolidation financière. En particulier, Agde, Rodez, Sète et Villefranche-de-Rouergue ont amélioré leur CAF brute par habitant qui atteint désormais un niveau élevé (> 340 €).

En revanche, la ville de Lannemezan demeure dans une situation critique : sa CAF brute, qui représente moins de 10 % de ses produits de gestion, ne couvre l'annuité de la dette que depuis 2017.

Dans la majorité des cas, la hausse des ressources fiscales a joué un rôle clé dans le redressement de la CAF.

La ville d'Alès est l'une des rares à avoir réussi à améliorer sa CAF (+ 2,0 M€) tout en ayant diminué ses impôts locaux (- 3,1 M€ en 2016). Pour ce faire, elle a diminué ses charges de gestion de 2,5 M€. Cette performance revêt toutefois un caractère exceptionnel et n'est pas transposable, la commune ayant bénéficié, à rebours de la tendance générale, d'une hausse de 1,3 M€ de ses ressources institutionnelles³².

De même, Béziers et Sète ont réalisé un effort d'assainissement particulièrement soutenu, leur CAF par habitant ayant progressé respectivement de 102 et 262 €. Si toutes deux ont gelé leurs charges de gestion, Béziers a bénéficié de la stabilisation de ses ressources institutionnelles tandis que Sète a augmenté sa fiscalité et reporté des charges de centralité sur son intercommunalité.

Les autres villes du panel accusent un tassement de leur CAF. La ville d'Albi a présenté, sur la période une tendance préoccupante : alors qu'elle atteignait 13,1 M€ et 23 % des produits de gestion en 2013, sa CAF brute n'était plus que de 7,3 M€ fin 2018.

³² L'amélioration de la performance de Villefranche-de-Rouergue, quoique réelle, a été confortée par l'octroi, pour la première fois en 2018, d'une dotation générale de décentralisation de 1,7 M€, qui a pratiquement doublé le montant de sa CAF.

2 - La péréquation horizontale et la hausse des recettes fiscales ont généralement compensé la baisse des dotations

a) Une diminution de la part forfaitaire de la DGF nettement atténuée par la hausse des mécanismes de péréquation

La contribution financière au redressement des finances publiques (CRFP)³³ sur la période 2014-2017 a donné lieu à une diminution de la DGF versée aux collectivités locales de 11,5 Md€, soit 28 % du montant versé en 2013, dont 4,2 Md€ sur les seules communes.

Si ce prélèvement a été proportionnel aux recettes, les communes disposant de ressources limitées³⁴ ont bénéficié de la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunale (FPIC) entre 2012 et 2016 ainsi que de la consolidation des mécanismes de péréquation préalablement existants, dont en particulier la dotation de solidarité urbaine (DSU).

À l'échelle des villes de l'échantillon, la baisse cumulée de 55,8 M€ de la part forfaitaire de la DGF et du FNGIR entre 2013 et 2018 représente une ponction moyenne de 74 € par habitant. Cependant, ce prélèvement a été neutralisé à hauteur de 70 % par la hausse de 7,4 M€ du FPIC et de 31,7 M€ de la part péréquatrice de la DGF et des autres participations. Le solde net de leur CRFP ressort donc à 16,7 M€, ce qui représente une perte de ressources de 23 € par habitant et un recul de 6,3 % du total des dotations et participations perçues par rapport à 2013.

b) Des situations toutefois différenciées

Au sein de cet échantillon, des différences majeures existent. Ainsi, entre 2013 et 2018, la DGF des villes de Cahors, Foix, Pamiers, Sète et Villefranche-de-Rouergue, a diminué de plus de 30 %, et même jusqu'à 40 % à Figeac et à Rodez, tandis qu'elle ne s'est contractée que de 1 à 5 % à Bagnols-sur-Cèze, Béziers, Lunel et Narbonne et qu'elle a même progressé de 7,2 % à Alès et de 9,6 % à Lézignan-Corbières.

³³ Prévu pour la première fois dans la LPFP pour les années 2012 à 2017, le principe d'une contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des collectivités a été consacré par le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités le 16 juillet 2013.

³⁴ Les principaux critères utilisés pour le FPIC sont le potentiel fiscal agrégé, le revenu par habitant et l'effort fiscal, tandis que la DSU est allouée à partir d'un indice synthétique qui prend également en compte des facteurs de charges. Les modalités d'affectation de la DSU ont été réformées en 2017.

Ces écarts procèdent des mécanismes de péréquation, dont en particulier de la DSU à laquelle toutes les villes moyennes occitanes sont éligibles, à l'exception d'Agde et de Lannemezan. Alès, Bagnols-sur-Cèze, Beaucaire, Lézignan-Corbières, Lunel, et Tarbes en sont les principales bénéficiaires en 2018, avec une dotation par habitant allant de 125 à 175 €, contre 65 € en moyenne pour les villes éligibles de l'échantillon.

c) Une contribution nette au redressement des finances publiques largement compensée par le dynamisme des produits fiscaux

Le solde net de la CRFP des villes du panel a été largement compensé par la hausse de 48,3 M€ de leurs ressources fiscales, lesquelles représentent un surcroît moyen de prélèvement de 64 € par habitant³⁵.

La baisse de grande ampleur des dotations entre 2014 et 2017 a conduit mécaniquement une majorité de villes du panel à accroître leurs taux pour garantir leur équilibre budgétaire dans l'attente que les politiques d'économie par ailleurs mises en place produisent leurs effets.

Si, en moyenne, ces villes ont perçu un surplus de ressources fiscales net de la variation de la DGF de 23 € par habitant en 2018, huit d'entre-elles ont dégagé un surplus proche ou supérieur à 60 € et dix autres de moins de 40 € par habitant. En revanche, les huit dernières³⁶ ont constaté un solde négatif : elles ont donc fait face à l'effort qui leur était demandé en ne recourant qu'à des leviers internes.

3 - Une évolution modérée des charges imputable aux efforts de gestion et à la baisse des frais financiers

Pour procéder à leur analyse, les charges de gestion doivent être minorées du surcroît de charges faisant l'objet d'une refacturation (7,5 M€)³⁷ et majorées de celles qui ont été transférées à l'intercommunalité pendant la période sous revue (23,5 M€)³⁸.

³⁵ Dont 41 € au titre des trois taxes « ménages ».

³⁶ Auch (- 113 €), Figeac (- 101 €), Rodez (- 80 €), Villefranche-de-Rouergue (- 32 €), Castres (- 30 €), Cahors (- 25 €), Mazamet (- 21 €), Gaillac (- 3 €). Par ailleurs, Alès a tout juste compensé cette baisse de sorte que son solde est nul.

³⁷ La refacturation de la mise à disposition de personnel et des frais afférents correspond, pour l'essentiel, à des prestations réalisées dans le cadre de la mutualisation de moyens avec l'EPCI ou ses communes.

³⁸ Ces transferts se sont traduits par une diminution d'attribution de compensation (AC) de 23,5 M€. La baisse de l'AC, conjuguée à celle de la DSC (qui est de 2,3 M€ sur la même période), s'élève à 25,9 M€. Pour mémoire, les charges d'AC correspondant au coût d'investissement dans les équipements transférés peuvent, depuis la loi des finances rectificative pour 2016, être directement imputées en investissement.

Après retraitement de ces flux, l'évolution des charges de gestion nette des produits afférents ressort à 21 M€ pour l'ensemble des villes de l'échantillon³⁹, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 0,5 %. Cette évolution modérée témoigne des efforts de rationalisation conduits par ces villes, en partenariat avec leur groupement, pour réaliser des économies durables sur leurs frais de fonctionnement.

Les frais de personnel représentent près de 60 % des charges de gestion des villes moyennes occitanes du panel. Depuis 2013, ils ont progressé de 11,7 M€, soit à un rythme de 0,5 % par an en moyenne. La brusque hausse constatée en 2017 (+ 9,7 M€) est principalement imputable à des facteurs exogènes sur lesquels les communes ne disposent pas de marge de manœuvre⁴⁰.

L'évolution annuelle moyenne des charges à caractère général, quoique mesurée sur cette même période (+ 0,3 %), reste positive (+ 2,6 M€), ce qui laisse supposer l'existence de marges de manœuvre résiduelles, notamment en matière de commande publique.

En dehors de la fusion des postes fonctionnels, les mutualisations n'ont pas, à ce stade, permis d'économies de personnel substantielles, compte tenu notamment des coûts initiaux de réorganisation. En revanche, elles ne sont pas étrangères à la modération des postes de charges à caractère général.

³⁹ La hausse des frais de personnel (11,7 M€) et des charges à caractère général (2,6 M€), est majorée des charges transférées (23,5 M€), mais minorée de la baisse des subventions (3,9 M€) de fonctionnement et des autres charges de gestion (5,4 M€) ainsi que du surcroît des charges refacturées (7,5 M€).

⁴⁰ Revalorisation du point d'indice (en juillet 2016, puis en février 2017), mise en œuvre du protocole d'accord conclu en 2015 sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), augmentation du taux de cotisation employeur à la CNRACL.

Une mutualisation de moyens dont les effets sur la dynamique intercommunale restent à démontrer

À la faveur des assouplissements apportés au cadre légal, les mutualisations ont connu un développement rapide mais limité aux villes-centres et à leur EPCI. Elles prennent désormais des formes variables, dont les plus intégrées requièrent la mise en place d'une gouvernance qui peut être complexe quand elle s'adresse à un nombre plus important de bénéficiaires. Cependant, en dehors de quelques domaines dans lesquels des économies d'échelle significatives sont envisageables (fusion des postes fonctionnels, des fonctions logistiques, des systèmes d'information, par exemple), les avantages attendus des mutualisations résident avant tout dans l'amélioration des prestations, la diffusion de bonnes pratiques et les coûts évités pour l'avenir. La prévention du risque de démutualisation, dont le coût et les effets sur la bonne organisation des services peuvent être préjudiciables, passe à la fois par la précision, la simplicité et la lisibilité des dispositions conventionnelles, notamment en cas de retrait unilatéral, mais également par la formalisation des objectifs et de la finalité de la mutualisation. Il importe que les collectivités s'engagent sur le long terme, en prenant soin d'articuler le schéma de mutualisation avec le pacte fiscal et financier et de cadencer sa mise en œuvre avec la dynamique de l'intégration communautaire.

La contraction des autres charges de gestion de 2 % par an en moyenne (- 5,3 M€) résulte principalement de la diminution des contingents versés aux syndicats et aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Elle est confortée par le recul de 1 % par an en moyenne des subventions de fonctionnement versées (- 3,9 M€), en faveur notamment des personnes de droit privé. La baisse du soutien au secteur associatif constitue un levier d'économies facilement mobilisable que certaines communes, comme Lézignan-Corbières par exemple, ont choisi, au vu de leur contexte socio-économique, de ne pas actionner pour ne pas porter préjudice aux personnes souvent modestes qui en bénéficient.

Le reflux des frais financiers (- 8,4 M€) s'est poursuivi sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt et de la nette contraction des soultes et indemnités de remboursement anticipé acquittées dans le cadre de la renégociation d'emprunts. Les risques résiduels induits par les emprunts structurés restant dans les encours des villes moyennes occitanes apparaissent, dans la conjoncture actuelle, limités⁴¹.

⁴¹ La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, codifiée notamment à l'article L. 1611-3-1 du CGCT, interdit aux collectivités territoriales de souscrire des emprunts à « taux d'intérêt risqués ».

B - Des marges de manœuvre fiscales généralement limitées

Après avoir augmenté leurs taux en début de période pour faire face à la contraction des dotations de l'État, les villes moyennes occitanes tendent, dans un contexte marqué par une concurrence fiscale entre communes membres d'un même groupement, à les réduire en fin de cycle électoral afin, notamment, de restaurer leur attractivité fiscale résidentielle.

1 - Une croissance des recettes fiscales inégalement répartie

a) Des recettes fiscales dynamiques en dépit d'une hausse modérée des taux

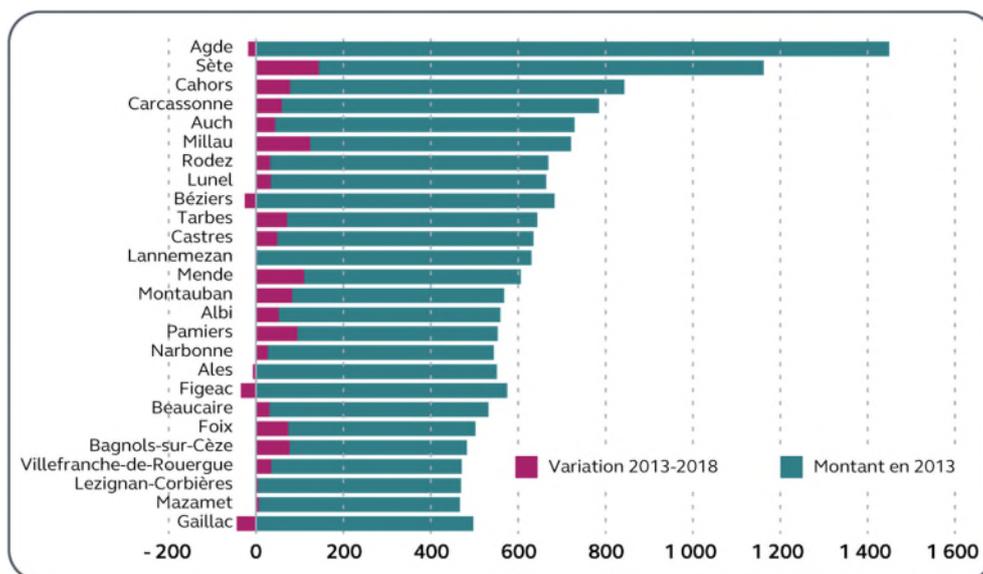
Le produit agrégé des impôts locaux de ces villes moyennes s'élève à 579,5 M€ en 2018, en hausse de 9,1 % par rapport à 2013. Il est constitué à hauteur de 88,5 % par les taxes foncières et d'habitation. La moitié de leur progression est imputable à la revalorisation forfaitaire des bases, à 40 % au dynamisme des bases physiques (« effet base ») et à 10 % à la hausse des taux (« effet taux »).

b) Une croissance du produit des trois taxes d'une portée variable

Rapporté au nombre d'habitant, le montant moyen des taxes « ménages » s'élève à 645 € en 2018, en hausse de 41 € par rapport à 2013.

L'ampleur de ces évolutions résulte autant des écarts de variation des bases physiques que des différences de stratégie fiscale entre les villes.

Graphique n° 2 : variation du produit trois taxes par habitant entre 2013 et 2018



Source : Cour des comptes – CRC Occitanie - Anafi, d'après les comptes de gestion

c) Une évolution hétérogène des bases physiques reflétant l'inégale attractivité des villes moyennes

L'évolution des bases physiques est contrastée selon les villes du panel. En effet, si elle est soutenue à Castres (+ 4,3 %), Rodez (5,6 %), Narbonne (5,8 %), Gaillac (6,3 %) et Montauban (14,1 %), elle est inférieure à 1 % à Villefranche-de-Rouergue et Carcassonne, se révèle pratiquement nulle à Alès et s'inscrit en recul à Lunel (- 0,5 %), Cahors (- 0,7 %), Mazamet (- 2 %), Tarbes (- 3 %) et Lannemezan (- 3,7 %).

En dehors de Tarbes, où le relèvement régulier des taux⁴² a permis de compenser l'érosion des bases, les villes dont les bases ont diminué se sont efforcées de ne pas alourdir leur pression fiscale. Ces communes, qui sont aussi les plus exposées au risque de déprise démographique, se sont donc adaptées au fléchissement de la croissance de leurs produits fiscaux en modérant leurs dépenses.

⁴² Le taux de TH a augmenté en 2012, 2015, 2016 et 2017 et celui de la TFPB en 2017.

d) Des évolutions divergentes des taux de fiscalité tendant à accentuer les différentiels de croissance des bases physiques

Le taux moyen de la taxe sur le foncier bâti (TFPB) est resté stable tandis que celui de la taxe d'habitation (TH) a légèrement progressé (+ 0,3 point). Des différences notables existent toutefois entre les villes.

Huit villes, représentant un tiers de l'échantillon, affichent un effet taux négatif⁴³. Il se révèle significatif à Béziers, Gaillac et Rodez (de - 3,7 à - 5,7 %) et élevé à Alès (- 9,5 %) et Figeac (- 13,4 %). La diminution de la fiscalité a été facilitée à Gaillac et Rodez par le dynamisme des bases physiques. À Auch, Beaucaire et Figeac, les bases ont progressé entre 3,4 et 3,8 %. Cette évolution est d'autant plus notable à Béziers et Alès que la progression des bases y est limitée (de 1,5 et 0,1 %).

Les villes de Sète, Mende, Foix, Bagnols-sur-Cèze, Pamiers et Millau, dont « l'effet taux » est compris entre 7,8 et 12,4 %, ont fortement mobilisé le levier fiscal. Les hausses de taux pratiqués ont conforté la croissance de leurs bases physiques. Par conséquent, ces villes enregistrent toutes une hausse de leur produit fiscal trois taxes supérieur à 15 % et même à 20 % dans les cas de Millau et Montauban.

2 - Des contribuables locaux très sollicités

a) Une pression fiscale supérieure à la moyenne des communes françaises

Le coefficient moyen de mobilisation du potentiel fiscal trois taxes⁴⁴ (CMPF) des villes du panel est de 152 %, ce qui signifie qu'elles exercent une pression fiscale supérieure à la moyenne des communes françaises. Près de 70 % des villes de l'échantillon ont un CMPF compris entre 130 et 170 %.

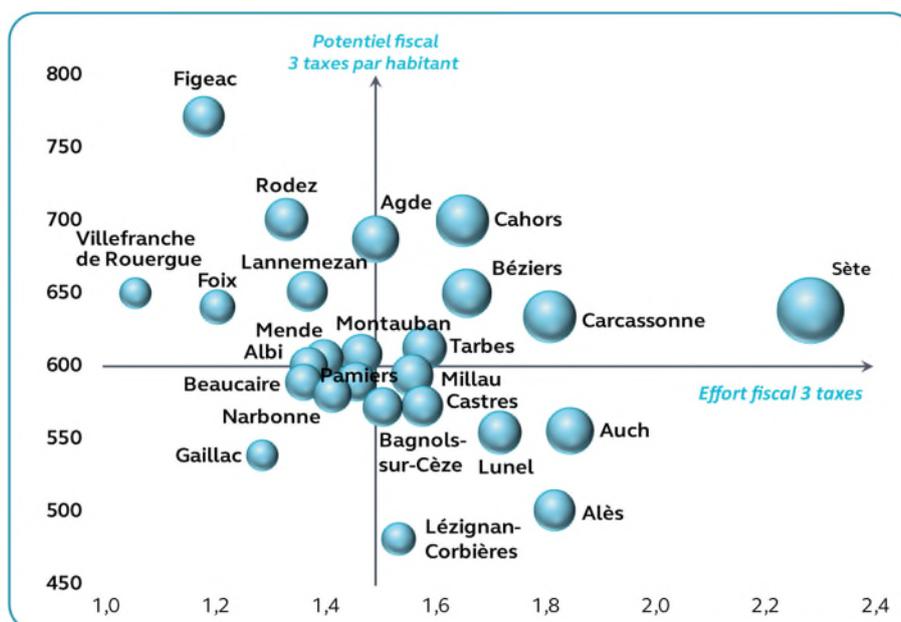
⁴³ « L'effet taux » ne résulte pas que de l'évolution des taux, mais prend aussi en compte les changements dans les politiques d'allègements. À Rodez, par exemple, la baisse de 5 % de la TH en 2016, puis de la TFPB en 2018, s'est accompagnée d'une diminution du taux d'abattement à la base de 10 à 5 %. En revanche, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) n'entre pas dans ce calcul.

⁴⁴ Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale qui s'obtient par application du taux national moyen des taxes aux bases communales (article L. 2334-4 du CGCT). Le CMPF est un indicateur de pression fiscale qui rapporte le produit fiscal au potentiel fiscal. Un CMPF supérieur à 100 % met en évidence une pression fiscale élevée. En l'espèce, le CMPF est calculé pour les seules taxes ménages, à l'exclusion des impôts économiques (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée) et inclut la part départementale des taxes foncières afin de rendre compte de la pression fiscale exercée sur les ménages.

Si Villefranche-de-Rouergue, Figeac et Foix se distinguent par une situation plus favorable avec un CMPF respectivement 106, 118 et 121 %, les villes de Alès, Auch, Carcassonne, et Sète exercent une pression fiscale particulièrement lourde (> 180 %). Ce surcroît de fiscalité est d'autant plus important qu'il repose sur un nombre limité de contribuables compte tenu de la part importante des foyers non imposables, qui s'élève à 65 % à Sète et 71 % à Alès par exemple.

Le croisement du potentiel et de l'effort fiscal permet d'apprécier les marges de manœuvre dont disposent les villes pour accroître leurs taux.

Graphique n° 3 : des marges de manœuvre fiscales résiduelles



Source : Cour des comptes – CRC Occitanie - Anafi, d'après les comptes de gestion

Note : Les villes sont positionnées en fonction des marges de manœuvre fiscales dont elles disposent au regard de leur effort fiscal (en abscisses) et de leur potentiel fiscal (en ordonnées). La taille des bulles est proportionnelle au produit fiscal de la commune et les axes se croisent aux valeurs médianes de l'échantillon.

Les marges de manœuvre fiscales sont qualifiées d'élevées quand le potentiel est important et l'effort limité. À l'inverse, elles sont faibles, voire épuisées, quand l'effort est élevé et, qu'au surplus, le potentiel est limité. En présence d'un potentiel faible, l'ampleur du levier fiscal doit être relativisée dès lors que, même en présence d'un effort contenu, une hausse des taux générera un produit supplémentaire d'un montant circonscrit.

Si elle présente l'intérêt de situer les villes moyennes entre elles, cette appréciation demeure toutefois indicative, ne serait-ce que parce qu'elle ne prend pas en compte la concurrence fiscale susceptible d'exister au sein du territoire intercommunal, qui est susceptible de faire obstacle à une hausse des taux en dépit de marges de manœuvre apparentes.

b) Des habitants des villes-centres assujettis à une fiscalité plus importante que la moyenne nationale

Le montant de la fiscalité prélevée dans les 25 villes-centres de l'échantillon⁴⁵ au titre des taxes « ménages » est supérieur au montant prélevé au niveau national. Ce surcroît de fiscalité, qui correspond à la différence entre le produit et le potentiel fiscal trois taxes, s'élève à 357 € en moyenne. Il peut être interprété comme la contrepartie fiscale au haut niveau d'équipements et de services de ces villes.

Au sein du panel, des différences existent. Le surcroît de fiscalité par habitant prélevé à Figeac, Gaillac, et Villefranche-de-Rouergue est limité (< 160 €). À l'inverse, il est significatif (de 300 à 400 €) à Tarbes, Agde⁴⁶, Millau, Castres et Mende et élevé (entre 400 et 520 €) à Lunel, Alès, Béziers, Cahors, Auch et Carcassonne. Avec un surcroît de 822 € par habitant, la ville de Sète se distingue par une pression fiscale particulièrement lourde.

c) Des habitants des villes-centres plus sollicités que ceux des autres communes de leur groupement

En-dehors de Lézignan-Corbières et de Narbonne, toutes les villes-centres exercent une pression fiscale supérieure à la moyenne des autres communes membres de leur EPCI, dans des proportions qui sont toutefois inégales. Par exemple, si le surcroît de produit fiscal trois taxes par habitant est limité (< 150 €) à Figeac, Foix, Gaillac et Villefranche-de-Rouergue, il est en revanche très élevé à Cahors (448 €), Sète (495 €) et Mende (915 €).

Ces écarts se retrouvent dans le différentiel de taux appliqués par les communes d'un même groupement. Ainsi, dans des villes comme Alès ou Carcassonne, les taux de fiscalité pratiqués par les villes-centres représentent près du double de la moyenne des taux appliqués dans les communes de l'EPCI. À Mende, l'écart est de 46 % pour la TH et de 90 % pour la TFPB⁴⁷.

⁴⁵ Bien qu'elle constitue une ville moyenne au sens des critères appliqués, Mazamet n'est pas la ville-centre de son EPCI. Elle a donc été retirée de ce calcul.

⁴⁶ Pour les stations touristiques, comme Agde, l'analyse doit toutefois être nuancée, au regard de l'apport fiscal de nombreuses résidences secondaires et des charges liées à l'accueil des touristes.

⁴⁷ En effet, en 2017, le taux communal est de 21,7 % pour la TH, contre 14,6 % en moyenne dans le groupement ; tandis que celui de la TFPB est de 36,9 %, contre 19,5 %.

Ils témoignent de stratégies fiscales non coopératives consistant à laisser aux habitants contribuables de la ville-centre des charges de centralité dont les habitants des communes périphériques bénéficient également.

Graphique n° 4 : la mobilisation du levier fiscal de 2013 à 2018



Source : Cour des comptes – CRC Occitanie - Anafi, d'après les comptes de gestion

Note : Ce graphique permet de visualiser l'évolution des produits fiscaux des villes moyennes d'Occitanie entre 2013 et 2018 en distinguant l'effet taux (en ordonnées) de l'effet imputable aux bases physiques (en abscisses). Les bulles, dont la taille est proportionnelle à la variation du produit fiscal par habitant sur la période, sont représentées en vert en présence d'une baisse des taux, ou en rouge dans le cas d'une hausse. Figeac n'est pas représentée car, par son ampleur, la baisse de la fiscalité la place hors champ (effet taux négatif de - 13,4 %). Cette situation s'explique notamment par le transfert de la compétence voirie à l'EPCI.

Plusieurs ensembles se dégagent de cette représentation graphique.

D'une part, les villes de Millau, Pamiers, Bagnols-sur-Cèze, Sète, Mende, Foix, Albi et Montauban, situées en haut à droite, ont bénéficié d'un fort accroissement de leurs produits fiscaux sous l'effet conjugué d'effets taux et bases positifs. À l'inverse, les villes d'Auch, Béziers, Beaucaire, Castres, Gaillac et Rodez, situées en bas à droite, ont profité de l'accroissement de leurs bases physiques pour diminuer leurs taux.

D'autre part, la ville de Tarbes, située en haut à gauche, a mobilisé son levier fiscal pour compenser la baisse des bases physiques. En revanche, celles de Lunel, Mazamet, Cahors et Lannemezan, situées au centre à gauche, n'ont pas recouru à ce levier alors qu'elles sont également confrontées à une érosion de leurs bases fiscales.

Enfin, les villes de Carcassonne, Villefranche-de-Rouergue, Béziers, Lézignan-Corbières, de même que celles d'Agde et de Narbonne, ont également stabilisé ou diminué leurs taux dans un contexte toutefois plus favorable, caractérisé par une progression modérée de leurs bases, voire significative pour ces deux dernières.

3 - Des villes-centres caractérisées par un défaut d'attractivité fiscale

La fiscalité plus attractive pratiquée dans les autres communes, membres de l'intercommunalité, pénalise d'autant plus les villes-centres que ces dernières sont pratiquement toutes confrontées à un double phénomène de paupérisation de leur centre et de périurbanisation des ménages les moins vulnérables. Si le montant des taxes locales ne constitue pas le critère prioritaire de localisation de la résidence principale, il participe au coût complet du logement et constitue, à ce titre, un facteur incitatif ou dissuasif qui est plus important pour les ménages modestes, notamment les primo-accédants.

Ainsi, à Figeac, l'application de taux plus élevés que dans les communes environnantes des départements du Lot et de l'Aveyron contribue à expliquer le choix fait par certains salariés des entreprises implantées sur la commune de se loger en-dehors de son territoire. De même, à Montauban, le différentiel de taxation, conjugué à celui du prix du foncier avec les communes de la ceinture montalbanaise, participe au départ des familles voulant accéder à la propriété.

Cependant, la concurrence fiscale à laquelle les villes-centres sont soumises est susceptible de les priver des ressources nécessaires au financement et à l'entretien des équipements centraux dont elles assument la charge. À Lannemezan, par exemple, l'écart de 255 € entre les surcroûts de fiscalité acquittés par les habitants de la ville et les autres communes, membres de l'EPCI, fait obstacle à la mobilisation du levier fiscal dont elle aurait besoin pour assainir sa situation financière et assurer le renouvellement de son patrimoine.

II - Une solvabilité financière qui reste fragile

A - Un financement propre disponible pénalisé par le poids de l'annuité de la dette

Le financement propre dégagé par les villes moyennes pour financer leurs investissements ou se désendetter se rapproche de celui observé au niveau national en dépit d'une capacité d'autofinancement nette fortement consommée par le remboursement du capital de la dette.

1 - Une capacité d'autofinancement nette fortement mobilisée pour rembourser le capital de la dette

De 2013 à 2018, les deux tiers de la CAF brute agrégée des villes moyennes d'Occitanie ont été mobilisés pour rembourser le capital de la dette, remboursements anticipés inclus⁴⁸. Le poids de l'amortissement de la dette demeure donc élevé au regard de la moyenne nationale, dont le ratio est légèrement supérieur à 50 %.

Toutefois, la situation s'est améliorée par rapport à la fin du cycle précédent.

En cumul sur la période, la CAF nette agrégée ressort à 287,3 M€, représentant en moyenne 47,9 M€ par an et 22,8 % des dépenses d'équipement cumulées, soit un taux qui reste inférieur de 5 points à la moyenne nationale⁴⁹.

La dispersion des situations est néanmoins importante. Sur la période, le taux moyen de couverture des dépenses d'équipement par la CAF nette apparaît élevé (> 40 %) à Figeac, Foix, Mazamet et Rodez satisfaisant (30 à 40 %) à Auch, Béziers, Lunel, Pamiers et Sète, limité (20 à 30 %) à Alès, Beaucaire, Carcassonne, Gaillac, Montauban et Villefranche-de-Rouergue, faible (10 à 20 %) à Agde, Lézignan-Corbières, Narbonne et Tarbes, et insuffisant (< 10 %) à Bagnols-sur-Cèze, Cahors, Castres, Lannemezan, Millau et Mende.

a) Des recettes d'investissement hors emprunt qui se rétablissent en 2018, notamment sous l'effet de la hausse des subventions

Les autres recettes d'investissement, dont le montant atteint 117 M€ en 2018, ont représenté, en cumul sur la période, 47,3 % des dépenses d'équipement, soit 4,7 points de moins que la moyenne nationale. Elles proviennent principalement du fonds de compensation de la TVA (29,2 %), des subventions (29,2 % également) et des produits de cession (21,2 %).

Les produits de cession des villes du panel représentent 10,1 % des dépenses d'équipement réalisées sur la période, soit 2,4 points de moins que la moyenne des communes françaises. Leur contribution au

⁴⁸ La CAF nette agrégée inclut les remboursements anticipés d'emprunt qui ont été réalisés sur la période. Ces remboursements sont en revanche neutralisés dans l'analyse au cas par cas de la situation financière des villes concernées.

⁴⁹ La CAF nette, sous l'effet de la progression du remboursement en capital de la dette (+ 5,330 M€), a baissé de 66 970 000 € en 2018 à 56 073 000 € en 2019.

financement des équipements est significative à Agde, Millau et Rodez, (10 à 15 %), élevée à Beaucaire et Narbonne (20 à 25 %) et même majoritaire à Lannemezan (58 %). Dans ce dernier cas, l'engagement de dépenses d'équipement apparaît de fait gagé sur la cession d'actifs.

Les subventions d'investissement perçues par les villes moyennes occitanes représentent 13,8 % des 1 259,3 M€ d'investissement réalisés sur la période, soit environ 5,5 points de moins que l'ensemble des communes à l'échelle nationale. Ces subventions, dont le montant par habitant est de 28 € par an en moyenne, proviennent de l'État pour près d'un tiers, de la région et du département pour environ 20 % chacun et de leur EPCI de rattachement pour 9 %.

Le montant agrégé des subventions reçues a régulièrement diminué de 2013 à 2017, passant de 33 à 17,4 M€, sous l'effet du recul de l'effort d'investissement consenti par les villes du panel, mais également de la contraction du taux de subventionnement des opérations par les financeurs soumis également à de fortes contraintes financières. La brusque hausse des subventions en 2018, dont le montant a atteint 41,4 M€⁵⁰, résulte principalement des mécanismes incitatifs mis en place par l'État pour enrayer la contraction de l'investissement public local⁵¹.

Les villes moyennes occitanes ont, en cumul sur la période, bénéficié d'un montant relativement homogène de subventions, à l'exception de Foix, Mende, Millau et Narbonne qui ont été davantage aidées. Les villes de Bagnols-sur-Cèze et de Carcassonne se distinguent, par ailleurs, par une politique d'investissement très dépendante des subventions, qui les conduit à cibler leur effort sur les opérations aidées.

⁵⁰ Cette évolution s'est accentuée en 2019, le montant total de subventions attribuées atteignant 49,6 M€.

⁵¹ Hausses de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), auxquelles s'ajoutent les subventions allouées dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) et du programme « Action cœur de ville » à compter de 2018. Pour mémoire, la loi de finances 2018 a prolongé la hausse de l'abondement de la DETR (+ 50 M€) portant ainsi son montant à 1 046 M€ à l'échelle nationale. Parallèlement, la DSIL, créée par la loi des finances pour 2016, a été pérennisée en 2018. Son montant s'est élevé à 665 M€ cette année-là.

b) Un niveau d'autofinancement des dépenses d'équipement globalement soutenable

Le financement propre disponible, qui est constitué de la somme de la CAF nette et des recettes d'investissement hors emprunt, s'élève à 882,3 M€ sur la période sous revue⁵². Il représente 70,1 % des dépenses d'équipement, soit juste au-delà du seuil à partir duquel une politique d'investissement est *a priori* considérée comme soutenable. Ce taux de couverture des investissements est néanmoins en retrait par rapport à la moyenne nationale, qui est de 80 % pour les communes⁵³.

Plusieurs villes moyennes d'Occitanie ont néanmoins une politique d'investissement cohérente avec les ressources dont elles disposent. Avec des taux d'autofinancement des dépenses d'équipement supérieurs à 80 %, Béziers, Narbonne, Sète et Villefranche-de-Rouergue ont donné la priorité à leur désendettement.

**Des politiques d'investissement volontaristes mais soutenables :
les exemples d'Auch et de Lunel**

Préfecture du Gers, Auch compte un peu plus de 23 000 habitants. Dans son projet d'aménagement et de développement durable, la municipalité a défini six axes afin de répondre aux besoins de la population, dont certains relèvent, du reste, des prérogatives de la communauté d'agglomération du Grand Auch. Entre 2013 et 2018, la ville a financé des dépenses d'équipement à hauteur de 49,3 M€ (soit 355 €/hab., en moyenne), en ne souscrivant que 10,7 M€ d'emprunts nouveaux. En effet, bien que la capacité d'autofinancement brute ait régressé au cours de la période, elle représentait près de 21 % des produits de gestion fin 2018 ; au surplus, la ville a été en mesure de réaliser des cessions pour un montant global de 4,5 M€. Ainsi, fin 2018, la capacité de désendettement de la ville s'établissait à 3,4 ans. Au cours des années à venir, la mise en œuvre d'un programme d'investissement ambitieux orienté vers la mise en valeur du cœur historique pourrait se traduire par la dégradation significative de cet agrégat⁵⁴.

⁵² Le financement propre disponible a baissé en 2019 par rapport à 2018. Il ne représente plus que 60,7 % des dépenses d'équipement au lieu de 68,8 % en 2018.

⁵³ Sous réserve de l'analyse du contexte propre à chaque collectivité et aux opérations qu'elles engagent, les juridictions financières estiment que le ratio d'autofinancement moyen des équipements sur six ans est insuffisant lorsqu'il est inférieur à 45 %, faible quand il est compris entre 45 et 60 %, modeste mais potentiellement soutenable entre 60 et 75 % et satisfaisant au-delà.

⁵⁴ Ainsi, cet indicateur atteignait 4,1 ans fin 2019.

La stratégie de Lunel, dans le département de l'Hérault, est assez similaire. L'effort d'investissement soutenu (50,6 M€) de cette ville de 26 000 habitants a prioritairement porté sur l'aménagement urbain (22,9 M€) et la culture (15,7 M€). La commune ayant pu compléter sa capacité d'autofinancement nette (18,6 M€) par des subventions (5,1 M€) et des produits de cession (4,7 M€), le montant des emprunts nouveaux a été limité à 13 M€. Cette ville présente, en outre, la spécificité d'une très faible diminution de sa dotation globale de fonctionnement au cours de la période. En effet, compte-tenu des difficultés économiques et sociales de sa population, elle a bénéficié d'une progression significative de la dotation de solidarité urbaine, tandis que la dotation forfaitaire diminuait de près de 41 %.

Les taux d'autofinancement de Mazamet, Foix, Figeac et Rodez, qui vont de 89 à 112 %, apparaissent néanmoins excessifs, ces villes étant désendettées. Dans le cas de Mazamet et de Rodez, les réserves ainsi constituées pourraient être mobilisées pour répondre aux difficultés économiques et sociales engendrées par la crise sanitaire de 2020.

À l'inverse, l'effort soutenu réalisé par Agde et Mende, qui se traduit par des taux d'autofinancement moins confortables de 57 et 66 %, n'est toutefois pas dépourvu de risques compte tenu de leur capacité de désendettement respective de 7,7 et 9,6 ans. De même, à Lézignan-Corbières, Cahors et Castres, la couverture des dépenses d'équipement par les ressources propres est faible (< 55 %) au regard de leur capacité de désendettement respective de 6 ; 7 ; 4 ; 8 ; 5 et 9,9 ans.

La situation financière de Bagnols-sur-Cèze, dont le taux de couverture est médian en dépit d'une dépense annuelle moyenne d'équipement par habitant très faible (< 150 €), appelle à la plus grande vigilance.

Les constats de la présente enquête reflétant la diversité des dynamiques urbaines nationales, la Cour recommande à l'État d'assortir la présentation des programmes d'investissement de l'obligation d'indiquer, lors des débats sur les orientations budgétaires prévus par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les rapports présentés à cette occasion, le montant d'autofinancement disponible avec une mise en perspective pluriannuelle.

c) L'intérêt d'instaurer un nouveau ratio financier

Un seuil moyen de financement propre disponible minimal de l'ordre de 60 % des dépenses et subventions d'équipement peut être considéré comme pertinent pour assurer la soutenabilité d'une politique d'investissement. Un tel ratio financier, prenant en compte les recettes

d'investissement définitivement acquises par les collectivités, pourrait ainsi venir compléter les ratios déjà prévus au CGCT. Il permettrait, lors du débat d'orientations budgétaires, de mieux appréhender les conséquences budgétaires et financières des investissements pluriannuels projetés. La Cour recommande à l'État de compléter de ce ratio les données devant figurer de manière obligatoire dans les rapports d'orientations budgétaires.

2 - Une reprise tardive de l'investissement au regard du cycle électoral

a) Un effet de cycle plus prononcé à l'échelle des villes moyennes occitanes qu'au niveau national

La baisse des investissements des villes moyennes occitanes, quoiqu'usuelle en début de cycle électoral, s'est prolongée jusqu'en 2016 inclus. En particulier, les dépenses d'équipement agrégées ont atteint un point bas à 165,2 M€ en 2016, avant d'augmenter pour s'établir à 267,1 M€ en 2018, soit un montant supérieur au point haut du cycle précédent⁵⁵.

b) Le rétablissement d'un effort d'équipement soutenu, moyennant toutefois d'importantes disparités

La dépense annuelle moyenne d'équipement par habitant des villes moyennes d'Occitanie est, en cumul sur la période, légèrement inférieure à celle réalisée par les communes au niveau national (282 €, contre 295 €). Néanmoins, l'effet de cycle ayant été plus marqué, elle se révèle supérieure sur la seule année 2018 (356 € par habitant, contre 303 €).

D'importantes différences existent toutefois entre les villes de l'échantillon. Si cette dépense est importante à Auch et Foix (entre 350 et 400 €) et plus encore à Lunel et Mende (entre 400 et 450 €), c'est à Agde qu'elle est la plus élevée (716 €). Au contraire, elle est inférieure à 150 € à Bagnols-sur-Cèze et Lannemezan et oscille entre 200 et 250 € à Alès, Béziers, Cahors, Carcassonne, Figeac, Montauban, Sète et Tarbes. Contrairement à ce qui est observé à l'échelle nationale, l'effort d'investissement n'apparaît pas toujours proportionné aux moyens financiers disponibles.

⁵⁵ La reprise des dépenses d'équipement est confirmée en 2019. Ces dépenses s'élèvent à 300 691 000 € en 2019 au lieu de 267 127 000 € en 2018, soit une progression de 12,5 %.

Une ville comme Béziers, dont les marges de manœuvre ont été en partie rétablies, a fait preuve de retenue dans la relance de sa politique d'investissement. À Rodez⁵⁶, en mettant de côté l'exercice de 2013, qui correspond à l'achèvement du cycle d'investissement précédent (inauguration du cinéma multiplexe, aménagement des abords du musée d'art contemporain), les dépenses d'équipement par habitant de la commune ont été 13,9 % inférieures à la moyenne de la strate entre 2014 et 2018. Dans cette collectivité, les niveaux faibles d'exécution des crédits conduisent à s'interroger tant sur la qualité de la programmation budgétaire que sur les moyens mis en œuvre pour le suivi de la réalisation des projets.

En revanche, Foix, Gaillac, Pamiers et Tarbes ont profité de la reconstitution de leurs marges de manœuvre pour relancer leurs dépenses d'équipement, qui atteignent leur plus haut niveau en fin de période. Bien qu'elles disposent d'une situation financière moins confortable, les villes d'Agde et de Lunel ont mis en place d'ambitieux programmes d'investissement qui ont entraîné une hausse de leur endettement net en dépit des importants produits de cession constatés. Sans être aussi audacieuse, la hausse des investissements réalisée à Castres, Millau et Montauban appelle à la vigilance.

Les écarts constatés dans la rapidité et l'ampleur de la relance s'expliquent en partie par les différences de perception, par les exécutifs locaux, de la portée du risque induit par les mutations institutionnelles et fiscales en cours. Cette dimension subjective a contribué à accroître la dispersion des stratégies d'investissement et à en atténuer la prévisibilité.

La Cour recommande aux communes et aux EPCI de coordonner leurs politiques d'investissement pour éviter une mobilisation excessive du levier fiscal.

B - Une dynamique de désendettement inégale

L'encours de dettes net de la trésorerie des villes du panel, dont le montant agrégé était de 931,6 M€ en 2013, a reculé jusqu'en 2016 pour se stabiliser ensuite à 832 M€ en 2018⁵⁷, de sorte qu'il représente désormais 1 100 € par habitant. Il reste supérieur à la moyenne nationale en dépit d'une diversité de situations.

⁵⁶ À Rodez, l'effort d'équipement s'est accentué en 2019, puisque les dépenses d'investissement ont atteint, au total, 13,16 M€, contre 4,3 M€ en 2017 et 9,4 M€ en 2018.

⁵⁷ La dette a fortement progressé en 2019. Elle est passée de 99 780 000 € en 2018 à 105 110 000 € en 2019, soit une hausse de 5,34 %.

1 - Un encours demeurant supérieur à la moyenne nationale

La dynamique de désendettement des villes moyennes occitanes s'est révélée légèrement plus soutenue qu'à l'échelle nationale⁵⁸. Elle concerne 20 des 26 villes de l'échantillon. La baisse de l'endettement net est conséquente (> 250 €) à Albi, Figeac, Gaillac, Narbonne et même très conséquente (proche ou supérieure à 400 €) à Bagnols-sur-Cèze, Pamiers, Rodez et Villefranche-de-Rouergue. Pour Rodez, le désendettement a dépassé 1 000 € par habitant, l'encours net passant de + 25,1 M€ en 2013 à - 1,5 M€ en 2018.

La hausse de l'endettement net est modérée à Agde et Lunel (< 150 €), significative à Foix et Montauban (150 à 250 €) et élevée à Mende (365 €). Si cette hausse ne pose pas de problème à Foix, compte tenu du faible taux d'endettement initial, et apparaît maîtrisée à Lunel et Montauban, elle présente des risques à Agde et Mende.

Pour autant, les villes de l'échantillon restent plus endettées que l'ensemble des communes françaises : en 2018, leur encours brut par habitant est supérieur d'un tiers⁵⁹.

La situation de Millau, Bagnols-sur-Cèze, Béziers, Sète et Cahors appelle à de la vigilance, avec un encours net compris entre 1 200 et 1 600 €. Restent les villes de Castres, Lannemezan et Agde, qui sont fortement endettées, avec des montants allant, en 2018, de 1 845 € à 3 387 € pour cette dernière, soit un niveau excessif que son caractère touristique ne justifie pas.

2 - Une amélioration de la capacité de désendettement

La capacité de désendettement des villes moyennes occitanes s'est améliorée, passant de 6,9 années en 2013 à 5 en 2018, sous l'effet conjugué de l'accroissement de leur CAF, notamment en 2018, et de la diminution de leur endettement net.

La portée du redressement est toutefois inégale. Des villes comme Alès, Beaucaire, Béziers, Gaillac, Narbonne et Pamiers ont réalisé un effort important de consolidation ; il confine à la rigueur dans le cas de Bagnols-sur-Cèze, Sète et Villefranche-de-Rouergue. À l'inverse, Agde,

⁵⁸ En l'absence d'information sur l'évolution de l'endettement net à l'échelle nationale, cette comparaison est établie sur l'encours brut, dont la diminution sur la période est de 4,2 % pour les villes moyennes, contre 3,3 % au niveau national.

⁵⁹ Leur encours brut moyen est de 1 235 €, contre 929 € en moyenne en France. Les données n'ont pas été retraitées à l'échelle nationale.

Foix, Lézignan-Corbières, Lunel, Millau et Montauban, ont mis en place des politiques d'investissement ambitieuses qui les exposent davantage. Il en est de même à Albi et Mende.

La reconstitution de la capacité d'endettement procure des marges de manœuvre importantes à Figeac, Foix, Mazamet et Rodez, et significatives à Auch, Beaucaire et Gaillac. En revanche, la capacité à recourir à l'emprunt est contrainte dans les villes d'Agde, Cahors et Castres, qui conjuguent un ratio de désendettement net supérieur à 7,7 ans avec un haut niveau d'encours net par habitant. Cahors et Castres présentent, en outre, la spécificité d'appartenir à un EPCI dont la situation fragile est également délicate.

Deux autres villes demeurent dans une situation tendue : Bagnols-sur-Cèze⁶⁰, dont la trésorerie nette et le fonds de roulement sont négatifs à fin 2018 et Lannemezan⁶¹, qui doit poursuivre sa politique d'assainissement pour revenir en deçà du seuil de 12 ans, considéré comme critique, de capacité de désendettement théorique⁶².

3 - Une mobilisation des marges de manœuvre dont le cadencement et la coordination avec leurs EPCI doivent être améliorés

L'assainissement des comptes des villes moyennes d'Occitanie procure un surcroît de marges de manœuvre qui peut être mobilisé soit pour réduire la pression fiscale, soit pour procéder à des investissements. Cette deuxième option, qui est la plus souvent privilégiée par les exécutifs locaux, est également encouragée par plusieurs dispositifs d'aide⁶³.

La situation financière de ces villes ne se révèle toutefois pas toujours convergente avec celle de leur groupement. Par exemple, si elle apparaît saine à Mazamet et maîtrisée à Lézignan-Corbières et Pamiers, elle reste fragile ou dégradée au niveau de leur communauté. À l'inverse, Bagnols-sur-Cèze et Sète ont une situation financière fragile – voire dégradée dans le cas de Lannemezan –, alors que leurs communautés ont un niveau d'endettement limité.

⁶⁰ En 2019, ces indicateurs sont redevenus légèrement positif.

⁶¹ En 2019, ce ratio a été ramené à 9,4 ans.

⁶² Ce seuil d'alerte, utilisé par les juridictions financières, a été consacré dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁶³ Les conséquences de l'épidémie de covid-19 vont vraisemblablement amener les collectivités locales à soutenir l'économie nationale en recourant à l'investissement. Une réduction de la pression fiscale semble très improbable.

Ces évolutions divergentes tiennent, pour l'essentiel, aux modalités de calcul des charges transférées qui reportent sur les EPCI le coût de leur progression. De ce fait, les communes doivent mobiliser le surcroît de marges de manœuvre dont elles disposent (ou vont disposer) pour diminuer leurs taux de fiscalité afin de permettre à leur EPCI de procéder à l'accroissement de la fiscalité communautaire rendue nécessaire par la dynamique des charges transférées.

Il arrive que ce glissement de fiscalité soit mis en œuvre de façon coordonnée. La ville de Millau, par exemple, à la faveur du transfert de la nouvelle piscine à l'intercommunalité, a diminué son taux de TFPB d'un point en 2019, tandis que la communauté de communes l'augmentait simultanément dans une proportion identique. De même, la commune de Gaillac, en 2017, a choisi de diminuer les taux appliqués sur les trois taxes « ménages » afin de compenser la hausse appliquée par l'EPCI suite aux transferts de compétences. Ces cas demeurent toutefois rares de sorte que, sauf exceptions, la dynamique de l'intégration intercommunale ne se traduit pas par une baisse de la pression fiscale.

En outre, l'évolution divergente des besoins d'investissement des communes et de leurs groupements risque, à terme, de conduire non seulement à un sous-investissement de l'EPCI dans les infrastructures et équipements existants, mais aussi à un surinvestissement communal dans de nouveaux équipements à l'utilité sociale décroissante lesquels généreront des charges récurrentes dont le montant sera d'autant plus élevé que les produits tirés de leur fréquentation seront faibles.

Dès lors, le risque est que la fiscalité pesant sur le contribuable local soit systématiquement orientée à la hausse sans pour autant que les services publics locaux existants ne s'améliorent.

4 - Des mécanismes de régulation possibles avec les EPCI

Des mécanismes de régulation sont envisageables pour mieux contenir les risques de déséquilibres budgétaires et financiers des collectivités, notamment de celles qui n'entrent pas dans le champ de la contractualisation (seules quatre villes du panel y entrent)⁶⁴.

⁶⁴ Les conséquences liées à l'épidémie de covid-19 vont se vérifier au niveau des EPCI par une perte du produit des impôts économiques. Une plus grande cohésion budgétaire et financière des communes avec leurs EPCI serait, dans ces circonstances, nécessaire.

Les EPCI à fiscalité professionnelle unique qui sont signataires d'un contrat de ville sont tenus, depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014, d'élaborer un pacte financier et fiscal ou, à défaut, d'instaurer une dotation de solidarité communautaire (DSC). Ce pacte a pour finalité de réduire les disparités de ressources et de charges au sein du territoire et de favoriser la mise en place d'une politique de cohésion urbaine en faveur des quartiers défavorisés et de leurs habitants.

Il permet de construire un diagnostic partagé de la situation financière des communes et de leur groupement.

Pour autant, aucun des pactes fiscaux et financiers conclus par les villes moyennes occitanes ne comportent, en-dehors des dispositions de droit commun prévues par les textes, un processus volontariste d'harmonisation des politiques fiscales entre la ville-centre et les autres communes membres.

La Cour recommande aux communes et aux EPCI de fixer dans les pactes fiscaux et financiers un objectif de convergence fiscale.

Le constat est à peine plus favorable en matière financière où rares sont les pactes qui dressent des perspectives de convergence. Par exemple, celui de Béziers rappelle que « la mise en place du pacte devra aussi se traduire par une convergence des ratios financiers (niveau d'épargne et d'endettement) en fin de période pour l'ensemble des collectivités du territoire », sans toutefois définir de valeurs-cibles ni préciser les modalités pratiques d'un éventuel contrôle mutuel.

La loi dispose que « les pactes énoncent les critères de péréquation pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du FPIC ». Les pactes conclus par les villes moyennes occitanes circonscrivent trop souvent les mécanismes de solidarité aux seuls dispositifs de péréquation alors que la politique fiscale, les modalités d'attribution des fonds de concours, la tarification des services publics et les transferts de compétences concourent également à la cohésion des territoires.

De plus, les modalités de répartition du FPIC retenues dans les pactes ont pour principal objectif, non pas de corriger des inégalités, mais de sécuriser les ressources antérieurement perçues par les communes tout en optimisant le CIF. À Alès agglomération, par exemple, le montant de la DSC versée aux communes membres est déterminée en complément de l'attribution de droit commun du FPIC communal de façon à garantir aux municipalités un niveau constant de ressources.

De fait, le souci du *statu quo* prévaut systématiquement sur l'objectif de solidarité. Ainsi, le pacte conclu à Narbonne acte l'absence de DSC et entérine une répartition de droit commun du FPIC, bien qu'il relève par ailleurs que le revenu moyen par habitant entre les communes est hétérogène et non corrélé à leur potentiel financier. Le pacte conclu à Tarbes résume bien la tendance en ce qu'il précise, dans son exposé des motifs, que le premier objet de ce pacte est « de ne pas bouleverser les équilibres budgétaires des communes [...] et de leur garantir *a minima* ce qu'elles avaient perçu les années antérieures ».

Dans ce contexte, les mécanismes de péréquation se révèlent inopérants à corriger les inégalités de situation entre les communes, quand ils ne contribuent pas à les avaliser. Ainsi, le pacte conclu à Cahors constate, sans en tirer de conséquences, que la répartition actuelle des crédits de la DSC et du FPIC entre les communes, conduit à des montants par habitant très différents (allant de 18 à 48 € par habitant) sans que ces écarts n'apparaissent justifiés au vu des critères de péréquation.

La mise en place d'une démarche de convergence et de contrôle mutuel gagnerait à être encouragée. À cet effet, une déclinaison opérationnelle commune par commune, assortie d'une projection financière, pourrait être exigée de façon à assurer une valeur opérationnelle aux pactes.

De même, dans le souci d'améliorer l'efficacité de la surveillance mutuelle, un principe de solidarité financière pourrait être appliqué au sein des communautés, au terme duquel la responsabilité de l'ensemble des communes serait susceptible d'être engagée en cas de déséquilibre budgétaire ou d'insolvabilité de l'une d'entre elles ou de leur communauté. Un tel mécanisme, qui a récemment été instauré pour les organismes de logements sociaux regroupés au sein de société anonyme de coopération, conférerait une légitimité juridique et financière forte à l'EPCI pour mettre en place une surveillance mutuelle à l'échelle de l'intercommunalité. Incidemment, il aurait pour effet de modifier à la marge la conduite des missions budgétaires des juridictions financières.

Dans tous les cas, la portée du dispositif qui, pour l'heure, est circonscrite aux seules communautés d'agglomération relevant de la politique de la ville, pourrait utilement être étendue à l'ensemble des communautés. L'instauration d'un principe de solidarité financière applicable à l'ensemble des collectivités membres d'un même EPCI serait souhaitable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans un environnement contraint, caractérisé par la baisse des dotations de l'État, les villes moyennes d'Occitanie ont réussi, moyennant une hausse du produit fiscal, à conforter leur capacité de désendettement entre 2013 et 2018, grâce à une bonne maîtrise de leurs charges de gestion et à un report de leurs investissements. Toutefois, leurs performances financières sont généralement en deçà de celles relevées nationalement, alors que leur potentiel fiscal est davantage mobilisé, et elles sont moins bonnes en 2019 qu'en 2018 (baisse des CAF brute et nette et du financement propre disponible).

La relance vigoureuse de leurs dépenses d'équipement à compter de 2017 et confirmée en 2019, bien que soutenue par des programmes nationaux, n'apparaît pas toujours correctement financée au regard des coûts de récurrence qu'elles emportent et des effets incertains qu'elles auront sur leurs bases fiscales.

Enfin, les mécanismes de péréquation mis en place avec leurs EPCI en vue d'une plus grande solidarité de leurs membres sont le plus souvent inopérants.

Les constats de la présente enquête, qui reflètent la diversité des dynamiques urbaines nationales, conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 1. compléter les données devant figurer de manière obligatoire dans les rapports d'orientation budgétaire avec la mention du montant d'autofinancement disponible, une mise en perspective pluriannuelle et un ratio portant sur le financement propre disponible rapporté aux dépenses d'investissement (à l'État, DGCL et DGFIP) ;*
 - 2. coordonner les politiques d'investissement, dans le respect des règles de compétences, pour éviter une mobilisation excessive du levier fiscal (aux communes et aux EPCI) ;*
 - 3. retenir un objectif de convergence fiscale dans les pactes fiscaux et financiers (aux communes et aux EPCI) .*
-

Chapitre II

Une dynamique intercommunale devenue moins favorable aux villes moyennes

I - Une capacité d'entraînement affectée par les élargissements d'EPCI, en l'attente d'une réforme de la gouvernance

A - Une nouvelle carte de l'intercommunalité encore très perfectible

La situation des villes moyennes d'Occitanie ne peut être appréhendée indépendamment de celle des intercommunalités dans lesquelles elles s'inscrivent et dont elles constituent la ville-centre, à l'exception de Mazamet. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui prolonge et approfondit une première vague de moindre ampleur mise en œuvre au 1^{er} janvier 2014, a conduit à une refonte du paysage intercommunal.

1 - Un périmètre intercommunal non optimisé

À l'issue des regroupements opérés en 2017, le nombre d'EPCI a reculé de 39 % tant sur le plan national qu'en Occitanie. Cette région en compte désormais 161, dont 20 communautés d'agglomération et 138 communautés de communes. Les villes moyennes occitanes du panel appartiennent, pour 17 d'entre elles, à une communauté d'agglomération tandis que les neuf autres relèvent d'une communauté de communes, dont deux seulement sont à fiscalité professionnelle de zones (Lannemezan et Pamiers).

Toutes ces communautés ont plus de 15 000 habitants, avec toutefois d'importantes différences. Ainsi, la communauté de communes Cœur de Lozère, dont la ville-centre est Mende, compte à peine plus de 15 000 habitants, tandis que la communauté d'agglomération d'Alès en a près de 129 000. Sur cet ensemble, six communautés ont plus de 110 000 habitants (outre Alès Agglomération, celles de Béziers, Carcassonne, Narbonne, Sète et Tarbes), six autres en ont entre 70 et 82 000 (celles d'Agde, Albi, Bagnols-sur-Cèze, Castres-Mazamet, Gaillac et Montauban) et treize autres moins de 55 000.

a) Une mise en œuvre hétérogène

En vertu de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, le schéma départemental de coopération intercommunale doit se fonder sur « la cohérence spatiale des EPCI [...] au regard notamment du périmètre des unités urbaines [...], des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ».

En pratique, toutefois, les difficultés techniques soulevées par le démembrement des communautés existantes⁶⁵ a conduit à privilégier, à chaque fois que c'était possible, une fusion des EPCI entre eux, dite de « bloc à bloc » et a donné lieu à de nombreux arbitrages négociés avec les élus locaux.

L'émiettement communal, conjugué à la faible densité de certains territoires, a favorisé la constitution de communautés de grande taille pour pouvoir se conformer aux seuils imposés par la loi. Par exemple, la communauté d'agglomération de Gaillac-Graulhet, qui compte 63 communes pour moins de 75 000 habitants répartis sur près de 1 200 km², résulte de la fusion de trois communautés de communes.

Les frontières régionales ont parfois également constitué un frein au rapprochement des communautés. C'est le cas en particulier de Beaucaire, dont l'EPCI, qui ne compte que cinq communes et près de 31 300 habitants, est voisin de celui de Tarascon, situé dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui forme avec la ville d'Arles une communauté d'agglomération de plus de 85 000 habitants. Bien qu'appartenant toutes deux à un même bassin de vie et à une même aire urbaine, les villes de Beaucaire et de Tarascon n'ont pas été regroupées dans une même communauté.

⁶⁵ En cas de démembrement d'un EPCI existant, les communes qui en étaient membres doivent se répartir les actifs, le passif ainsi que le personnel du groupement.

Comme à l'échelle nationale, la moitié des EPCI n'a pas connu de modifications substantielles. Seule la communauté d'agglomération de Narbonne a connu une modification significative de son périmètre à la faveur du précédent SDCI adopté sous l'empire de la loi du 15 décembre 2010⁶⁶. Or, ce *statu quo* n'apparaît justifié ni par la taille des EPCI, qui est restreinte, ni par leur adéquation avec leur bassin de vie, qui est limitée.

Les changements de plus grande ampleur ont été opérés dans les communautés d'Alès, Gaillac, Lannemezan et Tarbes, avec l'adjonction, au 1^{er} janvier 2017, de respectivement 23, 34, 37 et 71 communes. En particulier, la communauté constituée autour de Tarbes est passée, suite à la fusion avec six autres EPCI dont celui de Lourdes, de 15 à 86 communes, dont 68 comportent moins de 1 000 habitants. Elle représente désormais près de 55 % de la population départementale, ce qui représente un défi en matière de gouvernance.

Le bouleversement culturel provoqué par les fusions successives peut fragiliser la cohérence d'un ensemble composé de communes parfois très éloignées les unes des autres, qui ne figuraient pas jusqu'alors au centre des préoccupations de la communauté.

Les élargissements des EPCI de Villefranche-de-Rouergue, de Foix et de Pamiers, quoique de moindre ampleur en apparence, avec respectivement 19, 18 et 11 communes, n'en demeurent pas moins importants dans la mesure où ils ont eu pour effet d'accroître leur population de 40 à 50 %.

En définitive, seuls deux EPCI, ceux de Béziers Méditerranée et de Sète Agglopolé Méditerranée, ont connu une extension modérée – respectivement de quatre et six communes et de 8 et 28 % de leur population – qui est moins susceptible de poser des problèmes de gouvernance.

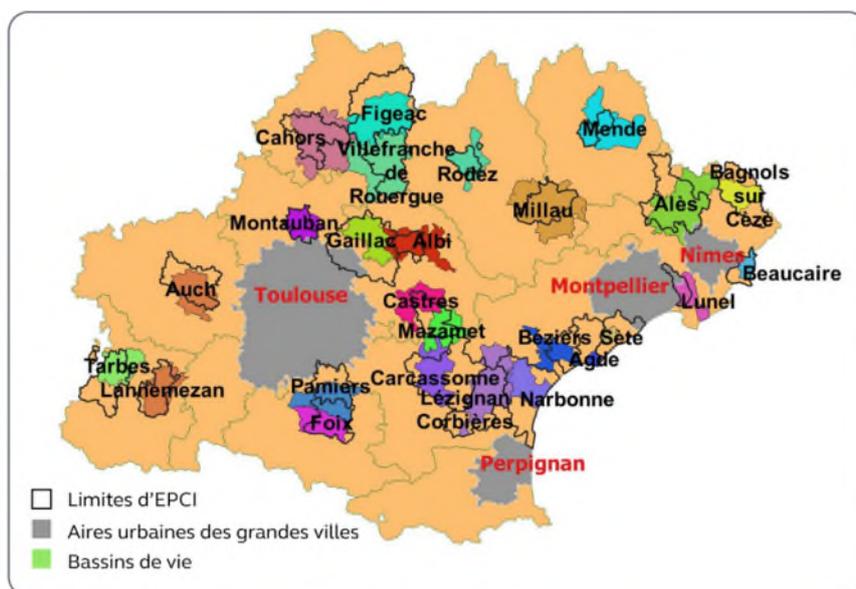
Les périmètres des intercommunalités auxquelles appartiennent Millau et Rodez n'ont ainsi presque pas évolué alors qu'ils sont très petits. Ce constat s'applique à l'ensemble de l'Aveyron qui figure, avec le Gers, parmi les départements français comptant le plus grand nombre d'EPCI de moins de 15 000 habitants (entre 11 et 12), alors que des départements tout aussi ruraux, comme le Lot ou, hors Occitanie, le Cantal, la Corrèze ou le Lot-et-Garonne, n'en comptent que 5 ou 6. De même, les modifications apportées dans les Pyrénées-Orientales, qui compte 12 EPCI à fiscalité propre en 2018, soit autant qu'en 2016, sont minimales, alors qu'à l'inverse, elles ont été importantes dans le département voisin de l'Ariège, où le nombre d'EPCI est passé de 28, et des Hautes-Pyrénées où se trouve notamment la grande communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées.

⁶⁶ La composition du Grand Narbonne a alors été portée de 18 à 39 communes.

b) Une adéquation encore imparfaite des intercommunalités à leur bassin de vie ou à leur territoire vécu

La superposition des bassins de vie, définis comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, aux périmètres intercommunaux tels qu'ils résultent des élargissements réalisés en 2017 permet de dégager cinq grandes catégories d'EPCI dotés de caractéristiques propres.

Carte n° 2 : périmètres intercommunaux des villes moyennes d'Occitanie et de leur bassin de vie



Source : Cour des comptes – CRC Occitanie - statuts des EPCI du panel et Insee

Cinq communautés ont un périmètre inférieur à l'aire urbaine de la ville-centre ainsi qu'à leur territoire vécu⁶⁷ et leur bassin de vie : il s'agit d'Albi, Beaucaire, Mende, Millau et Rodez. Ces EPCI, trop petits, sont composés d'un nombre restreint de communes. Ils s'exposent à une fuite de leurs habitants, et donc de leurs bases fiscales, dans les communautés voisines sous l'effet de la périurbanisation.

⁶⁷ La notion de territoire vécu, qui a été introduite en 2016, émane d'une proposition de l'assemblée des territoires, organe consultatif installé auprès du conseil régional d'Occitanie. Elle désigne « des espaces de proximité cohérents auxquels chaque citoyen peut s'identifier au quotidien ». Les territoires vécus sont généralement composés d'un ou de plusieurs bassins de vie et leurs limites correspondent le plus souvent aux territoires de contrats ou de projets régionaux.

À l’opposé, les deux communautés constituées autour de Carcassonne et de Tarbes ont un périmètre qui est, en tout ou partie, plus vaste que leur territoire vécu sans qu’il ne corresponde pour autant à l’aire urbaine de leur ville-centre. Ces deux EPCI, qui comptent le plus grand nombre de communes, sont davantage exposés à des problèmes de gouvernance compte tenu à la fois de la diversité de leur territoire et du grand nombre de conseillers communautaires qu’ils regroupent.

Neuf autres communautés ont un périmètre inclus dans leur territoire vécu, mais ne correspondant pas à leur bassin de vie, dont cinq présentent une nette dissymétrie avec ce dernier (Béziers, Castres-Mazamet, Foix, Lunel et Pamiers) et quatre s’inscrivent dans un territoire vécu très large, qu’il aurait été difficile de constituer en un unique EPCI (Alès, Cahors, Lézignan-Corbières et Villefranche-de-Rouergue).

La problématique principale des EPCI dont le territoire est dissymétrique par rapport à leur bassin de vie se rapproche de celle des EPCI trop petits. En particulier, ceux de Castres-Mazamet, Foix et Pamiers sont exposés à une fuite de leurs bases fiscales au bénéfice des communautés voisines qui est aggravée par le fait que leurs villes-centres sont situées aux frontières de leur territoire intercommunal.

Enfin, neuf communautés ont un périmètre en adéquation soit avec leur bassin de vie (Lannemezan, Montauban), soit avec leur territoire vécu (Agde, Auch, Bagnols-sur-Cèze, Figeac, Gaillac, Narbonne et Sète). En-dehors de ceux de Bagnols-sur-Cèze, Figeac et Gaillac, dont l’étendue et la faible polarisation du territoire exposent à des problèmes de gouvernance, ces EPCI disposent d’un périmètre favorable au développement d’une dynamique d’intégration communautaire.

Au regard de cette typologie, il ressort que le territoire intercommunal des villes moyennes occitanes du panel n’est optimisé que dans six cas⁶⁸ et, qu’il est, à l’inverse, inadéquat car trop petit dans cinq cas, ou excessivement dissymétrique au regard de son bassin de vie à Castres-Mazamet. Dans tous les autres cas, le territoire intercommunal résulte d’un compromis entre différentes exigences qui ne sont pas toujours conciliables. Au sein de cette dernière catégorie, la capacité des cinq EPCI les plus grands à entretenir une dynamique d’intégration communautaire reste à démontrer – même lorsque leur périmètre est, comme à Bagnols-sur-Cèze, Figeac et Gaillac, cohérent avec leur territoire vécu.

⁶⁸ Agde, Auch, Montauban, Lannemezan, Narbonne et Sète.

2 - L'émergence d'intercommunalités « ruralo-urbaines » étendues et faiblement polarisées

À l'issue des élargissements opérés, les EPCI des villes moyennes d'Occitanie comptent, en moyenne, 35 communes et 68 370 habitants⁶⁹. La prévalence des intercommunalités dotées d'un grand nombre de communes s'explique en partie par la difficulté à atteindre les seuils légaux de population dans les espaces à faible densité, compte tenu de la contrainte de fusionner « bloc à bloc ».

a) Une forte disparité des tailles des EPCI

Cependant, la disparité de la taille des EPCI est plus prononcée en Occitanie qu'à l'échelle nationale. Ainsi, quatre villes moyennes appartiennent à des EPCI regroupant moins de 10 communes (Beaucaire, Mende, Montauban et Rodez) tandis qu'au contraire, sept EPCI comptent plus de 50 communes. En particulier, les communautés des villes de Alès, Carcassonne, Figeac et Tarbes, qui regroupent plus de 70 communes, représentent 15 % de l'échantillon alors qu'à l'échelle nationale, la proportion d'EPCI de cette taille est inférieure à 5 %.

L'émergence des EPCI dits « ruralo-urbains »

L'adjonction de nombreuses communes peu peuplées à des communautés existantes a fait émerger des EPCI dits « ruralo-urbains » qui agrègent des espaces à la fois urbains, péri-urbains et ruraux dont les enjeux et les problématiques sont hétérogènes. Par exemple, avec 55 % de sa population résidant dans des communes de moins de 1 000 habitants, contre 23 % seulement dans la ville-centre, celui de Figeac apparaît majoritairement rural. Cette caractéristique est encore plus prononcée dans la communauté d'agglomération de Carcassonne qui, avec 15 % de communes urbaines, est considérée comme la plus rurale de France⁷⁰.

⁶⁹ Soit dix communes et 8 250 habitants de plus qu'en 2016. Ils sont de plus grande taille qu'à l'échelle nationale où la moyenne s'établit respectivement à 29 communes et 54 000 habitants.

⁷⁰ Source : *Fusions 2017, bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, établi par l'Association des communautés de France (AdCF) en partenariat avec le groupe Caisse des dépôts. Selon l'Insee, sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

b) Une population plus faiblement polarisée sur la ville-centre

La recomposition du paysage intercommunal s'est accompagnée d'un nombre croissant d'EPCI dont la population est faiblement polarisée sur la ville-centre. Ainsi, la part de la ville-centre dans la population intercommunale va désormais de 20 à 25 % dans les EPCI de Gaillac, Figeac et Bagnols-sur-Cèze, à 75 à 80 % dans ceux de Millau, Mende et Montauban. En-dehors de ceux de Lannemezan et de Lézignan-Corbières, les EPCI très polarisés sont composés d'un nombre limité de communes et ont un territoire plus restreint que leur bassin de vie.

Une situation évolutive après la loi du 27 décembre 2019

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique permet désormais au préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, d'autoriser une commune à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté la demande d'adhésion.

La carte de l'intercommunalité risque de perdre encore en cohérence au profit de considérations particulières. Le risque est réel également que soit relancée une concurrence entre EPCI voisins pour attirer ou conserver des communes hésitantes quant à leur choix définitif pour un projet communautaire.

**B - Une gouvernance devenue malaisée
dans les intercommunalités élargies**

L'élargissement du périmètre intercommunal s'est traduit par une hausse du nombre de conseillers communautaires qui, dans les EPCI dotés du plus grand nombre de communes, rend plus difficile l'organisation et la gestion de débats.

**1 - Une perte d'influence des villes-centre dans les EPCI élargis
qui favorise l'inertie communautaire**

*a) Des modalités de suffrage qui ne facilitent pas la constitution
d'une équipe et d'un projet à l'échelle de l'intercommunalité*

Si, depuis 2014, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct, le jumelage des scrutins avec celui des conseillers municipaux n'a pas modifié la structuration du débat électoral, qui reste centré sur la commune.

Cette situation emporte deux conséquences : d'une part, le projet intercommunal est généralement construit *ex-post* à partir des équilibres résultant d'élections menées sur la base d'intérêts et de projets principalement communaux ; d'autre part, le caractère avant tout municipal de la responsabilité électorale des équipes communautaires favorise le développement de stratégies communales non coopératives.

Le nombre de conseillers communautaires a fortement augmenté à la faveur des élargissements. Ainsi, sur les 25 conseils communautaires des villes moyennes occitanes, 8 ont entre 70 et 100 membres et 4 en comptent plus de 100 : Alès (113), Figeac (126), Tarbes (132) et Carcassonne (134). À l'inverse, les deux plus petits conseils n'ont que 27 et 31 sièges : il s'agit des EPCI de Mende et de Beaucaire.

Un nombre élevé de conseillers communautaires limite le temps de parole alloué à chacun et les possibilités d'expression. En pratique, l'essentiel des débats préalables aux décisions du conseil se tient au niveau du bureau, dont la composition et l'ampleur des délégations sont variables.

b) Une moins bonne représentation des habitants de la ville-centre au conseil communautaire

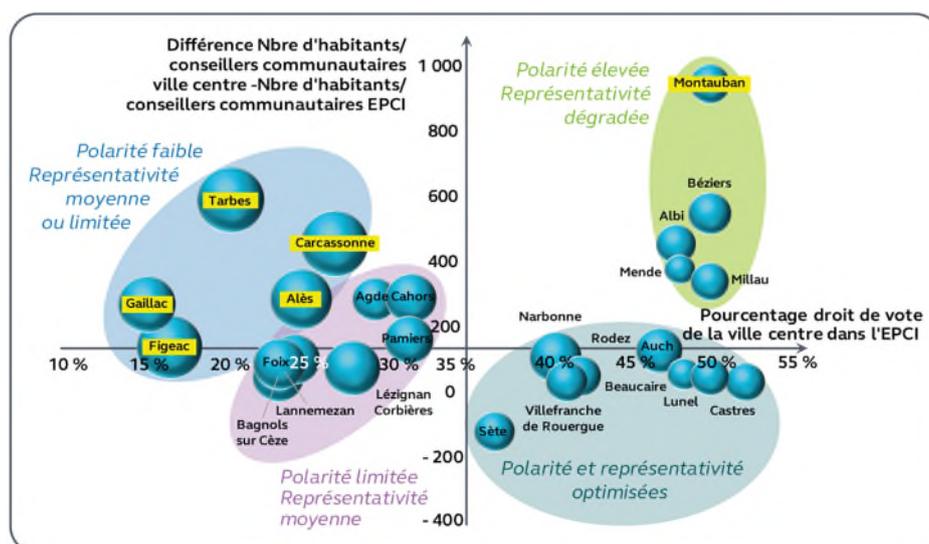
Si l'élargissement des EPCI conduit à relativiser le poids des représentants de la ville-centre au conseil communautaire, ce phénomène est accentué par les modalités de détermination des sièges, qui pénalisent les villes les plus importantes, notamment en présence d'un grand nombre de petites communes dont chacune est assurée d'avoir un représentant en application du principe constitutionnel d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Ainsi, un conseiller communautaire de la ville de Carcassonne représente 1 317 habitants, contre 856 en moyenne pour l'ensemble des conseillers, soit un écart de représentativité de 461 habitants, qui atteint même 931 habitants par rapport aux communes de moins de 1 000 habitants. De même, les 17 conseillers communautaires de la ville d'Agde représentent 1 654 habitants chacun, contre 1 363 en moyenne à l'échelle communautaire et 570 seulement pour les 4 conseillers des communes de moins de 1 000 habitants.

L'écart de représentativité par rapport à la moyenne des conseillers est néanmoins très variable selon les EPCI : il est supérieur à 550 habitants à Béziers, Montauban et Tarbes, compris entre 340 et 460 à Carcassonne, Albi, Mende et Millau et proche de 300 à Agde, Alès, Cahors et Gaillac. Seules les villes de Castres, Mazamet et Sète ont une représentativité supérieure à la moyenne des conseillers communautaires.

En application des dispositions de la loi du 16 décembre 2000, les communautés de communes et d'agglomération peuvent conclure un accord local permettant, sous conditions et dans des proportions limitées, d'accroître le nombre de sièges dans la limite de 25 % et de déroger au principe général d'égalité devant les suffrages. Cette pratique, qui est répandue à l'échelle nationale⁷¹, est généralement mobilisée pour corriger la sous-représentation induite par la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne dont pâtissent les communes qui, sans être la ville-centre, sont de taille moyenne. À cet égard, l'accord conclu par la communauté d'agglomération du Grand Narbonne en 2013 se distingue, dans la mesure où il concilie à la fois une diminution du nombre de conseillers communautaires avec une amélioration de la représentativité des représentants de la ville-centre.

Graphique n° 5 : la représentation de la ville-centre dans le conseil communautaire



Source : Cour des comptes – CRC Occitanie - données issues du recueil national des élus (RNE) de la direction générale des collectivités locales

Note : L'écart de représentativité, qui est exprimé en pourcentage de la moyenne de chaque EPCI, est représenté en ordonnées, tandis que figure en abscisses la part des droits de vote de la ville-centre au conseil. Les axes se croisent aux valeurs médianes tandis que la taille des bulles est proportionnelle au nombre de conseillers communautaires. Par exemple, l'EPCI de Tarbes est représenté par une bulle de grande taille, qui reflète le nombre important de conseillers communautaires (132). Son positionnement en haut à gauche du graphique traduit à la fois la part limitée de droits de vote dont disposent la ville-centre au conseil et le déficit de représentativité de ses conseillers par rapport à la moyenne des conseillers communautaires. Sa gouvernabilité apparaît des plus difficiles.

⁷¹ Source : enquête réalisée par l'Association des communautés de France en 2014.

L'exemple du Portugal montre que d'autres modèles d'organisation sont possibles.

La double majorité : l'exemple du Portugal

Au Portugal, par exemple, dans un système monocaméral, les groupements intercommunaux sont dirigés par un conseil éponyme composé des maires des communes membres. Pour qu'une résolution soit adoptée, une double majorité est requise : les personnes en faveur de la résolution doivent représenter la majorité des membres du conseil et la majorité des citoyens des communes membres du groupement⁷².

2 - Un risque d'inertie ou de blocage institutionnel plus élevé dans les EPCI dont le territoire est très étendu ou trop restreint

a) Une stratégie de territoire plus difficile à dégager dans les EPCI très étendus ou, au contraire, trop fortement polarisés

Les territoires étendus et faiblement polarisés peinent à élaborer un projet de territoire commun, faute de bénéficier d'un effet d'entraînement suffisant du tandem constitué par la ville-centre et son EPCI. Par exemple, la gouvernance éclatée de l'EPCI élargi de Gaillac-Graulhet, dont le territoire recouvre des bassins de vie, de santé et d'emplois différents avec une population faiblement polarisée sur deux pôles de centralité bien distincts tournés dans des directions opposées, n'a pas permis de faire émerger un projet communautaire qui prenne en compte les différentes logiques de territoire.

Pour autant, les communautés trop exclusivement polarisées sur leur ville-centre ne sont pas non plus à l'abri de ces difficultés. Si leur gouvernance est facilitée par la majorité absolue dont disposent les représentants de la ville-centre au conseil communautaire, elle se prête davantage à la reproduction des clivages communaux et est fragilisée par la défiance susceptible d'être nourrie à l'encontre de potentielles visées hégémoniques de la ville-centre.

Par exemple, la communauté d'agglomération du Grand Montauban n'a pas constitué un projet de territoire partagé en dépit de sa petite taille, de l'homogénéité de son territoire et de la concentration de 80 % de la population intercommunale sur sa ville-centre.

⁷² Source : d'après l'article *Coopération intercommunale : vers plus de capacité de gouvernance ?* de Patricia Silva, Filipe Teles, Joanna Ferreira paru en 2018 dans la revue internationale des sciences administratives.

Quand ils existent, les projets ne font pas toujours l'objet d'une appropriation suffisante, ce qui est notamment le cas lorsqu'ils procèdent d'une démarche administrative ou d'un habillage de projets communaux. À cet égard, les communautés de communes de Pamiers et du canton de Saverdun aujourd'hui fusionnées ont élaboré en décembre 2015 un projet de territoire d'une grande qualité, qui n'a toutefois pratiquement pas été mis en œuvre depuis lors.

À l'inverse, pour éviter l'écueil d'un projet de territoire dépourvu de portée concrète, la communauté d'agglomération du Grand Narbonne a mis en place un dispositif original d'accompagnement, en installant une instance de suivi, dénommée « Observatoire 2030 ». Ce comité, qui est composé de conseillers communautaires et de représentants du conseil de développement qui ne sont pas nécessairement des élus, est chargé de présenter au conseil communautaire l'état d'avancement du projet de territoire adopté en 2016 et de proposer au besoin des amendements.

b) Une ville-centre qui n'a pas toujours le bénéfice de la présidence et du siège de l'intercommunalité

Dans près d'un tiers des communautés des villes moyennes d'Occitanie de l'échantillon, la présidence du conseil n'est pas assurée par le maire de la ville-centre. Ce cas de figure se retrouve dans des configurations opposées : soit lorsque la population de la ville-centre est prépondérante, comme à Auch, Beaucaire, Béziers et Millau où sa proportion oscille entre 52 et 75 % ; soit lorsqu'au contraire elle est limitée, comme à Figeac, Foix ou Gaillac, où elle atteint au plus 31 % de la population intercommunale.

Au-delà de sa portée symbolique, la perte de la présidence de l'EPCI, quand elle procède d'une banalisation de la ville-centre dans la gouvernance communautaire, la prive des leviers d'intervention nécessaires pour mutualiser les moyens, organiser les mécanismes de solidarités et planifier le développement urbain. À Narbonne, par exemple, la divergence politique entre le président de l'intercommunalité et le maire de la ville, lequel ne siège pas au bureau de l'EPCI, a ralenti le processus d'intégration communautaire et fait obstacle à la mutualisation des services fonctionnels.

La banalisation institutionnelle de la ville-centre peut conduire à des arbitrages dont la rationalité n'est pas avérée. Par exemple, la présidence de la communauté d'agglomération bipolarisée de Gaillac-Graulhet, dont le siège est localisé dans un village de 972 habitants, est assurée par le maire d'un bourg dont la population est légèrement supérieure à 1 000 habitants. Si elle présente l'avantage d'être consensuelle, cette décision n'est, en revanche, pas de nature à conforter les deux pôles de centralité de l'EPCI, ni à faciliter l'affirmation d'un projet communautaire.

En réponse à ces dysfonctionnements, la loi du 27 décembre 2019 a introduit la possibilité de mettre en place un pacte de gouvernance entre les communes et l'EPCI pour permettre aux élus locaux de s'accorder sur le fonctionnement quotidien de leur EPCI au travers notamment de la création de conférences territoriales des maires.

II - Des transferts de compétences peu cohérents

Dans son rapport de novembre 2005 sur l'intercommunalité, la Cour des comptes avait relevé que l'adéquation du périmètre intercommunal est « une condition nécessaire, mais pas suffisante ». Un partage rationnel des compétences et une répartition équilibrée des charges de centralité constituent, en effet, un prérequis au déploiement d'un projet territorial cohérent et solidaire⁷³.

A - Une dynamique d'intégration communautaire fragilisée en dépit des transferts obligatoires

Le processus d'intégration intercommunale, apprécié à l'aune du nombre de compétences transférées et du coefficient d'intégration fiscale (CIF), n'a cessé de s'intensifier depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale tout en ménageant de la souplesse dans le transfert des compétences. Ainsi la loi du 27 décembre 2019 permet, dans le cadre d'un pacte de compétences, de restituer à tout moment à chacune des communes les compétences exercées par un EPCI dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive.

⁷³ Dans le bilan d'étape dressé en 2009 dans le rapport public annuel, la Cour des comptes constatait encore que « fréquemment, le périmètre des compétences est réduit à cause des compromis nécessaires pour obtenir l'assentiment de certaines communes à la constitution de l'EPCI » et que « certains statuts conduisent à des enchevêtrements complexes et fixent de manière imprécise le champ des interventions communautaires ».

1 - Un cadre légal souple qui ménage une définition en opportunité de l'intérêt communautaire

a) La persistance de très nombreuses incohérences dans la définition de l'intérêt communautaire

La loi NOTRe a simplifié l'exercice de la compétence économique en supprimant la notion d'intérêt communautaire qui était auparavant attachée aux « zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ». En revanche, l'affectation des équipements publics concourant au développement économique reste subordonnée à la reconnaissance, au cas par cas, de leur intérêt communautaire. Ainsi, Alès assume seule la gestion d'un abattoir public alors que sa zone de chalandise va au-delà du territoire intercommunal.

La portée de plusieurs autres compétences, dont en particulier celles relatives aux équipements culturels et sportifs, demeure tributaire de la reconnaissance d'un intérêt communautaire. Or, ce dernier est exceptionnellement assis sur des critères objectifs (tels que la zone de chalandise, la fréquentation, la localisation ou le coût complet d'exploitation), mais résulte, le plus souvent, d'arbitrages politiques circonstanciels.

Dans le domaine culturel, les théâtres d'Albi et Tarbes, de même que les cinémas multiplexes d'Albi, Cahors et Tarbes relèvent de la responsabilité des communes, alors que la fréquentation et le rayonnement de ces équipements dépassent le strict intérêt communal. La situation est comparable à Pamiers, où les salles de spectacle et le conservatoire restent de compétence communale. Dans certains cas, qui demeurent toutefois exceptionnels, comme à Mende, la communauté de communes n'a pas pris cette compétence, de sorte que l'intégralité des charges de centralité afférentes est assumée par la ville.

L'intérêt communautaire des équipements sportifs est également défini de manière empirique. Bon nombre de centres nautiques à vocation communautaire relèvent du ressort des villes-centres, comme à Pamiers par exemple. La ville de Montauban est propriétaire d'un golf, tandis que celle de Tarbes gère le haras, dont le coût cumulé d'acquisition et d'aménagement depuis 2016 est proche de 6 M€. L'intérêt de ces deux équipements n'est pourtant pas d'intérêt strictement communal.

De même, le soutien financier aux associations sportives professionnelles est généralement assumé par les villes-centres, alors qu'il participe au rayonnement de l'intercommunalité. À Tarbes, par exemple, 42 % des 1,5 M€ de subventions annuellement allouées aux associations sportives sont consacrés aux équipes de haut niveau de basket et de rugby.

Les compétences facultatives donnent plus particulièrement lieu à une définition stricte de leur périmètre. À Montauban, par exemple, seul le relais d'assistance maternelle est reconnu d'intérêt communautaire en matière de petite enfance. S'agissant des compétences supplémentaires, dont l'effet d'entraînement sur le projet communautaire est *a priori* moins décisif, le caractère ciblé de ces attributions peut néanmoins être considéré comme moins pénalisant.

En dépit des améliorations apportées par la loi NOTRÉ, la définition des compétences communautaires demeure trop restrictive pour assurer le déploiement de politiques cohérentes de nature à favoriser l'affirmation d'un projet de territoire. Par ailleurs, la loi du 27 décembre 2019 offre la possibilité à l'EPCI de confier, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres.

b) Des dérogations en matière d'urbanisme et de tourisme

L'opposabilité des transferts comporte deux dérogations : l'une dans le domaine de l'urbanisme, l'autre dans celui du tourisme.

En matière d'urbanisme, le transfert du plan local prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR, peut être mis en échec dès lors que 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent. En Occitanie, cette dérogation a notamment été actionnée à Béziers, Carcassonne, Mazamet et Montauban. Cette opposition communale au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ne signifie toutefois pas l'absence de coopération en matière d'urbanisme. À Mazamet, par exemple, les services de la ville assurent l'instruction technique des permis de construire d'autres communes membres de l'EPCI. De même, bien que son conseil municipal ait rejeté à l'unanimité le transfert du PLU, la ville de Carcassonne participe à l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable qui sera intégré au prochain schéma de cohérence territoriale (SCoT).

La communauté d'agglomération de Rodez a, au contraire, adopté un PLUi régulièrement révisé, avec un projet d'aménagement et de développement durable définissant des axes de développement précis pour mettre en cohérence politique du logement et urbanisme.

L'élaboration d'un PLUi permet de limiter la concurrence entre les territoires en proposant un projet global d'aménagement pour assurer la cohésion et la solidarité entre les collectivités. Il constitue le préalable indispensable pour répondre aux besoins quotidiens des habitants en

matière d'habitat, de commerces, de services et de mobilité en préservant le cadre de vie tout en adaptant l'organisation territoriale selon la démographie et en promouvant la mixité sociale.

La Cour recommande donc d'adopter un plan d'urbanisme intercommunal pour permettre le développement d'une politique d'attractivité cohérente à l'échelle de l'EPCI. La loi du 27 décembre 2019 favorise, à cet égard, la prise en compte en amont de l'avis des communes, puisqu'elles sont désormais sollicitées avant l'élaboration du PLU lorsque l'élaboration d'un plan de secteur a été décidée.

En matière de tourisme, les communes érigées en stations classées peuvent, en vertu de la loi du 26 décembre 2016 de modernisation, de développement et de promotion des territoires de montage, conserver l'exercice de « la compétence promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme »⁷⁴. En Occitanie, cette faculté a notamment été utilisée par les villes d'Albi, Carcassonne, Sète et Tarbes, qui disposent par conséquent chacune d'un office communal. Dans le centre ancien de Carcassonne, il existe ainsi deux offices – l'un communal, l'autre intercommunal – qui sont situés à 350 mètres l'un de l'autre. Ce doublon est d'autant moins justifiable qu'aucune complémentarité nette n'a été mise en place entre les deux offices. Dans le cas d'Albi et de Sète, si leur potentiel touristique peut justifier une forte implication de leur municipalité, aucune des deux n'a formalisé de plan stratégique de développement touristique.

Par ailleurs, la notion de « zone d'activité [...] touristique » fait généralement l'objet d'une interprétation restrictive, de sorte que des équipements d'envergure, dont la vocation touristique est difficilement contestable – comme les musées ou les palais des congrès –, ne relèvent pas de l'intercommunalité faute d'avoir été reconnus d'intérêt communautaire. Par exemple, à Montauban, seuls les sites de Port canal et du moulin de Sapiacou sont reconnus d'intérêt communautaire à raison de leur caractère touristique. *À contrario*, les musées Massey à Tarbes⁷⁵, Champollion à Figeac et Médard à Lunel demeurent communaux, alors qu'ils contribuent à l'attractivité touristique de l'intercommunalité.

⁷⁴ La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique leur permet même désormais de recouvrer la compétence si elles le souhaitent.

⁷⁵ Dont 70 % des visiteurs sont extérieurs à la commune.

Le choix de conserver l'essentiel de l'exercice de la compétence tourisme à l'échelon communal est d'autant plus fort en Occitanie que les villes moyennes disposent d'un patrimoine architectural riche et diversifié dont la valorisation est susceptible de constituer un levier de développement. À titre d'exemple, le classement en 2010 de la cité épiscopale d'Albi au patrimoine mondial de l'Unesco a eu un effet d'entraînement avéré sur la ville⁷⁶. D'autres d'initiatives engagées par les villes-centres, comme la passerelle touristique surplombant les gorges de l'Arnette construite en 2018 à Mazamet, ou le festival des lanternes de Gaillac dont la fréquentation a atteint 250 000 visiteurs dès la première édition en décembre 2017, constituent des réussites.

En revanche, la multiplication des palais des congrès avec l'objectif de développer le tourisme d'affaires⁷⁷, sans que leur création ne soit toujours précédée d'une analyse de fréquentation, ni d'une étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement – qui est pourtant obligatoire depuis 2015 en vertu de l'article D. 1611-35 du CGCT –, fait peser un risque budgétaire et financier sur les villes moyennes et leurs EPCI. En particulier, l'espace « événements » de Mende qui a été construit en 2015, pour un coût de 8,6 M€ subventionné à hauteur de 70 %, apparaît disproportionné au regard des manifestations que cette ville, située à l'écart des métropoles régionales, insuffisamment désenclavée et dotée d'un parc hôtelier limité, est susceptible d'accueillir. La maîtrise des risques liés à la mise en place d'équipements structurants pour de grands événements passe à la fois par une mutualisation des coûts à l'échelle de l'intercommunalité et par une stratégie territoriale de développement qui valorise les complémentarités pour éviter d'engager des fonds publics pour la réalisation d'équipements redondants à la fréquentation incertaine.

La Cour recommande, dès lors, d'adopter une définition objective de l'intérêt communautaire, afin de transférer aux EPCI l'ensemble des équipements afférents aux compétences qui leur sont dévolues, sauf dérogations prévues par la loi.

⁷⁶ La ville accueille plus de 1,2 million de visiteurs par an, dont 40 % d'étrangers, contre 700 000 avant son inscription au patrimoine mondial de l'Unesco.

⁷⁷ Comme à Carcassonne, Mazamet ou Mende par exemple.

2 - Une dynamique d'intégration façonnée par les dispositifs d'incitation financière

a) Un niveau d'intégration fiscale hétérogène désormais dissocié de la forme juridique de l'intercommunalité

Parallèlement aux transferts de compétences rendus obligatoires par la loi, l'État a mis en place des dispositifs financiers incitant à l'approfondissement de l'intercommunalité au moyen notamment du CIF. Cet indicateur, utilisé pour apprécier le degré d'intégration communautaire, est pris en compte dans le calcul de la dotation d'intercommunalité afin d'inciter les communes à s'insérer dans un projet communautaire⁷⁸.

Il existe toutefois d'importantes disparités au sein de l'échantillon⁷⁹. Les communautés d'Albi, Cahors, Figeac, Mende et Rodez présentent un CIF particulièrement élevé (supérieur à 40 %) et celles d'Agde, Alès⁸⁰, Beaucaire, Béziers, Carcassonne, Montauban et Villefranche-de-Rouergue, un CIF important (compris entre 35 et 40 %). En revanche, les communautés de Gaillac, Foix, Lannemezan et Lézignan-Corbières ont un CIF médian (compris entre 34 et 35 %) tandis que celles d'Auch, Bagnols-sur-Cèze, Castres-Mazamet, Lunel, Millau, Narbonne, Pamiers, Sète et Tarbes ont un CIF limité.

b) Des stratégies d'optimisation du coefficient d'intégration fiscale qui ne reflètent pas la réalité de l'intégration communautaire

Le CIF entrant dans les modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité, les EPCI se sont attachés à accroître le volume de cet indicateur en minorant l'attribution de compensation versée par les communes membres.

⁷⁸ Le degré d'intégration communautaire des villes moyennes d'Occitanie apprécié au moyen de leur CIF (34,9 %) est légèrement inférieur à celui des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (37,2 %) et d'agglomération (36,4 %) à l'échelle nationale.

⁷⁹ Paradoxalement, il n'existe pas de corrélation entre le degré apparent d'intégration et les catégories de communautés. Par exemple, la communauté de communes du Grand Figeac a un CIF de 42,5 % qui est nettement plus élevé que la plupart des communautés d'agglomération, dont en particulier celles de Sète (29,4 %), Castres-Mazamet (32,2 %) et Narbonne (32,8 %).

⁸⁰ La valeur du CIF d'Alès agglomération en 2018 était liée aux fusions successives. En 2019, elle a atteint 0,642872.

L'impact de la DSC sur le CIF contribue à expliquer son extinction progressive. Dans la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée, par exemple, le pacte fiscal et financier recommande d'opter pour une répartition dérogatoire du FPIC plutôt que de recourir à une DSC, car cette dernière « a un impact négatif sur les ressources de l'agglomération en raison de la méthodologie de calcul du CIF ». *À contrario*, la pratique des fonds de concours, qui participent à l'amélioration du CIF, tend à se généraliser, notamment dans le domaine des grands équipements et de la voirie (cf. *infra*).

Certains EPCI ont mis en place une stratégie d'optimisation qui est parfois explicitement assumée dans leur pacte fiscal et financier. Par exemple, la communauté de communes du Grand Figeac, dont le CIF est très élevé, n'a pas mis en place de DSC et a opté à l'unanimité pour une répartition dérogatoire du FPIC afin d'en conserver la totalité, soit 1,2 M€. Parallèlement, elle reverse chaque année aux communes environ 1,5 M€ sous forme de fonds de concours, aux montants identiques, en fonctionnement⁸¹. Ce type d'optimisation introduit toutefois un biais dans la répartition des dotations de l'État en favorisant des groupements dont le niveau d'intégration réel est inférieur à la réalité. En privilégiant une logique d'optimisation à celle de péréquation, elles détournent également les communes membres de l'objectif de solidarité qui devrait être au fondement du projet intercommunal.

Une modification marginale des règles de calcul du CIF, moyennant une homogénéisation des modalités de neutralisation de la DSC, du surplus de FPIC reversé à titre dérogatoire ainsi que des fonds de concours versés en fonctionnement, permettrait de limiter, sinon de supprimer ce biais.

c) Le recours fréquent à des modalités de gestion qui font obstacle au transfert effectif des compétences à l'intercommunalité

En Occitanie, certains EPCI dotés d'un CIF élevé n'ont, en réalité, qu'une culture communautaire limitée. C'est le cas notamment à Montauban, où le bon niveau du CIF (38,6 %) est imputable au transfert de l'intégralité de la voirie, laquelle absorbe l'essentiel des capacités financières de la communauté : selon la nomenclature fonctionnelle, plus de 80 % de ses dépenses d'investissement ont été dédiées à la voirie et aux espaces verts en 2017, ce qui correspond au profil budgétaire d'un syndicat et non à celui d'un EPCI.

⁸¹ Dont 0,9 au titre de la compensation de l'ex-contingent communal d'aide sociale auparavant inclus dans la DGF.

Au surplus, les modalités de gestion attachées à ce type de compétences ont souvent pour effet d'encadrer la capacité de pilotage de la communauté et de restituer aux communes la réalité du pouvoir de décision. À Figeac par exemple, les communes membres sollicitent les services de leur communauté pour réaliser des travaux de voirie que cette dernière assume dans la limite de l'enveloppe financière correspondant au montant des charges évaluées au moment du transfert. Au-delà, les communes sont appelées à verser un fonds de concours. Par conséquent, la communauté de communes se trouve contrainte de gérer au cas par cas les sollicitations de ses membres.

La communauté d'Albi a développé un mode de gestion similaire, qui a été formalisé dans une charte, dite « de bonne conduite » en dépit de son caractère irrégulier, dans laquelle il est mentionné que la programmation annuelle des opérations est établie par les communes et qu'il appartient en revanche aux services de la communauté d'exécuter le service attendu dans la limite de l'enveloppe budgétaire convenue. Ce mode de gestion, qui témoigne du souci de préserver l'existant, correspond à une logique de mutualisation de moyens, laquelle ne saurait être assimilée à un transfert de compétences.

En-dehors de quelques EPCI, comme celui d'Alès, où la culture communautaire est ancienne et structurée autour d'un projet fédérateur, les modalités d'exercice des compétences mises en œuvre par les communautés, quoique très hétérogènes, continuent de conférer aux communes membres un pouvoir de décision plus ou moins étendu qui nuit à la mise en place d'une politique intégrée à l'échelle du territoire.

Alès : une dynamique de territoire affirmée

Alès est la deuxième ville du Gard après Nîmes, avec près de 40 000 habitants. Son développement a accompagné l'exploitation des ressources houillères jusqu'à la fin des années 1950 ; cette activité a représenté jusqu'à 20 000 emplois de mineurs, avant de décliner jusqu'à la fermeture dans les années 1980, entraînant une reconversion économique qui a été plus marquée que dans les autres villes moyennes françaises.

Les 50 communes qui formaient alors la communauté d'agglomération ont adopté, en 2013, un projet de territoire qui a été renforcé, en 2018, après l'intégration de 23 autres communes. Les actions à portée économique s'y adressent ainsi plus spécifiquement au territoire périphérique périurbain et rural, tandis qu'Alès y est explicitement confortée dans un rôle de capitale tertiaire. En 2018, au terme du processus de rationalisation des compétences exercées par les différents EPCI fusionnés, l'agglomération exerçait 44 compétences. Pour autant, les fonctions constituant les charges de centralité, sécurité et salubrité, culture, sport et jeunesse, aménagements urbains, environnement, action économique représentaient, en 2017, 50,7 % des dépenses du budget principal et la ville supporte toujours la charge de l'abattoir.

Parallèlement, les communautés d'agglomération alésienne et nîmoise se sont également engagées dans un projet de territoire. Adopté en 2015, il porte notamment sur la recherche et l'innovation, le développement économique, le développement des usages du numérique, l'eau et l'agriculture. Sur le plan économique, il s'agit ainsi de connecter les filières économiques aux réseaux d'échanges dont Nîmes est le point d'accès. Il s'agit également de porter à une échelle pertinente certains projets, tel le raccordement de la fibre très haut débit entre les deux villes.

B - Des charges de centralité mal évaluées et peu compensées

Si elle concerne l'ensemble des communes à l'échelle nationale, la question du partage des charges de centralité revêt une sensibilité particulière au sein des villes moyennes occitanes, où la concentration des services, équipements et emplois est d'autant plus élevée que le territoire qu'elles structurent est rural et faiblement peuplé.

1 - Des charges de centralité élevées dont la compensation à l'échelle nationale reste à construire

a) Des charges de centralité élevées

Les charges de centralité désignent usuellement les dépenses engagées par les communes en faveur d'infrastructures, d'équipements ou de services publics fréquentés de façon significative par des usagers n'habitant pas sur leur territoire, faute de disposer de prestations équivalentes avec un même degré d'accessibilité dans leur commune de résidence.

La compensation des charges de centralité est d'autant plus ardue qu'il n'existe pas de méthode consensuelle, ni même de données de référence par nature d'équipement, qui permettent d'objectiver leur montant. Certaines villes ont évalué le coût de la centralité de quelques grands équipements en retenant pour clé de répartition le lieu de résidence des usagers. Ainsi, la ville de Sète a évalué, suivant cette méthode, que le théâtre, la médiathèque, la piscine et le conservatoire de musique qu'elle abrite font peser sur ses seuls contribuables près de 1,6 M€ de charges, soit 37 € par habitant, au bénéfice d'usagers extérieurs à la commune. Une évaluation similaire a été réalisée à Foix et Lannemezan sur un nombre

limité d'équipements⁸², dont il ressort des charges de centralité comprises entre 0,4 et 0,5 M€ représentant respectivement 41 et 89 € par habitant.

*b) La difficile compensation des charges de centralité
par les dotations versées par l'État*

À l'échelle nationale, la compensation des charges de centralité n'est traitée que de façon incidente, par application d'un coefficient logarithmique à la population communale qui permet de surpondérer certaines dotations versées aux communes les plus peuplées. Si elle permet de couvrir les surcoûts induits par une forte concentration de la population⁸³, cette règle ne prend, en revanche, pas en compte les fonctions de centralité, lesquelles sont davantage liées à la polarisation des emplois et de la population d'un territoire sur la ville-centre qu'au nombre d'habitants de cette dernière.

De plus, la part forfaitaire de la DGF ayant constitué le vecteur de la contribution des communes au redressement des finances publiques, son montant a fortement diminué. Dès lors, la propension des dotations de l'État à compenser les charges de centralité que ces villes assument s'est affaiblie.

La diminution de la dotation forfaitaire⁸⁴ n'a pas non plus permis d'atténuer les écarts de montant par habitant existant entre les communes, lesquels résultent pour l'essentiel des mécanismes successifs de garantie et non d'une différence objective de situation. Ainsi, à l'échelle des villes moyennes occitanes, la DGF par habitant s'élève à 97 € à Figeac alors qu'elle atteint 308 € à Bagnols-sur-Cèze et 347 € à Agde, pour une valeur médiane de 191 €. À titre de comparaison, cette même dotation s'établit, à l'échelle nationale, à environ 173 € par habitant pour les villes dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants et entre 189 et 221 € pour celles dont la population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants⁸⁵.

⁸² Au nombre desquels la piscine à Lannemezan et la scène nationale à Foix.

⁸³ La hausse des charges avec le nombre d'habitants est observée à l'échelle nationale pour toutes les communes de plus de 500 habitants. Elle est usuellement attribuée à trois principaux facteurs : la présence d'équipements utilisés par des populations ne résidant pas sur la commune, une surreprésentation des populations économiquement vulnérables, le besoin de services publics spécifiques pour atténuer les problèmes imputables à une forte concentration d'habitants, comme la congestion des infrastructures par exemple.

⁸⁴ Bien que l'écêtement de la dotation forfaitaire ait été en partie modulé en fonction du potentiel fiscal des communes.

⁸⁵ Source : direction générale des collectivités locales, citée notamment dans la réponse à la question écrite au gouvernement n° 5555 à l'Assemblée nationale.

2 - L'effet limité des transferts de compétences sur la répartition des charges de centralité

a) Les leviers disponibles pour partager les charges de centralité à l'échelle de l'intercommunalité

Plusieurs leviers sont susceptibles d'être mobilisés pour assurer un meilleur partage des charges de centralité au sein du bloc communal, au nombre desquels figurent la tarification différenciée, la mise en place de mécanismes financiers spécifiques dans le cadre notamment de la mutualisation de moyens, ou encore le transfert de certains équipements et services dont la fréquentation est significativement extra-communale.

b) Un impact limité de la tarification différenciée sur le partage des charges de centralité

La contribution des usagers au coût complet des services publics locaux étant sauf exception limitée, la tarification différenciée ne peut corriger l'inégale répartition des charges de centralité que de façon marginale. À titre d'illustration, les recettes perçues sur les usagers des équipements culturels de la ville de Castres, au nombre desquels figurent notamment les musées Goya et Jean Jaurès, les écoles de musique et d'art dramatique ainsi que le théâtre, qui sont tous d'intérêt communal, ne couvrent que 11 % des dépenses de fonctionnement dédiées à la culture.

c) Un principe de neutralisation des charges transférées qui limite la mutualisation au surcroît des charges de centralité

Les règles applicables aux transferts de compétences répondant au principe de neutralité historique, leur coût est définitivement figé à la date du transfert conformément à l'évaluation qui en a alors été faite. Dès lors, à moins d'une révision libre des attributions de compensation (AC) dans les conditions de majorité requises, l'intégration communale ne permet d'améliorer le partage des charges de centralité que pour le surcroît des dépenses nettes engagées postérieurement au transfert.

Ainsi, à titre d'illustration, les importantes compétences transférées par la ville de Cahors au cours des dernières années, bien que bénéficiant à l'ensemble de la population du territoire intercommunal à une exception près, ont exclusivement affecté son attribution de compensation, qui ne représente plus que 38,50 € par habitant en 2018, alors qu'elle s'élevait à 81,30 € en 2013 – la différence constituant autant de ressources en moins pour la commune.

*d) Une procédure entre les mains des élus qui se traduit
par une grande hétérogénéité des modalités d'évaluation
des charges transférées*

L'évaluation des charges et produits des compétences transférées est confiée à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), qui est composée des maires ou des conseillers municipaux de toutes les communes membres.

Dans le cadre de la révision dite « libre » de l'AC, qui est régie par des conditions de vote spécifiques, l'organe délibérant peut s'écarter des propositions de la CLECT. Or, cette instance, qui constitue davantage une émanation des conseils municipaux que du conseil communautaire, peut être tentée de minorer les charges transférées afin de soutenir les budgets communaux aux dépens de celui de l'intercommunalité. Ce risque s'est notamment réalisé à Narbonne lors du transfert des offices de tourisme en 2017 où la CLECT s'est très nettement éloignée de l'évaluation des charges produite par le cabinet d'expertise qui avait pourtant été mandaté à cet effet.

Une adaptation de la composition de la CLECT apparaît nécessaire pour mieux garantir les intérêts des EPCI.

Pour l'heure, le montant arrêté en contrepartie des compétences transférées résulte le plus souvent d'un compromis politique à l'issue duquel les charges afférentes sont souvent minorées aux dépens de l'EPCI dans des proportions dont l'ampleur dépend étroitement du degré d'influence dont dispose la ville à l'origine du transfert. À Figeac, par exemple, le transfert des zones d'activité communales, devenu obligatoire en vertu de la loi NOTRÉ, a permis à la commune de constater immédiatement les plus-values latentes sur les parcelles situées dans les zones bénéficiaires, tandis que les moins-values latentes sur celles localisées dans les zones déficitaires ont été partagées avec l'EPCI.

La sous-estimation des charges des grands équipements est fréquente. Ainsi, à Sète, la diminution de 1,4 M€ de l'AC versée annuellement à la suite du transfert du centre nautique Raoul Fonquerne en janvier 2016 semble limitée au regard des coûts de fonctionnement d'un tel équipement et de l'autorisation budgétaire de 14,4 M€ votée en avril 2016 par l'intercommunalité pour procéder à son extension et à sa modernisation.

À terme, la sous-estimation des charges des équipements transférés conduit les EPCI, dont la situation financière est contrainte, à solliciter les villes à l'origine du transfert de verser des fonds de concours pour participer à leur renouvellement ou à leur maintien. À Agde, par exemple, pour procéder à la construction du centre aqua-ludique livré en 2012, la ville s'est engagée à verser de façon échelonnée à son EPCI un fonds de concours cumulé de 6,5 M€ représentant environ 30 % du coût total.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La cohérence des compétences dévolues aux EPCI, dont le périmètre n'est pas toujours en adéquation avec leur bassin de vie, demeure limitée sous l'effet notamment d'une définition en opportunité de l'intérêt communautaire ; tandis que la neutralisation des charges afférentes, dont l'évaluation donne lieu à des pratiques hétérogènes, ne permet qu'à la marge de répartir les charges de centralité. Les villes-centres peinent souvent à exercer une influence au sein d'EPCI élargis à la gouvernance malaisée, rendant plus complexe l'élaboration de véritables stratégies de territoire.

Les constats de la présente enquête, qui reflètent la diversité des dynamiques urbaines nationales, conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 4. engager une réflexion pour instaurer, dans le cadre des pactes fiscaux et financiers, dont le champ d'application pourrait par ailleurs être élargi à l'ensemble des communautés, un principe de solidarité financière susceptible d'être engagée en cas de déséquilibre budgétaire ou d'insolvabilité de l'une des parties (à l'État, DGCL et DGFIP) ;*
 - 5. adopter, pour chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI), une définition objective de l'intérêt communautaire afin de leur transférer l'ensemble des équipements afférents aux compétences qui leur sont dévolues, sauf dérogations prévues par la loi (aux communes et à leurs EPCI).*
-

Chapitre III

Des politiques de soutien à mieux ancrer dans des projets de territoire

Les leviers utilisés par les villes de l'échantillon et leurs EPCI pour renforcer leur attractivité sont de portée souvent limitée et les dispositifs de soutien proposés par leurs partenaires institutionnels souffrent d'un manque de coordination.

I - Une mobilisation des villes de portée trop souvent limitée

Si les villes moyennes de l'échantillon sont conscientes de leurs difficultés et engagées dans des politiques visant à les dépasser, elles ne disposent pas de tous les leviers d'action nécessaires et les mesures qu'elles prennent sont de portée inégale. De plus, elles se fondent sur des plans d'actions souvent partiels et peu innovants.

A - La mise en valeur du cadre de vie

Pour préserver leur attractivité, les villes moyennes ont, sauf exceptions, privilégié les travaux d'embellissement et les nouveaux équipements. Une ville comme Auch, qui est confrontée à une érosion de sa population depuis 2016, a ainsi réhabilité son escalier monumental et le quartier de la cathédrale.

Les villes investissent également le champ culturel. Ainsi, la commune de Sète et sa communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée utilisent ce levier, avec la rénovation du bâti, pour attirer la clientèle touristique : musées, festivals (avec plus de 500 000 personnes lors du rassemblement de bateaux historiques « Escale à Sète »). En 2017 cet effort (272 € par habitant) qui était deux fois supérieur à la moyenne de l'échantillon, était porté à 70 % par l'EPCI.

À Rodez, avec 150 000 visiteurs en moyenne par an, le musée Soulages a contribué à renforcer la fréquentation touristique, ainsi qu'en témoigne l'augmentation de plus de 51 % du produit de la taxe de séjour entre la date de son ouverture en 2013 et 2018. Sa construction, qui a été financée par la communauté d'agglomération, s'inscrit dans un projet urbain communal incluant l'implantation de services culturels à proximité et le réaménagement du jardin public et de l'avenue menant au centre historique dont les espaces publics ont par ailleurs été réhabilités. La redynamisation du centre-ville qui en a résulté, et dont témoigne le bas taux de vacance commerciale, ne tient toutefois pas seulement à l'effet d'entraînement de cette opération mais aussi à un taux d'emploi élevé, dont la vitalité reste cependant tributaire de la bonne santé économique des principaux employeurs locaux.

D'autres villes investissent dans le secteur sans toutefois que l'effet d'entraînement de leurs dépenses sur l'attractivité de la ville soit avéré. Ainsi, Lunel, qui est marquée par les difficultés sociales et contrainte dans sa capacité d'investissement, a choisi de consacrer 9,5 M€ (78 % du coût total) à la réhabilitation de ses arènes, considérant qu'il s'agissait d'un lieu important de son activité culturelle et d'un marqueur de son identité en terre camarguaise.

B - Les stratégies en matière d'habitat

En matière de logement, les communes et leurs EPCI bénéficient de nombreux outils (aides à la pierre, programmes de l'ANRU⁸⁶ et politique de la ville, opérations programmées de l'ANAH⁸⁷, fiscalité locale, droit de préemption, dispositifs de lutte contre l'habitat insalubre, soutien aux organismes de logement social, etc.). Toutefois, le coût de rénovation du bâti ancien qui caractérise les centres-villes est plus élevé que celui de la construction de logements neufs.

De surcroît, le classement des quartiers centraux en sites patrimoniaux remarquables, en raison de leurs richesses architecturales, rend les réhabilitations plus complexes et les renchérit. Les villes doivent donc soutenir les bailleurs privés pour rendre solvables des opérations coûteuses dans les centres, qui restent peu attractifs par rapport à un habitat neuf en périphérie. Les aides à la pierre de droit commun et la fiscalité locale ne sont pas suffisantes pour compenser ces écarts de coûts. Par leur nature, ces opérations, qui sont souvent déficitaires, sont plus faciles à

⁸⁶ Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁸⁷ Agence nationale de l'habitat.

réaliser dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique, le cas échéant avec l'appui en ingénierie ou portage d'un établissement public foncier. Les projets publics sont cependant souvent longs à réaliser, compte tenu, notamment d'opérations de remembrement complexes à réaliser, créant parfois des friches en centre-ville qui accroissent le sentiment de relégation, comme à Lézignan-Corbières.

Lézignan-Corbières : la soutenabilité incertaine d'une politique de rénovation urbaine ambitieuse

Lézignan-Corbières, 11 000 habitants, bénéficie d'une situation géographique favorable, à moins de deux heures des deux métropoles régionales. La croissance de sa population a été particulièrement forte entre 1999 et 2011, avec un taux de 2,35 % en variation annuelle moyenne, quand la croissance moyenne annuelle de la population de l'Aude était de 1,26 % et celle la région Occitanie de 1,17 %. Cet essor démographique tient principalement à celui de l'emploi, qui a triplé entre 1975 et 2016. Pour autant, une partie significative de la population est en situation précaire (la part des chômeurs dans la population active est ainsi de 23 %, contre 13 % en moyenne).

La municipalité entend dorénavant mieux maîtriser ces évolutions et le plan local d'urbanisme adopté en 2017 intègre pour objectif de disposer d'un emploi pour deux habitants. À cet enjeu, s'ajoute celui de l'adéquation entre l'évolution de la population et l'offre de logement, en particulier dans le centre-ville, classé quartier prioritaire de la ville. La collectivité a engagé en 2015 un programme de rénovation urbaine qui associe requalification des îlots d'habitation et réhabilitation des espaces publics les jouxtant. L'étude sur laquelle s'appuie le pré-programme ne donne, pour autant, aucune visibilité sur le coût prévisionnel total des opérations projetées. Fin 2019, la collectivité n'était donc pas en mesure d'élaborer un véritable plan de financement, alors que sa situation financière reste fragile.

C - Le soutien au commerce de centre-ville

Les communes et EPCI de l'échantillon soutiennent, avec des résultats inégaux, les commerces de centre-ville fragilisés par les mutations importantes du secteur (concurrence des grandes surfaces de périphérie, développement des plateformes numériques, circuits courts, etc.) qui affichent des taux de vacance croissants.

Les leviers mobilisés sont variés : solutions de stationnement (création de places supplémentaires, gratuité, etc.), animation du centre-ville, aide à l'installation de grandes enseignes pouvant attirer des flux de clientèle, coopération avec les commerçants (nomination de managers de centre-ville, création d'offices du commerce, soutien dans la rédaction des baux et interventions en vue d'une modération des loyers, etc.).

En revanche, les droits de préemption commerciale sont rarement mis en œuvre et semblent surtout utilisés pour disposer d'informations sur l'évolution du commerce. Le champ de l'urbanisme commercial est également peu investi alors que certains outils permettent, par exemple, d'intervenir sur les rez-de-chaussée commerciaux dont la propriété est souvent très éclatée et les surfaces trop réduites pour assurer l'équilibre économique d'un commerce. Quelques EPCI ont acquis des locaux commerciaux et les louent à des tarifs préférentiels pour favoriser des nouvelles installations, dans le cadre de « boutiques à l'essai », par exemple à Pamiers ou à Mende. La création de foncières publiques-privées adossées aux entreprises locales impliquées ainsi qu'à la Caisse des dépôts et consignations pourrait être encouragée au niveau régional⁸⁸. La CDC, tout comme les établissements publics fonciers, peut offrir des compétences en ingénierie et aider à mobiliser des fonds sur des enjeux de restructuration ou de portage financier local pour agir sur le remembrement des linéaires commerciaux afin de s'adapter aux évolutions du commerce.

Si la plupart des EPCI tiennent un décompte des ouvertures et fermetures de commerces de centre-ville, l'augmentation soutenue des surfaces commerciales autorisées en périphérie est peu contrôlée. Nées de la volonté de répondre aux besoins du bassin de vie et de créer des emplois, parfois dans un contexte de concurrence avec des communes voisines, ces zones ont en effet contribué à fragiliser le commerce de centre-ville qui offre moins de commodités (accès, stationnement) alors que les loyers commerciaux y restent élevés.

⁸⁸ Proposition formulée dans le rapport IGF-CGEDD sur la revitalisation commerciale des centres-villes de juillet 2016 et dont l'intérêt a été confirmé lors des échanges avec la Caisse des dépôts et consignations. Le portage à l'échelle d'une seule ville nécessite que le nombre des cellules concernées soit suffisant compte-tenu de la faiblesse des produits (valeurs locatives peu élevées) et du poids des charges (acquisitions, travaux et fonctionnement). Ainsi, à Millau, l'intervention d'une foncière commerciale a été jugée peu viable au regard du recours excessif à l'emprunt qu'elle aurait nécessité.

Le vieillissement de la population, les objectifs de développement durable et l'augmentation du coût des déplacements pour les ménages devraient pourtant inciter les collectivités à limiter les trajets automobiles et à compenser les handicaps que connaît le commerce de centre-ville par rapport aux grandes surfaces situées en périphérie et au commerce digital : contraintes réglementaires notamment liées à la complexité des périmètres⁸⁹ et charges plus élevées.

Les villes moyennes vont ainsi bénéficier du régime juridique des opérations de revitalisation de territoire (ORT) créé par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. Ce dispositif permettra notamment de renforcer le droit de préemption et de mettre en place une dispense d'autorisation d'exploitation commerciale dans le zonage retenu, assortie de la possibilité, pour le préfet, de suspendre des projets en périphérie.

Courant 2019, les villes du panel concernées ont préparé un projet de périmètre d'ORT pour bénéficier de ces instruments. Toutefois, ces outils restent de portée limitée, notamment en comparaison avec des pays proches, comme l'Allemagne.

Un droit de l'urbanisme protecteur du commerce de centre-ville en Allemagne

Le droit allemand prévoit que l'implantation de commerces de plus de 700 m² ne peut être autorisée que dans les zones spéciales situées au sein ou à proximité d'un centre commercial existant ou bien intégrées aux réseaux de transports publics (dans le but de faciliter l'accès des personnes âgées) ou positionnées au sein d'un nouvel espace à vocation mixte prévu pour l'approvisionnement de nouveaux habitants. L'insertion de telles zones dans un plan local d'urbanisme doit être précédée d'une étude d'impact qui évalue notamment ses effets sur les commerces existants, les réseaux de voirie, le stationnement et la préservation des espaces ruraux.

Les communes peuvent refuser la vente dans les centres commerciaux périphériques de produits « comparables et concurrents » à ceux des zones de centre-ville (qui sont listés par catégories dans la loi) ou limiter le pourcentage des surfaces de vente consacrées à ces produits. Cette politique volontariste a permis de préserver la part du commerce de centre-ville en Allemagne⁹⁰.

⁸⁹ Plan de sauvegarde et de mise en valeur en secteur sauvegardé ; périmètre de sauvegarde du commerce, périmètre de centralité défini à l'échelle du PLU, périmètre QPV.

⁹⁰ IGF, CGEDD, *La revitalisation commerciale des centres-villes*, 2016 et CGEDD, *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable*, mars 2017.

Toutefois, la compatibilité de ces dispositions avec le principe de liberté d'établissement a été mise en doute et une procédure en manquement a été engagée par la Commission européenne.

Les leviers fiscaux mobilisables par les collectivités et leurs groupements sont peu employés. En particulier, aucune ville n'a mis en place l'abattement permettant de réduire de 1 % à 15 % la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des magasins et boutiques dont la surface est inférieure à 400 m² et qui ne sont pas intégrés à un ensemble commercial.

La taxe sur les friches commerciales, qui vise les propriétaires de locaux inoccupés et sans activité entrant dans l'assiette de la cotisation foncière des entreprises (CFE) n'a été mise en place que par les communes d'Albi et d'Alès ainsi que par l'agglomération de Carcassonne.

La taxe locale sur la publicité extérieure, dont l'assiette se compose de toutes les faces de supports publicitaires fixes visibles depuis la voirie, a rapporté 5,709 M€ en 2018 aux collectivités qui l'ont instaurée. Elle pourrait être plus systématiquement appliquée aux commerces de périphérie, également dans un souci de préservation de l'environnement visuel.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)⁹¹, qui est due par les commerces de détail exploitant une surface de plus de 400 m² pour un chiffre d'affaires excédant 460 k€, rapportait 573 k€ en 2018 aux EPCI de l'échantillon mais seuls 16 d'entre eux la modulent pour renforcer l'attractivité de leur territoire. Elle est systématiquement utilisée à la hausse (avec des coefficients multiplicateurs compris entre 1,05 et 1,2 alors que la loi permet une modulation entre 0,8 et 1,2) alors que des modulations à la hausse ou à la baisse pourraient être instaurées en fonction des surfaces ou des implantations, notamment pour aider le commerce en centre-ville⁹².

Dès lors, la Cour recommande aux EPCI de moduler la TASCOM pour permettre le maintien ou le développement du commerce en centre-ville.

Elle recommande également à la région la création d'un observatoire régional de centre-ville en lien avec les chambres de commerce et d'industrie.

⁹¹ Assise sur la surface et non sur le chiffre d'affaires, ce qui crée une distorsion entre commerces physiques et numériques, ces derniers ayant souvent un chiffre d'affaires plus important.

⁹² Préconisation du rapport d'André Marcon, *Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes*, mars 2018.

D - L'action économique

Les limites de l'action locale sont également très nettes dans le domaine du développement économique. De nombreuses mesures sont prises au niveau du bloc communal, principalement par les EPCI, compétents en application de la loi NOTRÉ, souvent secondés par les communes : création de zones d'activité économique et constitution de réserves foncières, aide au montage de projets, subventions à l'immobilier d'entreprise, pépinières, soutien à l'économie présentielle (tourisme et services), etc.

Elles ne semblent cependant pas constituer le facteur déterminant de l'implantation ou du développement des entreprises. La présence de foncier disponible est certes nécessaire mais n'est pas suffisante pour attirer des activités, comme en témoignent les surfaces restant à vendre et les zones déficitaires. La mise en place de pépinières ne garantit pas la création d'entreprises et d'emplois pérennes. Le levier fiscal semble également influencer peu sur les choix d'installation des entreprises.

Les politiques locales pâtissent parfois d'une insuffisante connaissance du tissu économique. Les EPCI peinent à construire des partenariats avec les acteurs consulaires et le secteur privé. Malgré les clarifications de compétences apportées par la loi NOTRÉ, les intervenants restent nombreux, créant de la complexité pour les porteurs de projets (région, départements qui restent investis à travers les problématiques de tourisme et d'attractivité, EPCI et communes, chambres consulaires, etc.).

À ces difficultés internes peut s'ajouter une concurrence entre villes et territoires proches pour attirer des entreprises qui conduit à des investissements peu efficaces (doublons, surfaces aménagées restant vides) et des baisses de recettes pour les collectivités locales (concurrence fiscale, pertes sur les zones économiques).

De nombreuses bonnes pratiques peuvent néanmoins être relevées. La communauté d'agglomération du Grand Narbonne propose ainsi des appuis à la création d'activités (incubateur, pépinière d'entreprises, coopératives d'activités et d'emplois, hôtels d'entreprises) et a créé en 2017 un « fablab », atelier de fabrication collaborative, équipé de machines à commandes numériques accessibles aux entrepreneurs et à la population.

Le projet s'est accompagné du déploiement d'une formation universitaire diplômante en lien avec l'IUT de Béziers en 2018.

Cahors constitue également un autre exemple de synergies positives. La ville s'est engagée depuis des années dans la revitalisation de son centre, notamment à travers une politique de rénovation de l'habitat ancien. La communauté d'agglomération du Grand Cahors a fait de cet enjeu local un axe de développement : l'initiative ENERPAT, qui vise à développer un pôle de compétences régional dans le domaine de la réhabilitation énergétique du bâti ancien en utilisant le centre-ville comme laboratoire.

Le Grand Figeac : un développement économique très soutenu

Le bassin figeacois présente la part d'emplois productifs (43 % des emplois) la plus élevée de l'échantillon (24 % en moyenne) avec une présence d'entreprises du travail des métaux, de la construction mécanique et aéronautique. Deux sociétés implantées sur ce territoire ont une stature internationale. La plus récente, créée à la fin des années 1980, a bénéficié d'aides directes (avance remboursable de l'État de 10 M€ en contrepartie de l'engagement de création de 250 emplois, primes à l'aménagement du territoire de 2 M€ en 2014, aide de près de 1 M€ des collectivités locales pour la construction d'un nouveau bâtiment) mais aussi indirectes puisque l'État a octroyé des subventions à la communauté de communes dans le cadre de l'extension de la zone d'activité dans laquelle cette entreprise est implantée (2,9 M€).

Par ailleurs, pour répondre à la demande de main d'œuvre qualifiée des entreprises locales, la communauté de communes a porté la construction d'un centre de formation des apprentis, bien que cela ne relève pas de ses compétences mais de celle de la région. Le financement de l'opération, d'un montant total estimé à 3,2 M€, a été entièrement assuré par des fonds publics (1,2 M€ de l'EPCI, 1 M€ de l'État, 0,54 M€ de la région).

La plupart des villes ont produit des diagnostics et élaboré des plans d'action, notamment pour bénéficier des appels à projet lancés par l'État et la région. Toutefois, les actions listées dans ces documents sont conçues de manière sectorielle et reprennent souvent des projets déjà envisagés.

Rares sont les projets innovants, notamment dans le champ numérique ou du développement durable, alors même que leur qualité environnementale constitue un des principaux atouts des villes moyennes.

Le projet de territoire reste le plus souvent à construire. Le manque de moyens financiers, la faiblesse de l'ingénierie locale constituent souvent des freins importants à la mise en place de telles réflexions.

Aussi la Cour recommande-t-elle à la région d'expérimenter en Occitanie un programme proposant aux villes moyennes une aide en ingénierie de projet pour concevoir une stratégie globale de développement à l'échelle des EPCI. Cette expérimentation pourrait s'inspirer de la méthode des « Ateliers des territoires » pilotés par le CGET⁹³ : mobilisation des acteurs locaux, intervention en appui d'une équipe pluridisciplinaire d'experts permettant de partager un diagnostic et de développer une stratégie. La mise en place de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pourrait contribuer à la réalisation de cette expérimentation.

II - Les soutiens inégaux des autres collectivités territoriales dans le cadre de financements croisés peu efficaces

A - Les interventions d'une région encore récente

L'étendue des compétences que lui confère la loi font de la région un soutien essentiel pour les villes moyennes. Toutefois, l'Occitanie, de création récente, a dû reconfigurer toutes les politiques publiques des conseils régionaux qui la précédaient et les appliquer à une échelle plus vaste et sur des espaces moins homogènes, avec des compétences élargies par la loi NOTRe. Le premier temps de son action a donc été consacré en grande partie à s'organiser et se faire connaître dans sa nouvelle identité.

Ses compétences dans des domaines structurants la conduisent à intervenir en pilote et planificatrice dans des champs déterminants pour l'attractivité des villes de l'échantillon, au travers notamment des schémas régionaux.

⁹³ Ce programme a bénéficié en 2018-2019 à Mende et Figeac dans le cadre de l'expérimentation nationale consacrée aux villes patrimoniales. Fondée sur les recommandations du rapport du sénateur Yves Dauge, *Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés*, de septembre 2016, elle visait à soutenir la revitalisation des centres historiques en situation de désertification en les aidant à faire de leur restauration patrimoniale un levier d'attractivité et de dynamisme économique.

Pour ce qui concerne les villes moyennes, elle n'est pas parvenue toutefois à articuler son action avec celle de l'État ni à faire émerger de véritables stratégies de territoire.

De nombreux dispositifs régionaux d'aides aux entreprises ont été déployés⁹⁴. Pour l'immobilier d'entreprise toutefois, l'intervention de la région est conditionnée à celle des EPCI⁹⁵, ce qui ne lui permet pas d'investir sur les projets, mêmes stratégiques, si les intercommunalités ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour apporter un soutien. Les villes de l'échantillon bénéficient également des dix « Territoires d'industrie » retenus en Occitanie⁹⁶ à la suite d'un appel à projet national et dont la région assure la gestion déléguée. Les réalisations de ce programme restaient cependant encore limitées, 18 mois après leur lancement.

14 villes ont également été retenues dans l'appel à projets régional « Grand site d'Occitanie » lancé en 2017 en vue de structurer en réseau les territoires présentant un caractère particulier en matière de tourisme, de culture, de patrimoine ou d'environnement⁹⁷. Ce dispositif leur permet notamment de s'inscrire dans des opérations de promotion coordonnées.

Parallèlement à l'élaboration des grands schémas régionaux structurants⁹⁸, la région a également conclu des contrats triennaux qui visent à coordonner, jusqu'en 2021, ses différents domaines d'intervention (cadre de vie, habitat, offre de services à la population, mobilité, économie, culture, patrimoine et tourisme, environnement) à l'exception des aides aux entreprises et aux particuliers.

⁹⁴ Création d'entreprise, accompagnement des *start-ups*, innovation, développement, transmission-reprise, export, économie de proximité, démarches collectives et entreprises en difficultés (en application de l'article L. 1511-2 du CGCT).

⁹⁵ En application de l'article L. 1511-3 du CGCT.

⁹⁶ Aurillac-Figeac-Rodez, Bassin d'Alès, Béziers-Sète, Castelnaudary Castres, Gard Rhodanien, Interdépartemental Gers Tarn-et-Garonne, Narbonne, Pau-Tarbes, PETR Comminges et Nestes, PETR d'Ariège.

⁹⁷ Agde Pézenas, Albi, Auch, Cahors-Vallée du Lot, Canal du Midi Béziers, Carcassonne et les Citadelles du Vertige, Figeac-Vallée du Lot et du Célé, Foix Montségur Cités Médiévales, Mende Cœur de Lozère, Millau Roquefort Sylvanès, Montauban, Narbonne Méditerranée, Rodez et Sète.

⁹⁸ Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) notamment.

23 villes de l'échantillon ont ainsi signé des « contrats territoriaux »⁹⁹ ou des « contrats bourg-centre »¹⁰⁰ en 2018 et 2019. La contractualisation est effectuée sur la base d'un projet local, avec des territoires plus étendus que les villes moyennes (communauté d'agglomération ou pôles d'équilibre territoriaux et ruraux – PETR, pays ou parcs naturels régionaux) en associant les départements. Elle se fonde sur des diagnostics assortis de plans d'action.

Toutefois, elle ne comporte pas d'engagements financiers et sa mise en œuvre semble encore, à ce stade, limitée. De plus, ces dispositifs se juxtaposent plus qu'ils ne se coordonnent avec ceux de l'État, notamment le programme « Action cœur de ville » qui a été lancé concomitamment.

Au total pourtant, depuis sa création en 2016, la région Occitanie a versé en moyenne chaque année 4,3 M€ de subventions d'équipement aux 26 communes, ce qui la place au troisième rang des financeurs (15,7 % des subventions versées) après l'État et les départements.

C'est pourquoi la Cour recommande à l'État et à la région d'intégrer les actions en faveur des villes moyennes dans le prochain contrat de plan État-région afin de coordonner leurs interventions.

B - Des aides variables des départements, dans une relation ambivalente avec les villes moyennes

Si leur sphère d'intervention a été réduite en application de la loi NOTRÉ, en particulier dans le domaine économique et avec la suppression de la clause de compétence générale, les départements restent présents, notamment à travers les politiques d'attractivité et de tourisme. Ils peuvent s'appuyer sur leurs compétences en matière de solidarités et de cohérence territoriales pour conserver une influence économique, parfois au travers des agences de développement départementales qui subsistent sous forme associative. La loi du 27 décembre 2019 leur permet également de contribuer, à leur demande, au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est portée par les communes et les EPCI, ainsi que les sociétés dont ils détiennent une part de capital.

⁹⁹ Agde, Albi, Alès, Auch, Bagnols-sur-Cèze, Béziers, Cahors, Carcassonne, Castres et Mazamet, Foix, Gaillac, Lézignan-Corbières, Montauban, Narbonne, Rodez, Sète et Tarbes.

¹⁰⁰ Figeac, Lunel, Mende, Millau, Pamiers.

Entre 2013 et 2018, les conseils départementaux ont octroyé 6,01 M€ de subventions d'équipement par an en moyenne aux 26 villes de l'échantillon et 6,9 M€ à leurs 25 EPCI, ce qui les place au deuxième rang des financeurs après l'État. Leurs soutiens sont cependant en baisse au cours de la période, en raison notamment de la redéfinition de leur périmètre d'intervention. Enfin, seule une partie d'entre eux s'inscrivent dans des contrats territoriaux.

En outre, les relations des départements avec les villes moyennes, en particulier les plus importantes de leurs ressorts territoriaux, sont souvent empreintes d'ambivalence. Certains d'entre eux considèrent que leur rôle est en priorité d'assurer une forme de solidarité au profit des communes rurales et des petits bourgs.

Cette position traduit des tensions entre espaces ruraux et villes moyennes, qui sont souvent perçues comme une menace pouvant capter les ressources du territoire, et non comme des moteurs économiques pouvant créer de la richesse à redistribuer.

Cette défiance ne facilite pas la gestion, pourtant nécessaire, des enjeux communs aux villes moyennes et aux territoires qui les entourent (maîtrise de la périurbanisation, organisation de la mobilité, localisation des activités économiques et concurrence fiscale, mise en place de circuits courts dans le domaine agricole, etc.).

C - Des coopérations encore trop limitées autour des deux métropoles régionales

Alors que la loi leur donne un rôle d'entraînement pour leurs territoires, les deux métropoles occitanes, Montpellier et Toulouse, se caractérisent par le fait que leur dynamique d'emploi ne semble pas partagée avec les villes environnantes, sauf pour certains secteurs d'activité comme la filière aéronautique et spatiale : si 85 % de ses effectifs, en Occitanie, sont localisés dans la zone d'emploi de Toulouse, celles de Figeac, Foix-Pamiers et Tarbes-Lourdes en regroupent chacune près de 3 %. Si ces seules données ne rendent pas compte de la complexité des liens entre ces métropoles et les villes moyennes qui les entourent, elles montrent que leur capacité d'entraînement pourrait être renforcée¹⁰¹. Pour Montpellier Méditerranée Métropole, l'absence dans son périmètre des

¹⁰¹ France stratégie, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*, novembre 2017. CGET, « Les coopérations interterritoriales », En détail, mars 2019.

communes du littoral et de l'aéroport limite son action, d'autant qu'elle n'est pas compensée par des coopérations interterritoriales qui demeurent insuffisamment étendues et consistantes sur le plan économique.

Dans un contexte de tensions politiques avec les communautés de communes proches, elle a uniquement conclu, en 2016, des conventions avec les communautés d'agglomération d'Alès et de Sète pour accentuer les coopérations dans les secteurs de la santé, du tourisme et du *design* ainsi qu'en matière de transports et d'aménagement (offre aéroportuaire, pôles multimodaux, port de Sète, projets routiers). Toutefois, elles n'ont pas fait l'objet de mises en œuvre significatives. En 2019, une convention a également été signée avec la ville de Millau et la communauté de communes Millau Grands Causses qui identifie les complémentarités entre les deux territoires et liste de nombreuses actions possibles, mais il est encore trop tôt pour en évaluer les retombées.

À Toulouse, la restriction du périmètre de l'EPCI limite la cohérence des politiques publiques locales. Toulouse Métropole est ainsi conduite à inscrire son action dans le cadre plus large d'une « métropole augmentée ». Pour les transports, il s'agit de l'autorité organisatrice des mobilités Tisséo Collectivités, qui englobe la métropole, la communauté d'agglomération du Sicoval, le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine, la communauté d'agglomération du Muretain, soit un total de 108 communes, dépassant le périmètre des 37 communes de l'EPCI. Pour l'aménagement de l'espace, il s'agit de celui de l'interSCoT, constitué en groupement d'intérêt public depuis juin 2016 par les présidents des 13 SCoT du grand bassin toulousain.

Une association du dialogue métropolitain a été créée en 2013. Elle réunit 11 EPCI et 10 villes de l'échantillon. Elle finance des études (notamment un « référentiel métropolitain »), propose des séminaires et ateliers. Depuis 2015, elle a organisé trois biennales du patrimoine. En 2018, elle a créé un réseau de chefs de projets et d'élus sur le programme « Action cœur de ville ». La métropole a également engagé une coopération interterritoriale particulière avec la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes Pyrénées mais sa portée opérationnelle reste très faible.

Pourtant, de nombreux enjeux propres aux métropoles appelleraient des réponses qui dépassent leur périmètre, notamment l'engorgement dû à la concentration des activités dans ces grandes villes et les fortes tensions sur le foncier disponible, dans une situation de croissance démographique soutenue, accentuées dans la zone littorale par la problématique du recul du trait de côte.

III - Une action de l'État renouvelée mais qui ne parvient pas à éviter les écueils habituels

A - La mise en place d'un nouveau cadre intégrateur : le programme « Action cœur de ville »

1 - De nombreux dispositifs sectorisés traditionnellement définis et pilotés au niveau national

Bien que les deux contrats de plan État-région concernant l'Occitanie pour 2015-2020¹⁰² ne consacrent pas de développements spécifiques aux villes moyennes, celles de l'échantillon bénéficient de soutiens significatifs de la part de l'État.

Les communes ou leurs EPCI cumulent en effet de nombreux financements (DSIL¹⁰³, DETR, FNADT qui concernent des équipements structurants, mais aussi FISAC et subventions spécifiques de différents ministères : culture, ministères sociaux, etc.) auxquels s'ajoutent les interventions des opérateurs de l'État, comme l'ANRU¹⁰⁴ et l'ACSé (dans le cadre de la politique de la ville), l'ANAH, l'ADEME, l'agence nationale du sport, etc.

Ainsi, entre 2013 et 2018, l'État a attribué, en moyenne, 9,4 M€ de subventions d'équipement¹⁰⁵ par an aux 26 villes de l'échantillon et 14,7 M€ à leurs 25 EPCI. Il est, de loin, le premier soutien financier à l'investissement public des communes (32,5 % des subventions perçues) et de leurs EPCI (40,4 %).

Ces financements interviennent dans le cadre de dispositifs le plus souvent définis au niveau national. Cette approche, sectorielle et descendante, induit une moindre performance de l'action publique :

¹⁰² Contrats de plan État-région du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées.

¹⁰³ Dotation de soutien à l'investissement public local (FSILDSIL), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC).

¹⁰⁴ Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), agence nationale de l'habitat (ANAH), agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), centre national pour le développement du sport (CNDS),

¹⁰⁵ Ces données sont issues d'une extraction du logiciel ANAFI.

- ces politiques se fondent en effet sur la définition de géographies prioritaires distinctes, en fonction de critères dictés par les différents objectifs sectoriels, mais qui se superposent sans assurer une mise en cohérence des interventions à l'échelle locale ;
- elles reposent sur une fragmentation des lieux de décision et une multiplication des instances de pilotage et de suivi, qui génèrent des coûts et limitent l'efficience et l'efficacité des politiques menées ;
- elles conduisent les villes bénéficiaires à rechercher à maximiser les subventions perçues (logique de guichet) et ne favorisent pas la définition par les acteurs locaux de stratégies globales de développement ni la coopération entre territoires.

2 - Un dispositif contractuel, accompagné de mesures spécifiques en faveur des villes retenues

Depuis 2018, 22 villes de l'échantillon bénéficient du programme « Action cœur de ville »¹⁰⁶, un dispositif spécifique aux villes moyennes qui concerne 222 villes au niveau national, dont 25¹⁰⁷ en Occitanie. Ce programme a pour objectif de favoriser la revitalisation des centres-villes des agglomérations de taille moyenne, dont les problématiques particulières (déclin démographique, dégradation du parc de logements anciens, départ des activités commerciales) étaient peu prises en compte par les politiques précédentes, plus orientées sur les métropoles et les zones rurales¹⁰⁸.

Ce programme se fonde sur une démarche contractuelle qui mobilise l'État et des partenaires financiers¹⁰⁹ dans un cadre pluriannuel, autour d'un plan d'action local porté par la commune et son EPCI, qui sont tous deux signataires de la convention.

¹⁰⁶ Quatre villes figurant dans l'échantillon n'ont pas été sélectionnées pour le programme « Action cœur de ville » : Beaucaire, Gaillac, Lannemezan et Lézignan-Corbières. À l'inverse, trois villes qui bénéficient de ce programme n'avaient pas été retenues dans l'échantillon : Lourdes (dans le cadre d'une convention avec Tarbes), Perpignan et Revel.

¹⁰⁷ Au total, 23 conventions ont été signées. Deux d'entre elles concernent deux communes du même EPCI : Castres-Mazamet et Tarbes-Lourdes.

¹⁰⁸ À noter toutefois l'expérience « 20 villes moyennes témoins » pilotée par la DATAR qui a concerné Albi, Auch, Castres-Mazamet, Montauban et Tarbes, à partir de 2007.

¹⁰⁹ La Caisse des dépôts et consignations, le groupe Action logement et l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ainsi que, parfois d'autres partenaires nationaux et locaux (région, départements, CCI, CMA, etc.).

Toutes les conventions concernant les villes de l'échantillon ont été adoptées en 2018. Elles ont bénéficié d'un temps de préparation réduit, qui n'a pas permis de concevoir de véritables projets locaux de développement. Elles restent, à ce stade, le plus souvent limitées à un état des lieux et à des engagements de principe, avec une liste de projets.

À la fin du premier semestre 2019, le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)¹¹⁰ recensait 337 actions (sur 397 au niveau régional), soit 14 par ville en moyenne. Ce nombre variait toutefois significativement selon les communes : 39 à Pamiers et 35 à Béziers et Foix mais seulement 3 à Mende et 5 à Figeac. Un tiers des mesures recensées concernaient des diagnostics ou études. 62 % étaient qualifiées d'actions matures, pouvant faire l'objet d'une mise en œuvre rapide.

Les principaux domaines d'intervention étaient le logement (24 % des projets recensés), les mobilités (18 %), le patrimoine et les espaces publics (18 %) ainsi que le commerce (15 %) tandis que la transition écologique et énergétique ne représentait que 3 % des actions.

Une partie de ces mesures seulement avait fait l'objet d'une valorisation. Les engagements de financements recensés au profit des villes de l'échantillon¹¹¹ s'élevaient alors à 42,87 M€¹¹² (principalement de la part de l'État, des communes et des EPCI).

En complément, les villes engagées dans « Action cœur de ville » bénéficient également de mesures de soutien particulières qui accompagnent le programme.

Des financements spécifiques sont ainsi apportés dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt, comme « Réinventons nos cœurs de ville », qui a retenu les sept communes de l'échantillon¹¹³ qui avaient déposé leur candidature. De plus, toutes les villes du programme sont éligibles au dispositif créé par la loi de finances pour 2019, dit « Denormandie ancien », qui permet aux propriétaires de bénéficier d'une réduction d'impôts pour la

¹¹⁰ Le 1^{er} janvier 2020, le commissariat général à l'égalité des territoires, l'agence du numérique et Epareca ont fusionné pour devenir l'agence nationale de la cohésion des territoires.

¹¹¹ Les villes de l'échantillon représentaient 93 % des crédits prévus à l'échelle régionale.

¹¹² L'État représentait 30,6 % de cette somme (14,5 M€), l'ANAH 34 %, la Caisse des dépôts et consignations 27 % et Action logement 7 %. En octobre 2019, le SGAR Occitanie estimait les engagements de l'État à 16,6 M€, dont 91 % sous forme de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

¹¹³ Albi, Auch, Cahors, Figeac, Millau, Pamiers et Rodez.

rénovation de logements anciens¹¹⁴. De même, les villes du programme devraient se voir appliquer rapidement le régime juridique des opérations de revitalisation de territoire (ORT), mentionné précédemment.

L'État apporte également un soutien supplémentaire à travers l'établissement public foncier d'Occitanie¹¹⁵, qui a signé 16 conventions « Action cœur de ville »¹¹⁶. Ce dernier prévoit de mobiliser plus de 31 M€ pour ces communes, auxquels s'ajoutent 20 M€ pour Sète. 1,9 M€ d'acquisitions avaient été réalisées fin 2019. Son intervention facilite la réalisation des projets d'aménagement des collectivités en assurant un portage foncier et en mettant à leur disposition une ingénierie spécifique dans ce domaine. L'État a, par ailleurs, sollicité l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui a été intégré depuis dans l'agence nationale des territoires (ANCT). Il est signataire, par exemple, de l'avenant à la convention concernant Montauban. Cet organisme propose son expertise (maîtrise foncière, évaluation technique des bâtiments, rédaction de cahiers des charges de réhabilitation, etc.). Toutefois, son intervention opérationnelle n'est prévue que pour une surface totale de locaux qui paraît élevée pour des opérations de centre-ville (1 000 m²).

B - Un périmètre de coordination qui reste trop étroit

Le programme « Action cœur de ville » a déjà fait apparaître des risques qui pourraient obérer son efficacité et son efficience.

En premier lieu, la coordination opérée reste limitée au niveau local.

À titre d'exemple, la région Occitanie a déployé sa propre politique territoriale en 2018 avec les contrats bourgs-centres et les contrats territoriaux. Des conventions ont donc été préparées et négociées avec les villes de l'échantillon et leur EPCI, leur PETR ou un parc naturel régional (PNR) en même temps que celles du programme « Action cœur de ville ». Toutefois, les deux dispositifs coexistent et se juxtaposent, sans véritable articulation. De même, concernant les politiques de l'État, une attention particulière doit être portée à la qualité de la coordination entre ce programme « Action cœur de ville » et l'action de l'ANRU, dans le cadre de la politique de la ville.

¹¹⁴ En application de l'arrêté du 26 mars 2019 relatif à la liste des communes ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au 5° du B du I de l'article 199 *novovicis* du code général des impôts.

¹¹⁵ Cet établissement public de l'État intervient sur tout le territoire régional, à l'exception de Castres-Mazamet, Montauban, et Toulouse qui disposent d'établissements fonciers locaux.

¹¹⁶ Agde, Alès, Auch, Bagnols-sur-Cèze, Béziers, Cahors, Figeac, Foix, Millau, Narbonne, Pamiers, Rodez, Sète, Tarbes-Lourdes et Villefranche-de-Rouergue, ainsi que Revel.

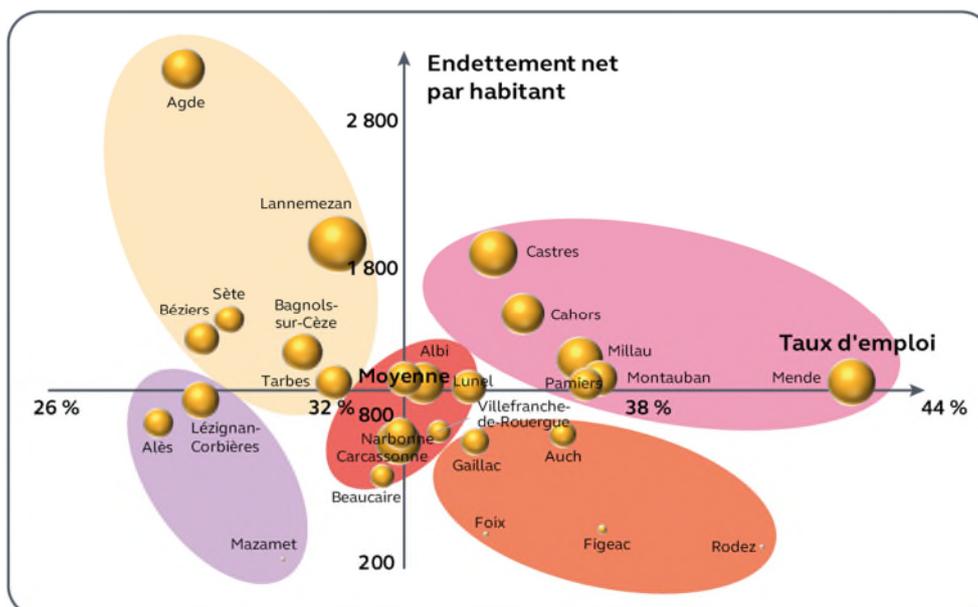
Le maintien de ces interventions cloisonnées invite à renforcer la coordination et pilotage qui devraient être assurés au niveau des EPCI, comme cela a été souligné précédemment. Aussi la Cour recommande-t-elle aux EPCI de coordonner, au sein d'un comité de pilotage unique qu'ils présideraient, les différents dispositifs de soutien dont bénéficient les villes moyennes sur le fondement d'une stratégie de territoire.

C - Une prise en compte insuffisante de la situation financière des villes bénéficiaires

Comme de nombreux autres dispositifs, le programme « Action cœur de ville » est proposé sans analyse de la situation financière des communes et de leurs EPCI, ce qui conduit l'État à apporter des aides à des collectivités qui disposent des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour mener à bien leurs projets sans appui.

Le graphique suivant met en regard les marges de manœuvre financières des villes moyennes, appréciées en fonction de leurs niveaux d'endettement par habitant, avec leurs taux d'emploi (part des habitants ayant un emploi par rapport à la population municipale totale).

Graphique n° 6 : endettement net par habitant et taux d'emploi en 2018



Source : Cour des comptes – CRC Occitanie - Anafi d'après les comptes de gestion

Cette analyse permet d'identifier des villes qui cumulent un taux d'emploi plus élevé que la moyenne (traduisant une situation économique relativement favorable et la capacité à attirer ou conserver des habitants en emploi) et des marges de manœuvre budgétaires leur permettant de conforter leur situation financière en cas d'investissement (comme Auch, Figeac, Foix, Gaillac ou Rodez). Du fait de cette situation plus favorable que la moyenne, elles ne devraient pas être prioritaires pour bénéficier des financements apportés par le dispositif « Action cœur de ville ». Une meilleure sélectivité de l'allocation des moyens permettrait d'en faire bénéficier les collectivités pour lesquelles ils apparaissent plus déterminants pour réaliser des investissements en les ciblant sur les villes moyennes dont la situation financière le requiert.

D - Une incapacité à s'appuyer sur de véritables projets de territoire

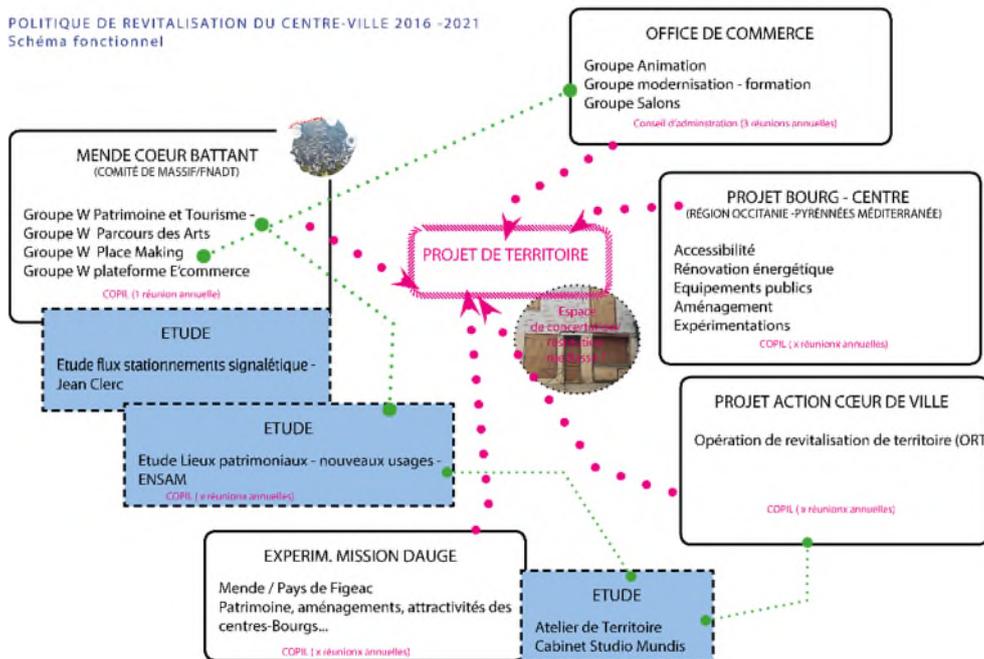
Le programme « Action cœur de ville » se caractérise également par la volonté d'avancer vite et d'obtenir des réalisations visibles.

Toutefois, cette approche comporte des risques.

En effet, cette volonté de concrétisation rapide tend à favoriser les villes qui étaient déjà dotées de diagnostics et de plans d'action, qui peuvent de ce fait passer plus tôt en phase opérationnelle et bénéficier des financements, prévus pour cinq ans.

Ainsi, en septembre 2019, Mende était l'une des trois seules villes de l'échantillon prêtes à entrer en phase opérationnelle, avec Cahors et Montauban. Les 20 actions prévues reprenaient très largement des mesures envisagées par la municipalité et l'EPCI avant même le lancement du programme. Enfin, si le plan d'action est estimé à 22,12 M€ (hors pilotage), les engagements financiers ne représentent que 3,61 M€, soit 16 % des dépenses prévues (dont 40 % relèvent de la communauté de communes).

Schéma n° 1 : présentation par la commune de Mende des dispositifs de revitalisation du centre-ville



Source : commune

L'entrée en phase opérationnelle ne devrait pas être engagée sans s'assurer que les actions financées conforteront ou amélioreront la situation des villes et participeront de véritables stratégies, assorties de dispositifs de pilotage et d'évaluation, qui manquent dans les villes de l'échantillon. À défaut, le programme « Action cœur de ville » ne constituera qu'un guichet de financement supplémentaire.

Par ailleurs, le programme « Action cœur de ville » ne traite que des centres-villes des villes-centres. Cette approche répond au constat des difficultés de ces quartiers mais elle réduit la réflexion aux activités économiques (commerces, services) et ne permet pas d'adopter une stratégie de développement qui ne peut être conçue qu'à une échelle englobant la commune et son EPCI, qui est toutefois signataire de la convention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les villes de l'échantillon sont mobilisées pour développer leur attractivité mais elles ne disposent pas de tous les leviers d'action nécessaires et leurs interventions sont souvent de portée limitée. Le soutien des autres acteurs publics leur est indispensable.

Ces villes bénéficient de nombreux dispositifs sectoriels de l'État ainsi que d'un soutien, inégal, des autres collectivités territoriales. Elles pâtissent toutefois d'un manque de coordination de ces aides et financements.

Depuis 2018, l'État s'est mobilisé spécifiquement en faveur des villes moyennes, avec la mise en place du programme « Action cœur de ville ».

Toutefois, ce mode opératoire renouvelé ne parvient pas à éviter les écueils habituels de l'action territoriale de l'État. Le périmètre de coordination reste très partiel. L'attribution des subventions ne prend pas suffisamment en compte la situation financière des communes bénéficiaires, ce qui ne permet pas de concentrer les aides sur les villes pour lesquelles l'effet de levier des subventions est le plus efficace.

Enfin ce programme ne pourra donner des résultats à la hauteur des enjeux que s'il vient au soutien des véritables stratégies de territoire. Or, sa mise en œuvre montre que les villes aidées n'ont que très rarement pu s'en doter, souvent faute d'ingénierie adaptée mais aussi en raison de la fragilité de la gouvernance intercommunale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

6. *moduler la TASCOM pour permettre le maintien ou le développement du commerce en centre-ville conformément aux possibilités offertes par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 (aux EPCI) ;*
7. *créer un observatoire régional du commerce en centre-ville en lien avec les chambres de commerce et d'industrie (à la région) ;*
8. *expérimenter un programme proposant aux villes moyennes une aide en ingénierie de projet pour concevoir une stratégie locale de développement à l'échelle des EPCI (à la région) ;*
9. *intégrer les actions en faveur des villes moyennes dans le prochain contrat de plan État-région afin de coordonner les interventions de l'État avec celles de la région en les ciblant sur les villes moyennes dont la situation financière le requiert (à l'État et à la région) ;*

- 10. coordonner au sein d'un comité de pilotage unique, placé sous la présidence de l'EPCI, les différents dispositifs de soutien dont bénéficient les villes moyennes sur le fondement d'une stratégie de territoire (aux EPCI).*
-

Conclusion générale

Favoriser une croissance démographique et économique des villes moyennes qui soit comparable à celle de la région permettrait d'atténuer l'écart avec les métropoles et les communautés urbaines d'Occitanie, l'émergence de questions de plus en plus difficiles à traiter, liées au logement, au transport, à la préservation des équilibres environnementaux.

Les villes moyennes occitanes, en dépit d'un encours de dette supérieur à celui des autres communes françaises, conservent des atouts. Mieux mobilisés, ils pourraient contribuer à un nouveau dynamisme susceptible d'apporter des réponses aux besoins des territoires dont elles sont fréquemment la ville-centre.

Ainsi, en accord avec les établissements publics intercommunaux auxquels elles appartiennent, ces villes doivent convenir d'une meilleure répartition des charges de centralité et privilégier la réalisation d'investissements structurants. La région Occitanie, dans cette perspective, pourrait expérimenter un programme proposant aux villes moyennes une aide en ingénierie de projet pour concevoir des stratégies de développement. Mais ces mesures seraient néanmoins insuffisantes sans une meilleure coordination des interventions financières de l'État et des collectivités.

Ces évolutions apparaissent d'autant plus nécessaires dans un contexte social, économique et financier bouleversé par l'épidémie de coronavirus. Si la région Occitanie, les départements et les deux métropoles ainsi que certaines des collectivités les plus importantes du panel ont d'ores et déjà annoncé l'engagement de plans de soutien importants à l'économie locale, l'ensemble des communes et de leurs EPCI vont être nécessairement concernées.

Liste des abréviations

AC.....	Attribution de compensation
ADCF.....	Assemblée des communautés de France
AMI.....	Appel à manifestation d'intérêt
ANAH.....	Agence nationale de l'habitat
ARCEP.....	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
AVUF.....	Association des villes universitaires de France
CA.....	Communauté d'agglomération
CAF.....	Capacité d'autofinancement
CASF.....	Code de l'action sociale et des familles
CC.....	Communauté de communes
CCAS.....	Centre communal d'action sociale
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CCMSA.....	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CGEDD.....	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET.....	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIF.....	Coefficient d'intégration fiscale
CMA.....	Chambre de métiers et de l'artisanat
CMPF.....	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
CNAV.....	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNRACL.....	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CPU.....	Conférence des présidents d'université
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRFP.....	Centre régional de formation professionnelle
CROUS.....	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSAC.....	Conseil supérieur de l'aviation civile

DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGD	Décompte général définitif
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOM	Département d'outre-mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources ¹¹⁷
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FTTH	Un réseau FTTH (de l'anglais « fiber to the home », ce qui signifie « fibre optique jusqu'au domicile ») est un réseau de télécommunications physique dans lequel la fibre optique se termine au domicile de l'abonné
HLM	Habitation à loyer modéré
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale

¹¹⁷ Le FNGIR, institué en 2010 à la faveur de la réforme de la taxe professionnelle (TP), a pour objet de garantir, conjointement avec la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), les ressources que les communes et leur groupement percevaient préalablement à la suppression de la TP. Son montant était figé jusqu'en 2018, date à laquelle le FNGIR a été assujéti à un mécanisme d'écrêtement.

SGAR.....	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIASP.....	Système d'information sur les agents de la fonction publique
SSR	Soins de suite et de réadaptation
TER.....	Transport express régional
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFPB.....	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGV	Train à grande vitesse
TP.....	Taxe professionnelle
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 :	l'échantillon des villes moyennes retenu	108
Annexe n° 2 :	analyses statistiques	111
Annexe n° 3 :	l'intercommunalité.....	121
Annexe n° 4 :	analyse financière	125
Annexe n° 5 :	liste des personnes rencontrées	133

Annexe n° 1 : l'échantillon des villes moyennes retenu

Dans les années 1970, la DATAR a assimilé les villes moyennes aux communes de 20 000 à 100 000 habitants pour définir le cadre des politiques d'aménagement. Par la suite, dans son programme « villes moyennes témoins » de 2007, elle a étendu le champ aux aires urbaines de 30 000 à 200 000 habitants pour prendre en compte les fortes interdépendances entre la ville-centre et sa périphérie. Cette approche rejoint le concept développé par Kayser en 1969, qui définit les villes moyennes comme les pôles urbains de l'espace non métropolisé. Par la suite, l'Insee a eu une approche similaire : dans son étude de 2011, l'institut cible les aires urbaines dont la ville-centre a une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants.

Dans la continuité de ces définitions, la FIJ a retenu les 14 pôles urbains d'Occitanie peuplés de 20 000 à 100 000 habitants. Cette sélection a eu pour effet d'exclure les deux métropoles (Montpellier et Toulouse) mais aussi les deux villes de Nîmes et de Perpignan, qui comptent plus de 100 000 habitants. Frontignan n'a pas non plus été choisie car cette commune fait partie de l'aire urbaine dont Sète est le pôle. De même, les quatre communes de plus de 20 000 habitants (Blagnac, Colomiers, Muret et Tournefeuille), qui appartiennent à l'aire urbaine de Toulouse, sont hors-champ.

Toutefois, cette approche présentait l'inconvénient de ne pas rendre compte des fonctions de centralité assurées par des pôles urbains, isolés et localisés dans les zones faiblement peuplées que comptent l'Occitanie. Aussi, la FIJ a pris le parti de compléter son échantillon en privilégiant un critère de population pondérée. Le coefficient de pondération a été obtenu en divisant la distance, en temps, au pôle urbain de plus de 20 000 habitants par la médiane de celle-ci. Suivant cette pondération, la ville de Foix, qui est la plus petite préfecture, ressort avec une population pondérée de 15 000 habitants, qui constitue aussi le point d'inflexion de la courbe de répartition de la population pondérée (la commune suivante comptant 12 000 habitants pondérés).

Les neuf communes présentant une population pondérée de plus de 15 000 habitants auraient toutes pu être considérées comme des villes moyennes d'Occitanie. Néanmoins, il a été décidé d'exclure Pont-Saint-Esprit au motif qu'elle se trouve à proximité de Bagnols-sur-Cèze, qui a été intégrée au panel.

En revanche, il est apparu opportun d'inclure Gaillac car sa population non pondérée dépasse les 15 000 habitants. De plus, c'est une commune en forte croissance démographique.

Il est ensuite paru pertinent d'enrichir cette approche quantitative par le contrôle de trois autres villes occitanes présentant un intérêt particulier au regard des enjeux abordés par l'étude car elles sont représentatives de caractéristiques régionales. Il s'agit de :

- Lézignan-Corbières, qui bénéficie d'une des plus fortes dynamiques démographiques et qui est située à la fois au centre de l'axe stratégique Montpellier-Toulouse et au milieu de l'axe Narbonne-Carcassonne ;
- Lannemezan qui, quoique nettement moins peuplée, joue un rôle important de centralité vis-à-vis des communes du massif des Hautes-Pyrénées et dont l'intercommunalité s'est fortement agrandie dans le cadre de la loi NOTRÉ ;
- Mazamet, qui constitue le second pôle urbain de l'intercommunalité qu'elle forme avec la ville de Castres et qui subit des pertes assez conséquentes d'emplois.

Au terme de cette analyse, 26 villes moyennes membres de 25 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été retenues pour l'enquête. Ce panel, qui intègre tous les chefs-lieux de département, se décompose comme suit :

- 14 pôles urbains de plus de 20 000 habitants ;
- 8 petits pôles urbains dont la population, pondérée par la distance à la ville de plus de 20 000 habitants, dépasse les 15 000 habitants ;
- 1 petit pôle urbain dont la population non pondérée dépasse les 15 000 habitants ;
- 3 petits pôles urbains retenus pour leurs caractéristiques spécifiques, qui viennent enrichir l'échantillon.

Il est donc normal que l'échantillon présente une moyenne de population plus basse que le référentiel des villes moyennes, hors Ile de France.

Sur les autres indicateurs les distorsions sont faibles, démontrant que le panel des villes moyennes en Occitanie est susceptible de refléter les situations vécues par un champ plus étendu :

**Tableau n° 1 : la représentativité des villes moyennes occitanes
au regard du panel national**

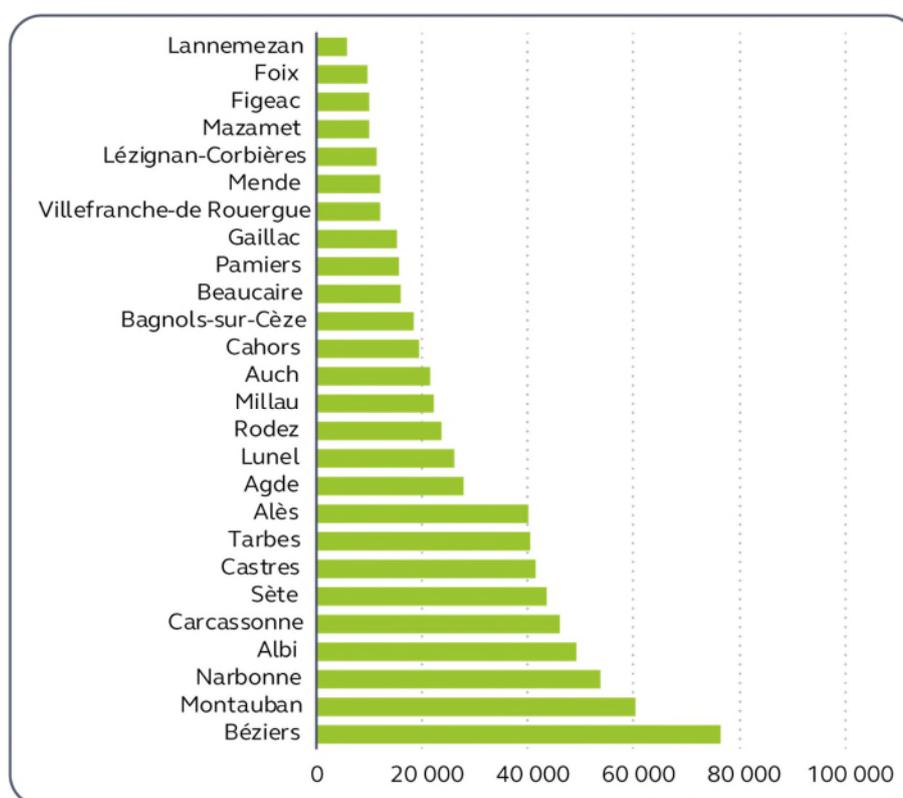
	Échantillon occitan	Autres villes moyennes (hors Ile-de- France)
<i>Nombre de communes</i>	26	121
<i>Population moyenne par ville moyenne</i>	27 950	37 450
<i>Taux de croissance annuel sur les 5 dernières années</i>	+ 0,3 %	+ 0 %
<i>Part des 60 ans et plus</i>	30,9 %	27,1 %
<i>Évolution en points de la part des 60 ans et plus depuis 5 ans</i>	+ 1,9 %	+ 2 %
<i>Évolution annuelle moyenne de l'emploi au lieu de travail depuis 5 ans</i>	+ 0 %	- 0,3 %
<i>Part de l'emploi dans la sphère productive</i>	24,1 %	26,3 %
<i>Part de l'emploi dans la sphère présentielle</i>	75,9 %	73,7 %
<i>Part des fonctions métropolitaines supérieures</i>	6,1 %	6,8 %
<i>Taux d'emploi des 15-64 ans</i>	54,7 %	57 %
<i>Taux de chômage des 15-64 ans</i>	20,4 %	19,1 %
<i>Taux de pauvreté</i>	14,5 %	12,5 %
<i>Taux de logements vacants</i>	14,9 %	12,5 %

Source : CRC Occitanie d'après Insee

Annexe n° 2 : analyses statistiques

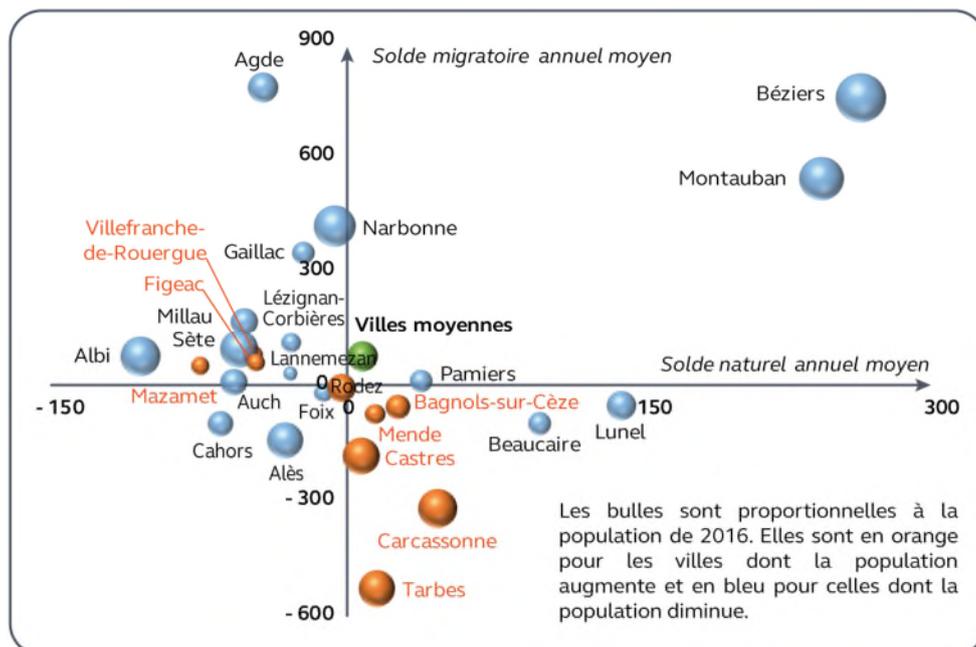
Évolutions démographiques

Graphique n° 7 : population municipale des communes de l'échantillon au 1^{er} janvier 2019



Source : CRC Occitanie d'après le recensement de la population Insee

Graphique n° 8 : soldes naturel et migratoire annuels moyens entre 2011 et 2016



Source : CRC Occitanie d'après le recensement de la population Insee

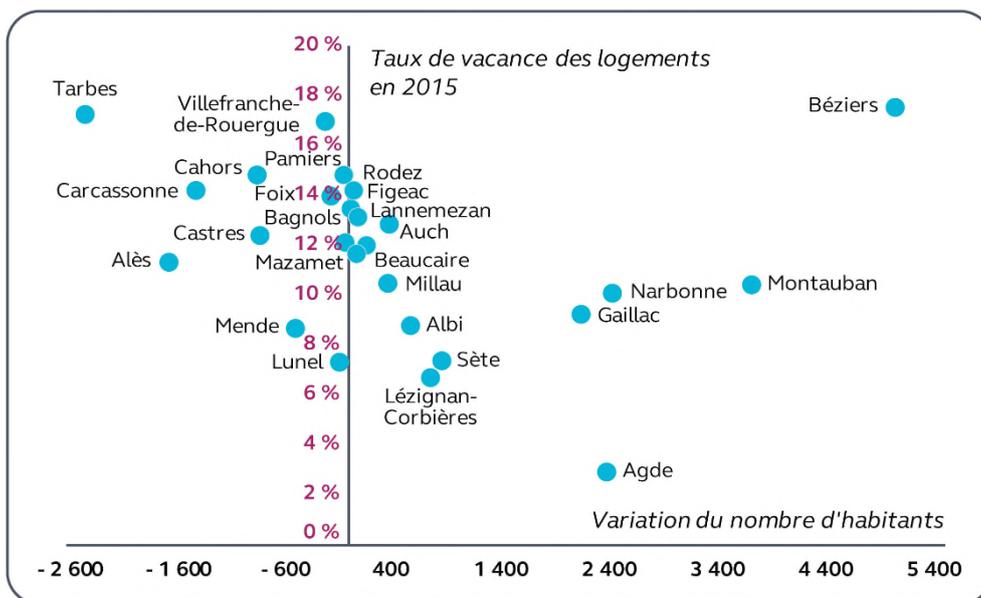
Logement

Tableau n° 2 : évolution du parc de logements entre 2010 et 2015

	26 communes	Centres-villes
Taux de croissance de la population	1,5%	-0,3%
Taux de croissance du nombre de logements	4,9%	4,5%
Taux de croissance des résidences principales	3,5%	2,6%
Taux de croissance des logements vacants	13,7%	9,1%
Taux croissance des résidences secondaires ou	6,1%	19,5%
Taux de vacance en 2015	11,3%	17,9%

Source : CRC Occitanie d'après le recensement de la population Insee

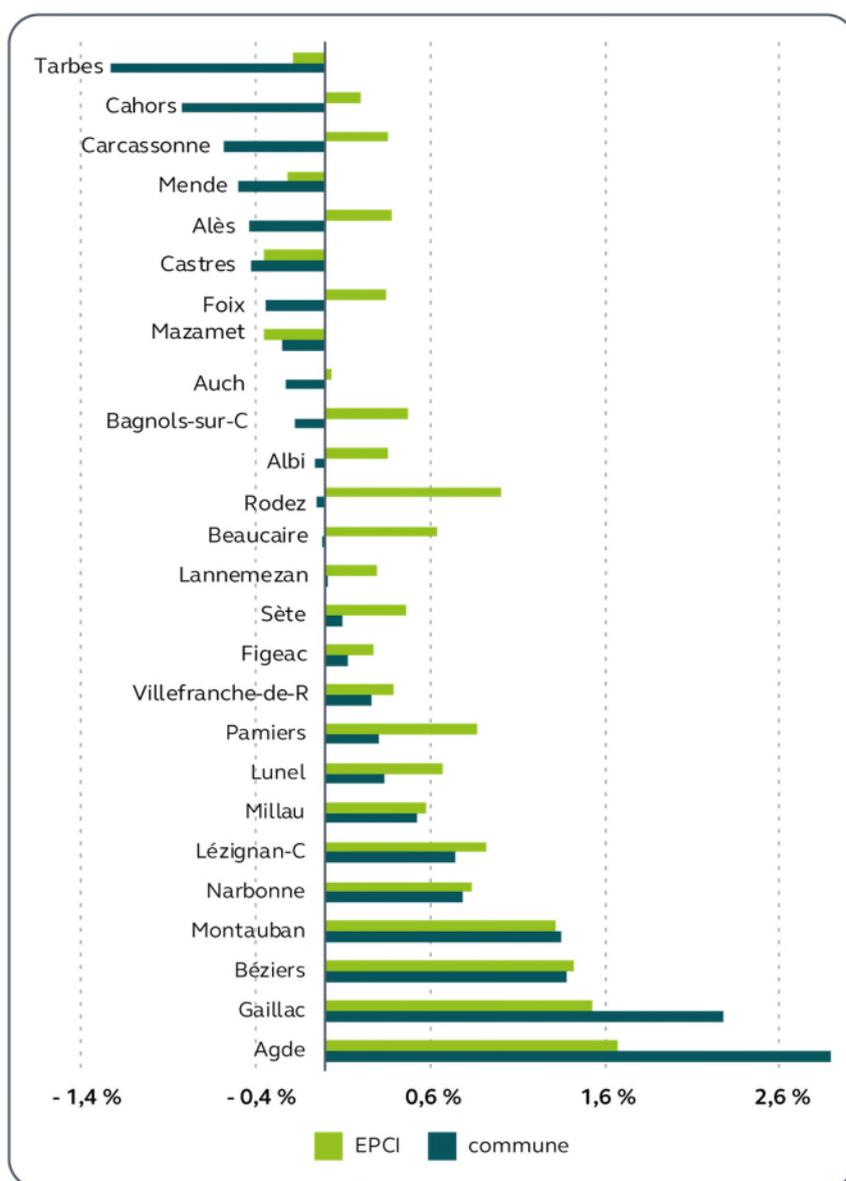
Graphique n° 9 : taux de vacance et variation du nombre d'habitants entre 2010 et 2015



Source : CRC Occitanie d'après le recensement de la population Insee

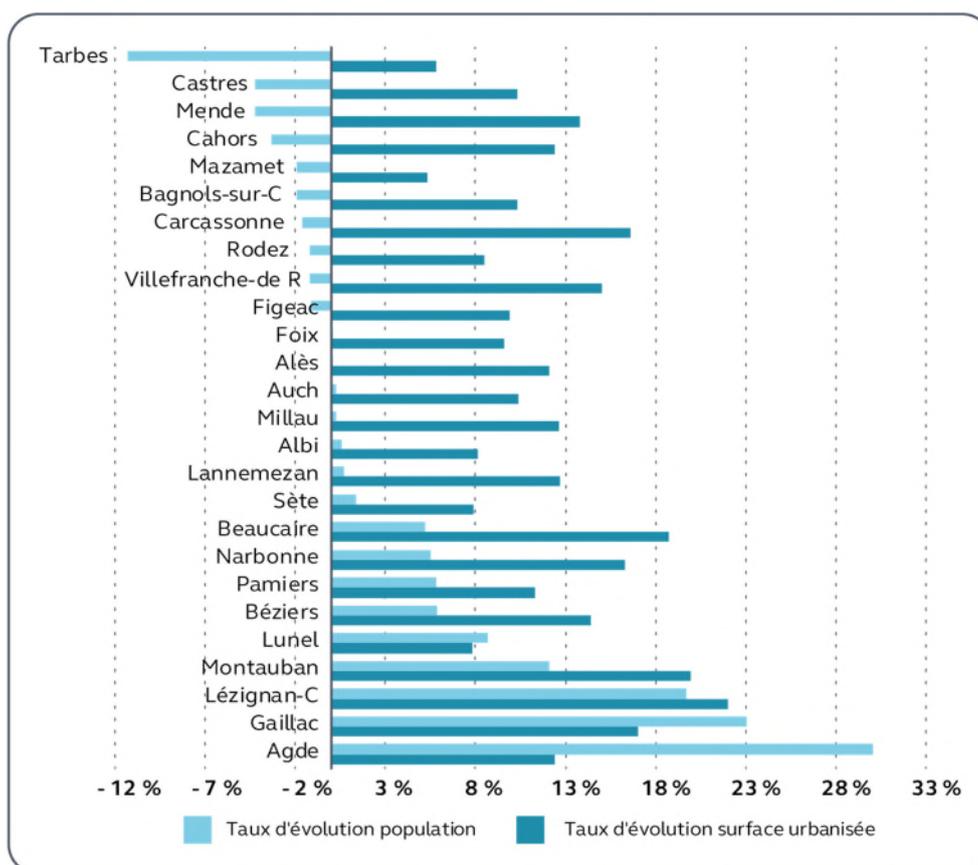
Étalement urbain et consommation d'espace

Graphique n° 10 : taux de variation de la population des communes et EPCI entre 2011 et 2016



Source : CRC Occitanie d'après le recensement de la population Insee

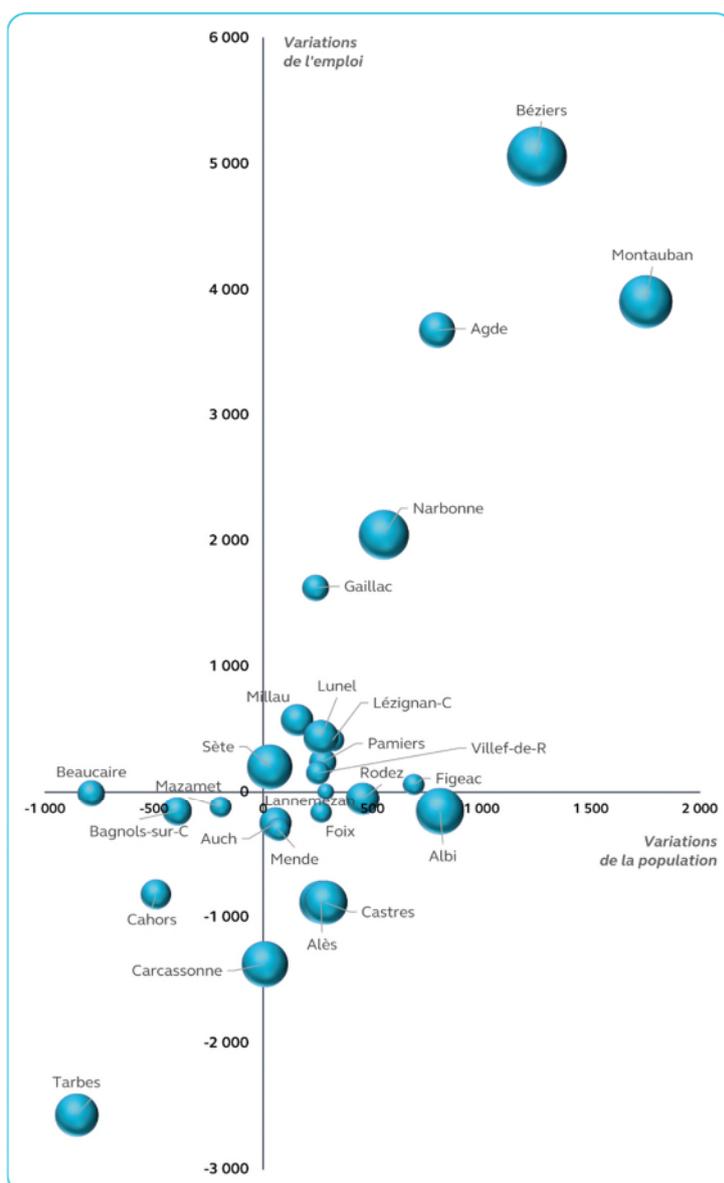
Graphique n° 11 : taux de variation de la population et de la surface urbanisée entre 2006 et 2016



Source : plateforme PICTO (portail interministériel de la connaissance du territoire en Occitanie), calculs CRC

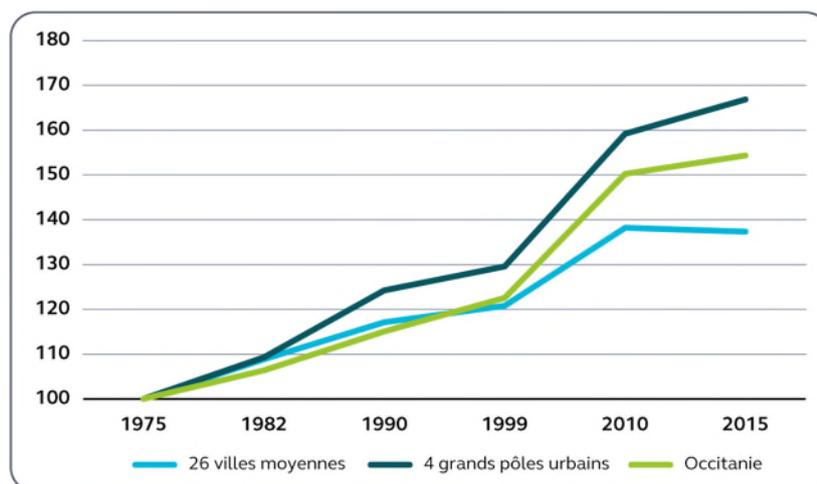
Évolutions de l'emploi

Graphique n° 12 : évolutions de l'emploi et de la population des communes entre 2011 et 2016



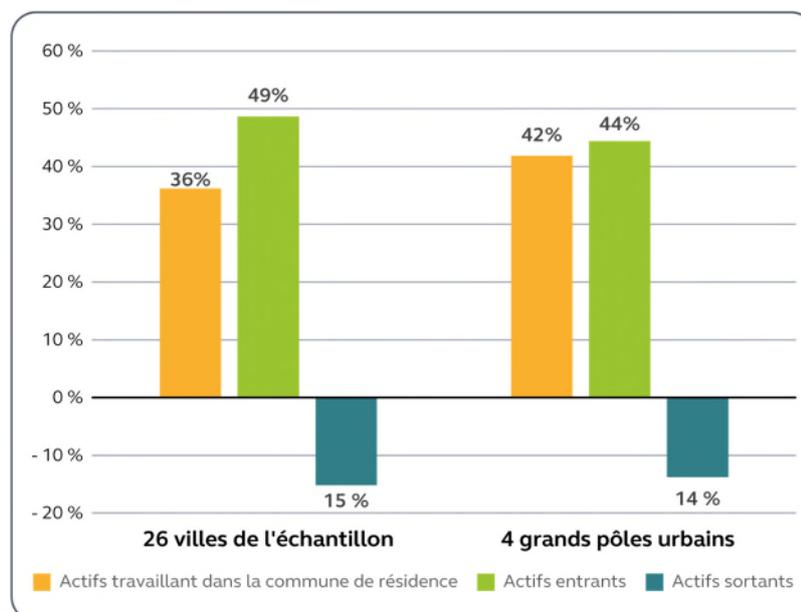
Source : CRC Occitanie d'après le recensement de la population Insee

**Graphique n° 13 : évolution de l'emploi au lieu de travail
(base 100 en 1975)**



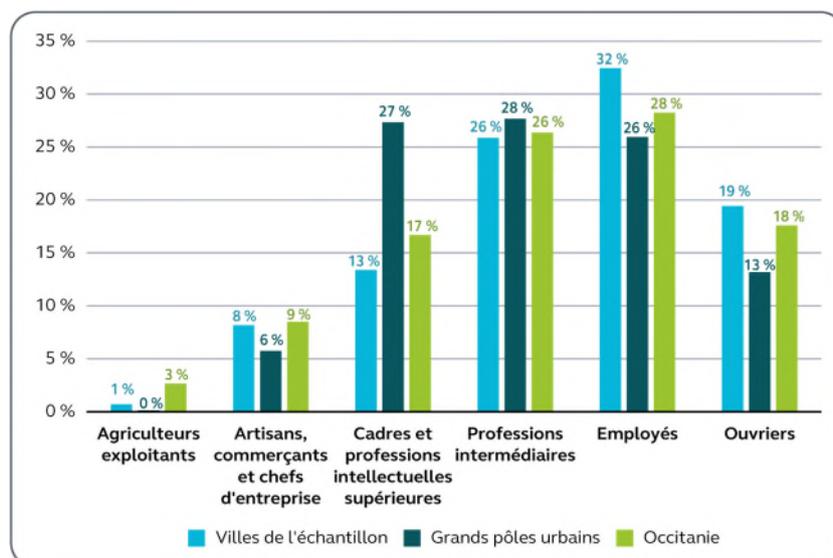
Source : CRC Occitanie, d'après Insee, recensement de la population

**Graphique n° 14 : répartition des actifs stables, entrants et sortants
des communes en 2016**



Source : CRC Occitanie, d'après Insee, recensement de la population

Graphique n° 15 : répartition des actifs au lieu de travail par CSP en 2016



Source : CRC Occitanie, d'après Insee, recensement de la population

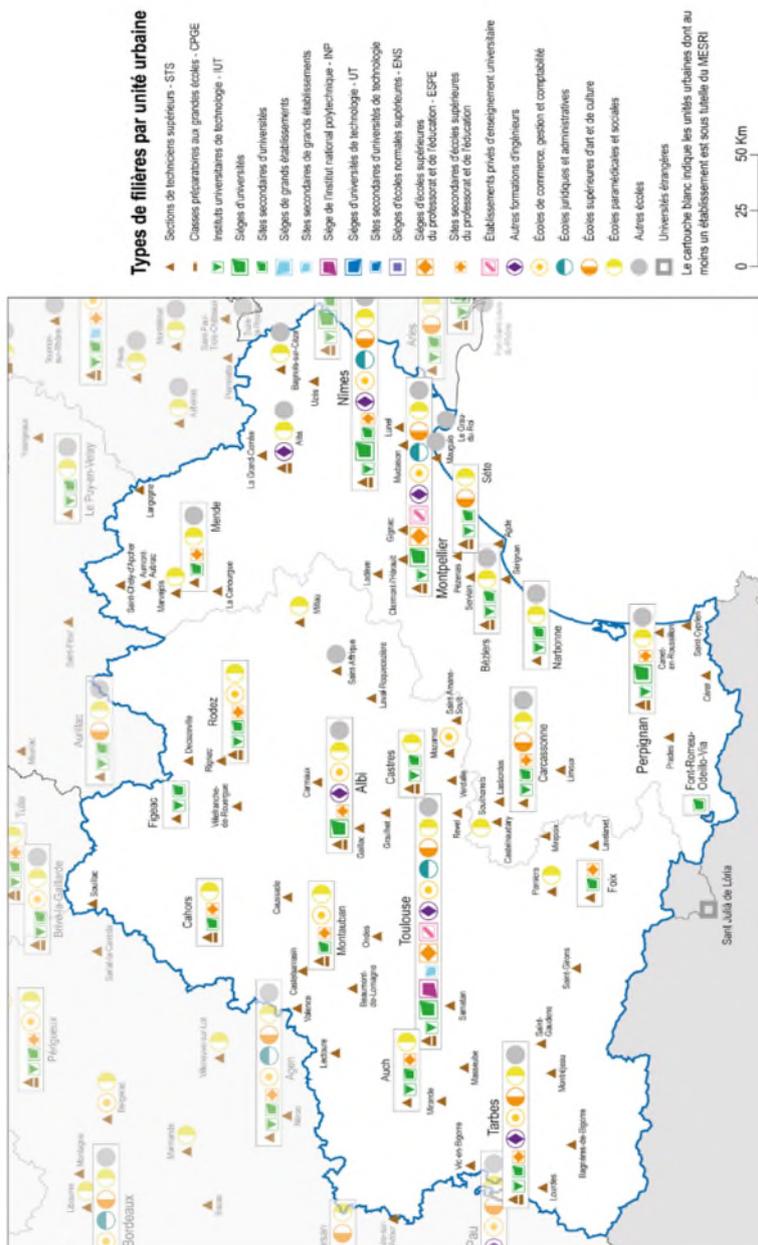
Tableau n° 3 : évolution des effectifs de fonctionnaires dans les villes de l'échantillon entre 2011 et 2016

	Fonction publique de l'État		Fonction publique territoriale	
	Villes préfectures	autres villes	villes préfectures	autres villes
2011	21 026	15 436	22 694	14 021
2012	20 644	15 174	22 772	14 348
2013	20 589	15 043	23 472	14 821
2014	20 430	15 258	23 804	15 123
2015	20 201	15 331	24 104	15 123
2016	20 355	15 419	24 202	14 952
Variation 2011-2016	- 3,2 %	- 0,1 %	6,6 %	6,6 %
Pour 100 habitants	6,9	3,4	8,2	3,4

Source : CRC Occitanie, d'après données de l'Insee

L'enseignement supérieur

Carte n° 3 : filière de l'enseignement supérieur en 2017-2018



Le numérique

**Tableau n° 4 : débit internet et du taux de couverture FTTH
au second semestre 2019**

Commune	Types de zones*	Opérateur	Pourcentage de logements et locaux professionnels par classes de débit à la fin de l'année 2017			Couverture FttH	
			Haut Débit	Bon ^m Haut Débit	Très Haut Débit	Fin 2017	T2 2019
			0,5 à 8Mbits/s	8 - 30Mbits/s	> 30 Mbits/s		
Tarbes	ZC	Orange	3,40%	19,90%	76,70%	34%	50%-80%
Montauban	ZC	Orange	16,80%	18%	65,00%	61%	50%-80%
Auch	ZC	Orange	6,70%	29,80%	63,40%	36%	50%-80%
Pamiers	ZC	Orange	4,60%	34%	61,40%	29%	50%-80%
Mende	ZC	Orange	2,80%	36,20%	61,00%	21%	25%-50%
Sète	ZC	Orange	8,30%	32,40%	59,30%	6%	10%-25%
Béziers	ZC	Orange	6,40%	39,50%	54,00%	30%	25%-50%
Castres	ZC	SFR	17,90%	32,70%	49,20%	34%	50%-80%
Rodez	ZC	Orange	0,70%	51,90%	47,40%	24%	25%-50%
Albi	ZC	Orange	7,60%	46,80%	45,60%	37%	50%-80%
Carcassonne	ZC	Orange	8,90%	46,80%	44,30%	33%	50%-80%
Lannemezan	ZC	Orange	3,50%	52,80%	43,70%	0%	10%-25%
Mazamet	ZC	SFR	6,40%	51,80%	40,10%	8%	25%-50%
Lunel	ZC	SFR	5,70%	56,60%	37,60%	18%	10%-25%
Cahors	ZC	Orange	16,50%	45,90%	37,20%	16%	25%-50%
Narbonne	ZC	Orange	6,40%	59,70%	33,70%	17%	25%-50%
Beaucaire	RIP	SFR	14,00%	53,50%	32,40%	0%	0%
Corbières	RIP	Emeraude THD	3,30%	67,20%	29,50%	0%	0%
Gaillac	RIP	SFR	16,70%	56,40%	26,60%	0%	0%
Alès	ZC	Orange	13,40%	60,10%	26,50%	7%	10%-25%
Foix	ZC	Orange	11,50%	62,20%	26,30%	12%	50%-80%
Figeac	RIP	Alliance Très Haut Débit (**)	14,20%	63,30%	21,30%	0%	50%-80%
Agde	ZC	SFR	13,20%	67%	19,80%	0%	0%-10%
Bagnols-sur-Cèze	ZC	SFR	13,80%	68,30%	17,90%	6%	10%-25%
Villefranche-de R	RIP	Alliance Très Haut Débit (**)	14,70%	71,40%	13,90%	0%	0%-10%
Millau	ZC	Orange	15,90%	69,80%	13,50%	8%	10%-25%
Toulouse	ZTD	Free, SFR, Orange	2,70%	6,30%	91,00%	56%	80%-100%
Montpellier	ZTD	Free, SFR, Orange	0,50%	2,60%	96,10%	68%	80%-100%

Source : ARCEP, calculs CRC

<https://cartefibre.arcep.fr/index.html?Ing=2.3&lat=46&zoom=5.5&mode=normal&legende=true&filter=true&trimestre=2019T1> et <https://observatoire.francethd.fr/>

* ZC : zone conventionnée (AMII)

** Filiale d'Orange

Annexe n° 3 : l'intercommunalité

Les seuils applicables aux communautés

L'appartenance à une catégorie d'EPCI est tributaire du respect de seuils démographiques que le législateur a introduit dans l'objectif de s'assurer que les communautés disposent d'une taille suffisante et qu'elles ne se réduisent pas à une simple adjonction de communes sans véritable centre urbain.

La loi NOTRÉ a laissé inchangé le seuil minimal de 50 000 habitants opposable aux communautés d'agglomération, à moins qu'elles ne comprennent le chef-lieu ou la commune la plus importante du département. Elle a même introduit une nouvelle souplesse lorsque la commune la plus peuplée est la commune-centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants.

En revanche, cette même loi a porté la taille minimale des communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants dans le but de faire coïncider les périmètres intercommunaux avec leur bassin de vie. Toutefois, une dérogation a été accordée dans les territoires peu denses et les zones de montagne, pour lesquels un seuil minimal de 5 000 habitants reste possible, ainsi que dans les EPCI de plus de 12 000 habitants issus d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et le 7 août 2015.

L'accroissement du seuil applicable aux communautés de communes introduit par la loi NOTRÉ vise à réduire le nombre de structures intercommunales et d'en rationaliser le périmètre en vue de simplifier l'enchevêtrement institutionnel de ce qu'il est convenu d'appeler le « mille-feuille territorial ». Toutefois, l'invocation fréquente des dispositifs dérogatoire fait que, à l'issue du processus de rapprochement engagé par la loi NOTRÉ, plus d'un quart des communautés de France demeurent en-deçà du seuil de 15 000 habitants.

Pour la mise en œuvre de ces dispositions, les préfets ont été momentanément dotés de pouvoirs exceptionnels leur permettant, dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), d'imposer le regroupement de communes au sein d'un même EPCI en passant outre un ou plusieurs votes contraires des assemblées délibérantes concernées.

Les modalités de répartition des sièges au conseil communautaire

Les sièges au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre sont répartis entre les communes en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sous réserve, toutefois, que toutes les communes disposent d'au moins un siège, qu'aucune n'en détienne plus de la moitié et que chaque commune ne dispose pas plus de sièges que de conseillers municipaux. Les règles en vigueur procurent ainsi aux maires la garantie de siéger au conseil communautaire s'ils le souhaitent¹¹⁸.

L'article L. 5211-6-1 du CGCT ménage, pour les communautés de communes et d'agglomération, la possibilité de conclure des accords locaux permettant d'accroître le nombre de sièges dans la limite de 25 % et de déroger au principe général d'égalité devant les suffrages. Le Conseil Constitutionnel a toutefois précisé, dans sa décision du 20 juin 2014 relative à la commune de Salbris, que, en-dehors de la garantie apportée aux communes d'être représentées par au moins une personne au conseil communautaire quelle que soit leur taille, les écarts de représentations des conseillers communautaires ne sauraient dépasser 20 % par rapport à la moyenne sous peine de porter atteinte à l'égalité devant les suffrages.

Le coefficient d'intégration fiscale

1. Usage :

Le CIF, qui rapporte les produits fiscaux de l'EPCI minorés des dépenses dites « de transfert » aux produits fiscaux du bloc communal et des syndicats intercommunaux, vise à évaluer la part des produits fiscaux qui a été communautarisée.

Son mode de calcul diffère légèrement selon la catégorie de communauté afin de prendre en compte les spécificités de leur régime fiscal respectif. Dans les deux cas, toutefois, les dépenses de transfert faisant l'objet d'une minoration sont les attributions de compensation (AC) ainsi que la moitié de la dotation de solidarité communautaire (DSC) versées par l'EPCI en année n-2. En présence d'AC versées par la commune au bénéfice de l'EPCI, dites négatives, le numérateur est majoré d'autant. Ces retraitements visent, d'une part, à neutraliser les flux de fiscalité entre les communes et leur groupement correspondant aux AC et, d'autre part, à ne pas pénaliser la mise en place d'un dispositif de solidarité.

¹¹⁸ En-dehors du cas exceptionnel où, dans une commune de 1 000 habitants et plus, le maire aurait été désigné parmi les conseillers municipaux non élus au conseil communautaire.

Le CIF entre dans les modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité. Le mécanisme du CIF a été complété, en 2019, par la mise en place d'un mécanisme de garantie de la dotation des communautés d'agglomération, sous réserve qu'elles atteignent un CIF plancher qui, pour cette première année, a été fixé à 35 %.

2. L'impact de l'élargissement des intercommunalités :

Le CIF de plusieurs EPCI des villes moyennes a nettement diminué en 2017 à la suite des élargissements opérés dans le cadre de la loi NOTRe. En particulier, les CIF des communautés d'Alès et d'Auch ont reculé respectivement de 17,4 et de 11,5 points de sorte qu'ils s'établissent désormais à 39,7 et 30,2 % alors qu'ils figuraient auparavant parmi les plus élevés¹¹⁹. Cette situation, qui n'est pas spécifique à l'Occitanie, place les EPCI qui ont connu une importante extension géographique, face à un effet ciseau : la contraction de leur dotation à la suite de celle de leur CIF intervient alors qu'ils doivent faire face à d'importantes dépenses pour étendre les politiques intercommunales et homogénéiser le niveau des services publics délivrés dans les territoires nouvellement intégrés.

Les EPCI dont le CIF est à la fois très élevé et en hausse sont ceux qui, dans un contexte de relative stabilité de leur périmètre, ont réussi à engager à la fois le transfert de nouvelles compétences et la mutualisation de leurs services. C'est le cas notamment des communautés des villes d'Albi, Cahors et Rodez, dont le CIF est supérieur à 48 % en 2017.

Cependant, la stabilité du périmètre intercommunal ne constitue pas une garantie d'intégration. Ainsi, des EPCI anciens, comme ceux de Castres-Mazamet ou de Lunel, dont le périmètre géographique a peu évolué depuis leur création, affichent un CIF limité, inférieur à 34 %, bien qu'ils disposent de compétences statutaires relativement étendues. Cette situation s'explique par le souci des acteurs de ne pas remettre en question des compromis historiques. Elle se traduit par une reconnaissance au cas par cas, le plus souvent de façon restrictive, des équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire.

3. Les leviers d'optimisation du CIF :

Pour améliorer leur CIF, les communes peuvent convenir, sous réserve de réunir la majorité qualifiée requise, d'opter pour une répartition dérogatoire du fonds de péréquation intercommunal (FPIC) – qui, contrairement à la DSC, n'est pas considérée comme une dépense de

¹¹⁹ Parmi les EPCI dont le périmètre s'est fortement élargi, seul celui de Gaillac a réussi à préserver son CIF grâce aux transferts de compétences de grande ampleur opérés dans les années qui ont précédé son élargissement.

transfert. Elles peuvent aussi choisir de minorer leur AC en contrepartie de fonds de concours, qui n'entrent plus, depuis le 1er janvier 2005, dans le calcul du CIF et qui peuvent au surplus être versés en fonctionnement pour neutraliser certaines charges d'un équipement. Les communes peuvent enfin mettre en place des services mutualisés dont le coût est retranché de leur AC.

Ces leviers d'optimisation du CIF sont systématiquement abordés dans les pactes fiscaux et financiers des EPCI, quand ils n'en constituent pas l'unique contenu.

La neutralisation au coût historique des compétences transférées dans les attributions de compensation (AC)

Le mécanisme des AC, introduit par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite ATR, a pour objet de garantir la neutralité des transferts de ressources opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de fiscalité professionnelle unique ainsi que lors de chaque transfert de compétences opéré avec ses communes membres.

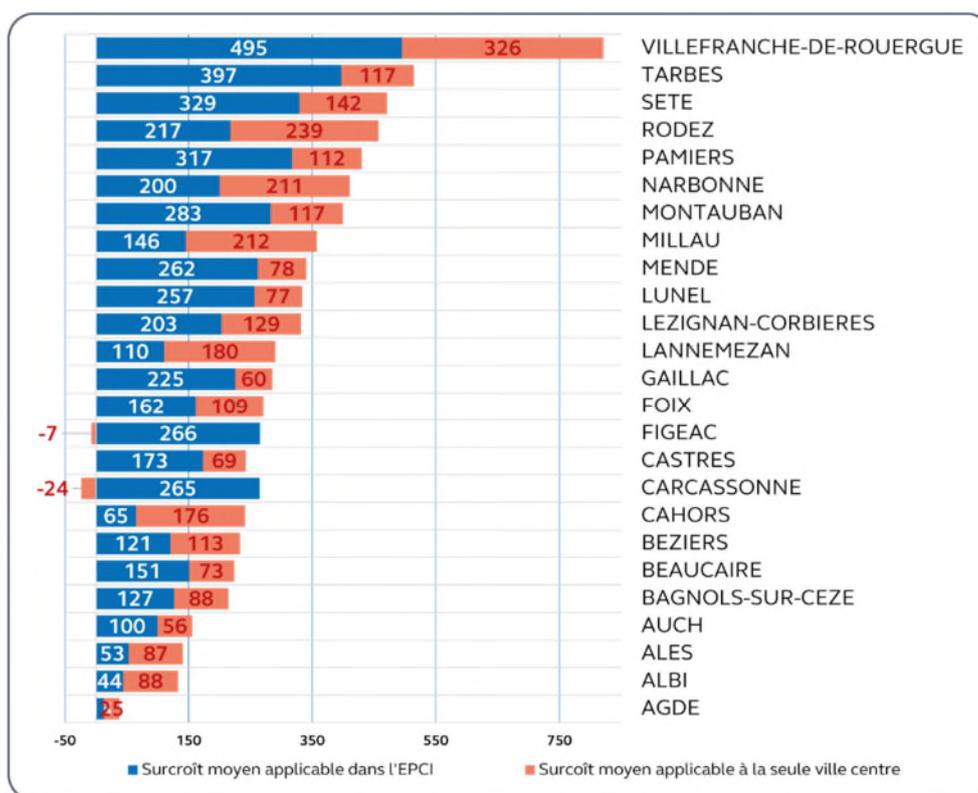
En vertu de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, les charges transférées sont évaluées, après déduction des ressources qui leur sont rattachées, au regard soit du budget précédant l'année du transfert, soit des comptes administratifs des exercices antérieurs. Dans le cas d'un équipement, l'évaluation est réalisée selon la méthode du coût moyen annualisé, lequel intègre son coût de réalisation et d'acquisition, charges financières incluses.

Le principe de neutralisation des charges au coût historique se traduit par le report, sur l'AC de la commune, des charges correspondant aux compétences transférées. Il a donc pour effet de laisser à la commune l'intégralité des charges de centralité qu'elle assumait avant le transfert. En revanche, en l'absence de revalorisation ou d'indexation du montant de l'AC, qui sont interdites, le surcroît de charges lié à la compétence transférée est assumé par l'EPCI.

Par conséquent, l'effet de la communautarisation d'une compétence ou d'un équipement sur les charges de centralité est circonscrit au solde net du surplus de charges constaté postérieurement au transfert. Ce dernier peut toutefois se révéler important lorsque le service public transféré est enrichi ou étendu sur le territoire intercommunal par décision du conseil communautaire. C'est fréquemment le cas des équipements culturels et sportifs qui, une fois transférés, voient leur amplitude horaire et leurs publics s'élargir.

Annexe n° 4 : analyse financière

Graphique n° 16 : surcroît de fiscalité prélevée par habitant dans les villes-centres par rapport à la moyenne nationale

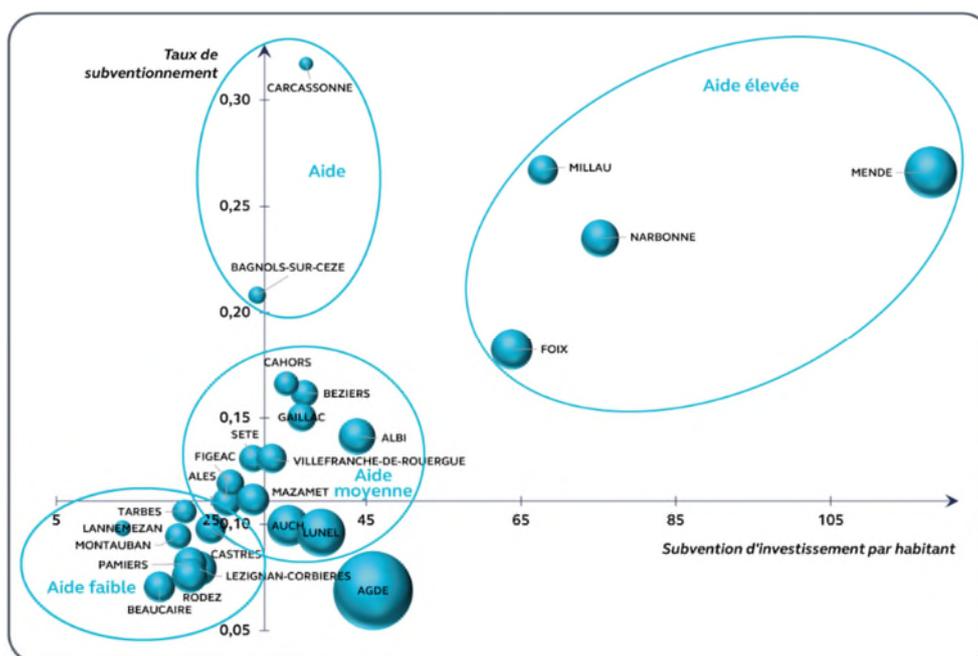


Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Note : Ce graphique représente le surcroît de fiscalité acquittée par les habitants des villes-centres et des autres communes membres de leur groupement par rapport à la moyenne des taux nationaux appliqués à leurs bases fiscales.

Pour les habitants de la ville-centre, ce surcroît de fiscalité se calcule en retranchant le potentiel fiscal trois taxes au produit de l'effort fiscal trois taxes. Il permet d'apprécier le produit dégagé par le surplus de taux voté par la commune lorsqu'il est appliqué à ses bases fiscales. Pour apprécier le surcroît de fiscalité appliqué aux habitants des autres communes-membres, le même calcul est effectué à partir du produit et du potentiel fiscal trois taxes agrégé minorés de ceux de la ville-centre.

Graphique n° 18 : les subventions d'investissement reçues de 2013 à 2018



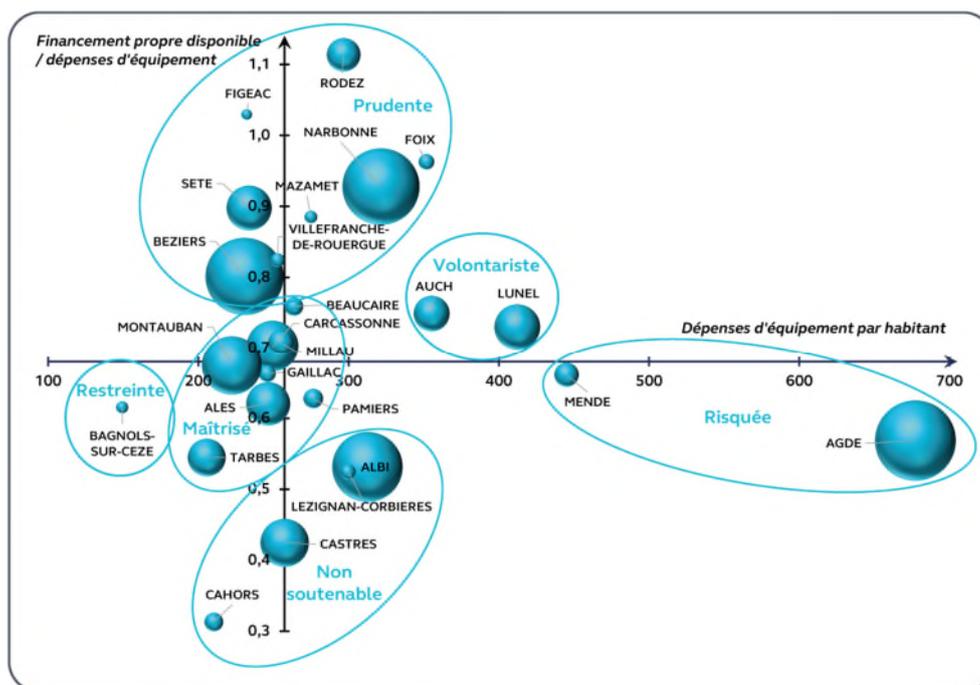
Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Note : Ce graphique permet de positionner les villes moyennes en fonction, d'une part, du montant cumulé des subventions d'investissement perçues de 2013 et 2018 rapporté au nombre d'habitant, et, d'autre part, le taux de subventionnement, qui est calculé en rapportant ce même cumul au total des dépenses d'équipement constatées sur cette période. Les axes se croisent aux valeurs médiane de l'échantillon. La taille des bulles représente le montant cumulé des subventions perçues en valeur absolue.

Les villes moyennes figurant en haut à droite ont bénéficié à la fois d'un taux et d'un montant d'investissement par habitant élevés. À l'inverse, celles en bas à gauche ont eu le moins d'aide tandis que celles au centre ont reçu une aide médiane.

En dépit d'un volume important de subventions perçues, la ville d'Agde ressort avec un taux limité qui s'explique par un effort exceptionnellement soutenu d'investissement. Les deux villes de Bagnols-sur-Cèze et de Carcassonne présentent un profil spécifique, caractérisé par un taux de subventionnement élevé mais un montant par habitant médian, qui reflète une politique d'investissement ciblée sur les opérations aidées.

Graphique n° 19 : des dépenses d'équipement inégalement financées

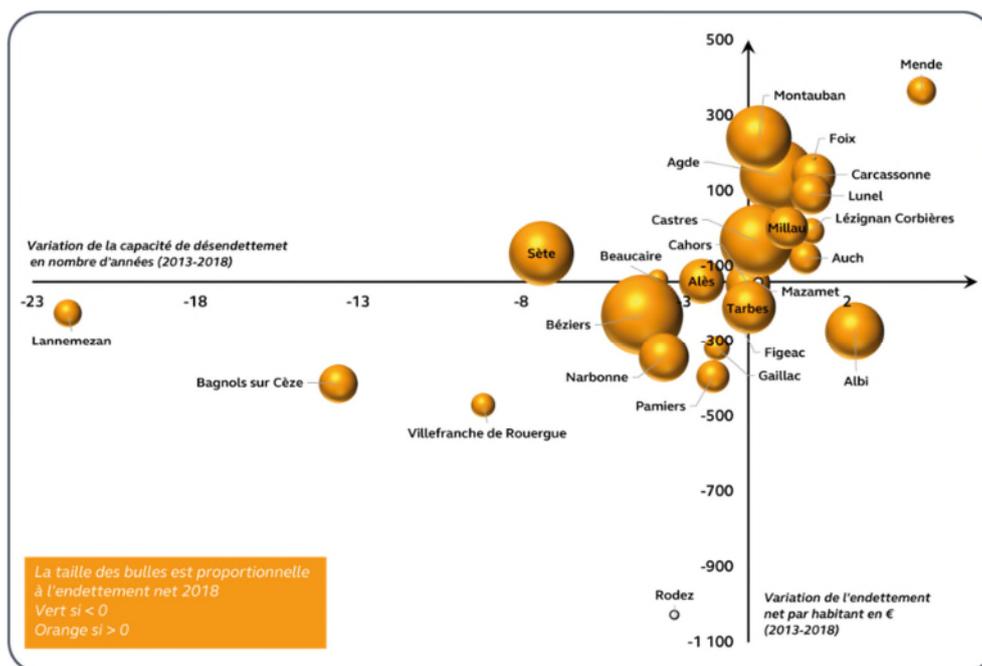


Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Note : Ce graphique permet de positionner les villes moyennes en fonction des dépenses d'équipement par habitant et de leur couverture par des ressources propres en cumul sur la période. Les axes se croisent aux données médianes du panel et la taille des bulles représente le volume cumulé des dépenses d'équipement. S'ils sont pris en compte dans l'analyse, les remboursements anticipés n'ont en revanche pas été retraités de la représentation graphique.

Plusieurs ensembles homogènes se détachent. Les politiques d'investissement volontaristes et risquées des villes d'Agde et de Mende se différencient de celles d'Auch et de Lunel qui, bien que soutenues, n'ont pas pour effet de dégrader leurs ratios d'endettement. À l'inverse, les quatre villes figurant en bas ont une politique d'investissement qui, sans être excessive au regard du taux d'effort par habitant, a pour effet d'accroître leur dette, voire de fragiliser leurs équilibres budgétaires. Les villes situées au centre du graphique déploient une stratégie de stabilisation budgétaire, tandis que celles figurant en haut ont une politique de consolidation conduisant à un désendettement.

Graphique n° 20 : un effort de consolidation budgétaire d'ampleur inégale

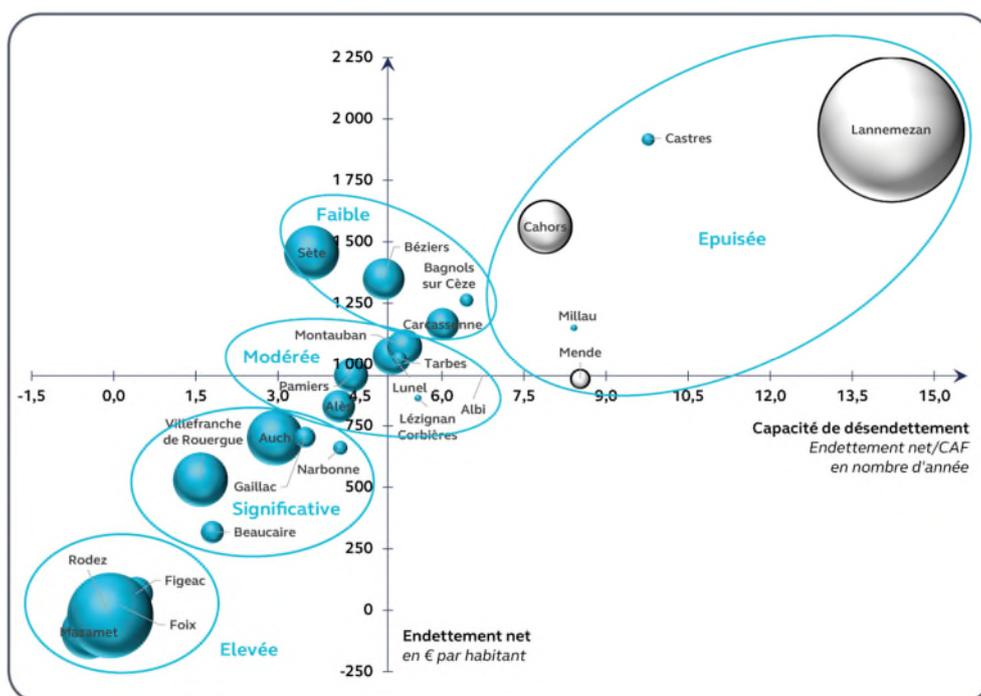


Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Note : Ce graphique permet de représenter les villes moyennes selon la politique budgétaire qu'elles ont menée de 2013 à 2018 en les positionnant en fonction de la variation de leur capacité de désendettement en abscisses et de la variation de leur endettement net par habitant en ordonnées. Les axes se croisent aux valeurs médianes de l'échantillon. La ville de Lannemezan est hors cadre compte tenu de l'ampleur de sa dette.

Cinq ensembles se détachent. Les villes qui ont suivi une politique de rigueur ou de consolidation budgétaire sont situées en bas à gauche du graphique. Les villes qui ont stabilisé leur encours net figurent au croisement des axes. Enfin, sont représentées en haut à droite les villes qui ont engagé une politique d'investissement ambitieuse qui, selon son ampleur, les expose davantage.

Graphique n° 21 : la reconstitution de la capacité d'endettement

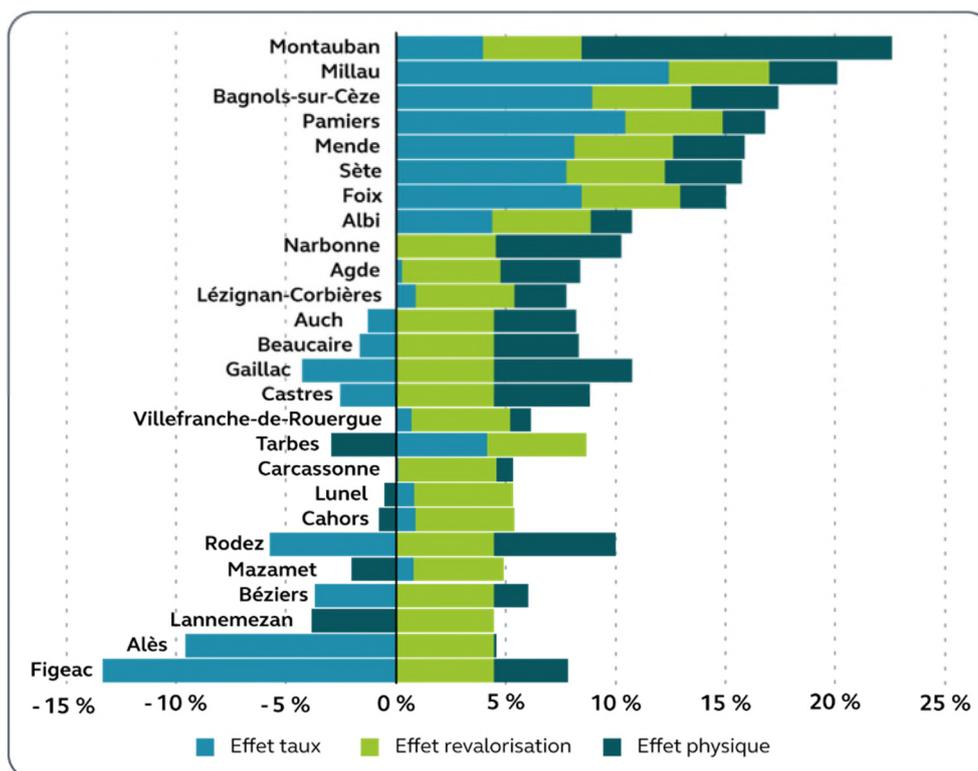


Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Note : Ce graphique permet de positionner les villes moyennes selon les marges de manœuvre dont elles disposent pour accroître leur encours net de dettes au regard de leur situation financière à fin 2018 appréciée à partir du niveau d'endettement net par habitant représenté en ordonnées et de leur capacité théorique de désendettement en abscisses. L'appréciation de ces marges de manœuvre ne prend pas en compte le profil d'amortissement de leurs emprunts (cf. infra).

De cette représentation graphique, cinq groupes se détachent au nombre desquels figurent, en bas à gauche, les villes désendettées qui disposent d'importantes marges de manœuvre, tandis que les villes lourdement endettées, qui ont épuisé leur capacité d'endettement, figurent en haut à droite.

Graphique n° 22 : contribution des effets taux et base à l'évolution du produit fiscal trois taxes entre 2013 et 2018



Source : Anafi d'après les comptes de gestion

**Tableau n° 5 : les performances financières annuelles
des villes-centres de l'échantillon**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
en milliers d'euros								
Produits de gestion	995 809	988 809	1 009 812	998 603	1 001 221	1 018 667	1 029 362	7 042 283
- Charges de gestion	825 599	831 736	828 557	816 473	828 896	830 589	845 641	5 805 490
= Excédent brut de fonctionnement	170 209	157 073	181 255	182 131	174 325	188 079	183 721	1 236 793
+/- Résultat financier	-29 724	-30 950	-28 328	-25 881	-23 590	-21 368	-21 690	-181 533
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics, industriels et commerciaux	4 074	4 364	5 089	5 041	5 544	4 846	5 232	34 190
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-253	-170	-156	-158	-128	2 043	-276	902
+/- Autres produits et charges excep. réels	-230	5 418	2 249	8 406	-2 402	2 843	4 659	20 942
= Capacité d'autofinancement brute	135 928	127 007	149 932	159 455	142 659	166 751	161 183	1 042 915
- Annuité en capital de la dette	96 547	104 340	94 565	95 643	103 574	99 780	105 110	699 579
= CAF disponible (A)	39 381	22 667	55 347	63 812	39 085	66 970	56 073	343 335
TILE et taxe d'aménagement	4 171	5 209	7 131	6 305	6 072	7 017	6 194	42 098
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	30 350	36 274	34 094	18 338	24 305	30 562	38 551	212 472
+ Subventions d'investissement reçues	32 972	29 898	28 635	23 414	17 367	41 415	49 645	223 346
+ Fonds affectés à l'équipement	12 372	11 581	10 231	11 367	13 360	13 162	11 644	83 715
+ Produits de cession	22 716	19 427	15 434	20 691	28 152	21 558	20 043	148 021
+ Autres recettes	1 141	172	425	5 173	1 537	3 018	257	11 723
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	103 722	102 560	95 950	85 287	90 793	116 732	126 333	721 377
= Financement propre disponible (A+B)	143 103	125 227	151 297	149 099	129 878	183 702	182 406	1 064 712
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. Ix en règle)</i>	<i>53,9%</i>	<i>63,3%</i>	<i>103,4%</i>	<i>90,2%</i>	<i>59,9%</i>	<i>68,8%</i>	<i>60,7%</i>	<i>68,2%</i>
- Dépenses d'équipement (y.c. travaux en règle)	265 743	197 958	146 367	165 235	216 908	267 127	300 691	1 560 028
Dépenses d'équipement/hab en €	359	267	197	221	290	356	401	299
- Subventions d'équipement (y.c. en nature)	17 914	28 828	18 639	35 384	10 264	15 360	19 423	145 872
- Autres dépenses d'inv. nettes	-5 538	-11 607	572	-15 867	3 852	7 501	-4 864	-25 951
+/- Solde des opérations pour comptes de tiers net des reprises sur excédents capitalisés	-538	-843	411	614	53	-22	354	-784
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-135 563	-90 795	-13 945	-35 039	-101 093	-106 307	-134 032	-616 774
Nouveaux emprunts de l'année (y compris réaménagement)	117 083	97 641	58 371	64 857	80 372	106 167	120 614	645 104
Variation du fonds de roulement net global	-18 480	6 846	44 426	29 818	-20 721	-140	-13 418	28 330

Source : CRC Occitanie - ANAFI d'après comptes de gestion

Annexe n° 5 : liste des personnes rencontrées

ACTEURS PUBLICS ETATIQUES

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- Direction générale des collectivités locales (DGCL)
- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Occitanie

Ministère de l'intérieur

- Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), sous-direction de l'administration territoriale
- Préfecture de région Occitanie
- Préfectures des départements de l'Hérault, de l'Aveyron, du Lot et de la Lozère

Ministère de l'action et des comptes publics

- Direction régionale des finances publiques (DGFIP) d'Occitanie
- Directions départementales des finances publiques de la Lozère et de l'Hérault
- Insee, direction régionale Occitanie

Ministère de l'économie et des finances

- Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

Ministère de la transition écologique et solidaire

- Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports

- Rectorat de l'académie de Montpellier

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

- Université de Montpellier
- Institut national universitaire Champollion, Albi
- IUT de Béziers
- CROUS de Montpellier

Ministère de la culture

- Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) d'Occitanie

Ministère des solidarités et de la santé

- Agence régionale de santé (ARS) d'Occitanie

Caisse des dépôts et consignations**AUTRES ACTEURS PUBLICS**

Région Occitanie : direction générale des services ; direction générale développement économique, innovation et agriculture ; direction générale aménagement durable, mer, transports et mobilité

AD'OCC, agence de développement économique de la région Occitanie

Conseil économique, social et environnemental régional d'Occitanie

Départements de la Lozère, de l'Ariège, du Tarn, de l'Hérault et du Tarn-et-Garonne : direction générale des services

Chambre de commerce et d'industrie régionale d'Occitanie

Chambres de commerce et d'industrie territoriales du Lot, de l'Aude, de l'Ariège, de la Lozère et de l'Aveyron

Établissement public foncier (EPF) Occitanie

AUTRES ACTEURS

Assemblée des communautés de France

Villes de France

PROCOS, fédération pour la promotion du commerce spécialisé

La Cour a en outre échangé avec des acteurs du monde de la recherche des universités de Bordeaux, Grenoble Alpes, Montpellier et Toulouse 2, de l'institut national universitaire Champollion à Albi et de l'ESSEC. Elle a également interrogé plusieurs consultants spécialisés (Solutio2, Acadie conseil, Studio Mundis, Atelier des territoires).

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	143
Réponse du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	148
Réponse du président de France urbaine	149
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	150
Réponse commune du maire de la commune d'Agde et du président de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée	155
Réponse de la maire de la commune d'Albi	159
Réponse du maire de la commune de Béziers.....	159
Réponse du maire de la commune de Carcassonne	163
Réponse du maire de la commune de Figeac	168
Réponse du maire de la commune de Foix	168
Réponse du maire de la commune de Lunel	171
Réponse du maire de la commune de Mende	172
Réponse commune de la maire de la commune de Montauban et de la présidente de la communauté d'agglomération du Grand Montauban ...	173
Réponse commune du maire de la commune de Pamiers et du président de la communauté de commune des portes d'Ariège Pyrénées	174
Réponse du maire de la commune de Rodez	175
Réponse commune du maire de la commune de Sète et du président de la communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée.....	178
Réponse du maire de la commune de Tarbes.....	185
Réponse du maire de la commune de Villefranche-de-Rouergue.....	186
Réponse de la présidente du conseil départemental de l'Ariège	188
Réponse du président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées ...	190
Réponse du président du conseil départemental de l'Hérault	191
Réponse de la présidente du conseil départemental des Pyrénées-Orientales.....	191
Réponse du président du conseil départemental du Tarn.....	193
Réponse du président de la Métropole Montpellier Méditerranée	194
Président de la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée	195

Réponse du président de Toulouse Métropole.....	199
Réponse du président de la communauté d'agglomération Carcassonne Agglo	200
Réponse commune du maire de la commune d'Alès et du président de la communauté d'agglomération d'Alès.....	204
Réponse du président de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération	208

Destinataires n'ayant pas d'observation

Maire de la commune d'Auch
Maire de la commune de Bagnols-sur-Cèze
Maire de la commune de Cahors
Maire de la commune de Castres
Maire de la commune de Gaillac
Maire de la commune de Lézignan-Corbières
Maire de la commune de Mazamet
Maire de la commune de Millau
Maire de la commune de Narbonne
Président du conseil départemental de l'Aude
Présidente du conseil départemental de la Lozère
Président du conseil départemental du Gard
Président du conseil départemental du Gers
Président du conseil départemental du Lot
Président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne
Président de la communauté d'agglomération de Castres Mazamet
Présidente de la communauté d'agglomération Grand Albigeois
Président de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien
Président de la communauté d'agglomération du Grand Cahors
Président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne
Président de la communauté d'agglomération Grand Auch Cœur de Gascogne

Président de la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes
Président de la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées
Président de communauté de commune Beaucaire Terre d'Argence
Président de la communauté de commune Millau Grands Causses
Président de la communauté de commune Cœur de Lozère
Président de la communauté de commune du Pays de Lunel
Président de la communauté de commune Région Lézignanaise Corbières et Minervois
Président-directeur général de Figeac Aéro

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des communautés de France (AdcF)
Président de l'Association des maires de France (AMF)
Maire de la commune de Beaucaire
Maire de la commune de Lannemezan
Président de l'Association des départements de France (AdF)
Président du conseil départemental de l'Aveyron
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Président de la communauté d'agglomération de Gaillac-Graulhet
Président de la communauté de commune du Plateau de Lannemezan
Président de la communauté de commune Ouest Aveyron Communauté
Président de l'association du dialogue métropolitain de Toulouse

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le rapport public thématique relatif aux villes moyennes en Occitanie appelle de ma part les observations suivantes.

Traitant des marges de manœuvre financières à consolider, la Cour propose de compléter les données devant figurer de manière obligatoire dans les rapports d'orientation budgétaire avec la mention du montant d'autofinancement disponible, une mise en perspective pluriannuelle et un ratio portant sur le financement propre disponible (recommandation n°1).

Les articles L. 2312-1 et D.2312-3 du CGCT précisent pour le bloc communal les dispositions relatives au contenu, aux modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire. Pour les communes d'au moins 3 500 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, ce rapport doit notamment comporter les orientations budgétaires envisagées concernant l'évolution prévisionnelle des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, ainsi que la présentation des engagements pluriannuels. Ces orientations permettent d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et d'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Le cadre actuel impose ainsi déjà une mise en perspective de l'autofinancement prévisionnel qui doit permettre aux assemblées délibérantes de débattre des orientations budgétaires. Il est naturellement possible aux exécutifs locaux de présenter un ratio portant sur le financement propre disponible. J'ajoute toutefois que la stabilisation du contenu du rapport d'orientation budgétaire me semble devoir être privilégiée afin de laisser une certaine souplesse aux exécutifs locaux.

Le cadre actuel fixé par l'article D. 2312-3 du CGCT est assez souple pour concilier la présentation des engagements pluriannuels avec celle des ratios d'autofinancement (épargne brute, épargne nette). En outre, il est particulièrement difficile de définir un seuil opposable, du fait notamment du contexte propre à chaque collectivité, des opérations qu'elle engage et des conditions et niveaux d'endettement. Dès lors, il ne me semble pas nécessaire de rendre prescriptif le seuil proposé, ce ratio gardant sa pertinence dans une approche individuelle laissée à l'appréciation de chaque collectivité.

Dans le cadre du chapitre II qui analyse la dynamique intercommunale, la recommandation n°4 propose d'engager une réflexion pour instaurer, dans le cadre des pactes financiers et fiscaux, un principe

de solidarité financière susceptible d'être engagé en cas de déséquilibre budgétaire ou d'insolvabilité de l'une des parties.

La « solidarité » est certes au fondement de la coopération intercommunale, dont l'article L.5210-1 du CGCT indique qu'elle est fondée « sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Toutefois, ce principe de solidarité financière qui se traduit par des flux financiers spécifiques (comme la dotation de solidarité communautaire ou des fonds de concours) doit être mis en regard de la libre administration et de l'autonomie de gestion de chaque commune et des décisions prises par les exécutifs locaux. C'est donc avec prudence que doit être utilisée la notion de responsabilité partagée au sein d'un ensemble intercommunal, celui-ci se définissant d'abord comme un espace d'élaboration de projets communs fondés sur la libre volonté des parties.

La Cour estime d'autre part que le périmètre des EPCI et celui des bassins de vie ne coïncident pas toujours. La recomposition du paysage intercommunal a en effet vu augmenter le nombre d'EPCI dont la population est faiblement polarisée sur la ville-centre. L'ajout de communes peu peuplées à des intercommunalités existantes a fait émerger des EPCI « ruralo-urbains » aux enjeux hétérogènes. Je rappelle que les arrêtés préfectoraux de modification des périmètres des EPCI à fiscalité propre, pris dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, devaient respecter les orientations définies par le III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), à savoir notamment :

- un seuil de population obligatoire ;*
- la cohérence spatiale des établissements au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ;*
- l'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale ;*
- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes.*

Ainsi, le bassin de vie n'est qu'un critère parmi d'autres à prendre en compte pour la définition des périmètres des EPCI à fiscalité propre.

La Cour mentionne aussi, concernant les périmètres, que la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, en permettant aux communes de se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer

à un autre EPCI, risque de faire perdre de la cohérence à la carte de l'intercommunalité au profit de considérations particulières.

Il faut préciser que la nouvelle procédure dite de « retrait dérogatoire » prévue par l'article L. 5216-11 du CGCT, étend aux communautés d'agglomération la procédure qui existait déjà pour les communautés de communes. Elle peut au contraire permettre, au cas par cas, un réexamen des périmètres issus des schémas départementaux de coopération intercommunale, lorsque ceux-ci n'ont pas donné pleine satisfaction. En tout état de cause, le représentant de l'État dans le département dispose d'un pouvoir d'appréciation pour donner suite ou non à la demande de retrait, et la commission départementale de coopération intercommunale est également consultée.

La Cour constate également un affaiblissement administratif des villes moyennes, centre de l'intercommunalité. Le poids de leurs représentants a diminué au sein du conseil communautaire, les villes les plus importantes étant pénalisées, ce qui accentue les difficultés pour construire un projet intercommunal.

Il existe à ce jour au contraire une demande récurrente de certains élus de voir les petites communes mieux représentées au sein des EPCI à fiscalité propre. Néanmoins, la majorité qualifiée permettant l'adoption d'un accord local en vue de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale des communes membres (2° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT). Ainsi, les communes les plus importantes ont la possibilité de s'opposer à une répartition des sièges qui leur serait trop défavorable, étant entendu que conformément au e) du 2° de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, la part de sièges attribuée à chaque commune ne peut, sauf exception, s'éloigner de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres conformément à la jurisprudence constitutionnelle.

Concernant les compétences, la Cour considère que la définition des compétences des EPCI à fiscalité propre est trop restrictive, en lien avec la définition de l'intérêt communautaire, ce qui rend difficile le déploiement de politiques cohérentes. La Cour estime que la loi « engagement et proximité » a renforcé cette dispersion en donnant la possibilité à l'EPCI de confier la gestion de certains équipements ou services à une ou plusieurs communes membres. C'est pourquoi la recommandation n°5 de la Cour consiste à « Adopter une définition objective de l'intérêt communautaire afin de transférer aux EPCI

l'ensemble des équipements afférents aux compétences qui leur sont dévolues, sauf dérogations prévues par la loi. ».

La définition de l'intérêt communautaire relève de la compétence des EPCI à fiscalité propre, puisque cette définition intervient suite à la délibération de l'organe délibérant. La modulation de l'exercice d'une compétence à l'intérieur du périmètre de l'EPCI n'est possible qu'à l'égard des compétences obligatoires et optionnelles pour lesquelles le législateur a expressément prévu un tel intérêt.

La définition de l'intérêt communautaire fait intervenir des critères objectifs. Ces critères peuvent par exemple être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots, de logements...) voire géographiques. Ils peuvent également être qualitatifs, sous réserve d'un énoncé objectif et précis.

L'intérêt communautaire permet de tracer, dans un souci de lisibilité pour certaines compétences définies par la loi, les axes d'intervention de la communauté. Il s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. C'est le moyen de maintenir au niveau communal des compétences de proximité et de transférer à l'EPCI les missions, qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale.

L'article 13 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a supprimé la catégorie des compétences optionnelles pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Celles-ci continuent désormais d'exercer, à titre supplémentaire, les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel au 30 décembre 2019. S'il est souhaité au plan local que certaines de ces compétences soient restituées aux communes, il conviendra alors d'appliquer les conditions prévues par le nouvel article L. 5211-17-1 du CGCT, qui prévoit une procédure de restitution de compétences supplémentaires. Les anciennes compétences optionnelles, devenues facultatives, voient néanmoins leur intitulé maintenu, et, en l'absence de restitution, elles restent soumises, le cas échéant, à la définition d'un intérêt communautaire.

Le maintien des intitulés de ces anciennes compétences optionnelles permet de conserver des blocs de compétences homogènes, faisant référence dans la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques. Dans tous les cas, la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain emporte des conséquences importantes. En vertu du principe d'exclusivité, si la commune transfère sa compétence à l'EPCI par exemple en matière

de construction et de gestion des équipements sportifs et culturels, elle ne pourra plus en être gestionnaire.

La Cour relève aussi que les communes classées stations de tourisme peuvent conserver la compétence de la promotion du tourisme, dont fait partie la création d'offices du tourisme dévolue de droit aux EPCI à fiscalité propre. La loi « engagement et proximité » a pérennisé la possibilité de conserver ou de retrouver par délibération cette compétence pour des communes classées stations de tourisme au sein de communautés de communes ou de communautés d'agglomération et offert la possibilité aux communes touristiques (qui ne sont donc pas devenues des stations classées) de retrouver la compétence dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement public.

La Cour souligne qu'une définition objective de l'intérêt communautaire permettrait de transférer aux EPCI l'ensemble des équipements touristiques afférents à la compétence. Or, il doit être rappelé que les équipements touristiques, de même que la fiscalité locale en matière de tourisme, relèvent de la compétence partagée entre les collectivités au sens du L. 1111-4 et non de la compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre sur la promotion du tourisme.

Dans les développements qu'elle consacre aux politiques de soutien dans les territoires, la Cour considère que les leviers utilisés par les villes de l'échantillon et leurs EPCI pour renforcer leur attractivité sont de portée souvent limitée, et que les dispositifs de soutien proposés par leurs partenaires institutionnels souffrent d'un manque de coordination. La Cour préconise par ailleurs dans sa recommandation n° 9 d'intégrer les actions en faveur des villes moyennes dans le prochain contrat de plan État-région afin de coordonner les interventions de l'État avec celles de la région en les ciblant sur les villes moyennes dont la situation financière le requiert.

Dans le cadre de l'élaboration de la prochaine génération de contrats de plan État-régions (CPER) 2021-2027, les pré-mandats de négociation adressés aux préfets de région le 7 février 2020 comprennent des mesures s'inscrivant pleinement dans cette recommandation. Les programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) tels que « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » - ciblés respectivement sur les villes moyennes et celles de moins de 20 000 habitants - sont mentionnés au sein du volet territorial, dans l'objectif d'une contractualisation permettant de mieux coordonner les actions de l'État et des régions à destination des villes moyennes. Toutefois, si la contractualisation dans le futur CPER de ce type d'actions est souhaitable, il y a lieu de noter qu'il reviendra in fine au préfet de région et au président du conseil régional de faire le choix de les

contractualiser ou non dans le CPER 2021-2027, dans le respect de la démarche ascendante et différenciée d'élaboration des contrats permettant de prendre en compte les besoins et spécificités régionales.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE
NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT)**

Nous tenons à remercier la Cour des comptes pour la qualité et l'exhaustivité du diagnostic proposé sur les villes moyennes de la région Occitanie. Des constats extrêmement utiles à l'action de l'État dans la région, et notamment à l'action de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, y sont dressés. Nous notons en particulier la réflexion sur les disparités fiscales entre les villes-centres et leurs périphéries, qui fait écho aux travaux de prospective ainsi qu'aux programmes nationaux de l'Agence visant à renforcer les centralités.

En cette période de réflexion sur la place de l'État et des territoires, nous partageons également les termes du rapport de la Cour selon lesquels celui-ci demeure, « de loin, le premier soutien financier à l'investissement public des communes (32,5 % des subventions perçues) et de leurs EPCI (40,4 %) ».

Nous partageons le constat de la Cour sur l'existence de politiques sectorielles parfois en silo mais en soulignant davantage le caractère précisément intégrateur, transversal, multithématique et interministériel du programme national Action Cœur de Ville.

Plus spécifiquement, nous avons conscience de la nécessité de renforcer l'articulation des dispositifs ANRU et ACV, dont les gouvernances locales et les pilotages sont parfois disjoints sur des périmètres qui, pourtant, peuvent se recouper partiellement ou totalement.

Nous partageons également le constat d'un manque d'une culture de l'évaluation des politiques urbaines et territoriales au niveau local (et parfois national) et nous sommes heureux d'annoncer qu'un important dispositif d'évaluation, à la fois national piloté par la direction du programme ACV au sein de l'ANCT, et local par la mise à disposition d'outils pour les collectivités du programme, sera finalisé cet été. Son envergure et son caractère très novateur devrait en faire un outil de référence pour mieux mesurer, dans la durée, l'impact d'une politique publique majeure qui concerne de nombreux acteurs.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires apporte son soutien aux recommandations de la Cour concernant la modulation de la TASCOM

pour permettre le maintien ou le développement du commerce en centre-ville (recommandation n°6) ; concernant la prise en compte des villes moyennes et des centre-ville dans les prochains Contrats de plan État-Région (recommandation n°9), nous l'avons bien incluse dans le cadre de la négociation en cours des projets de CPER entre préfets de région et exécutifs régionaux.

Quelques précisions méritent enfin d'être apportées :

- *Actualisation des engagements financiers d'Action Cœur de Ville en Occitanie : au premier trimestre 2020, ces engagements totaux étaient de 165,8 millions d'euros. Dont 25,2 de l'État, 75, 8 de la Caisse des dépôts et Consignations, 28,7 du groupe Action Logement, 33 millions de l'Agence nationale de l'Habitat.*
- *La Cour relève que les engagements financiers d'ACV sont apportés sans analyse de la situation financière des collectivités. Il s'agit là d'un choix opéré par le Gouvernement qui a souhaité que le programme soit universel et non correctif, qu'il s'adresse à toutes les villes moyennes françaises et pas seulement à celles en difficulté. L'objectif est le développement durable des villes moyennes pour les rendre plus visibles et attractives, pas un plan sectoriel réduit à quelques critères. En outre, aucun scénario contrefactuel ne permet de prouver que les projets qui étaient planifiés ou au stade de l'élaboration dans les villes ayant une bonne santé financière, auraient pu voir le jour sans le soutien financier du programme.*

ACV, comme les ORT plus largement, nécessitent obligatoirement un engagement conjoint ville centre et EPCI afin que les politiques publiques locales convergent enfin vers le renforcement des fonctions de centralité, ce qui n'était pas toujours la priorité. Après des décennies d'étalement urbain incontrôlé, c'est donc une grande avancée pour plus de cohérence territoriale

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE

Eu égard au fait que, d'une part, France urbaine souscrit très largement aux analyses développées dans le projet de rapport, ainsi qu'à la grande majorité des recommandations formulées, et que, d'autre part, le contexte particulier de campagne électorale complexifie le processus de formalisation d'un courrier « officiel », c'est au travers de ce mail que France urbaine fait le choix de formuler, de façon synthétique, quelques observations.

- *Nous nous félicitons des analyses (pages 50-52 notamment) visant à exprimer le bien fondé d'un renforcement de la solidarité financière intercommunale et une plus grande cohérence des politiques financière et fiscales menées au sein d'un même territoire intercommunal (et les recommandations correspondantes : n°2, n°3, n°5, n°6, n°11 notamment).*
- *De ce fait, et étant donné le constat (pages 62-65) selon lequel la surreprésentation des plus petites communes dans la gouvernance intercommunale est un handicap, il nous aurait semblé pertinent que le rapport propose une recommandation en faveur de la remise en question des règles actuelles de représentation ou, à défaut, en faveur d'une action plus volontariste de l'État en faveur des communes nouvelles.*
- *Nous prenons acte du fait que les politiques « d'Alliance des territoires » (coopération interterritoriale) initiées par les métropoles de Montpellier et de Toulouse paraissent encore émergentes (« il est encore trop tôt pour en évaluer les retombées » page 92). Ainsi que des travaux en cours menés conjointement avec l'ANCT l'illustreront très prochainement, leur montée en puissance depuis 2 ans est néanmoins notable.*

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

La Cour des Comptes a établi un rapport public thématique sur les villes moyennes en Occitanie en s'appuyant notamment sur le contrôle par la Chambre Régionale des Comptes Occitanie de 26 communes de la région et dans 12 cas de leur EPCI d'appartenance. Dans ce cadre, des échanges avec les services de la Région ont notamment permis de préciser l'action régionale menée en partenariat et au bénéfice de ces territoires, acteurs majeurs du développement économique durable de la région Occitanie.

En effet, la Région Occitanie a mis en place une politique contractuelle volontariste et partenariale au service de tous ses territoires en engageant mi-2017 une nouvelle génération de politiques territoriales pour la période 2018-2021 qui a donné lieu à ce jour à la signature de 56 Contrats Territoriaux Occitanie couvrant l'intégralité du territoire régional (avec les 2 Métropoles, les 22 communautés d'agglomération et urbaine, et 32 territoires ruraux), de 319 contrats Bourgs-Centres (avec les petites villes, les bourgs ruraux ou péri-urbains), de 40 contrats Grands

sites d'Occitanie et de 39 contrats Politique de la ville (concernant 105 quartiers).

Chef de file de l'aménagement du territoire, la Région a piloté une démarche commune destinée à encourager et accompagner le développement et la vitalité de des territoires grâce à des dispositifs spécifiques d'aides aux communes et aux intercommunalités, articulée autour de deux principes :

- *une contractualisation avec l'ensemble des territoires de projets fondée sur une approche partagée et concertée des enjeux de développement propres à chaque territoire ;*
- *une approche globale et coordonnée des différents dispositifs, avec notamment un accompagnement des fonctions de centralité.*

Ainsi concernant les villes moyennes, la Région a développé une politique en faveur des villes universitaires d'équilibre (avec par exemple le fléchage d'au moins 30% des crédits dévolus à l'enseignement supérieur dans le CPER Midi-Pyrénées 2014-2020, ou encore récemment avec le positionnement de la Région Occitanie comme expérimentatrice pour les campus connectés) ; la Cour souligne d'ailleurs page 22 que des « établissements d'enseignement supérieur sont implantés dans 21 villes du panel et accueillent plus de 24 000 étudiants, essentiellement pour des formations courtes qui facilitent l'accès des jeunes à l'enseignement supérieur, à un coût inférieur à celui des métropoles ». Elle a aussi mis en place une politique en faveur des Pôles d'échange multimodaux, et soutient les grands équipements notamment au travers des contrats Bourgs-Centres et du Fonds Régional Agglomérations Métropoles dans le cadre des contrats d'agglomération. Ainsi, pour ne citer que deux exemples : au-delà de porter en maîtrise d'ouvrage Narbovia, Musée de la Narbonne antique, la Région soutient l'agglomération du Grand Narbonne et la Ville de Narbonne à hauteur de 4,115 M€ pour requalifier entièrement les espaces publics de l'entrée Est de la ville (coût total : 13,155 €), en proximité immédiate du musée. De même, à Foix, la Région soutient le Conseil Départemental de l'Ariège à hauteur de 1,1 M€, auxquels s'ajoutent 2,94 M€ de FEDER gérés par la Région, pour la restructuration du site emblématique du Château de Foix essentiel au rayonnement et à l'attractivité de la commune.

La stratégie de développement Occitanie 2040, dont un des deux piliers est le rééquilibrage territorial pour renforcer l'égalité des territoires dans un contexte de forte attractivité démographique, prend pleinement en compte les villes moyennes comme points d'ancrage démographiques et économiques du développement régional et pôles de

service supérieurs maillant le territoire. En effet, la Région partage le constat de la Cour sur le fait que les métropoles jouent insuffisamment le rôle d'entraînement des autres territoires, les écarts continuant à se creuser entre des métropoles menacées de saturation en raison d'une « concentration des activités stratégiques » (cf. page 21) et des territoires en risque de décrochage.

Cependant, la Région considère qu'il convient de distinguer les villes moyennes cœur d'agglomération, qui bénéficient de dotations de l'État plus favorables et de capacités d'ingénierie internes, des autres villes moyennes souvent moins bien dotées. C'est pourquoi, partageant le souci de la Cour de la nécessité d'accompagner un certain nombre de territoires dans la définition de leurs stratégies et dans la conduite de leurs projets (cf. pages 13-14 et 88), la Région a souhaité en particulier soutenir directement le renforcement des capacités d'ingénierie pour les structures porteuses des contrats territoriaux hors agglomération, malgré le contexte de plus en plus contraint sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement. Ce sont ainsi environ 150 ETP en ingénierie qui sont déjà cofinancés par la Région au service des collectivités du territoire, répondant dès à présent à la recommandation n°9 de la Cour d'« une aide en ingénierie de projet pour concevoir une stratégie locale de développement » en l'organisant en commun à l'échelle d'un territoire pertinent en termes de bassin de vie et de projets, regroupant plusieurs EPCI (PETR, PNR...) dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle partagée.

Par ailleurs, la Région promeut l'organisation d'un dialogue permanent entre ses territoires, prenant en compte leurs complémentarités et la perspective de coopérations interterritoriales, qui se concrétise dans l'Assemblée des Territoires d'Occitanie installée en novembre 2016, et qui regroupe 158 représentants des 73 bassins de vie vécus composant la région. Il s'agit d'un espace d'échanges, de mutualisation, de concertation et de propositions unique en France.

Concernant le Contrat de Plan État-Région, je partage la recommandation n°10 faite par la Cour d'« intégrer les actions en faveur des villes moyennes dans le prochain CPER afin de coordonner les interventions de l'État avec celles de la Région » et, au-delà des seules villes moyennes, je regrette que le cadre national fixé pour les CPER 2015-2020 n'ait pas permis d'y inscrire un volet territorial ambitieux. Je souligne d'ailleurs que ce sujet est bien au cœur de la stratégie partagée avec le Préfet de région que nous avons d'ores et déjà fait valoir auprès des instances nationales pour le prochain CPER, après une concertation avec l'ensemble des Départements et EPCI, autour de trois principes : 1) la convergence des politiques territoriales de l'État, de la Région et des

Départements ; 2) une ingénierie territoriale intégrée autour des projets de territoire ; 3) un guichet unique établi au niveau départemental.

En effet, la Région a notamment eu à constater à plusieurs reprises ces dernières années l'empilement de dispositifs territoriaux par l'État, sur des mailles géographiques incohérentes entre elles et déconnectées des partenariats déjà existants sur le terrain, conduisant à complexifier la mise en œuvre d'une stratégie territoriale cohérente et lisible. Cette réalité est d'ailleurs régulièrement critiquée par les acteurs locaux.

Cela a été notamment le cas pour le programme « Action cœur de ville » (et maintenant pour l'initiative « Petites villes de demain » ?), déployé par l'État de manière descendante au travers d'un appel à projets, sans prendre en compte les travaux préparatoires de diagnostic, d'études et de stratégie partagée déjà lancés à l'initiative de la Région dans le cadre de la politique régionale de soutien aux Bourgs-Centres, autour d'un large partenariat associant notamment les Départements, les EPCI, les CAUE, les Consulaires, l'Établissement Public Foncier Régional le cas échéant.

Et je tiens à souligner que ce manque de coordination pointé par la Cour, et qui est réel, est effectivement à sens unique (cf page 13 : des « soutiens significatifs de la part de l'État » qui « ne s'articulent toutefois pas avec la politique territoriale de la région »). En effet, malgré des calendriers disjoints, la Région a toujours souhaité s'associer aux démarches territoriales de l'État, avec la préoccupation constante de coordonner les politiques au bénéfice des territoires. Elle est ainsi signataire de la majorité des contrats de ruralité, des contrats Actions cœur de ville, des Territoires d'industrie, des Contrats de transition écologique, des contrats de ville, des conventions NPNRU, etc.

Enfin, je souhaite compléter ma réponse sur ce rapport thématique au regard des évolutions majeures intervenues en lien avec la crise sanitaire et économique sans précédent que nous traversons avec le Covid-19.

Tout d'abord, je souligne le partenariat renforcé initié par la Région avec l'ensemble des acteurs institutionnels locaux et notamment les Départements et les EPCI à cette occasion. Dès début avril en adoptant son Plan régional d'urgence sanitaire, économique et solidaire, puis en le complétant en mai, la Région a fédéré autour d'elle les territoires à travers la commande de 16 millions de masques pour protéger les soignants puis l'ensemble de la population, et avec la mise en place de dispositifs exceptionnels élargissant en Occitanie les bénéficiaires du Fonds de Solidarité National (FSN) pour les mois de mars à mai, dispositifs conventionnés avec les EPCI et certaines communes (84 conventions à ce

jour). Et la Région a poursuivi cette dynamique partenariale en créant, avec la Banque des Territoires, le Fonds L'Occal pour soutenir et accompagner la reprise de l'activité économique dans les secteurs du tourisme, de l'artisanat et du commerce de proximité. D'une ampleur inédite, l'Occal regroupe 160 partenaires (la Région, 12 Départements, 2 Métropoles, 144 intercommunalités, et la Banque des Territoires) et est doté de 80 M€ pour intervenir en avances remboursables et en subventions aux équipements et investissements sanitaires nécessaires en 2020.

Enfin concernant le commerce, je prends note de la recommandation n° 8 de la Cour de « créer un observatoire régional du commerce en centre-ville en lien avec les chambres de commerce et d'industrie » même s'il me semble que les crises récentes rencontrées par ces commerçants ont amené la Région et ses partenaires, collectivités comme consulaires, à développer un suivi et un accompagnement très précis de ce secteur. Ainsi, au-delà de la mise en œuvre des volets exceptionnels Occitanie du FSN et du Fonds l'Occal, je rappelle à la Cour l'initiative prise début 2019 par la Région de mettre en place, en lien avec le réseau consulaire, des interventions ciblées en faveur du commerce de centre-ville suite aux mouvements des Gilets jaunes. Plusieurs aides ont ainsi été déployées par la Région en partenariat avec BPI France, et en concertation avec les chambres consulaires et les associations de commerçants, pour tenter de limiter l'impact de la crise (notamment à Toulouse, Montpellier, Nîmes, Béziers, Montauban ou encore Perpignan), compenser les pertes de chiffres d'affaires et aider à la réparation des commerces dégradés. En 2019, c'est un budget de plus de 7,2 M€ qui a été mobilisé par la Région à cette fin au bénéfice de 737 entreprises de proximité.

Puis début 2020, la Région a complété cette intervention d'une opération inédite de sensibilisation du grand public aux enjeux de l'achat de proximité en lançant un appel à consommer régional « Au lieu d'acheter en ligne, j'achète dans ma zone » répondant au double objectif de préserver l'emploi et de lutter contre la désertification des centres villes, qui prend une résonance toute particulière dans le contexte sanitaire récent.

En prolongement de cette initiative, la Région va initier en lien avec la Banque des territoires et les EPCI intéressés, notamment parce qu'étant mobilisés dans l'Occal, la création d'un outil partenarial régional d'aménagement et de restructuration commerciale dédié à cet enjeu du commerce des centres villes dans les villes moyennes et les territoires ruraux.

À travers l'ensemble de ces précisions et compléments sur la politique partenariale impulsée et développée par la Région Occitanie depuis 2016, je souhaitais illustrer très concrètement la capacité de nos territoires, ensemble et en complémentarité, à s'adapter et à répondre à des situations inédites de crises pour protéger et accompagner les citoyens et acteurs économiques du développement régional.

Je vous souhaite bonne réception de ces remarques et précisions, la Région restant à la disposition des magistrats pour tous échanges ou précisions techniques complémentaires qui éclaireraient utilement les travaux et analyses de la Cour.

**RÉPONSE COMMUNE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'AGDE
ET DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
HÉRAULT MÉDITERRANÉE**

À titre liminaire, la Ville prend acte et se félicite de la qualité de ces travaux. Ils permettent dans le cadre de la définition d'un échantillon significatif de 26 villes moyennes de trouver des points de repère intéressants et des éléments de comparaison notamment sur un certain nombre d'indicateurs.

Cette analyse se double de celle de la relation entre ces villes moyennes et leur intercommunalité et notamment des relations financières, de l'évolution des périmètres des compétences et des modalités de gouvernance.

Ils nous permettent donc de nous situer dans cet environnement régional et de conforter ou au contraire infirmer certaines « impressions ».

Introduction

Sur la question de la croissance démographique, est fait état de la paupérisation de certaines villes avec une fuite des ménages moins modestes tout en reliant cela à une fiscalité plus élevée.

Nous ne nions pas le phénomène de paupérisation mais qui se concentre pour la Ville d'Agde en particulier sur le centre-ville, quartier classé au titre de la politique de la Ville, quant à la fiscalité des ménages elle se situe plutôt dans une médiane à l'échelle de l'échantillon.

Concernant le taux de chômage, les disparités sont relevées très naturellement entre littoral et Massif Central, et s'il est fait état sur Agde d'un des taux les plus élevés au niveau national, cela est intimement lié à

la situation de station balnéaire majeure avec un très fort taux d'emplois saisonniers et donc d'inscription cyclique des demandeurs d'emplois.

Des efforts ont été engagés pour l'annualisation de ces emplois notamment dans le cadre de travail en partenariat avec les stations de montagne.

Par ailleurs le graphique n°12 page 120 sur l'évolution de l'emploi place Agde quasiment en seconde position en nombre d'emplois créés sur son territoire avec Montauban ce qui marque une réelle dynamique de développement de l'activité et une attractivité.

Des marges de manœuvre financières à consolider

L'analyse de l'échantillon sur les différents critères fait apparaître pour la Ville d'Agde les éléments suivants :

Sur la fiscalité, Agde présente une fiscalité en produit la plus élevée de l'échantillon, mais avec l'une des variations par habitant les plus faible et même négative sur la période 2013/2018). Cela démontre en particulier qu'il n'y a pas eu de hausses des taux et que la ville bénéficie d'une croissance démographique forte (confirmé par le graphique n°11 page 119).

Le potentiel fiscal est élevé, l'effort fiscal en proportion limité et le surcroît de fiscalité qualifié d'important est intimement lié au très fort nombre de résidences secondaires comme précédemment souligné.

L'effort fiscal limité rappelle en outre que la Ville a bien une fiscalité ménage se situant en taux dans la moyenne basse de l'échantillon.

À ce stade, il nous semble utile de mettre en parallèle de cette configuration l'effort d'équipement très élevé, Agde est une Ville qui a donc une population DGF de 61 000 habitants et à ce titre a des besoins d'équipements en rapport avec cette population.

Concernant la capacité d'autofinancement, le rapport souligne que la CAF brute par habitant atteint un niveau élevé mais avec un taux de couverture des dépenses d'équipement par la CAF nette apparaissant comme faible. Nous relierons ceci à l'affirmation précédente d'un fort besoin en dépenses d'équipement correspondant à une ville dont les besoins vont au-delà de la simple population permanente de 29 200 habitants.

Nous notons également qu'Agde est avec Lannemezan la seule ville de l'échantillon à ne pas bénéficier du versement de la DSU, bien qu'ayant un quartier classé en politique de la Ville et que le niveau atteint de CAF brute sans cette ressource est d'autant plus méritoire.

Quant à l'endettement, le ratio d'endettement par habitant « permanent » ne nous semble pas complètement pertinent, une fois encore car l'endettement devrait être rapporté à une population intégrant le caractère touristique et la très forte proportion de résidences secondaires.

Rapporté à la population DGF ce ratio serait de l'ordre de 1500 euros par habitant.

Une dynamique intercommunale devenue moins favorable

Le rapport souligne que le territoire de la Communauté d'Agglomération fait partie des six considérés comme optimisés (page 60).

À l'issue de la mise en œuvre de la loi Notre il a peu évolué passant de 19 à 20 communes et correspond donc parfaitement à un territoire vécu.

Des politiques de soutien à mieux encrever dans des projets de territoire

Concernant le soutien au commerce de centre-ville, l'idée avancée de création de foncières publiques – privées adossées aux EPL avec le soutien de la Caisse des dépôts est intéressante.

C'est le sens d'une réflexion que la Ville et la Communauté d'Agglomération ont engagé avec la SEM d'Aménagement Viaterria dans laquelle elles sont toutes les deux actionnaires et avec la CDC Occitanie.

La création d'un SAS Patrimoine a même été un temps envisagée sans que cette idée n'aboutisse à ce jour.

L'axe de la redynamisation du commerce de centre-ville reste néanmoins l'un des enjeux importants du dossier déposé au titre d'Action Cœur de Ville.

Au titre de l'action économique, la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée s'est dotée en 2019 de 2 outils performants, un incubateur, Gigamed Explore à Saint Thibery aménagé sur le site d'une friche industrielle et une pépinière d'entreprises, GIGAMED installée dans le Parc d'Activités Économique Hélios, parc vitrine de l'Agglomération à Bessan.

Pour favoriser l'émergence des candidats et analyser la pertinence des candidatures, une démarche originale a été engagée avec la création d'un Board regroupant des chefs d'entreprises représentant plusieurs filières importantes du territoire, des élus de l'agglomération et des techniciens, ce Board étant présidé par un Chef d'Entreprises.

Le succès est déjà au rendez-vous avec une douzaine de dossiers retenus et des porteurs de projets en cours d'installation ou déjà installés.

Sur le sujet du soutien des autres collectivités territoriales dans le cadre de financements croisés, la Ville et la CAHM se félicite de la mise en œuvre par la Région Occitanie des Contrats de Territoire qui participent d'une démarche contractuelle concertée et qui assure une partie du soutien financier indispensable à la conduite des projets de développement.

Il est dommage que le Département n'ait pas été co-signataire et donc pleinement intégré dans cette démarche contractuelle même si certains financements restent accessibles de manière « individualisée »

Il est regrettable que la démarche engagée par l'État au titre du dispositif Action Cœur de Ville ne se soit pas accompagnée de la signature d'un volet financier contractuel clair engageant l'État sur des financements sur des actions validées.

Le rapport indique que l'État a consacré entre 2013 et 2018 en moyenne 9.4 millions d'Euros de subventions d'équipement aux 26 villes de l'échantillon et 14.7 millions d'euros aux 25 EPCI dans le cadre des différents fonds accessibles.

Cela ne représente en réalité en moyenne annuelle que 361 000 euros par an par Ville et 588 000 euros par EPCI, ce qui apparaît notablement insuffisant au regard des dépenses d'équipement engagées.

À titre de comparaison, les 588 000 euros de financement moyen par EPCI correspondent à peu de choses près au montant des fonds de concours aux communes budgété annuellement par la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée.

Enfin la Ville et l'Agglomération souscrivent à l'idée selon laquelle les financements attribués par l'État au titre d'Action Cœur de Ville devrait être alloués de manière plus sélective au regard de la situation financière des collectivités.

Les recommandations aux villes moyennes et aux EPCI

L'objectif de convergence fiscale peut s'avérer séduisant sur le papier mais se heurte très souvent à la résilience d'importantes disparités entre les taux pratiqués entre ville centre et autres communes, d'autant plus lorsque la position de la ville centre est démographiquement prépondérante.

Par contre les pactes fiscaux et financiers devraient mieux servir les rééquilibrages territoriaux, à la fois en reconnaissant mieux le rôle de centralité de la Ville centre et en sortant d'une logique purement « conservatrice » redistributive.

Il doit exister un chemin vertueux permettant par la voie de la contractualisation de coordonner l'ensemble des interventions sur un territoire au service de son projet.

Il importe également que les politiques publiques et le cadre législatif garantisse une certaine stabilité. En ce sens, les dernières évolutions permettant à des communes d'exercer par dérogation et convention des compétences en lieu et place de l'EPCI auquel elles ont délégué cette compétence ne va pas dans ce sens et est susceptible d'apporter un trouble et de mettre à mal cet objectif de convergence.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE LA COMMUNE D'ALBI

Vous nous avez adressé le 26 mai dernier le rapport concernant la situation des villes moyennes en Occitanie qui résulte d'une étude réalisée en 2018 et pour laquelle la ville d'Albi vous a transmis de nombreux éléments.

Conformément aux articles L. 143-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-dessous les éléments de réponse que la Ville souhaite apporter à la Chambre.

Je tiens en premier lieu à souligner l'intérêt de ce rapport qui apporte de précieux enseignements sur de nombreux points.

J'ai été notamment très attentive aux constats et préconisations portant sur les relations entre les villes centres et leur intercommunalité.

Tels sont les éléments de réponse que la commune d'Albi souhaitait apporter à ce rapport public thématique de la Cour des Comptes sur les villes moyennes, dont je redis tout l'intérêt qu'il présente pour nos collectivités et leurs EPCI.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BÉZIERS

J'accuse réception du document cité en objet. Soyez certain, Monsieur le Président, que je l'ai lu avec le plus grand intérêt.

J'ai le plaisir de vous adresser, en retour, mes observations sur le périmètre que je connais, c'est-à-dire Béziers et son agglomération (ci-après dénommée la CABM).

En introduction, la Cour relève que « L'étalement urbain pénalise les villes-centre ... cette périurbanisation traduit une aspiration majoritaire pour un habitat moins dense, de type pavillonnaire en dehors

de la ville-centre. Elle tient également à la paupérisation de certaines villes qui pousse les ménages moins modestes à partir, tout comme à la fiscalité plus élevée qu'ils y rencontrent » (page 20). Certes, les taux de taxe d'habitation et taxes foncières sont plus élevés à Béziers que ceux des communes avoisinantes, mais pour les ménages les plus aisés, la fiscalité n'est pas le principal critère de choix du lieu de résidence. La paupérisation ne me semble pas être le seul argument : ce sont plutôt la confrontation de modes de vie différents, la recrudescence des incivilités et de la délinquance dans certains quartiers qui expliquent les départs des ménages dans les communes de la périphérie. Béziers a toujours connu des différences de revenus importants au sein de sa population. Ce qui est nouveau c'est la ghettoïsation ethnique et l'exode des classes moyennes vers les villages dès qu'elles sont en capacité d'accéder à la propriété d'une résidence individuelle. Un autre phénomène accélère la pauvreté des villes moyennes : les services sociaux départementaux leur adressent les populations à bas revenus qui ne peuvent plus se loger dans les métropoles urbaines à cause de l'augmentation des prix de l'immobilier.

La Cour note que « la situation des centres urbains est particulièrement préoccupante à Béziers où le taux de pauvreté atteint 56,5 % » (page 22). Béziers est une des rares villes de France à avoir 3 quartiers prioritaires de la ville (Devèze, centre-ville, Iranget). Cependant, depuis le début de mon premier mandat, je n'ai eu de cesse de proposer des actions en faveur du cadre de vie : aides à la rénovation des façades, aides à la transformation de commerces vacants en garage, lutte systématique contre les marchands de sommeil et l'habitat dégradé, en coopération étroite avec la CAF, rénovation urbaine avec l'ANRU... Ces efforts ont, d'ailleurs, été récompensés, le 19 octobre 2017, par le prix national du « projet immobilier et de la rénovation du patrimoine urbain » remis par la Gazette des communes et le Courrier des Maires.

Je suis satisfait que la Cour souligne les efforts importants faits par la municipalité pour redresser les finances de la ville : « Béziers et Sète ont réalisé un effort d'assainissement soutenu, leur CAF par habitant ayant progressé respectivement de 102 à 262 € » (page 29). « Des villes, comme Béziers, ont réalisé un effort important de consolidation » (page 48) en matière de capacité de désendettement (ou ratio de solvabilité) et la diminution de la fiscalité « est d'autant plus notable à Béziers que la progression des bases y est limitée (de 0,1 % à 1,5 %). » (page 35). Il faut se rappeler que lorsque j'ai été élu en 2014, j'ai trouvé une ville que la précédente municipalité avait amenée au bord de la tutelle. 3 emprunts toxiques, contractés sous l'ancienne mandature, par exemple ont été renégociés. Comme je m'y étais engagé pendant la campagne électorale de 2014, une baisse de 4 % des trois taux d'imposition a été votée par le

conseil municipal dès 2014. Cela a représenté une baisse de recette de près de 13 Millions d'€ sur la durée du mandat. Cela explique que la situation de Béziers s'est améliorée, mais moins que celle d'autres villes voisines, comme Sète, qui, au contraire, a augmenté sa fiscalité.

La Cour observe que « Béziers a fait preuve de retenue dans la relance de sa politique d'investissement » (page 46). C'est vrai, jusqu'en 2017. Ayant fait le choix, parfaitement assumé, du désendettement et de la baisse des impôts sur la durée de mon mandat, cela s'est traduit par une baisse des dépenses d'investissement les deux premières années (40,3 M€ en 2014, 32,5 M€ en 2015 et 31,6 M€ en 2016). Mais dès que les finances de la Ville l'ont permis, les investissements sont repartis à la hausse (37,1 M€ en 2017, 42,4 M€ en 2018, 56,1 M€ en 2019 et 56,9 M€ au budget 2020). Cette volonté se trouve renforcée par la nécessité de soutenir l'activité des entreprises locales après la crise COVID. La Cour note que « avec des taux d'autofinancement des dépenses d'équipement supérieurs à 80 %, Béziers a donné la priorité à son désendettement » (page 43), et que « le taux moyen de couverture des dépenses d'équipement par la CAF nette est satisfaisant (entre 30 % et 40 %). » (page 41).

Concernant les pactes fiscaux et financiers conclus avec les EPCI, la Cour déplore l'absence de « processus volontariste d'harmonisation des politiques fiscales entre la ville-centre et les autres communes membres » (page 50).

Je confirme ce propos : pendant que je faisais des efforts considérables pour diminuer les impôts des Biterrois, au dépend des investissements, la CABM n'a eu de cesse d'augmenter les siens. Je vous renvoie à la page 27 du rapport définitif de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie pour la commune de Béziers, exercices 2013 et suivants. Le pacte de la CABM prévoit une convergence des ratios financiers (épargne et endettement) en fin de période pour l'ensemble des collectivités, « sans indication de valeurs cibles ni de modalités de contrôle mutuel » (page 50). Je ne peux que le déplorer.

Concernant la gouvernance de la CABM, la Cour note que « la perte de la présidence de l'EPCI, quand elle procède d'une banalisation de la ville-centre dans la gouvernance communautaire, la prive des leviers d'intervention nécessaire pour mutualiser les moyens, organiser les mécanismes de solidarité et planifier le développement urbain » (page 66). Cette remarque est tout à fait fondée et je vous confirme, pour l'avoir vécu lors de mon premier mandat, les difficultés à faire entendre l'intérêt de la ville-centre, lorsque le Maire de celle-ci n'est pas le Président de l'EPCI.

La Cour remarque que « La cohérence des compétences dévolues aux EPCI, dont le périmètre n'est pas toujours en adéquation avec leur bassin de vie, demeure limitée sous l'effet notamment d'une définition en opportunité de l'intérêt communautaire ; tandis que la neutralisation des charges afférentes, dont l'évaluation donne lieu à des pratiques hétérogènes, ne permet qu'à la marge de répartir les charges de centralité. Les villes-centres peinent souvent à exercer une influence au sein d'EPCI élargis à la gouvernance malaisée, rendant plus complexe l'élaboration de véritables stratégies de territoire » (page 80). Je partage ce constat : le périmètre de la CABM ne correspond pas au bassin de vie et, de ce fait, elle est exposée à une fuite des bases fiscales au bénéfice des communautés voisines. Le développement de la Domitienne illustre parfaitement ce propos. Il va sans dire que, pour être efficaces et réaliser les économies d'échelles attendues, les EPCI doivent avoir une taille importante et donc rassembler beaucoup de communes. Or, la Cour constate que « seuls deux EPCI, ceux de Béziers et de Sète ont connu une extension modérée » (page 57). En effet, 4 nouvelles communes représentant 8 % de la population ont rejoint la CABM au 1er janvier 2017, en faisant, tout de même, la deuxième intercommunalité du département de l'Hérault en termes de population (124 000 habitants pour 17 communes). J'invite toutes les communes et les communautés de communes qui le voudraient à nous rejoindre pour peser dans les décisions politiques face à la mégalopole montpelliéraine !

La Cour observe que « le transfert du plan local d'urbanisme [PLU] prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, peut être mis en échec dès lors que 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent. En Occitanie, cette dérogation a été notamment actionnée à Mazamet, Montauban, Carcassonne et Béziers » (page 69). Je me suis opposé au transfert du PLU car il m'aurait privé de façon irréversible du contrôle du développement urbain sur le territoire de ma commune.

La gestion des déchets par l'EPCI, par exemple, qui ne donne pas satisfaction aux habitants de Béziers, c'est le moins que l'on puisse dire, ne milite pas en faveur du transfert d'autres équipements d'intérêt communautaires tant que la ville-centre ne sera pas mieux représentée au sein du conseil communautaire alors même qu'elle porte, à elle seule, 62 % de la population de la CABM.

Comme vous le voyez, Monsieur le Président, je partage, globalement, les analyses présentées dans ce rapport, mais je regrette que la Cour ne soit pas allée plus loin dans le raisonnement, je veux dire par là que ces dysfonctionnements seraient résolus si le Président de l'EPCI, était automatiquement le Maire de la ville-centre ou un de ses élus. Un

changement du code électoral dans ce sens, serait le bienvenu. J'ajoute que le côté réversible de la présidence de l'EPCI, qui peut changer à chaque mandat, n'incite pas à la mutualisation de services municipaux avec ceux de l'EPCI, pourtant indispensables à la diminution des dépenses. Enfin, permettez-moi, Madame le Président, de remarquer que le calendrier de la Cour est particulièrement mal choisi car à l'heure où je vous écris, je ne sais pas si je serai Président de l'Agglomération. C'est fort regrettable car je ne peux pas m'engager en tant que tel pour la mise en œuvre des recommandations de la Cour concernant l'EPCI, même si je les trouve pertinentes :

- « *Coordonner les politiques d'investissement, dans le respect des règles de compétences, pour éviter une mobilisation excessive du levier fiscal* » (page 52).
- « *Retenir un objectif de convergence fiscale dans les pactes fiscaux et financiers* » (page 53).
- « *Adopter une définition objective de l'intérêt communautaire afin de transférer aux EPCI l'ensemble des équipements afférents aux compétences qui leur sont dévolues, sauf dérogations prévues par la loi* » (page 80).
- « *Moduler la TASCOT [Taxe sur les surfaces commerciales] pour permettre le maintien ou le développement du commerce en centre-ville conformément aux possibilités offertes par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972* » (page 102).
- « *Coordonner au sein d'un comité de pilotage unique, placé sous la présidence de l'EPCI, les différents dispositifs de soutien dont bénéficient les villes moyennes sur le fondement d'une stratégie de territoire* » (page 102).

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CARCASSONNE

J'accuse réception du courrier de notification référencé PCA/RPT 2020/N°08 du 26 mai 2020 concernant le rapport public thématique intitulé Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations,

Face à l'état des lieux des difficultés financières, économiques et sociales, accentuées par les faiblesses ou les lacunes de l'intercommunalité des 26 villes moyennes occitanes examinées, je

souhaite rappeler la stratégie d'attractivité développée par la Ville depuis 2014 tout en présentant à fin 2019 ses atouts financiers.

Dès 2014, une stratégie d'attractivité a été définie afin de donner à la Ville une empreinte moderne et nouvelle qui, comme l'a relevé la Chambre Régionale dans le rapport d'observations définitives du 18 janvier 2019, combine l'urbanisme, la reconquête du centre-ville et une nouvelle approche du tourisme. Carcassonne, met en œuvre sur le territoire des actions de nature à renforcer et étendre son rayonnement, valoriser son patrimoine, faire découvrir ou redécouvrir la Ville. Cette volonté politique d'assurer une fréquentation pluri-saisonnière s'appuie sur la protection et la mise en valeur de ses ressources.

Depuis 2014, je me suis employé à ce que la Commune prenne toute initiative utile pour améliorer la gestion publique locale et remédier aux difficultés relevées dans le rapport (fracture sociale, paupérisation...) dans un cadre financier contraint. Les améliorations relevées par la Chambre Régionale des comptes dans de nombreux domaines ont encouragé et conforté l'action entreprise et menée par la municipalité. Fin 2019, Carcassonne dispose de marges de manœuvre financières.

Cette dynamique a été insufflée dans un contexte contraint caractérisé par une baisse des dotations financières de l'État, ainsi que par l'absence de marge de progression de la fiscalité. De plus, l'adoption de la loi Notre en 2015 prévoyait en même temps l'élargissement du périmètre de l'Agglo, et de nouveaux transferts de compétence n'ayant pas fait l'objet de projets communs concertés avec la communauté d'agglomération.

Il n'y a pas eu jusqu'à présent de cadre négocié pour traduire spatialement un projet politique communautaire à 82 et faciliter le projet de la Ville de Carcassonne lancé en 2014. Néanmoins, la Ville pilote en partenariat avec l'Agglo le projet « cœur de Ville » signé en 2018 et restera mobilisée tout au long de la construction et de l'exécution de ce projet concerté. L'année 2019 a vu le début des financements par l'État du dossier « cœur de ville ». Il représente un vaste programme de transformation de la Bastide Saint Louis, classée quartier prioritaire en 2014, notamment sur le plan de l'habitat et du commerce.

L'enfermement dans un seul périmètre intercommunal ne répond pas forcément à l'exercice de toutes les politiques publiques avec efficacité, notamment celles de Carcassonne : ville – centre, dont le poids démographique et économique reste très important sur le territoire de l'agglomération. L'absence de charte de gouvernance et d'acquis de processus collaboratifs depuis 2013 : date des élargissements successifs

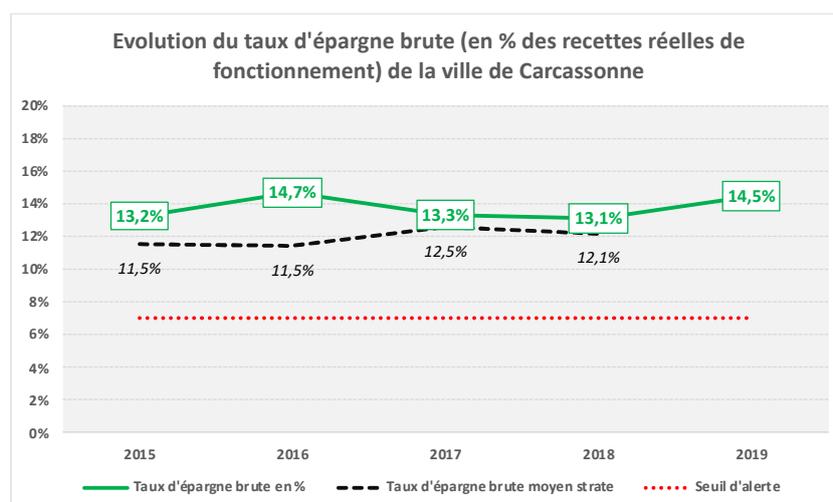
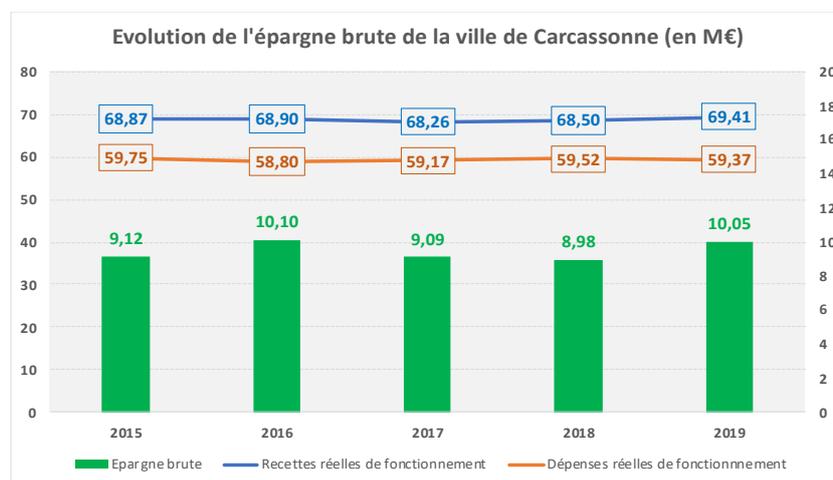
de l'agglomération de 23 à 82 communes ont retardé l'adhésion de la ville - centre aux projets de transfert. (Urbanisme, tourisme). Gageons que la ville, certes aujourd'hui isolée dans l'intercommunalité, soit moins affaiblie au sein de cette dernière, ne serait-ce que par l'augmentation du nombre de ses représentants à la Communauté d'Agglomération (jugement rendu par le Tribunal Administratif de Montpellier le 20 décembre 2018)

Pourtant, la commune a préservé son autonomie financière, malgré une situation financière tendue sur la période 2012-2018, même si elle a renoncé plusieurs fois, pour répondre favorablement à l'Agglo, à percevoir le Fonds de Péréquation Intercommunal –F.P.I.C- directement en fonctionnement, même si elle ne perçoit plus depuis 2013 la Dotation de Solidarité Communautaire (- 410 k€), en supportant cependant des charges de centralité importantes non prises en compte par l'intercommunalité.

L'analyse des forces et faiblesses de la situation financière, effectuée par le Cabinet Michel KLOPFER dans son rapport d'avril 2020 tenu à votre disposition, démontre que la ville de Carcassonne présente fin 2019 les atouts financiers suivants : - un autofinancement plus élevé que la strate de comparaison : qui est celle des villes de 35 000 à 50 000 habitants appartenant à un EPCI à FPU, soit une strate de 79 villes (14,5% contre une moyenne de strate à 12,1% en 2018) qui permet à la ville de dégager une capacité de désendettement en-dessous de 6 ans (contre 6,6 ans pour la strate en 2018) ; - une couverture des annuités plus que soutenable, au-même niveau que la strate alors même que l'endettement reste plus élevé ; un autofinancement et un taux de subventionnement plus élevés des investissements.

La ville reste cependant soumise aux fragilités suivantes : -une pression fiscale bien plus forte que la moyenne alors même que les revenus par habitants sont plus faibles, -un niveau d'endettement, qui, bien qu'en baisse, reste plus élevé que la strate, - un niveau d'investissements plus modeste que la strate, jusqu'en 2018. En 2019, les dépenses réelles d'équipement sont en hausse (+25 %).

Sur l'évolution de la situation financière de la ville depuis plusieurs années, le Cabinet Michel KLOPFER constate que celle-ci s'inscrit dans l'amélioration progressive de la santé financière des villes de la strate : - l'autofinancement est stabilisé depuis 2015 entre 9 et 10 M€, soit un niveau satisfaisant, entre 13% et 15% des recettes réelles de fonctionnement, quand la strate, elle, se situe entre 11 % et 12 %.



Ce maintien d'un niveau satisfaisant d'autofinancement, comme pour les villes de la strate, a été acquis grâce à une stabilisation (voire une baisse sur certaines années) des dépenses de fonctionnement pour faire face à une dynamique, elle-même atone, des recettes réelles de fonctionnement (baisse de la DGF entre 2014 et 2017 et bases fiscales peu dynamiques par ailleurs). Surtout que Carcassonne n'a pas actionné le levier fiscal sur la période étant donné la pression fiscale déjà élevée sur les contribuables. La Ville a diminué son taux de la taxe foncière successivement (pour la première fois en 2017 de 1,5 % et de 1 % au BP 2020), soit au total 1,03 points en passant de 41,69 % à 40,66 %.

Carcassonne a réussi à se désendetter chaque année de manière plus rapide que la strate (-2,5 % / an, soit -10 % en 4 ans).

Il s'en suit une solvabilité en amélioration lente mais régulière. La capacité de désendettement passe en effet de 7 années en 2015 à moins de 6 ans (5,7 ans) en 2019, suivant de très près les niveaux et la trajectoire des villes de la strate.

La situation financière telle qu'elle ressort en 2019, de l'analyse du Cabinet MICHEL KLOPFER ; complétée d'une vision rétrospective, est qualifiée de satisfaisante, caractérisée par un autofinancement stabilisé ces dernières années à des niveaux permettant de couvrir de manière soutenable les remboursements d'emprunt et d'autofinancer en partie les investissements. A l'instar des villes comparables, cette situation a pu être obtenue, d'abord par une maîtrise durable des dépenses réelles de fonctionnement. La ville peut donc afficher un désendettement continu depuis 2014 et une capacité de désendettement proche de la moyenne et désormais inférieure à 6 ans.

Considérant les actions entreprises depuis 2014 décrites ci-dessus, face à la surexposition de la ville - centre à des problèmes de gouvernance compte tenu à la fois à la diversité du territoire de la communauté d'agglomération et du grand nombre de conseillers communautaires qu'elle regroupe, Carcassonne, se tient prête à transformer son essai. Elle prend acte des conclusions de ce rapport, plaide pour une optimisation du territoire intercommunal, ainsi qu'une meilleure répartition des charges de centralité, dans l'attente des résultats de cette enquête qui vise à déterminer une stratégie globale associant l'État et les autres collectivités (département, région) afin d'améliorer l'attractivité de ces 26 villes moyennes d'Occitanie dont Carcassonne fait partie.

Actrice de premier plan de l'attractivité, comme en témoigne notamment son action de sauvegarde du cinéma d'arts et d'essai, la ville – centre, à l'origine du projet a su mobiliser les autres collectivités territoriales. C'est ainsi que l'agglo, le département, la région et la commune participent au financement de l'opération de sauvegarde à hauteur de 30 % des travaux, au côté de la société « Cap Cinéma », comme le permet la loi Sueur. La commune s'est portée acquéreur des murs et louera le cinéma à la Société qui finance par ailleurs les travaux intérieurs au côté des quatre collectivités territoriales concernées. Le projet de sauvegarde du cinéma est intégré dans l'avenant de la convention cœur de ville.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE FIGEAC

J'ai pris connaissance avec attention du projet de rapport public thématique intitulé Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations que la Cour se propose de publier prochainement.

Conformément à l'invitation de la Cour, je me permets d'apporter à ce projet de rapport la réponse suivante.

S'agissant de l'attractivité fiscale des villes-centres, la ville de Figeac est citée à titre d'exemple pour illustrer ce défaut d'attractivité des villes-centres par rapport aux autres communes de l'EPCI. Ainsi, la Cour considère « qu'à Figeac, l'application de taux plus élevés que dans les communes environnantes des départements du Lot et de l'Aveyron contribue à expliquer le choix fait par certains salariés des entreprises implantées sur la commune de se loger en-dehors de son territoire. » Or, le rapport montre par ailleurs que toutes les villes-centres de l'échantillon exercent une pression fiscale supérieure à la moyenne des autres communes membres de leur EPCI. Figeac fait ainsi partie des villes de l'échantillon pour lesquelles le surcroît de produit fiscal trois taxes par habitant est le plus limité (<150€). De plus, Figeac apparaît comme l'une des villes du panel dans laquelle le surcroît de fiscalité par habitant est le plus faible par rapport à la moyenne nationale (<160 €).

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE FOIX

Le rapport dresse un état des lieux de la situation des Villes centres avec un échantillon de villes très diversifié avec des populations allant de 10 000 à plus de 70 000 habitants.

Ce rapport expose certains points sur la gestion de la commune pour lesquels il semble intéressant d'apporter des compléments.

Marges de manœuvre financière

« La gestion financière de la commune repose sur un principe de maîtrise de la capacité d'autofinancement afin de financer les investissements en s'endettant de manière acceptable.

La pression fiscale au regard des investissements réalisés est jugée comme trop importante. Pour rappel, la ville de Foix, appartenant à la strate des 10 à 20 000 habitants, possède des taux inférieurs à ceux de la strate sur les 3 taxes. Pour rappel, sur le mandat précédent (2014-2020), la commune a augmenté durant 3 années le taux de 2 % soit une

augmentation de 6,12 %. Il est également important de rappeler que l'augmentation du produit fiscal, n'est pas uniquement liée aux actions de la municipalité via l'augmentation des taux. En effet, l'augmentation physique des bases auditionnée à la revalorisation des bases (décidée par l'État via la Loi de Finances) compte pour 40 % de l'augmentation du produit fiscal sur la période 2013-2018. Par ailleurs, la commune n'a pas d'influence aujourd'hui sur la pression fiscale supplémentaire appliquée par l'EPCI (TH et TFBNB) et le département (TFPB) pourtant utilisé dans le calcul du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF).

La pression fiscale est également jugée comme un élément dissuasif ou incitatif comme critère dans le choix de la localisation de la résidence principale. Cette affirmation ne semble reposer sur aucun argument objectif permettant de considérer que la fiscalité communale constituerait un paramètre essentiel dans le choix d'une commune de résidence. Il est tout même important de noter qu'en tant que ville centre, la ville de Poix dispose également d'équipement centraux à vocation supra communale comme la Scène nationale.

Sur la période 2013 à 2018, la baisse de la DGF de 30 % a nécessité une adaptation de la commune en maîtrisant ses dépenses de fonctionnement malgré certaines évolutions non maîtrisables comme la revalorisation du point en 2017 par exemple.

Par ailleurs, la capacité d'autofinancement de la commune est faiblement impactée par les charges financières à savoir le paiement des intérêts de la dette. En effet, la commune a fait le choix de s'endetter de manière raisonnable pour ne pas dégrader sa capacité à financer les investissements sur ses fonds propres et afin d'avoir des marges de manœuvre confortable pour faire face à l'imprévu (Plan de lutte contre les chutes de pierres estimé à 4 millions d'euros). La ville de Foix ne souhaite pas entrer dans le cercle vicieux du surendettement en augmentant l'encours de dette, qui entraînerait une augmentation des charges financières et ainsi diminuerai l'épargne, moteur important de l'investissement. La politique budgétaire n'est clairement pas expansionniste et source de dérive comme précisé dans le rapport car la capacité de désendettement est très faible située autour des 1 année contre 4,5 années pour la strate. Grace à un autofinancement important, et un taux de subvention des projets très intéressants sur ces dernières années, les dépenses d'investissement ont été d'un niveau nettement au-dessus des villes de la strate (425 / hab. contre 303 €/ hab. pour la strate 10 à 20 000 hab.).

Relations intercommunales

Le rapport indique que l'influence de la Ville de Foix dans l'EPCI est limitée et que des politiques conjointes ne sont pas encore développées. En effet, à ce jour, le pacte de gouvernance et le pacte fiscal et financier n'ont pas été mis en place ne permettant pas un véritable effet levier sur l'attractivité du territoire. De plus, le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal n'est pour le moment pas à l'étude, à cet égard, il est à noter que contrairement à Foix, la majorité des communes membres de l'EPCI ont été défavorable à l'élaboration d'un PLUI.

Par ailleurs, un coefficient d'intégration fiscale assez important par rapport à l'échantillon indiquant le fait qu'un nombre important de compétences communales ont été transférés à l'EPCI. (Transport, bibliothèque, école de musique...). En revanche, il est exact que la Ville de Foix gère encore des équipements sportifs et culturels centraux et en supporte ainsi les charges.

Projet de territoire

L'avenant n° 1 à la convention ACV a été validée lors du comité de pilotage du 5 février 2020, il acte le commencement de la phase de déploiement du programme Action Cœur de Ville de Foix, qui correspond à la mise en œuvre des actions inscrites dans le dispositif.

Cet avenant vaut convention d'ORT pour les communes de Foix et les communes de Varilhes et Verniolle, car le territoire a souhaité déployer cet outil sur des communes qui jouent un rôle de centralité à l'échelle du bassin de vie.

Il a été décidé la fusion des instances techniques et de pilotage d'ACV et de l'ANRU ou de les coupler dans la mesure du possible.

Le conventionnement tripartite avec Action Logement sur ses nouveaux dispositifs propres à ACV, qui permettent de soutenir financièrement la rénovation immobilière des centres, s'ajoute à la convention conclue avec l'EPF d'Occitanie dans le cadre d'un partenariat portant sur l'acquisition de biens immobiliers présentant de forts enjeux de requalification.

La convention ANRU a été signée en septembre 2019. Plusieurs études dans le cadre d'ACV ou de la convention ANRU sont en cours : étude stationnement, étude charte des espaces publics, étude cinéma, étude de faisabilité habitat sur deux îlots, concours pour l'aménagement de la liaison entre la gare et le champ de mars.

En matière d'habitat, des acquisitions foncières ont été réalisées par l'EPF pour un montant de plus de 600 000 €, les travaux de création de logements locatifs sociaux ont commencé réalisés par l'OPH de l'Ariège, des études sont en cours sur d'autres immeubles.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LUNEL

Le rapport public thématique, cité en objet, que vous avez bien voulu me transmettre appelle de ma part l'observation suivante.

Dans le chapitre III – I – A relatif à la mise en valeur du cadre de vie, vous présentez des exemples de travaux d'embellissement et de nouveaux équipements réalisés par les villes moyennes pour préserver leur attractivité. Sont citées les opérations réalisées sur les villes d'AUCH, SETE, RODEZ et LUNEL. Le commentaire pour cette dernière ville est le suivant :

« D'autres villes investissent dans le secteur sans toutefois que l'effet d'entraînement de leurs dépenses sur l'attractivité de la ville soit avéré. Ainsi Lunel, qui est marquée par les difficultés sociales et contrainte dans sa capacité d'investissement, a choisi de consacrer 9,5 M€ (78 % du coût total) à la réhabilitation de ses arènes, considérant qu'il s'agissait d'un lieu important de son activité culturelle et d'un marqueur de son identité en terre camarguaise ».

Je tiens d'abord à relever que la date d'inauguration de cet équipement en septembre 2018 n'a permis d'organiser pour l'instant qu'une première année de fonctionnement en 2019. Cette durée ne permet donc pas de disposer du même recul pour mesurer l'effet sur l'attractivité de la ville comme vous avez pu le faire pour le musée Soulages à RODEZ ouvert depuis 2013.

Cependant, cette seule année de fonctionnement a permis de révéler l'éclairage nouveau porté sur la ville de LUNEL par les médias et une fréquentation de ce lieu, sans commune mesure avec l'ancienne configuration, aussi bien pour les manifestations taurines, culturelles, festives ou professionnelles.

Un seul exemple vient à lui seul illustrer cette nouvelle image donnée à la ville par ses nouvelles arènes : l'organisation du séminaire annuel de la Faculté de Médecine de Montpellier dans les arènes de LUNEL le 28 juin 2019. C'est ce genre d'événement qui permet de parler

de pari gagné sur l'effet d'entraînement de ce type d'investissement pour une ville moyenne comme LUNEL.

Par conséquent, vous me permettez de ne pas partager les réserves émises par la Cour dans son analyse de la page 82.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MENDE

Comme suite à la communication du rapport public thématique « Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations », j'aimerais faire à la Cour, une observation liminaire qui a tout son sens en ce qui concerne la Ville de Mende.

Ainsi, des 26 villes moyennes d'Occitanie examinées par la Chambre Régionale des Comptes, Mende est la seule ville à la fois à l'écart d'un pôle urbain d'importance - agglomération ou métropole - et également de toute infrastructure moderne de transport.

En effet, située à 30 minutes de l'autoroute A75, Mende n'est pas raccordée convenablement au réseau routier national autoroutier et à 2 x 2 voies, ne possède ni infrastructure portuaire ou aéroportuaire à moins de une heure trente, et est éloignée de plus de deux heures de dessertes ferroviaires performantes, tant voyageurs que marchandises.

Paradoxalement, en tant que Préfecture du Département de France le moins peuplé, les charges de centralité « mal évaluées et peu compensées » s'y ressentent avec d'autant plus d'acuité que la ville de Mende concentre la quasi-totalité des services sans bénéficier de ceux susceptibles d'être apportés par une agglomération ou métropole à proximité.

C'est d'ailleurs pour ces raisons qu'il est incompréhensible, voire malvenu, dans ce rapport public thématique de faire référence à l'Espace Évènements comme un équipement « disproportionné au regard des manifestations que [Mende], située à l'écart des métropoles régionales, insuffisamment désenclavée et dotée d'un parc hôtelier limité, est susceptible d'accueillir » pour illustrer le propos de « multiplication des palais des congrès avec l'objectif de développer le tourisme d'affaires, sans que leur création ne soit toujours précédé d'une analyse de fréquentation, ni d'une étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement ».

Dans le cas d'espèce, il convient de rappeler que l'Espace Événements de la Ville de Mende était préconisé par des études « Mende Cœur de Ville » initiées dès 1998 par le Docteur Jean-Jacques DELMAS et menées par l'architecte urbaniste Patrick LE MERDY et concluant à la nécessité de réaliser un espace de Congrès et un parking souterrain sur le site du Foirail, pour notamment développer l'offre locale - tant que qualitative que quantitative - en matière de restauration et de parc hôtelier. Ces études, dont la conduite d'opération était confiée à la DDE de la Lozère, ont conduit à une proposition de pré-programme par Monsieur Patrick LE MERDY.

Par la suite, les études de programmation et de faisabilité ont été confiées à l'Atelier de programmation Claude JEFFROY et ont conduit à une analyse de fréquentation, avec notamment un redimensionnement à la baisse du projet (2 niveaux avec utilisation du Théâtre municipal en salle d'assemblée plénière au lieu de 3 niveaux plus conséquents, suppression du parking souterrain...).

Enfin, parallèlement aux études de maîtrise d'œuvre (groupement atelier A+ Architecture/Cabinet Bonnet Teissier), une étude sur le fonctionnement, la commercialisation et la tarification a été réalisée par le Cabinet Ract Mandoux - Groupe Second Axe. C'est donc avec une parfaite connaissance des enjeux et des risques de ce projet que le Conseil Municipal en a décidé sa réalisation. Dans un rapport consacré à la Ville de Mende, la Chambre Régionale des Comptes pointe le manque de rentabilité de cet équipement et évalue le déficit à 60 k€ par an, soit 0,5 % du budget de fonctionnement de la ville, ce qui ne semble pas aberrant pour un équipement public dont les retombées indirectes (hôtellerie, prestations des salons, commerces, dépenses des exposants...) sont évaluées à 600 k€ par an et les retombées induites (coefficient multiplicateur ou effet boule de neige du tourisme d'affaires) à 880 k€ par an pour 104 manifestations par an.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MAIRE DE LA COMMUNE
DE MONTAUBAN ET DE LA PRÉSIDENTE DE LA
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND MONTAUBAN**

Vous avez adressé à la Ville de Montauban et à la communauté d'agglomération du Grand Montauban le rapport public thématique intitulé « Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations ».

Il me semble important de vous adresser à la lecture de ce rapport certaines observations.

Concernant les compétences de la communauté d'agglomération du Grand Montauban, ces dernières ont évolué depuis 2018 avec les prises de compétences relatives à l'assainissement et à l'eau mais aussi en matière d'infrastructures touristiques avec les haltes nautiques d'Escatalens et de Lacourt Saint Pierre. Par ailleurs, je précise qu'une importante partie des effectifs du Grand Montauban est mobilisée autour de la compétence politique de la jeunesse d'intérêt communautaire (accueils collectifs à caractère éducatif de mineurs – centres de loisirs sur le territoire communautaire) qui se traduit essentiellement par des crédits budgétaires en fonctionnement. Enfin, la communauté d'agglomération a lancé récemment le processus en vue d'exercer la compétence relative à l'enseignement supérieur sur le territoire.

**RÉPONSE COMMUNE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE PAMIERS ET DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNE DES PORTES D'ARIÈGE PYRÉNÉES**

J'ai pris connaissance du contenu de ce rapport avec beaucoup d'intérêt, à la fois en ma qualité de maire de la Ville de Pamiers, et de Président de la Communauté de communes des Portes d'Ariège Pyrénées.

Ce rapport permet une connaissance accrue de la diversité des villes moyennes et EPCI d'Occitanie, comparables dans leur dimension, place et rôle au sein de la grande région.

Il permet de souligner les spécificités de chaque territoire, mais aussi les problématiques identiques, et les traits communs entre villes moyennes. Il met en valeur les stratégies territoriales et les réussites en terme de gestion locale.

En ce sens, il constitue pour nos deux collectivités une base de travail précieuse pour l'avenir, dans le prolongement des échanges fructueux entamés avec la Madame la Magistrate. Les préconisations formulées dans ce rapport seront au cœur des travaux que je compte proposer aux élus, dès la rentrée 2020, dans l'hypothèse où je serais amené à poursuivre mes mandats à la tête de la Ville de Pamiers et de la Communauté de communes des Portes d'Ariège Pyrénées.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE RODEZ

J'ai bien reçu votre rapport et conformément aux dispositions de l'article L.143-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières j'y réponds immédiatement.

Madame la Doyenne, lors de nos multiples échanges et auditions, au demeurant très cordiaux, avec notamment Mme Christelle NAUDAN (Premier conseiller à la Chambre des comptes Occitanie), plusieurs cadres de la Ville de Rodez et moi-même avons expliqué de manière circonstanciée les causes des retards de réalisation de nos projets en investissement. Causes détaillées dans une note répondant au rapport d'observation provisoire notifié le 24 décembre 2019.

Malheureusement, à la lecture du rapport public thématique intitulé « Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations », il m'apparaît évident que vous n'avez tenu compte en aucun cas du mémoire transmis en réponse par mes services le 10 février 2020. Mémoire dont la réalisation chronophage est venue alourdir l'agenda de mes services. Services de la Ville qui s'étaient pourtant déjà rendus disponibles pour recevoir longuement la Première Conseillère.

Aussi, permettez-moi de vous préciser avec force, une nouvelle fois, que ces retards de travaux sont non seulement assumés mais surtout reconnus et justifiés auprès de vos services.

- **Place de la Cité.** Deux projets ont été présentés mais tous deux ont été rejetés par l'ABF retardant de plus de trois ans ce chantier. Les travaux viennent juste de se terminer.
- **Rue Bêteille.** Le projet d'aménagement a été lui aussi retardé par le refus systématique de l'ABF de valider le permis de démolir 12 maisons vétustes. Il faut savoir que l'ABF voulait conserver un alignement d'immeubles et refusé notre projet de création d'un jardin public végétalisé, nouveau poumon d'un quartier que l'histoire et la topographie avait transformé en « égout à camions ». Heureusement le Ministre a validé notre projet contre l'avis de l'ABF. Les travaux viennent juste de se terminer. Le résultat est remarquable.
- **Place du Sacré Cœur.** Le projet de construction d'une Maison de Santé pluridisciplinaire, d'un jardin public avec une aire de jeux pour les enfants, la construction d'un parking public de 195 places et la requalification de l'avenue Tarayre ont été retardés du fait de la découverte d'une fausse commune de plus de 1 000 corps sûrement liée à l'épidémie de grippe espagnole.

La découverte de ces corps nous a obligés à repenser complètement le projet et son emplacement. Les travaux arrivent à leur terme. Là-aussi, le résultat est remarquable.

- **Le stade Paul-Lignon.** *La première tranche de travaux a été retardée pour bénéficier du financement Action Cœur de Ville. Ensuite, concilier nos attentes avec celle des clubs de football et de rugby, les exigences drastiques des fédérations sportives et notamment de la Ligue de football professionnelle ont effectivement retardé les travaux qui, en fine, couteront plus de 16 millions d'euros HT. Peu de ville de notre strate ont une gestion leur permettant de se payer un tel équipement.*
- **Place et parking Foch.** *À proximité de la Cathédrale deux concours de maîtrise d'œuvre ont dû être lancés avant que le projet retenu parvienne à faire l'unanimité. Les travaux arrivent à leur terme. Là-aussi, le résultat est remarquable.*
- **Avenue Victor Hugo.** *Ces travaux ont été retardés pour permettre à l'Évêché d'achever la réhabilitation de l'ancien Carmel, classé au SPR. Nous avons dû aussi procéder au désamiantage des revêtements de voirie. Lourd héritage d'une infrastructure nationale dopée à l'amiante.*

Madame la Doyenne, à la lecture de ces explications qui vous ont déjà été formulées à plusieurs reprises, vous ne pourrez qu'admettre que clouer au pilori la Ville de Rodez pour ces retards relève de la malhonnêteté intellectuelle. Lors de mon premier mandat nous avons eu les mêmes retards concernant la construction du Musée Soulages, du multiplexe cinéma et de la salle des fêtes. À Rodez, éluder le fait que tous les projets nécessitent un traitement architectural est incongru car nous sommes en Site Patrimonial Remarquable.

En 2020, Rodez a été classée en tête des Villes de France où il fait bon vivre devant Biarritz.

En 2019, Rodez a reçu le prix national de la biodiversité.

En matière de gestion des deniers publics, notre collectivité est exemplaire. La Ville de Rodez a mis en place une gestion innovante qui se traduit par la mise en œuvre concrète d'une politique de désinflation compétitive. Elle a permis progressivement de créer des marges de manœuvre. Notre situation financière est exceptionnelle saine. Cela semble vous déplaire. Pourquoi ?

Nos fonds de roulement nous ont permis d'aider les familles et des entreprises pour affronter la crise du Covid 19. Nous sommes le seul EPCI à avoir mis 5 M€ pour aider les petites entreprises.

De plus, la Cour des Comptes propose que les EPCI jouent un rôle de régulation avec la fixation d'objectifs de convergence fiscale dans le cadre d'un pacte financier et fiscal ou encore avec la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle mutuel, voire une d'une solidarité active entre les communes membres des EPCI en cas de défaillances de l'un d'entre eux. Si tel est le cas, il s'agit tout à la fois d'un nivellement par le bas et d'une réelle remise en cause du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités.

En effet, je vous rappelle que les principes fondateurs de la coopération intercommunale reposent sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètre de solidarité (article L5 210-1 du CGCT. Cette coopération repose sur la confiance et ce pacte de confiance dépasse le simple cadre financier et fiscal. Il ne sera jamais souhaitable que les communes ayant travaillé à assainir leurs comptes par le biais d'une politique volontariste de réduction des dépenses de fonctionnement et dont les résultats financiers sont excellents financent les mauvais élèves. Triste perspective. Pour nous, votre posture est dangereuse pour l'avenir des collectivités et de notre pays.

Enfin, concernant les villes de l'Occitanie, il serait préférable d'analyser d'abord le périmètre et la qualité de service public avant de faire des comparaisons arithmétiques. Il me semble que vos observations n'amènent aucune plus-value. Votre indépendance ne garantit pas la pertinence de vos écrits.

Je vous invite à vous interroger sur la rupture de confiance entre nos concitoyens et nos institutions.

**RÉPONSE COMMUNE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SÈTE
ET DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
SÈTE AGGLOPÔLE MÉDITERRANÉE**

Pour faire suite à votre envoi du 29 mai dernier ainsi qu'à votre courriel accordant à la Ville de Sète un délai supplémentaire pour vous faire parvenir sa réponse.

Je vous prie de trouver ci-après, les éléments de réponse que je souhaite apporter au rapport public thématique intitulé Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations.

Il convient avant toute chose de faire valoir la grande qualité du rapport produit. Il s'attache à un fait essentiel de l'évolution de nos territoires en pointant les difficultés financières, économiques et sociales auxquelles sont confrontées les villes moyennes d'Occitanie, ce fait n'étant pas propre à notre région d'ailleurs. Il souligne que ces difficultés sont accentuées par les faiblesses ou les lacunes de l'intercommunalité, insuffisamment construite, insuffisamment capable de s'attacher à cette situation, qui n'interprète que trop rarement la notion de solidarité dans le sens d'un appui à sa ville centre, généralement jugée riche et bien dotée, ce qui est loin d'être le cas partout. Le rapport souligne enfin la très faible prise en compte par l'échelon régional de cette situation, et l'absence de coordination des efforts de l'État et de la Région Occitanie sur ce sujet.

L'enjeu est donc fondamental en cela qu'il demande de partager un diagnostic qui ne l'est pas à ce jour, de mobiliser des échelons multiples, et de parvenir à coordonner les politiques publiques pour soutenir ces villes qui sont essentielles à l'équilibre territorial.

LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE

La Chambre rappelle que la situation d'endettement de la ville appelle à la vigilance, avec un encours net compris entre 1200 et 1600 € par habitant. Sur ce sujet, la ville tient à rappeler la dynamique, qui va dans le sens d'une réduction de cet endettement puisque le stock de dette a été réduit de près de 12 M€ entre 2016 et 2018, soit - 14 %. La Chambre souligne d'ailleurs cette politique de désendettement qu'elle qualifie de « rigueur ».

Le rapport souligne que la ville de Sète a amélioré sa CAF brute par habitant, qui atteint un niveau jugé « élevé » de plus de 360 €. Il rappelle que la CAF nette couvre 30 à 40 % des dépenses d'investissement, soit un taux de couverture élevé et satisfaisant qui place la ville dans une situation plus favorable que ce qu'elle avait connu lors des décennies précédentes.

La Chambre rappelle que cette amélioration s'est produite alors que la DGF attribuée à la ville a diminué de plus de 30 % entre 2014 et 2018. Elle met en avant le gel des charges de gestion qui a malgré tout permis, dans ce contexte de baisse des ressources, d'améliorer la situation financière de la ville.

La Chambre considère que la ville conduit des dépenses annuelles d'équipement relativement modestes (dans la tranche 200 à 250 € par habitant par an). Ce volume d'investissement a pourtant tendance à ré-augmenter ces dernières années en conséquence de l'amélioration progressive de la situation financière. Surtout, et cela répond aux enjeux identifiés par le rapport pour ce qui concerne les villes moyennes et leurs difficultés caractéristiques, l'EPCI a engagé une politique d'investissement sur sa ville centre qui permet de répondre aux enjeux de centralité sans impacter sur les finances de la ville : pôle d'échange, extension du centre aquatique, conservatoire intercommunal. Au final, le niveau d'investissement porté sur la ville centre est donc très clairement en augmentation, du fait de l'investissement de l'intercommunalité et de l'amélioration conjointe de la situation de la ville.

LA FISCALITÉ

Le rapport souligne que le recours au levier fiscal est commun pour les villes moyennes. Il leur permet de faire face à leurs difficultés, mais il les pénalise ensuite puisque au sein même de l'intercommunalité, puisque les autres communes peuvent proposer des taux de fiscalité plus bas, gagnant ainsi en attractivité vis-à-vis des populations actives et imposables. Se crée ainsi un cercle négatif avec réduction de l'assise fiscale, maintien des charges, imposition croissante des imposables qui sont de moins en moins nombreux à assumer la charge.

Le rapport met en avant une forte mobilisation du levier fiscal par Sète où il considère une pression fiscale lourde. Il rappelle que l'assise fiscale de la ville est très limitée, conformément au phénomène décrit plus haut, puisque 65% de ménages y sont non imposables. Le rapport souligne également un écart significatif entre les niveaux de fiscalité de la ville et ceux des autres communes de l'EPCI : ce « surcroît de produit fiscal » (différence entre le produit moyen sur 3 taxes pour la ville et le même produit moyen pour toutes les autres communes de l'EPCI) est très le 2^{ème} surcroît le plus élevé à l'échelle régionale. Il décrit donc très clairement une situation de forte concurrence et d'iniquité sur l'agglomération, qui contribue à des choix résidentiels périphériques pour les populations imposables, le tout conduisant donc à accroître la difficulté pour la ville centre.

Il faut toutefois noter que le rapport porte sur la période 2013-2018. En cela, il n'a pas pu tenir compte des évolutions permises par l'amélioration de la situation financière de la ville, notamment traduites, en 2018, puis à nouveau en 2019, par une baisse de fiscalité (deux baisses successives du taux de la TF à hauteur de 5%, soit 10 % cumulés de baisse en deux ans). Le rapport donne donc un excellent diagnostic de la situation initiale, qu'il convient de compléter pour intégrer les nouvelles tendances.

LES TRANSFERTS DE CHARGE

La Chambre considère que la ville a « reporté des charges de centralité sur son intercommunalité » pour améliorer sa situation financière. Cette mention mérite d'être éclaircie, dans la mesure où sa lecture ne permet pas de voir s'il s'agit d'une vision négative de la part de la Chambre, ou au contraire d'une vision positive allant dans le sens général du rapport, puisque celui-ci porte sur les difficultés des villes moyennes et qu'il préconise une participation accrue de leurs intercommunalités aux charges de centralités que subissent ces villes. Le rapport rappelle toutefois que la ville évalue à 1,4M€ par an le coût de ces charges portées par la ville et que l'agglomération aurait pu assumer suite aux successifs transferts d'équipements et services (ce montant étant calculé selon des méthodes employées dans diverses EPCI).

Sur un sujet précis, le rapport met en avant une charge qui aurait été transférée à l'EPCI tout en étant sous-évaluée : ceci à l'occasion du transfert du centre aquatique Fonquerne. Sur ce cas précis, la ville informe la Chambre que, comme d'usage dans toute situation de transfert, l'évaluation faite au moment du transfert a été soumise à réévaluation après un an de fonctionnement, ceci permettant d'ajuster le montant des charges transférées. Aussi, la CLECT de 2019 a bien constaté une charge supérieure à l'évaluation initiale, et elle a proposé de retenir 110 K€ supplémentaires à l'attribution de compensation de la ville.

Par ailleurs, la CRC amalgame l'idée de cette « sous-évaluation des charges » relatives au centre Fonquerne à l'investissement réalisé par l'agglomération, après transfert, sur cet équipement (14 M€). Mais cette posture occulte totalement que le « plan piscines » porté par l'EPCI comprend également la création, ex-nihilo, de 3 équipements supplémentaires sur le territoire, équipements qui seront élevés sans aucune incidence financière sur les communes d'accueil. Il aurait donc été particulièrement malvenu (et contraire à l'esprit du rapport) de faire porter une partie de cet investissement, pour Sète, par la ville alors que les autres communes auraient été totalement affranchies d'une prise en charge équivalente.

LA MUTUALISATION

Le rapport considère que l'avantage attendu par la mutualisation réside plus dans l'amélioration des prestations fournies aux communes que dans les économies d'échelle. Effectivement, c'est en ce sens que la ville et l'agglomération ont répondu au contrôle porté sur la ville en 2019, rapport qui constatait que les économies attendues de la mutualisation n'avaient pas été produites.

Ce progrès dans la qualité de prestation est maintenant visible et perceptible, et il engendre un mouvement continu de progression de la mutualisation puisque, en fin de mandat, plus de la moitié des communes de l'EPCI ont recours aux grands services supports mutualisés.

La Chambre souligne à très juste titre que l'enjeu va désormais résider dans la gouvernance de cette mutualisation. Effectivement, faire porter administrativement par l'EPCI des services agissant pour plusieurs, parfois toutes les communes va demander une conduite politique constante de cet ensemble. C'est un réel enjeu du mandat à venir, parfaitement identifié par la Chambre et qui devra, comme elle le préconise, participer à une démarche plus générale de Pacte financier et fiscal accompagnant le processus d'intégration communautaire.

LA GOUVERNANCE

La Chambre souligne que les situations de non présidence de l'EPCI par la ville-centre bloquent les leviers de la mutualisation, de la solidarité, et qu'elles ralentissent le processus d'intégration communautaire. Cette situation a été vécue par Thau agglo, qui n'a pas pu pendant le mandat 2008-2014 faire progresser le fait communautaire et augmenter les champs d'action de l'EPCI.

Gouvernance de la stratégie de développement urbain :

En matière de gouvernance, la Chambre considère que PLUi est un outil indispensable, permettant de maîtriser la concurrence à l'intérieur du territoire en proposant un projet global. Il convient de nuancer cette vision, relativement juste mais qui ne se pose pas sur Sète agglomération méditerranéenne : cet EPCI reste de taille modérée, est composé de seulement 14 communes, et la conduite à cette échelle d'un SCOT permet de répondre à cet objectif de projet global. Ceci est d'autant plus vrai que le SCOT est doublé, sur ce territoire, d'un chapitre individualisé valant SMVM, que le choix politique initial a été de construire un SCOT précis, clair et très prescriptif... La question du PLUi devient donc secondaire dans un tel contexte.

Gouvernance de la stratégie de développement touristique :

Le rapport annonce que malgré la création d'un Office de tourisme intercommunal, Sète a choisi de maintenir son Office communal ce qui irait à l'encontre d'une réelle volonté d'intégration. Ce propos doit également être nuancé puisque quatre communes, et non Sète uniquement, ont demandé de maintenir leur office communal après création de l'OTI dans un esprit de phase intermédiaire.

L'élaboration d'un Schéma de développement, par l'OTI et dans le cadre d'une gouvernance très équilibrée en lien avec les OT communaux a permis de définir une stratégie qui prévoit, dès la première partie du mandat à venir, de fusionner l'ensemble des 5 structures. Il ne s'agit donc pas d'une insuffisance dans l'intégration, mais d'un phasage qui devrait aboutir très rapidement à une intégration totale.

LES POLITIQUES DES COLLECTIVITES « SUPRA » EN FAVEUR DES VILLES MOYENNES

Politique régionale

La Chambre relève que la Région Occitanie, « récente », ne porte pas de stratégie propre aux villes moyennes et qu'il n'existe pas de coordination de ses politiques territoriales avec l'État qui, de son côté, a développé le programme « Action cœur de ville ». C'est un fait : la réaction de la Région au programme « Action cœur de ville » a consisté à proposer un programme complémentaire portant sur les communes de taille inférieures, et ne constituant pas les centralités de leur territoire et/ou de leur EPCI. Il s'agit donc d'une politique complémentaire, de compensation, qui ne participe pas à répondre à l'enjeu spécifique des villes moyennes.

Bien entendu la proposition faite par la Chambre de prévoir dans le futur CPER un volet spécifique aux villes moyennes ne peut être que soutenue par la ville de Sète, qui y souscrit sans réserve.

Politique départementale

La Chambre parle d'une relation ambivalente entre les Départements, plutôt orientés sur l'aide à la « ruralité », et les villes moyennes.

C'est un fait également. Le Département considère dans son Schéma d'accessibilité des services au public que le territoire de Sète agglomération méditerranéenne est particulièrement bien fourni en services, notamment disponibles dans la ville-centre. De fait il n'y juge pas opportun d'y

conduire des actions particulières, et notamment de s'investir sur la rénovation d'une voie départementale qui est pourtant vitale pour l'accessibilité à ces services (le boulevard Camille Blanc – Verdun, qui traverse Sète). Il refuse en cela de participer à la prise en charge d'une charge de centralité, alors même que l'infrastructure concernée relève légalement de son entière responsabilité.

L'ARTICULATION DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ET DU DEVELOPPEMENT METROPOLITAIN

La Chambre rappelle que l'EPCI est signataire du contrat métropolitain, mais que cette signature n'a pas été suivie d'applicatifs concrets. C'est vrai également. Le fait métropolitain est pourtant une réalité qui se traduit notamment par des migrations pendulaires importantes, et non unidirectionnelles d'ailleurs puisque d'assez nombreux résidents de la métropole viennent quotidiennement travailler à Sète.

La proximité entre Montpellier et Sète (gares TER à 12 mn de trajets) permet d'envisager des champs de coopération nombreux : en matière d'économie, de culture, de santé (atout de l'établissement thermal de Balaruc les Bains), de stratégie résidentielle... Ils méritent effectivement d'être développés. Mais il est également possible de constater que la ville de Sète n'ignore pas la métropole et que sa stratégie de développement a intégré le fait métropolitain, au bénéfice de la ville et de ses habitants.

En matière d'emploi.

La Chambre rappelle que le taux d'emploi a reculé de 0,6 % en moyenne dans les villes moyennes d'Occitanie entre 2010 et 2015, alors qu'il augmentait de 4,8% dans les grands pôles urbains de la région. Elle constate donc une concentration du développement dans les métropoles, au détriment du reste des territoires qui ne parviennent plus à créer de l'activité.

Il convient de faire valoir que parmi les villes moyennes, la situation de Sète et de son bassin d'emploi dénote avec une évolution positive de l'emploi de +9% en 5 ans (1680 emplois créés). Ces chiffres sont à rapprocher de ceux de la demande d'emploi, avec une tendance régionale particulièrement difficile en 2019 (+1,2 % de demandeurs) et à contrario une baisse du nombre de demandeurs sur l'agglomération de Sète (-2,8 % de demandeurs).

Ces chiffres doivent notamment au développement important de l'industrie du cinéma et de la télévision, fortement implantée dans la ville et qui a permis la création de 170 emplois en 5 ans. L'autre secteur de fort développement étant le commerce de proximité et de centre-ville (230 emplois créés en 5 ans).

On doit y voir le résultat d'une attractivité certaine de la ville qui doit à deux politiques : d'une part le d'un fort investissement de la ville et de l'agglomération dans le secteur de la culture, fait mis en avant par la Chambre qui souligne un effort double de ce qui est constaté sur les autres villes moyenne (272 € par habitant). D'autre part, d'un fort investissement sur la dynamisation du centre-ville. Le tout permettant aujourd'hui un positionnement réussi à l'échelle métropolitaine et d'en tirer les bénéfices en matière d'activité et d'emploi.

En matière d'enseignement et de recherche.

La Chambre souligne à juste titre que les villes moyennes peuvent offrir un accès à l'enseignement supérieur à un coût inférieur à celui des métropoles et ainsi tirer parti de cette situation pour retenir ou attirer des jeunes.

C'est le choix fait par la ville et son EPCI, qui portent des projets d'implantation de plusieurs établissements d'enseignement supérieur (CNAM, Campus connecté, DUT de l'Université de Montpellier) et soutiennent des projets de développement des instituts de recherche déjà installés sur Sète (projet CELIMER par l'IRD et IFREMER) qui vont renforcer à court terme le campus de Sète, déjà bien identifié par le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche.

LES CONCLUSIONS DU RAPPORT

La Chambre préconise de redynamiser les villes moyennes, et de leur permettre de retrouver des dynamiques de croissance démographique et économique pour contrebalancer l'essor des métropoles et maintenir un aménagement équilibré du territoire.

La ville de Sète partage bien entendu ce point de vue, qui correspond d'ailleurs parfaitement aux orientations du SCOT du Bassin de Thau qui vise à renforcer l'aire urbaine de Sète, en lien avec la proximité de la métropole de Montpellier.

Pour soutenir les villes moyennes, la Chambre préconise l'adoption de Pactes financiers et fiscaux qui se donneraient pour objectif une harmonisation des politiques fiscales à l'échelle intercommunale. Elle suggère que les communes mobilisent leur marge pour maîtriser et

uniformiser leur niveau de fiscalité, l'EPCI procédant à un accroissement de la fiscalité communautaire.

La ville de Sète ne peut pas se prononcer sur cette préconisation, qui relève de la gouvernance Communautaire. Sète agglomération, de son côté, n'a pas emprunté jusqu'à présent cette stratégie volontariste de convergence fiscale, très délicate à mettre en œuvre dans la mesure où, comme l'a dit la Chambre, les écarts de fiscalités sur cette agglomération sont parmi les plus importants de la région.

Il appartiendra au prochain conseil communautaire d'analyser l'opportunité d'un pacte financier et fiscal qui, tel que cela est le cas dans nombre d'intercommunalités, puisse remédier aux disparités, distorsion entre le service rendu d'intérêt intercommunal et le portage financier communal dudit service, ou iniquités décrites dans le rapport et ainsi améliorer les processus de solidarité tel que préconisé par celui-ci.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE TARBES

Vous avez porté à ma connaissance le rapport public thématique intitulé « Les villes moyennes en Occitanie. Crises et adaptations », approuvé par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes le 25 février dernier.

Fruit d'une enquête conduite en 2018-2019, il dresse un état des lieux précis de la situation financière, économique et sociale de 26 villes moyennes, dont la ville de Tarbes, et de 12 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le diagnostic posé avant le déclenchement de la crise du Covid s'articule autour de 4 constats : économie et démographie atone, capacités financières limitées, poids de la ville-centre dilué dans l'EPCI, mécanismes de soutien à l'attractivité imparfaits.

Globalement valable pour notre ville, ce diagnostic mérite d'être complété pour ce qui concerne la démographie. Si la population a décliné de façon continue depuis 1968 sous l'effet de la désindustrialisation, Tarbes a regagné 1200 habitants depuis 2016.

Le rapport formule 11 recommandations parmi lesquelles l'ajout d'un « volet villes moyennes » à la prochaine génération de contrat de plan État-Région, mesure qui me paraît tout à fait pertinente car de nature à renforcer le soutien de la Région.

Ma conviction est que, grâce à leur faculté de résilience et de rebond, leur capacité d'innovation et leurs atouts en termes de cadre et de qualité de vie, les villes moyennes sont des territoires d'avenir dans le monde d'après-Covid.

Leur redynamisation passera par la pérennisation et le renforcement du programme partenarial Action Cœur de Ville dont la mise en œuvre opérationnelle a démarré pleinement à la veille de la crise sanitaire.

Il m'apparaît opportun pour cela de :

- 11. combler les trous dans la raquette en palliant, par exemple, l'absence de dispositif de soutien dédié au commerce et à l'artisanat de proximité ;*
- 12. simplifier les procédures et alléger la « paperasse » afin d'accélérer la concrétisation des projets, notamment dans le domaine de l'habitat ;*
- 13. creuser la piste de la fiscalité : le périmètre des opérations de revitalisation de territoire (ORT) pourrait devenir le périmètre de « zones franches urbaines » ;*
- 14. créer une dotation ACV-ORT pour les 222 villes engagées dans le programme sur le modèle de la dotation de solidarité urbaine ;*
- 15. muscler la dimension enseignement supérieur d'Action Cœur de Ville et encourager la relocalisation de formations en cœur de ville ;*
- 16. accélérer la reconversion des friches urbaines appartenant à l'État ;*
- 17. conforter les aéroports régionaux et préserver les obligations de service public (OSP) ;*
- 18. accélérer le transfert d'emplois publics en Région.*

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE VILLEFRANCHE-DE-ROUERGUE**

Le 26 mars dernier vous m'avez adressé votre rapport sur les Villes moyennes en Occitanie et je vous en remercie.

Vous avez, invité les destinataires de votre envoi à vous faire part, le cas échéant, de leurs réflexions et observations à la lecture de ce rapport.

L'analyse que vous présentez de la situation des villes et de leurs EPCI me semble faire preuve d'une grande acuité et d'une grande pertinence, notamment pour tout ce qui a trait à la difficulté à évaluer et faire reconnaître les charges de centralité des villes concernées, difficulté inhérente au mode de gouvernance des communautés de communes.

Il me semble toutefois que votre analyse des dispositifs mis en œuvre par la Région Occitanie fait preuve d'une certaine sévérité. La commune de Villefranche-de-Rouergue, signataire d'un contrat bourg-centre avec la Région en 2019 (information non mentionnée dans la liste des villes signataires que vous dressez) et éligible en outre au programme « Grands sites Occitanie », peut grâce à ces dispositifs mener des actions en parfaite cohérence et complémentarité avec celles qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre du contrat « Action cœur de ville » conclu avec le Gouvernement.

Quoique n'ayant pas la même vision que mon prédécesseur sur la stratégie à mener en faveur de la redynamisation du centre-ville, je peux affirmer que les dispositifs contractuels proposés tant par l'État que la Région donnent à la commune et PEFCI de réels moyens d'action permettant la mise en place d'un programme ambitieux au service en particulier de la renaissance de la bastide de Villefranche.

Je souscris pleinement à votre proposition, dans ce contexte, de fusionner les comités de pilotage relatifs à la mise en œuvre de ces programmes d'actions, afin de veiller en permanence à la cohérence et l'efficacité des dispositifs. Toutefois, alors même que vous soulignez vous-même « la fragilité de la gouvernance intercommunale », il me semble paradoxal de proposer la présidence d'un tel comité de pilotage unique à PEPCI. Cette présidence me semble revenir d'évidence au maire de la commune concernée, sous peine de faire de cette dernière une assistée au chevet de laquelle se penchent les collectivités de rang supérieur, voire de transformer un tel comité en une instance de mise sous tutelle.

Telles sont les quelques réflexions que je souhaitais partager avec vous.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ARIÈGE

Je vous remercie de m'avoir mis en communication pour réponse à ce rapport sur les villes moyennes d'Occitanie.

Je ferais 2 remarques sur cette partie de 2 pages qui concerne la relation entre les départements et les villes moyennes.

D'une part je suis étonnée de la faible partie consacrée aux relations entre les villes moyennes et les départements.

En ce qui concerne l'Ariège, territoire rural par excellence, nos villes moyennes (dont je ne connais pas la définition retenue par votre méthodologie) se caractérisent par un rôle structurant et relativement autonome dans leur bassin de vie. En effet ces villes moyennes (selon notre définition relative à notre territoire) que sont Pamiers, Saint Girons, Ax Les Thermes, Lavelanet, ne connaissent pas ou peu le « rayonnement fertilisateur » ou « l'effet de cannibalisation » de la ville préfecture départementale, car Foix du fait de sa taille modeste se rapproche, en envergure, de la taille d'une ville moyenne ; et ce n'est que sur l'économie des administrations publiques qu'elle marque sa différence.

Le département, très étendu géographiquement, avec une grande partie montagneuse, s'appuie sur cette armature de villes moyennes pour asseoir ses politiques départementales et consolider autour de leur polarité le maillage rural de leur bassin de vie. C'est ainsi que le département, dans le cadre de la contrainte budgétaire du contrat de Cahors a conforté le maillage territorial de ses implantations locales autour de ses villes moyennes, que ce soit pour les centres d'interventions des routes, les centres locaux de la solidarité ou bien les centres de secours du SDIS.

Le choix politique fortement assumé est celui d'investir dans le maillage territorial. C'est dans ce sens que nous sommes fermement opposés à la fermeture des services publics de l'État, et à leur pseudo renaissance sous forme de guichet mutualisé, numérisé, téléconférencé ... La crise des gilets jaunes a été un signe populaire qui a montré les limites de l'application des méthodes de l'entreprise et des idéologies libérales sur la vraie vie des habitants et sur l'accélération de la paupérisation de nos territoires.

Notre conception est que le service public doit jouer un effet de levier pour maintenir l'armature de nos territoires ruraux dans leur dimension économique, résidentielle, sociale et bien sûr humaine ; et ce sans tourner le dos à la modernité (preuve en est les 140 M€ investis par le département dans le THD) et à une approche économe et sobre des

deniers publics (preuve en est de la bonne tenue du budget départemental et de nos ratios par habitant). Les villes moyennes sont, dans leur bassin de vie respectif, la polarité structurante de leur territoire. L'institution départementale que j'ai l'honneur de présider les reconnaît pour tel et les conforte dans leur fonction. Nos politiques publiques, dans le cadre de nos compétences, participent au renforcement des villes moyennes.

Nous nous inscrivons dans cette conception du service public de soutien aux territoires par l'économie publique aux côtés de nos efforts pour soutenir et développer l'économie productive, dont la loi Notre nous a partiellement privé, entraînant un affaiblissement de notre territoire car cette Loi ne fait pas la différence entre un département urbain (avec des métropoles-intercommunalités et des villes préfecture puissantes et d'envergure) et un département rural (très étendu, différencié géographiquement et culturellement, avec des intercommunalités de tailles modestes). Cette loi, par ses effets, a aussi contribué à la crise des gilets jaunes dans notre département et à l'affaiblissement de notre territoire malgré nos efforts et les freins d'une politique centrale qui nous « méconnaît et déconsidère parfois ».

La deuxième remarque découle de la 1^{ère} : je ne reconnais pas votre position sur le territoire de l'Ariège quand vous écrivez « traduit des tensions entre espaces ruraux et villes moyennes ». En Ariège les villes moyennes font l'espace rural dans le sens où le territoire rural n'existe et ne vit que dans le biotope de son lien à sa ville moyenne. Ils sont interdépendants et complémentaires et non dans une relation concurrentielle.

Pour toutes ces raisons, vous comprendrez que je reste un peu réservée aux vues du court extrait que vous m'avez communiqué, notamment sur les relations entre le département et les villes moyennes. Je pense que le sujet, notamment aux vues des 2 grands événements sociaux que nous avons traversés (traversons) avec la crise des jaunes et la crise sanitaire, me semblerait nécessiter des approfondissements et des propositions qui dessineraient un modèle de développement des territoires ruraux, à l'époque moderne, où l'équilibre soit recherché pour un développement raisonnable à la fois territorialement différencié, socialement acceptable et écologiquement responsable.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTES-PYRÉNÉES

L'appréciation lapidaire faite par la Cour des relations entre les départements et les principales villes moyennes de leurs ressorts territoriaux m'apparaît au mieux erronée, pour le moins en ce qui concerne le cas haut-pyrénéen, et au pire tendancieuse.

Elle est erronée en ce qui concerne les Hautes-Pyrénées, car, dès 2012, ce département a initié un travail de concertation et d'action coordonnée avec la ville de Tarbes, l'agglomération tarbaise et les trois chambres consulaires. Une dynamique partenariale qui est, depuis 6 ans, formalisée au sein d'une association ad hoc chargée de mettre en place les axes définis dans un projet de territoire commun.

C'est dans ce cadre, ou grâce à cette coordination, qu'ont d'ailleurs été portées et obtenues les labellisations French Tech, Territoire d'Industries et Territoire de Grande Innovation. C'est aussi par cette volonté commune que sont nés le label « Ha-Py Saveurs » (valorisation des productions agroalimentaires locales et circuits courts) ou la politique locale de lutte contre la désertification médicale comme bien d'autres actions gérées de concert et toutes cofinancées par les membres de l'association, au premier rang desquels le département, la ville et l'agglomération de Tarbes.

En termes de subventions et d'investissements, l'implication de la collectivité départementale est tout autant mesurable. Qu'il s'agisse du PPP routier pour réaliser la rocade nord de Tarbes, de l'aménagement de l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées et de sa zone d'activité économique ou des politiques en matière de logement social.

Aucune relation empreinte d'ambivalence donc dans les Hautes-Pyrénées. Bien au contraire, les acteurs du territoire ont ici appris à ne parler que d'une seule voix et, ce, grâce à la légitimité unanimement reconnue au Département à les fédérer.

Elle est tendancieuse, parce qu'incriminer le département d'être à l'origine de potentielles difficultés de gestion des enjeux de maîtrise de la périurbanisation, de l'organisation de la mobilité, de la localisation des activités économiques et de la concurrence fiscale, c'est faire fi des compétences du Département.

En effet, ces chantiers sont tous, depuis la Loi NOTRe, de la seule responsabilité du couple « Région-Agglomérations ». Le couple « Département-Ville moyenne » aurait en revanche gagné à être étudié du point de vue des dépenses sociales. Ce qui est, bien malheureusement,

ignoré dans l'extrait du rapport communiqué et qui mobilise pourtant des volumes financiers sans commune mesure.

L'analyse comptable retenue par la Cour ne peut donc justifier de telles conclusions.

La nécessaire maîtrise de la périurbanisation, l'optimisation de l'organisation de la mobilité ou la localisation des activités économiques ne sont pas la traduction d'une tension entre départements et villes moyennes. En revanche, elles posent plus certainement la question de la relation entre villes moyennes et zones métropolitaines.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'HÉRAULT

Par courrier en date du 26 mai vous m'avez transmis, pour observations, une partie du rapport relatif aux villes moyennes en Occitanie. Cet extrait traite des « aides variables des Départements, dans une relation ambivalente avec les villes moyennes ».

Pour ce qui concerne le Département de l'Hérault, nous n'avons plus de contrat de ville ni de contrat de territoire. Notre accompagnement des projets communaux se fait non pas en distinguant villes moyennes ou territoire ruraux mais en fonction des enjeux partagés avec le Département et de la considération des projets structurants du territoire. Dans ce contexte, les contraintes d'applications du Pacte de Cahors sont un réel frein pour le Département pour intervenir sur les territoires et notamment au profit des villes moyennes qui concentrent, pourtant, un nombre très important d'enjeux pour lutter contre la pauvreté et la radicalisation, cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'enfance et il serait opportun que nous puissions bénéficier de la même règle de plafonnement à 2 % que les 3 AIS.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

Si l'on se fonde sur la définition stricte de l'INSEE (population entre 20 000 et 100 000 habitants), aucune des 226 communes du département des Pyrénées-Orientales n'est concernée par cette catégorie. En effet, seule la commune de Perpignan dépasse ce seuil des 20 000 habitants, mais également celui des 100 000 habitants (121 681 précisément).

Je souhaite néanmoins apporter quelques observations sur l'extrait du rapport que vous m'avez soumis, car des villes de notre département jouent, sans en avoir la démographie, un rôle de villes centres et contribuent à l'attractivité de notre territoire.

Vous faites le constat, à l'échelle de la région, de soutiens inégaux des autres collectivités territoriales dans le cadre de financements croisés peu efficaces et de tensions entre espaces ruraux et villes moyennes.

Pour sa part, le Département des Pyrénées-Orientales s'est toujours attaché à développer un partenariat de qualité et de proximité avec les communes, qui participent de manière décisive à la création de dynamiques démographiques, économiques et sociales, indispensables au bon équilibre de l'ensemble du territoire départemental.

Notre collectivité s'est ainsi fortement investie, aussi bien dans des mesures immédiates d'accompagnement au développement de services proposés aux habitants, que dans des engagements en investissement sur des enjeux structurants.

Sur le premier point, le Département a ainsi pris toute sa part dans l'élaboration et le co-pilotage avec l'État du Schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

Sur le second, il a encore renforcé, dans le cadre de son nouveau plan d'investissement, la politique d'accompagnement, menée depuis de nombreuses années, sous forme d'aides aux communes.

Par ailleurs, je tiens à souligner que le Département des Pyrénées-Orientales a fait le choix de s'inscrire dans les politiques territoriales et contractuelles mises en place par la Région Occitanie avec les EPCI et les territoires de projets (politiques « bourgs centres » et « grands sites Occitanie »), dans un souci de convergence des politiques publiques et d'efficacité de la dépense publique. Dans la même logique, la collectivité a fait le choix de participer aux financements des projets présents dans les contrats de ruralité pilotés par l'État.

Ces démarches collaboratives doivent concourir à l'intelligence collective que le Département entend promouvoir. Nous y voyons un facteur clef de réussite auprès de l'ensemble des acteurs institutionnels des Pyrénées-Orientales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN

Afin d'alimenter ce rapport, j'ai donc le plaisir de vous informer des dispositifs et interventions de notre département.

Le Conseil départemental du Tarn soutient l'ensemble des communes de son territoire, aussi bien les communes rurales que les villes moyennes.

Notre dispositif « contrat Atouts Tarn » permet de soutenir les opérations d'investissement portées essentiellement par les communes de plus de 2 000 habitants et les structures intercommunales.

C'est dans ce cadre et au titre de notre compétence solidarité territoriale que le Conseil Départemental intervient sur les thématiques suivantes :

- *Équipements à vocation sociale,*
- *Maisons de santé,*
- *Maisons de service public,*
- *Équipements culturels, sportifs et touristiques,*
- *Aménagement des espaces publics à caractère patrimonial ou touristique et des liaisons douces.*

Sur la période 2015-2020, plus de 11 000 000 d'euros ont été attribués aux communes de plus de 2 000 habitants de notre département favorisant ainsi la réalisation d'opérations d'investissement.

Les aides, accordées aux villes moyennes Albi et Castres, représentent 19 % des subventions attribuées aux communes au titre du contrat Atouts Tarn sur cette même période pour 23 % de la population tarnaise.

Par ailleurs, sur la période 2015-2020, plus de 8 000 000 d'euros ont été attribués aux intercommunalités du Département afin de les accompagner dans la réalisation d'opérations d'investissement. 17 % de ces aides ont été affectées aux deux agglomérations Albigeoises et Castraises.

Ces aides accordées par le Conseil départemental viennent accompagner les villes moyennes dans la création, l'aménagement d'équipements sportifs, culturels et touristiques d'intérêts départementaux, participant ainsi au développement économique de notre département.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE

Vous nous avez fait part par courrier du 26 mai 2020 d'extraits du projet de rapport thématique sur Les villes moyennes en Occitanie : Crises et adaptations.

Nous souhaitons porter les éléments suivants à votre connaissance que Montpellier Méditerranée Métropole a établi :

- *un contrat de réciprocité relatif à la filière bois avec la Communauté de Communes des Monts de Lacaune et des Montagnes du Haut Languedoc et l'association des communes forestières d'Occitanie ;*
- *un contrat partenarial, en date du 14 décembre 2017, avec la Communauté de Communes du Grand Pic Saint Loup ;*

Montpellier Méditerranée Métropole conteste les affirmations relatives « au contexte de tensions politiques avec les communautés proches ».

La contribution commune établie en 2019 relative au projet de SRADDET de la Région Occitanie, avec les communautés de communes du Pays de Lunel et du Grand Pic Saint Loup, le Pays Cœur d'Hérault, le Syndicat Mixte du Bassin de Thau tend à relativiser ce jugement. De nombreux autres exemples, non exhaustifs, participent à fortement nuancer cette affirmation :

- *mise en place d'une action pérenne en faveur de la promotion des circuits courts « du Bon du Local » avec la Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or et la Communauté de Communes du Grand Pic Saint Loup ;*
- *dans le cadre de l'accord partenarial avec l'EPCI précité mise en place d'une convention pour l'utilisation d'une ligne de transport à la demande métropolitaine, accord sur le partage des ressources en eau karstiques du Pic Saint Loup, réalisation avec le Département de l'Hérault d'une voie cyclable structurante reliant un Pôle d'Échange Multimodal métropolitain à la Ville de Saint Gely du Fesc, financée par la Communauté de Communes et la Région ;*
- *établissement d'un plan de gestion commun pour la préservation et le développement durable de l'espace naturel des Collines de la Moure situé sur les territoires de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Hérault, de la Communauté d'Agglomération de Sète Agglopolo et de Montpellier Méditerranée Métropole ;*

- *réalisation d'un dossier de candidature unique pour l'accueil de délégations sportives étrangères sur les territoires de la Communauté de Communes de Millau Grands Causses, Sète Agglopôle Méditerranée et Montpellier Méditerranée Métropole*

Outre les éléments précités, la coordination de la gouvernance relative à la Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations entre la Métropole et ses cinq structures intercommunales voisines témoigne de la réalité, de la pérennité et du pragmatisme d'une culture de coopération concrète et active qui transcende d'éventuelles tensions politiques.

Je souhaiterais que ces éléments de réponses soient pris en considération dans le rapport public définitif qui sera proposé à la Cour avant sa publication.

PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION BÉZIERS MÉDITERRANÉE

J'accuse réception du mail de la cour des comptes en date du 25 septembre 2020, m'apprenant que l'ancien Président de l'agglomération Béziers Méditerranée (ci-après dénommée la CABM), Monsieur Frédéric Lacas, n'a pas répondu au projet de rapport cité en objet dans les temps impartis. Je me dois donc de le faire en urgence, à sa place. Ma réponse fera, naturellement, échos à mon courrier du 29 juin 2020 adressé à la Cour en réponse au dit-projet de rapport, en ma qualité de Maire de Béziers.

En introduction, la Cour relève que « L'étalement urbain pénalise les villes-centre ... cette périurbanisation traduit une aspiration majoritaire pour un habitat moins dense, de type pavillonnaire en dehors de la ville-centre. Elle tient également à la paupérisation de certaines villes qui pousse les ménages moins modestes à partir, tout comme à la fiscalité plus élevée qu'ils y rencontrent » (page 20). Certes, les taux de taxe d'habitation et taxes foncières sont plus élevés à Béziers que ceux des communes avoisinantes, mais pour les ménages les plus aisés, la fiscalité n'est pas le principal critère de choix du lieu de résidence. La paupérisation ne me semble pas être le seul argument : ce sont plutôt la confrontation de modes de vie différents, la recrudescence des incivilités et de la délinquance dans certains quartiers qui expliquent les départs des ménages dans les communes de la périphérie. Béziers a toujours connu des différences de revenus importants au sein de sa population. Ce qui est

nouveau c'est la ghettoïsation ethnique et l'exode des classes moyennes vers les villages dès qu'elles sont en capacité d'accéder à la propriété d'une résidence individuelle. Un autre phénomène accélère la pauvreté des villes moyennes : les services sociaux départementaux leur adressent les populations à bas revenus qui ne peuvent plus se loger dans les métropoles urbaines à cause de l'augmentation des prix de l'immobilier.

La Cour note que « la situation des centres urbains est particulièrement préoccupante à Béziers où le taux de pauvreté atteint 56, % » (page 22). Béziers est une des rares villes de France à avoir 3 quartiers prioritaires de la ville (Devèze, centre-ville, Iranget). Cependant, depuis le début de mon premier mandat de Maire et de vice-Président de la CABM délégué à l'habitat, je n'ai eu de cesse de proposer des actions en faveur du cadre de vie : aides à la rénovation des façades, aides à la transformation de commerces vacants en garage, lutte systématique contre les marchands de sommeil et l'habitat dégradé, en coopération étroite avec la CAF, rénovation urbaine avec l'ANRU ... Ces efforts ont, d'ailleurs, été récompensés, le 19 octobre 2017, par le prix national du « projet immobilier et de la rénovation du patrimoine urbain » remis par la Gazette des communes et le Courrier des Maires.

Je suis satisfait que la Cour souligne les efforts importants faits par la municipalité pour redresser les finances de la ville : « Béziers et Sète ont réalisé un effort d'assainissement soutenu, leur CAF par habitant ayant progressé respectivement de 102 à 262 € » (page 29). « Des villes, comme Béziers, ont réalisé un effort important de consolidation » (page 48) en matière de capacité de désendettement (ou ratio de solvabilité) et la diminution de la fiscalité « est d'autant plus notable à Béziers que la progression des bases y est limitée (de 0,1 % à 1,5%). » (page 35). Il faut se rappeler que lorsque j'ai été élu en 2014, j'ai trouvé une ville que la précédente municipalité avait amenée au bord de la tutelle. 3 emprunts toxiques, contractés sous l'ancienne mandature, par exemple ont été renégociés. Comme je m'y étais engagé pendant la campagne électorale de 2014, une baisse de 4 % des trois taux d'imposition a été votée par le conseil municipal dès 2014. Cela a représenté une baisse de recette de près de 13 Millions d'€ sur la durée du mandat. Cela explique que la situation de Béziers s'est améliorée, mais moins que celle d'autres villes voisines, comme Sète, qui, au contraire, a augmenté sa fiscalité.

La Cour observe que « Béziers a fait preuve de retenue dans la relance de sa politique d'investissement » (page 46). C'est vrai, jusqu'en 2017. Ayant fait le choix, parfaitement assumé, du désendettement et de la baisse des impôts sur la durée de mon mandat, cela s'est traduit par une baisse des dépenses d'investissement les deux premières années

(40,3 M€ en 2014, 32,5 M€ en 2015 et 31,6 M€ en 2016). Mais dès que les finances de la Ville l'ont permis, les investissements sont repartis à la hausse (37,1 M€ en 2017, 42,4 M€ en 2018, 56,1 M€ en 2019 et 56,9 M€ au budget 2020). Cette volonté se trouve renforcée par la nécessité de soutenir l'activité des entreprises locales après la crise COVID. La Cour note que « avec des taux d'autofinancement des dépenses d'équipement supérieurs à 80 %, Béziers a donné la priorité à son désendettement » (page 43), et que « le taux moyen de couverture des dépenses d'équipement par la CAF nette est satisfaisant (entre 30 % et 40 %). » (page 41).

Concernant les pactes fiscaux et financiers conclus avec les EPCI, la Cour déplore l'absence de « processus volontariste d'harmonisation des politiques fiscales entre la ville-centre et les autres communes membres » (page 50).

Je confirme ce propos : pendant que je faisais des efforts considérables pour diminuer les impôts des Biterrois, au dépend des investissements, la CABM n'a eu de cesse d'augmenter les siens. Je vous renvoie à la page 27 du rapport définitif de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie pour la commune de Béziers, exercices 2013 et suivants. Le pacte de la CABM prévoit une convergence des ratios financiers (épargne et endettement) en fin de période pour l'ensemble des collectivités, « sans indication de valeurs cibles ni de modalités de contrôle mutuel » (page 50). Je ne peux que le déplorer.

Concernant la gouvernance de la CABM, la Cour note que « la perte de la présidence de l'EPCI, quand elle procède d'une banalisation de la ville-centre dans la gouvernance communautaire, la prive des leviers d'intervention nécessaire pour mutualiser les moyens, organiser les mécanismes de solidarité et planifier le développement urbain » (page 66). Cette remarque est tout à fait fondée et je vous confirme, pour l'avoir vécu lors de mon premier mandat, les difficultés à faire entendre l'intérêt de la ville-centre, lorsque le Maire de celle-ci n'est pas le Président de l'EPCI.

La Cour remarque que « La cohérence des compétences dévolues aux EPCI, dont le périmètre n'est pas toujours en adéquation avec leur bassin de vie, demeure limitée sous l'effet notamment d'une définition en opportunité de l'intérêt communautaire ; tandis que la neutralisation des charges afférentes, dont l'évaluation donne lieu à des pratiques hétérogènes, ne permet qu'à la marge de répartir les charges de centralité. Les villes-centres peinent souvent à exercer une influence au sein d'EPCI élargis à la gouvernance malaisée, rendant plus complexe l'élaboration de véritables stratégies de territoire » (page 80). Je partage ce constat : le périmètre de la CABM ne correspond pas au bassin de vie et, de ce fait, elle est exposée à une fuite des bases fiscales au bénéfice des communautés

voisines. Le développement de la Domitienne illustre parfaitement ce propos. Il va sans dire que, pour être efficaces et réaliser les économies d'échelles attendues, les EPCI doivent avoir une taille importante et donc rassembler beaucoup de communes. Or, la Cour constate que « seuls deux EPCI, ceux de Béziers et de Sète ont connu une extension modérée » (page 57). En effet, 4 nouvelles communes représentant 8 % de la population ont rejoint la CABM au 1er janvier 2017, en faisant, tout de même, la deuxième intercommunalité du département de l'Hérault en termes de population (124 000 habitants pour 17 communes). J'invite toutes les communes et les communautés de communes qui le voudraient à nous rejoindre pour peser dans les décisions politiques face à la mégalopole montpelliéraine !

La Cour observe que « le transfert du plan local d'urbanisme [PLU] prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, peut être mis en échec dès lors que 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent. En Occitanie, cette dérogation a été notamment actionnée à Mazamet, Montauban, Carcassonne et Béziers » (page 69). Je me suis opposé au transfert du PLU car il m'aurait privé de façon irréversible du contrôle du développement urbain sur le territoire de ma commune.

La gestion des déchets par l'EPCI, par exemple, qui ne donne pas satisfaction aux habitants de Béziers, c'est le moins que l'on puisse dire, ne milite pas en faveur du transfert d'autres équipements d'intérêt communautaires tant que la ville-centre ne sera pas mieux représentée au sein du conseil communautaire alors même qu'elle porte, à elle seule, 62 % de la population de la CABM.

Comme vous le voyez, Monsieur le Président, je partage, globalement, les analyses présentées dans ce rapport, mais je regrette que la Cour ne soit pas allée plus loin dans le raisonnement, je veux dire par là que ces dysfonctionnements seraient résolus si le Président de l'EPCI, était automatiquement le Maire de la ville-centre ou un de ses élus. Un changement du code électoral dans ce sens, serait le bienvenu. J'ajoute que le côté réversible de la présidence de l'EPCI, qui peut changer à chaque mandat, n'incite pas à la mutualisation de services municipaux avec ceux de l'EPCI, pourtant indispensables à la diminution des dépenses.

Soyez assurée, Monsieur le Président, qu'en tant que Président de la CABM, nouvellement élu, je prends très à cœur les recommandations de la Cour et que je m'emploierai dans mon mandat, à mettre en œuvre une nouvelle politique plus respectueuse des avis de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLE

Par un courrier du 26 mai 2020, vous m'avez adressé (PCA/RPT2020/08) des extraits du projet de rapport public thématique intitulé « les villes moyennes en Occitanie : crises et adaptations ».

En réponse, je tiens à vous faire parvenir, ci-après, les remarques et commentaires qu'appelle ce document.

À cet égard, le rôle d'entraînement des métropoles sur leurs territoires environnants serait mesuré, sur la base de l'analyse de la Cour, par la seule dynamique « partagée » de l'emploi. Cette approche, de fait réductrice, est contestable. Elle a d'ailleurs été largement remise en cause en réponse à l'étude réalisée en 2018 par France Stratégie et le CGE¹²⁰. Les analyses plus globales, liées aux approches des « systèmes métropolitains » initiées en particulier par le chercheur Laurent Davezies, démontrent que les effets d'entraînement dépassent très largement le seul critère du partage de l'emploi. Les vecteurs de « partage de la croissance métropolitaine » vers les territoires périphériques sont bien plus nombreux et donc plus complexes à analyser. À titre d'exemple, et au titre du « système métropolitain toulousain », Laurent Davezies évalue() à plus de 2,3 milliards d'euros le transfert annuel de la création de « valeur métropolitaine » vers les territoires environnants.*

Une approche documentée de l'analyse, de fait très limitée, de la Cour serait sans doute plus utile.

De la même manière, l'analyse de la Cour sur la « bonne échelle » de la cohérence des politiques territoriales, appliquée, à titre d'exemple, au caractère restrictif du périmètre de Toulouse Métropole, nous paraît largement dépassée. La pratique démontre qu'à chaque politique publique servant les enjeux métropolitains peut correspondre une « bonne échelle » de mise en cohérence et de gouvernance territoriale.

C'est vrai pour la gestion de l'eau, en liaison avec les bassins versants par exemple, c'est vrai aussi pour l'efficacité des politiques de mobilités, c'est encore vrai pour la mise en œuvre de stratégies alimentaires et agricoles. L'enjeu n'est donc plus celui de la recherche du périmètre intercommunal idéal mais réside en la capacité des acteurs locaux à développer des « ententes » interterritoriales et des démarches opérationnelles communes.

¹²⁰ (*) ces rapports ont déjà été adressés à la chambre régionale des comptes Occitanie, au titre du récent contrôle de Toulouse Métropole.

C'est typiquement ce qui anime la stratégie de la métropole toulousaine dans l'engagement de ses politiques de coopérations territoriales, que ce soit de manière multilatérale avec le Sicoval et le Muretain ou au titre du Dialogue métropolitain de Toulouse, ou encore bilatérale avec les contrats de réciprocité qu'elle met en œuvre avec les territoires ruraux ou avec l'agglomération de Tarbes-Lourdes Pyrénées. À cet égard, l'appréciation de la Cour sur la « portée opérationnelle très faible » de cette dernière coopération (engagée il y a moins d'un an) peut apparaître, elle aussi, un peu précoce et en tout état de cause, non documentée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CARCASSONNE AGGLO

Suite à la réception du rapport public thématique intitulé « Les villes moyennes en Occitanie : Crise et adaptations », j'ai l'honneur de porter à votre connaissance quelques éléments de réponse relatifs à la relation financière entre les communes et leur intercommunalité.

Concernant d'abord les attributions de compensation (AC)

Les attributions de compensation sont le premier pilier de la relation financière entre les communes et leur intercommunalité.

Le mécanisme des AC, par nature, permet à l'intercommunalité de bénéficier de la dynamique de la fiscalité et à la commune de se voir garantir une recette financière. À leur création, les AC ont bien rempli ce rôle en transférant une part dynamique de la fiscalité aux EPCI et en garantissant aux communes le maintien de la recette financière.

Ce mécanisme permet à l'EPCI, compétent en matière de développement économique, de bénéficier de la dynamique de la recette alors que la commune conserve une recette stable et n'engage plus de dépenses sur cette compétence.

Lors de la mise en place du mécanisme des attributions de compensations, le taux d'inflation laissait envisager que ces charges figées et reversées aux communes ne pèseraient pas lourdement à terme dans le budget de l'intercommunalité. Aujourd'hui et dans les faits, avec un taux d'inflation en berne depuis plusieurs années, cette perspective ne s'est pas réalisée, et il s'avère que les attributions de compensation pèsent toujours très lourdement dans le budget des intercommunalités.

L'utilisation des AC pour neutraliser les transferts de charges lors des transferts de compétences entre les communes et l'EPCI vient de façon très significative défavoriser les recettes de l'EPCI. En effet, les transferts de compétences sont très majoritairement à sens unique des communes vers l'EPCI, les modalités de calcul des AC entraînent une rigidité, dans le temps, du montant de la charge transférée et de fait, une ressource certes stable pour l'EPCI corrélée à une charge dynamique. Cette dichotomie peut parfois conduire l'EPCI à financer l'évolution de la charge par une augmentation de la pression fiscale sur les ménages et les entreprises sans qu'il n'y ait pour autant dans les faits de baisse du côté des communes.

De plus, les modalités de révision hors transfert de charge s'avèrent restrictives, et dans les intercommunalités XXL telle de Carcassonne Agglo quasi impossible à réaliser.

C'est pourquoi s'il est certain qu'il convient de préserver les finances des communes, il convient aussi d'envisager un mécanisme permettant d'assouplir les règles de révision des AC et d'intégrer un caractère dynamique de l'évaluation des transferts de charges.

Les intercommunalités pourraient ainsi se voir alléger de cette charge structurelle qui grève aujourd'hui trop lourdement ses recettes.

Comme le soulève la Cour dans son projet de rapport, les communes moyennes connaissent aujourd'hui un assainissement de leur compte.

Les intercommunalités quant à elles, ne connaissent pas forcément ce même regain, puisqu'elles ont connu, cette dernière décennie des éléments qui ont structurellement pesé sur leur fonctionnement :

- *Augmentation du champ de compétence des intercommunalités et donc de leur charge, avec notamment la Loi Notré, qui positionne clairement l'intercommunalité comme l'échelon de la planification et de structuration du territoire en binôme avec la Région.*
- *Participation des collectivités au redressement des comptes, avec pour les intercommunalités l'intégration de certaines compensations dans les variables d'ajustement de l'enveloppe « normée » entraînant une quasi-inexistence de la compensation (compensation de l'exonération de CFE dans les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville en 2017, compensation des pertes de Versement Transport suite au relèvement du seuil de 9 à 11 salariés en 2020) ainsi que la fixation d'un taux de 1.2 % d'augmentation maximale des dépenses réelles de fonctionnement dans le cadre de la contractualisation.*
- *Crise du covid19 qui aura des impacts forts sur le monde économique et qui entraînera une baisse des recettes pour l'intercommunalité ainsi*

qu'une augmentation des dépenses en soutien au tissu économique, première des compétences de l'intercommunalité.

Concernant ensuite les déséquilibres fiscaux entre les villes et les EPCI

La suppression de la taxe professionnelle a entraîné certes le transfert de la part de Taxe d'Habitation départementale aux établissements publics de coopération intercommunale permettant une diversification du panier fiscal et un relatif équilibre entre fiscalité ménages et économique. Toutefois, du fait de l'application de la règle de liaison entre les taux, l'EPCI se retrouve contraint dans ses marges de manœuvre sans réelle possibilité d'action volontariste fiscale sectorisée.

De plus, les établissements publics de coopération intercommunale se sont vus transférer des fiscalités affectées au financement de compétences particulières (Versement Transport devenu Versement Mobilités, Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères, gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations, Taxe de séjour) limitant, de fait, les possibilités de financement des politiques de « droit commun ».

Le maintien au profit des communes qui ont antérieurement instaurées de la taxe d'habitation sur les logements vacants et la taxe sur les publicités extérieures limitent les possibilités de financement des établissements publics de coopération intercommunale quand bien même, les politiques publiques Habitat et Économie/Commerce ont été transférées de droit à ces derniers.

La réforme actuelle de la taxe d'habitation va d'autant plus accentuer ce déséquilibre en déterritorialisant une part importante de la fiscalité des établissements publics de coopération intercommunale avec le remplacement de la taxe d'habitation par une part de TVA (d'autant plus que la répartition de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties au sein du bloc communal est en grande majorité au profit de la commune) ;

En l'état actuel des textes, le dispositif envisagé est le suivant :

- le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes ;*
- le transfert d'une part de TVA aux ensembles intercommunaux et aux départements à due concurrence des pertes constatées ;*
- le surplus financier de taxe foncière sur les propriétés bâties est transféré au niveau national pour alimenter des mécanismes de péréquation.*

Aussi, de nombreux EPCI, soutenus par l'Assemblée Des Communautés de France, demandent une révision de cette réforme ainsi qu'une concertation plus importante des communautés étant donné :

- *l'absence de lien entre les projets de territoires portés par les collectivités territoriales et les financements qui leurs permettront de les mener à bien ;*
- *la déconnexion entre l'imposition prélevée sur un territoire et le niveau de service rendu par les collectivités territoriales qui le composent ;*
- *l'amputation majeure de la part de fiscalité pour laquelle les ensembles intercommunaux gardent le pouvoir de voter les taux ;*
- *l'absence d'égalité fiscale entre les contribuables du fait de la non revalorisation des bases fiscales depuis les années 70 ;*
- *le manque de clarté et de justice dans le mécanisme de transfert du surplus de taxe foncière sur les propriétés bâties transféré au niveau national ; entraînant un transfert de fiscalité des territoires ruraux et défavorisés (dans la nécessité de prélever de manière importante la fiscalité pour garantir l'accès aux dispositifs d'aides et aux services publics) vers les territoires urbains à forte croissance (bénéficiant historiquement d'un taux de croissance élevé permettant des niveaux d'impositions faibles).*

Les établissements publics de coopération intercommunale ont bien la possibilité de mettre en œuvre des Observatoires fiscaux afin d'entamer un travail de fond sur la revalorisation des bases fiscales, en concertation avec les communes, mais ce travail se trouve contraint par l'action plus ou moins volontariste des services des DDFIP qui ont d'autres priorités notamment en matière des ressources État.

Enfin, la répartition des recettes fiscales entre les communes et l'EPCI ne permet pas de neutraliser la dynamique des charges, ce qui est d'autant plus vérifié : dans les EPCI ayant connu une croissance rapide et exponentielle en terme de territoire et de population, comme les EPCI « XXL » qui doivent développer des compétences sur un large territoire et ne bénéficient pas de compensation de charges lorsque ces compétences n'étaient pas exercées auparavant sur le territoire intégré ; en fonction des choix réalisés en terme de transfert de compétence, comme par exemple l'Action Sociale associée à des modifications de réglementation sources de coût supplémentaires pour l'EPCI non compensé par les communes ; selon la composition historique de certains postes de dépenses dans les EPCI ayant un historique récent avec une masse salariale « jeune » et peu de

départ en retraite entraînant une rigidité des charges structurelles qui resteront en augmentation régulière pendant plusieurs années.

En conclusion, les déséquilibres fiscaux, tant sur les assiettes, que les dynamismes ou leurs diversités, observés entre les villes et les établissements publics de coopération intercommunale doivent être corrigés afin de légitimer plus en amont les politiques publiques menées à l'échelon intercommunal.

D'autant plus, et c'est là une deuxième peine, que ces déséquilibres viennent également désavantager les établissements publics de coopération intercommunale à travers le coefficient d'intégration fiscale ; en effet, ce dernier est calculé par rapport à la répartition en masse des recettes fiscales du bloc communal.

Ainsi, les différences de dynamismes ou les modifications de fiscalité dans les communes tendent à affecter cet indicateur qui sert de base de calcul à la DGF de l'EPCI.

**RÉPONSE COMMUNE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ALÈS
ET DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
D'ALÈS**

Vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport concernant les villes moyennes en Occitanie et je vous en remercie.

En rapport aux observations apportées et qui concernent les communes d'Alès et sa communauté, je vous fais part des informations suivantes.

Au cours de la période sous revue la commune d'Alès et la communauté Alès Agglomération ont été fortement impactées par deux vagues de fusion 2013 et 2017, la communauté passant ainsi de 16 à 73 communes.

Aussi, ces fusions « bloc à bloc » ont permis de regrouper une communauté d'Agglomération, six communautés de communes et cinq communes isolées aux compétences extrêmement diverses, aboutissant à une communauté de taille XXL.

Ce bouleversement géographique et institutionnel a nécessité une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs politiques et administratifs afin d'aboutir dans les plus brefs délais à une organisation efficiente. C'est donc grâce à une mutualisation très avancée signalée dans le récent

rapport de la CRC Occitanie en date du 15/10/2019 que l'objectif a pu être atteint.

-1- La recommandation n° 3 de votre rapport a pour objet de retenir notamment dans les pactes fiscaux et financiers un objectif de convergence fiscale

L'harmonisation fiscale est une volonté de l'État, matérialisée notamment dans la loi de finances de 2020 qui prévoit la révision des valeurs locatives cadastrales.

On peut cependant regretter le terme de cette réforme 2027, qui semble lointain.

Cependant, l'autonomie fiscale affichée par chaque commune, les règles de lien des taux de fiscalité en vigueur actuellement apparaissent comme des obstacles quasi insurmontables, handicaps à une harmonisation.

Si la loi du 27 décembre 2019 a réaffirmé le principe d'entente des élus sur la gouvernance de chaque communauté et sur les compétences exercées, elle consolide indéniablement les communes dans leur autonomie.

La communauté d'Agglomération d'Alès, comme d'autres, a constaté les écarts conséquents de la fiscalité entre la commune centre (cité urbaine dont le CMPF 3 taxes est nettement supérieur aux communes périphériques), et ses communes périphériques, rurales (qui ont des taux de fiscalité nettement plus attractifs).

Mais sans opposer des deux territoires dans leur indispensable complémentarité, la convergence fiscale a jusqu' alors été impossible.

Le même constat a été fait dans le rapport de la chambre régionale des comptes Occitanie de 2019 au point 1.1.2.3 où il apparaît que le taux de Taxe d'Habitation d'Alès est deux fois supérieur à la moyenne de l'EPCI, ce qui la rend peu attractive pour de nouveaux arrivants.

Ces charges de centralité, supportées par la commune d'Alès, expliquent bien entendu ces écarts et les nombreux transferts de compétences ont permis de lisser leur coût sur un territoire plus étendu. Le coût historique est cependant supporté par le commun centre via une retenue sur l'attribution de compensation, principe de facturation du passé et de mutualisation de l'avenir.

-2- La recommandation n° 7 de votre rapport s'intéresse à la modulation de la TASCOM afin de favoriser le développement du commerce en Centre-Ville

En l'état actuel de la législation fiscale, il semble que ce dispositif ne soit pas applicable.

En effet, la loi n° 2019-1673 du 30 décembre 2009, le décret n° 2010-1026 du 31 Août 2010 impose à chaque conseil municipal ou EPCI compétents la prise d'une délibération dont la portée ne peut être que générale.

Par ailleurs, un EPCI issu d'une fusion (par exemple Alès agglomération) conformément à l'article L. 5211-41-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, a dû appliquer aux coefficients multiplicateurs décidés par les anciens EPCI un dispositif de convergence progressive de coefficients vers le coefficient le plus élevé fixé antérieurement.

C'est ainsi que dès 2017, pour Alès Agglomération, tous les anciens EPCI ont convergé vers le taux de 1,10 taux le plus élevé constaté en 2016.

Ce dispositif prévu au huitième alinéa du 1.2.4.1 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 fait l'objet des modèles de délibérations présents sur le site du Ministère de l'Économie et des Finances en annexe 1 et 2 et qui ont dû être appliqués dès 2017 par Alès agglomération.

-3- Manque d'accessibilité d'Alès

Comme beaucoup de communes moyennes de l'échantillon retenu et notamment celles situées dans le Massif Central, Alès souffre de retard dans l'accessibilité notamment numérique où la Société Orange, retenue par l'État dans le cadre d'un AMI pour raccorder avant 2020 tous les foyers en FTTH de l'Agglomération d'Alès n'a pas tenu ses engagements, ainsi que de retards dans les réseaux routiers et ferroviaires. Il n'y a toujours pas d'accès direct aux grands axes autoroutiers (A7 ou A9), le contournement Ouest de Nîmes permettant l'accès de la 2x2 voies Alès-Nîmes vers l'A9 étant dans une quasi impasse, et ne sera pas réalisé au mieux avant 2030. A l'heure où « le temps des villes moyennes est arrivé » ces retards s'avèrent très préjudiciables au développement de ces territoires.

-4- Page 35 (c) une évolution historique de bases physiques de fiscalité.

Sur la période sous revue, il est fait état d'une évolution constatée des bases physiques de fiscalité et qui se révèlent pratiquement nulles à Alès.

Si le phénomène est effectivement avéré, il convient cependant de le contextualiser.

D'une part il y a eu l'évolution très erratique entre exonérations ou dégrèvements (article 1414 I et I bis du CGI) dites exonérations vieux parents et donc des bases fiscales et d'autre part la mise en place des abattements de taxe foncière sur les logements sociaux dans les contrats de Ville, donc une minoration des bases en 2016, aboutissant à une hausse des compensations de l'État en 2017 même si celles-ci n'ont pas été au rendez-vous escompté.

Il conviendrait donc d'observer en complément si les communes retenues ayant subi les effets similaires en raison des mêmes causes.

-5- Des efforts de gestion

Engagés depuis 2013 dans des efforts contraints de gestion, la commune d'Alès et la communauté Alès agglomération ont mutualisé une forte majorité de leurs services. Certes si l'on peut regretter que l'organisation repose quasi essentiellement sur les moyens de la ville centre, le schéma de mutualisation, réactualisé lors de chaque fusion, a trouvé peu d'écho auprès des communes périphériques.

Cependant, même si elles sont difficilement quantifiables, les économies dégagées en évitant le « doublonnage » ont permis aux deux entités, dont la stratégie est identique et complémentaire, d'obtenir une santé financière de qualité.

-6- Page 46, le rapport fait état d'un effort d'équipement soutenu mais avec d'importantes disparités, la commune d'Alès apparaissant comme une commune « faible investisseuse »

Il convient d'observer que la commune a transféré énormément de compétences à la communauté (voir supra), celle-ci étant devenue le bras armé des dépenses d'investissement. Ainsi, sous la période sous revue, l'investissement moyen consolidé (commune + communauté) est d'environ 363 Euros par habitant.

-7- Un CMPF 3 taxes peu favorable

Le CMPF calculé au point 2. (a) p. 37 positionne la commune d'Alès en situation tendue.

Si ce constat est récurrent, on peut cependant constater qu'une modération conséquente de l'effort fiscal a été opérée au fil du temps puisque celui-ci qui était de 2,03 est actuellement à 1,80.

De plus, la différenciation tarifaire, appliquée par commune aux bases brutes, crée initialement des écarts accrus ainsi que l'importance et l'ancienneté du parc immobilier notamment social.

-8- Page 41 : la CAF

Comme la majorité des communes du panel, la CAF d'Alès s'est améliorée pendant la période 2013 – 2018. La part du capital annuel remboursé a évolué de 5,6 à 4,2 millions d'euros, permettant ainsi une évolution favorable de l'épargne nette et avec en parallèle une amélioration constante de la capacité de désendettement passant de 6,4 à 5,3 ans en 2018.

Les compétences exercées par cette communauté sont très nombreuses (page 75 : les compétences culture, sport, jeunesse, environnement et action économique sont communautaires) et le développement d'une forte mutualisation notamment avec la commune Centre ont permis un exercice harmonisé des compétences en accord avec l'instauration depuis la création d'un « comité des Maires » instance non décisionnelle mais où le consensus est constamment recherché dans l'intérêt de tous les acteurs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION RODEZ AGGLOMÉRATION**

J'ai pris connaissance des extraits de votre rapport intitulé « les villes moyennes en Occitanie : crises et adaptations » que vous m'avez notifié conformément aux articles L. 143-8 et R. 1436-8 du code des juridictions financières. À la lecture de ces quelques éléments, je tiens à vous apporter les observations suivantes.

Les extraits de ce rapport thématique soulignent la fragilité sur un plan financier des villes moyennes de l'Occitanie, et notamment la faiblesse de la coordination entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette analyse repose ainsi sur certains exemples d'intercommunalités en Occitanie qui mettent en

exergue des trajectoires financières et des besoins d'investissement divergents entre communes et groupements qui entraineraient, selon la Cour, une augmentation in fine de la pression fiscale pour l'administré, et ce sans amélioration notable des services publics.

La gestion des collectivités locales et de leurs groupements est une nouvelle fois fustigée. Il convient pourtant de rappeler que la situation financière des collectivités locales est globalement saine. La dernière note de conjoncture des finances locales en 2019 de la Banque Postale (septembre 2019) souligne que l'épargne brute des collectivités locales serait ainsi en hausse de 8,5 % sur la dernière année de la mandature et s'élèverait à 39,4Mds d'euros en 2019 grâce à la maîtrise des dépenses de gestion. Pour mémoire, l'encours de la dette des collectivités représente seulement 7,4% de la dette publique.

De même, l'étude comparative faite par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et la Banque des Territoires sur la situation financière des communes et des intercommunalités (édition novembre 2019) confirme ces tendances. Durant les 5 premières années du mandat actuel (2014-2018), les indicateurs montrent que les équilibres budgétaires et notamment l'épargne brut sont restées stables ainsi que la dette des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui s'élève à 3,8 % du PIB.

Dans le même temps, il convient de rappeler que ce mandat a été marqué par la baisse importante des dotations des collectivités, soit une diminution de 20,62 Md€ par rapport au mandat précédent. Le tableau ci-dessous indique l'évolution de la DGF (en milliers d'euros) sur le territoire de l'agglomération ruthénoise entre 2007 et 2019.

	2007	2012	2017	2018	2019	variation
<i>En milliers d'€</i>						2007/2019
DRUELLE BALSAC*			410	421	433	
BALSAC	91	107				
DRUELLE	358	350				
LE MONASTERE	254	297	192	188	185	-27,17 %
LUC LA PRIMAUBE	645	792	530	515	494	-23,41 %
OLEMPS	475	479	344	339	326	-31,37 %
ONET LE CHÂTEAU	1158	1362	587	539	469	-59,50 %
RODEZ	5821	5735	3 419	3 334	3 233	-44,46 %
SAINTE RADEGONDE	242	235	148	140	125	-48,35 %
SEBAZAC CONCOURES	298	358	233	222	210	-29,53 %
RODEZ AGGLOMERATION	9171	9230	6359	6159	6073	-33,78 %
FPIC territoire		193	1959	1970	1989	
*commune nouvelle						

Ces chiffres témoignent d'une diminution importante de la DGF sur les douze dernières années. Pendant la période considérée, l'agglomération et ses communes membres ont ainsi perdu un peu plus de 20 millions d'euros. Dans le même temps, la montée en puissance du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et communales (FPIC) a grevé d'une façon importante nos marges de manœuvre.

De nombreux exemples de coopération réussie entre les communes et leurs groupements qui permettent de répondre avec succès aux besoins du territoire et aux attentes des administrés, tout en préservant les équilibres financiers, existent à travers l'Occitanie. Des coopérations qui sont rendues parfois nécessaires par la carence ou le retrait de l'État dans les territoires surtout ruraux.

Sur la dernière mandature, Rodez agglomération a ainsi investi environ 9 M€ HT sur le secteur de la santé, en construisant trois maisons de santé pluri-professionnelles sur son territoire, en concertation avec les communes et les professionnels de la santé et ce, afin de pouvoir permettre l'accès aux soins à un plus grand nombre et lutter efficacement contre la désertification médicale qui est présente également en zone urbaine.

La gestion de crise liée au Coronavirus a démontré également que les communes et leurs groupements faisaient preuve d'efficacité et de réactivité. Rodez agglomération grâce à une connaissance fine de son territoire et de ses besoins a pris toutes les mesures nécessaires pour garantir la sécurité sanitaire de ses administrés (distribution de masques

à la population, poursuite des activités essentielles pendant le confinement...) et a soutenu les acteurs économiques locaux avec la mise en place d'un fonds de solidarité de 5 millions d'euros destiné aux petites entreprises de 0 à 10 salariés et a contractualisé avec la Région pour attribuer jusqu'à 8 000 € d'aides (financées à hauteur de 50 % par l'agglomération) aux entreprises de 11 à 50 salariés. Les élus de Rodez Agglomération ont choisi d'intervenir massivement pour soutenir le tissu économique local et préserver ses entreprises et ses emplois pendant cette période difficile.

Enfin, la Cour des Comptes propose que les EPCI jouent un rôle de régulation avec la fixation d'objectifs de convergence fiscale fixés dans le pacte financier et fiscal ou encore avec la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle mutuel, voire d'une solidarité financière entre les communes et le groupement en cas de défaillance de l'un d'entre eux.

Il convient de rappeler les principes fondateurs de la coopération intercommunale. La coopération intercommunale repose sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité (article L. 5210-1 du Code Général des Collectivités Territoriales). Cette coopération repose sur la confiance et ce pacte de confiance dépasse le simple cadre financier et fiscal.

L'élaboration d'un pacte financier et fiscal vise à assurer une équité et un équilibre financier entre les communes membres et le groupement. La politique fiscale d'une communauté est liée à celle des communes membres. Certaines décisions communales peuvent en effet avoir des incidences à l'échelon intercommunal. L'existence de ce document cadre permet ainsi d'échanger sur les orientations fiscales et de pouvoir se coordonner à l'échelle d'un territoire, mais il n'a nullement vocation à s'immiscer dans la politique fiscale de chaque commune et encore moins à instaurer un contrôle des décisions et des actes pris par les maires en cette matière. La préconisation formulée remet en cause les principes fondateurs de coopération et le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales qui implique l'exercice de l'autonomie financière afin que chaque collectivité puisse disposer de toute latitude en matière budgétaire et fiscale.

Il me paraissait important de souligner ces points et de porter à votre connaissance cet éclairage complémentaire.