

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES VILLES MOYENNES EN OCCITANIE

Crises et adaptations

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2020

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

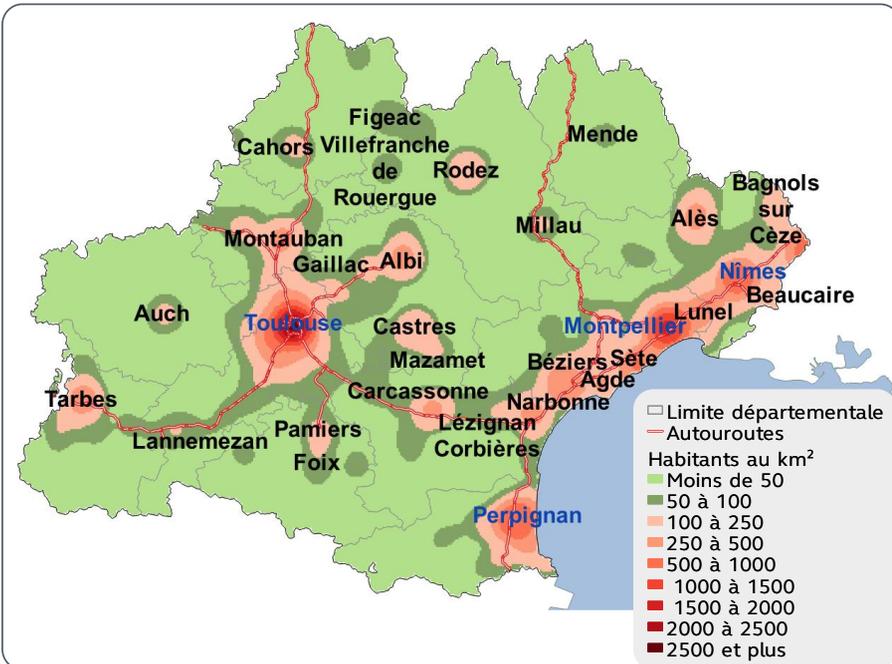
Introduction	5
1 Des collectivités qui se caractérisent par des évolutions démographiques et un développement économique moins dynamiques que ceux des métropoles	7
2 Une solvabilité financière globalement fragile, qui nécessite un aménagement du processus budgétaire	9
3 Des politiques d'attractivité entravées par la complexité du cadre institutionnel	11
4 Des mécanismes de soutien de l'attractivité à réinventer ..	13
Recommandations	15

Introduction

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 retenues dans l'échantillon



Source : CRC Occitanie d'après Insee

Introduction

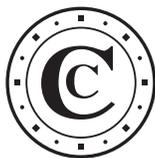
Les 26 villes moyennes en question constituent des maillons structurants de l'espace régional, entre les métropoles et les zones rurales. En Occitanie, elles concentrent 730 000 habitants (soit plus de 12 % de la population régionale en 2019) et 1 831 883 habitants avec leurs EPCI (soit 31 % environ 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 antérieure¹. 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.

¹ 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 soutenue², les villes moyennes occitanes connaissent, en moyenne, une évolution nettement moins favorable³. Leur population a progressé moins rapidement que celle de leurs EPCI et son vieillissement y est plus sensible⁴: 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 déperissement 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'Occitanie⁴. Tandis que, sur les vingt-cinq dernières années, le nombre d'emplois a augmenté de

² 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.

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

⁴ 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.

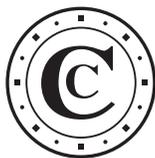
⁵ Le PIB régional a augmenté de 1 % par an depuis 2009, un rythme deux fois supérieur à la moyenne nationale (hors DOM). Cette croissance, alimentée par l'augmentation continue de la population, tient notamment aux succès de la filière aéronautique et spatiale autour de Toulouse, ainsi qu'au tourisme.

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

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.

Dans ces villes moyennes, l'économie présente, 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 »

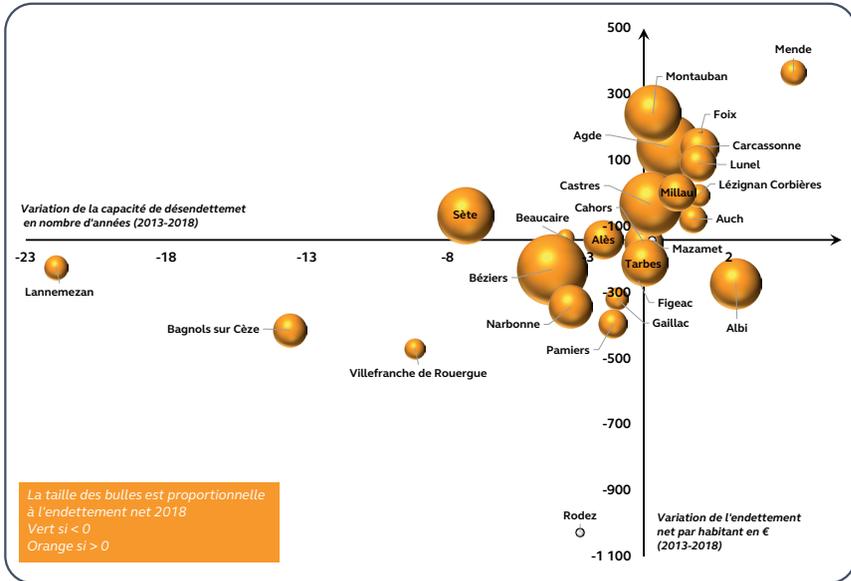
(taxe d'habitation et taxes foncières) est supérieur au montant prélevé au niveau national. Ce surcroît de fiscalité, correspondant à la différence entre le produit et le potentiel fiscal de trois taxes, s'élève à 357 € en moyenne par habitant.

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 elles⁶.

⁶ 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.

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

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 taille des bulles est proportionnelle à l'endettement net au 31 décembre 2018 en valeur absolue. 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.

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.

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

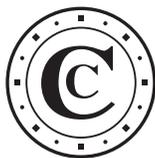
Des politiques d'attractivité entravées par la complexité du cadre institutionnel

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 2018⁷. 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.

⁷ À la fin du premier semestre 2019, 337 actions (sur 397 au niveau régional), soit 14 par ville en moyenne, étaient recensées.

Recommandations

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*).
2. Coordonner les politiques d'investissement, dans le respect des règles de compétences, pour éviter une mobilisation excessive du levier fiscal (*communes et EPCI*).
3. Retenir un objectif de convergence fiscale dans les pactes fiscaux et financiers (*communes et EPCI*).
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*).
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 (*communes et EPCI*).
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 (*communes et EPCI*).
7. Créer un observatoire régional du commerce en centre-ville en lien avec les chambres de commerce et d'industrie (*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 (*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 (*État et 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 (*État et région*).