



**Chrystelle NAUDAN**  
*Inspectrice générale de l'administration  
 Première conseillère, CRC Occitanie*



**André PEZZIARDI**  
*Conseiller-Maître à la Cour des comptes  
 Président de la CRC Occitanie*

## Les villes moyennes en Occitanie : des adaptations nécessaires

**Mots-clés :** villes moyennes - établissements publics de coopération communale - compétences - budgets - finances - aides publiques - territoires

L'analyse d'un panel représentatif de 26 villes moyennes d'Occitanie met en évidence des fragilités communes, notamment dans leur situation financière et dans le fonctionnement des intercommunalités. Elle souligne également les limites des dispositifs de soutien financier mis en place en faveur de ces villes. Elle montre enfin tout l'intérêt de contrôles coordonnés portant conjointement sur plusieurs collectivités territoriales mais aussi sur les politiques menées par l'État.

La chambre régionale des comptes Occitanie<sup>1</sup> (CRC) a étudié la situation de 26 villes moyennes<sup>2</sup> de la région depuis 2013 jusqu'en 2019<sup>3</sup> pour appréhender leurs particularités (démographie, emploi, services, logements, etc.), leur situation financière, leurs relations avec l'intercommunalité et analyser leurs difficultés et en déterminer l'importance ainsi que les raisons, en dépit des aides notamment financières dont elles bénéficient de la part de la région, des départements et de l'État.

L'objectif de ces contrôles a été de parvenir à une synthèse ancrée dans le ressort de la CRC. Cette approche se démarque des dispositions du code des juridictions financières selon lesquelles le contrôle des comptes et de la gestion ne porte que sur un seul organisme. Elle traduit le besoin de ces juridictions d'aborder transversalement des sujets portant sur un ensemble de collectivités locales pour rendre compte de la situation dans sa complexité et met en évidence tout l'intérêt d'établir des synthèses régionales.

<sup>1</sup> Rapport public thématique de la Cour des comptes d'octobre 2020.

<sup>2</sup> Elles concentrent 730 000 habitants et 1 831 883 habitants avec leurs EPCI, soit 31 % de la population régionale. Elles portent 18 % de l'emploi dans la région.

<sup>3</sup> 2020 est abordé sur l'évolution de quelques agrégats financiers pouvant être potentiellement influencés par la crise liée à l'épidémie.

La chambre régionale des comptes a dû néanmoins procéder en premier lieu à des contrôles organiques dont la somme n'aurait abouti qu'à une succession d'exemples plus ou moins bien articulés. Elle a complété ce travail en utilisant des grilles d'analyse facilitant les comparaisons entre collectivités de son échantillon aussi bien

sur le plan financier que sur celui de la gestion administrative. L'outil d'analyse financière des CRC, ANAFI, a montré son adaptation à toute étude comparative en permettant des comparaisons des situations particulières de communes à la situation consolidée de l'échantillon retenu.

## 1 Une approche coordonnée des contrôles

Cette analyse des villes moyennes d'Occitanie a nécessité une réflexion approfondie sur la constitution d'un échantillon ne se limitant pas à la définition retenue par l'Insee, qui cible les aires urbaines dont la ville-centre présente une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants. Elle a intégré la place occupée par ces villes moyennes au sein de leur environnement.

Les contrôles opérés par la chambre régionale ont porté sur chacune des villes du panel, complétés dans 12 cas, du contrôle des comptes et de la gestion de l'EPCI et, de façon complémentaire, sur la région, et deux syndicats aéroportuaires. La chambre a utilisé également six rapports portant sur des centres hospitaliers situés dans les villes de l'échantillon.

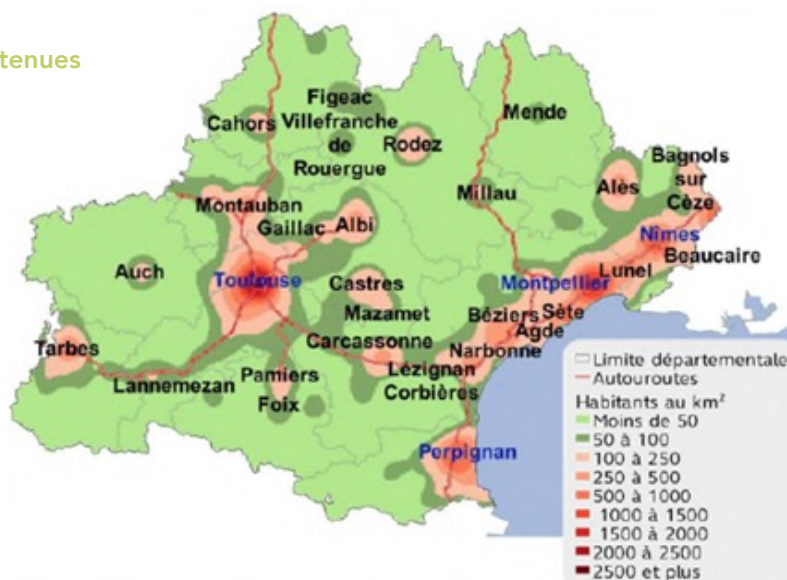
### 1.1. La sélection des collectivités (communes et EPCI)

26 villes moyennes membres de 25 EPCI ont été retenues par l'enquête. Toutes présentent des fonctions de centralité. Ces villes-centres se caractérisent par des croissances démographique et économique inférieures à la moyenne régionale (le nombre d'emplois a progressé de 30% ces 25 dernières années en Occitanie et de

seulement 17% dans ces villes moyennes). Elles connaissent également une déprise des activités commerciales en centre-ville.

En Occitanie, 14 pôles urbains répondent à la définition de ville moyenne établie par l'Insee, déjà mentionnée. Cependant, cette approche ne permet pas d'intégrer des pôles urbains isolés, qui constituent pourtant des pôles de centralité dans des zones peu peuplées et sont, fonctionnellement, des villes moyennes à part entière. L'échantillon a donc été complété par une prise en compte du critère de population pondérée. Un coefficient de pondération a été calculé en divisant la distance, en temps, au pôle urbain de plus de 20 000 habitants par la médiane de celle-ci. Au terme de cette analyse, l'échantillon de l'enquête a été complété par huit pôles urbains. Il intègre ainsi notamment tous les chefs-lieux de département (hors Toulouse, Montpellier, Nîmes et Perpignan). Une commune en forte croissance démographique dont la population non pondérée dépasse 15 000 habitants (Gaillac) a ensuite été ajoutée au panel, ainsi que trois villes présentant un intérêt particulier au regard des enjeux abordés par l'étude, pour des raisons liées à leur situation géographique (Lannemezan), démographique (Lézignan-Corbières)

Carte 1 : les 26 villes retenues dans l'échantillon



Source : CRC Occitanie d'après Insee.

ou économique (Mazamet, qui subit des pertes conséquentes en termes d'emplois).

Si, du fait de sa construction, l'échantillon retenu présente une moyenne de population plus basse que l'ensemble des villes moyennes françaises, hors Ile-de-France, les autres indicateurs (démographie, emplois, taux de pauvreté, taux de logements vacants, etc.) ne font état que d'écarts très faibles avec l'ensemble des villes moyennes. Le panel retenu est donc susceptible de refléter la situation de ces villes. Forte de ce constat, la chambre régionale des comptes a été amenée à formuler des recommandations pouvant être élargies, pour certaines d'entre elles, à l'ensemble des villes moyennes.

## 1.2. Un défaut d'attractivité fiscale nécessitant de meilleures régularisations avec les EPCI

La situation financière de ces villes moyennes ne converge que rarement avec celle de leur groupement intercommunal, à cause très fréquemment, des modalités de calcul des charges transférées à l'occasion du transfert des compétences, d'un moindre dynamisme démographique ayant des conséquences sur l'évolution des bases fiscales (elles ont accueilli, de 1968 à 2016, 68 000 habitants environ alors que leurs EPCI en gagnaient plus de 400 000) et d'une sous-évaluation fréquente des charges dites de centralité. Les communes sont amenées, par ailleurs, à limiter la progression de leur fiscalité au profit de celle des intercommunalités rendue nécessaire par le dynamisme des charges transférées sans qu'elles ne bénéficient, systématiquement, en retour, d'une plus grande solidarité en dépit des dispositions législatives en vigueur.

Si les EPCI à fiscalité professionnelle unique, signataires d'un contrat de ville, sont tenus depuis 2014<sup>4</sup> d'élaborer un pacte financier et fiscal dont la finalité est de réduire les disparités de ressources et de charges au sein de leur territoire, ou à défaut d'instaurer une dotation de solidarité communautaire (DSC), aucun des pactes fiscaux et financiers conclus par les villes moyennes occitanes ne comporte de processus volontariste d'harmonisation des politiques fiscales entre la ville-centre et les autres communes membres. Aucun objectif de convergence fiscale ne figure dans ces documents.

Il en va de même en matière financière. Si la loi dispose que les pactes énoncent les critères de péréquation pour répartir les prélèvements ou reversements au titre du fonds de péréquation intercommunale (FPIC), il s'avère que ses modalités

de répartition n'ont pas pour premier objectif de corriger des inégalités, mais de sécuriser des ressources antérieurement perçues par les communes tout en optimisant le coefficient d'intégration fiscale (CIF).

La mise en place d'une démarche de convergence et de contrôle mutuel gagnerait à être encouragée pour gérer rationnellement des ressources dont les contribuables (qu'ils soient nationaux ou locaux) sont largement les pourvoyeurs. Si l'on entend donner une valeur opérationnelle à ces pactes fiscaux et financiers, une déclinaison commune par commune, assortie d'une projection financière, mériterait d'être instaurée.

Un principe de solidarité financière pourrait être mis en place au sein des EPCI en reconnaissant une responsabilité à l'ensemble des communes, 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 conférerait une légitimité juridique et financière forte à l'EPCI pour mettre en place une surveillance budgétaire mutualisée à l'échelle de l'intercommunalité. L'instauration d'un tel mécanisme ne constituerait pas une tutelle des EPCI sur les communes dans la mesure où il serait réversible. Incidemment, il aurait pour effet de modifier la conduite des missions budgétaires des juridictions financières marquée encore par une approche strictement organique et non territoriale.

## 1.3. Une solvabilité faible et une nécessité de nouveaux ratios

La situation financière des villes moyennes, généralement villes-centres d'un EPCI, est globalement moins satisfaisante que celle des métropoles et des régions qui ont connu les plus fortes avancées en termes de compétences et de financement. Or les marges de manœuvre financières des villes moyennes sont souvent limitées, et souffrent, de surcroît, d'entraves.

Certes, l'augmentation des ressources fiscales de ces villes, de 2013 à 2018, dépasse largement la baisse des dotations d'État reçues, ce qui a permis de maintenir un bon niveau des produits de fonctionnement. Le montant de la fiscalité prélevée dans les villes-centres au titre des taxes ménages est même supérieur au montant prélevé au niveau national. Or les deux tiers de la capacité d'autofinancement brute de ces villes ont été mobilisés pour rembourser le capital de la dette. Ces villes restent également plus endettées que la moyenne des communes françaises (avec un encours par habitant supérieur d'un

<sup>4</sup> Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, février 2014.

tiers) et la relance de leurs dépenses d'investissement en 2017, quoique tardive, risque de dégrader leur situation financière, plus particulièrement dans le contexte d'un soutien économique et social rendu encore plus nécessaire suite à l'épidémie liée au COVID-19.

Or la contractualisation retenue par l'État en 2018 pour succéder à la baisse décidée unilatéralement des dotations versées aux collectivités locales, ne concerne que marginalement les villes moyennes. En Occitanie, quatre d'entre elles seulement ont fait l'objet d'un tel contrat permettant la vérification par les services de l'État du respect des dispositions convenues, notamment sur l'évolution limitée des dépenses réelles de fonctionnement. Les autres villes moyennes ne font l'objet que d'un suivi aléatoire de leur gestion, lorsque le contrôle budgétaire conduit le préfet à saisir les CRC, par exemple, pour défaut de vote en équilibre du budget ou pour déficit excessif du compte administratif. Pourtant ces villes moyennes auraient besoin de conseils des services de l'État pour rattraper leur retard d'investissement et redevenir attractives.

La Cour, consciente de l'importance que revêt l'investissement pour ces villes moyennes, a recommandé à l'État d'assortir la présentation des programmes d'investissement de l'obligation d'indiquer, dans les débats d'orientations budgétaires, un montant d'autofinancement disponible avec une mise en perspective pluriannuelle. Un seuil moyen de financement propre disponible de 60% des dépenses d'investissement pourrait être considéré comme pertinent pour assurer la soutenabilité d'une politique d'investissement.

À terme, ce ratio pourrait remplacer une disposition de l'article L.1612-4 du CGCT selon laquelle les ressources définitivement disponibles d'une collectivité doivent permettre prioritairement de rembourser l'annuité en capital de la dette venant à échéance dans l'exercice. Cette disposition, purement administrative, entrant en jeu dans la définition d'un équilibre budgétaire annuel, était adaptée au contexte de la décentralisation de 1982 alors que l'intercommunalité était peu développée. Elle ne l'est plus désormais. Si

les dispositions législatives et réglementaires les plus récentes insistent sur une gestion pluriannuelle des crédits d'investissement, paradoxalement, elles ne remettent pas en cause un calcul basé sur les seuls remboursements de la dette par les ressources propres, calcul qui peut très facilement fluctuer d'un exercice à l'autre, et qui ne constitue certainement pas un indicateur financier fiable.

#### 1.4. Une construction intercommunale moins favorable pour soutenir les villes moyennes

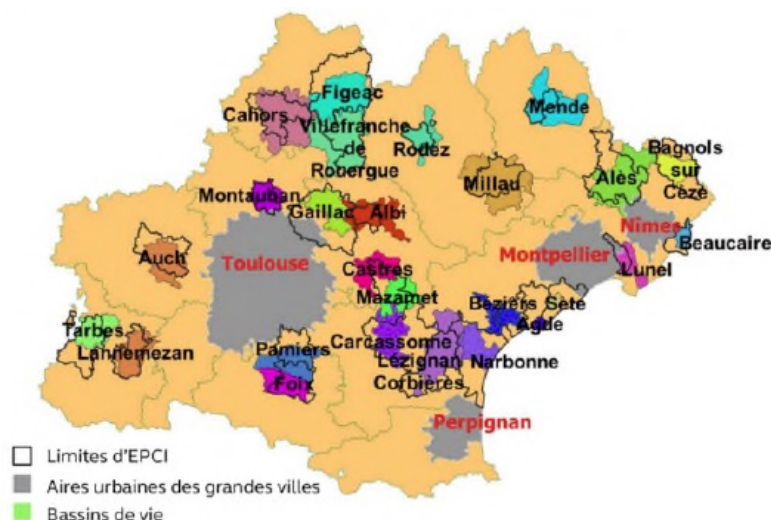
Les EPCI rencontrent des difficultés liées à un périmètre territorial trop exigü ou trop grand selon les cas, à leur gouvernance, à des transferts de compétences peu cohérents qui sont la conséquence d'une définition souvent empirique de l'intérêt communautaire, ou encore, à des mécanismes financiers privilégiant une optimisation des ressources au détriment d'une réelle solidarité communautaire.

La disparité de taille des EPCI est très prononcée au sein de l'échantillon. Quatre villes moyennes appartiennent à des EPCI regroupant moins de 10 communes (par exemple Beaucaire, Mende, Rodez). Sept EPCI comptent plus de 50 communes (par exemple Carcassonne ou Tarbes) avec pour effet une population faiblement polarisée sur la ville centre qui perd de son influence.

Rapprochés des bassins de vie, définis comme les plus petits territoires sur lesquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, les périmètres intercommunaux résultant des élargissements de 2017<sup>5</sup> ne sont optimisés, au sein du panel retenu, que pour six cas sur 25. Dans cinq cas, ils sont inadéquats, car trop petits ou excessivement dissymétriques au regard du bassin de vie (Castres-Mazamet). Dans tous les autres cas, le territoire intercommunal résulte d'un compromis entre différentes exigences parfois inconciliables, notamment pour les plus grands, pesant sur leur capacité à entretenir une dynamique d'intégration communautaire qui reste à démontrer.

<sup>5</sup> La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique permet au préfet d'autoriser une commune à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à une autre EPCI qui aurait accepté la demande d'adhésion.

Carte 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.

La loi du 27 décembre 2019, que beaucoup considèrent comme une loi de circonstance, permet aux communes, sur décision du préfet et après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), de se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre EPCI sous réserve de son accord, ce qui peut ajouter davantage de confusion dans la gestion des compétences que de cohérence dans leur répartition.

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, avec pour conséquence, des projets intercommunaux construits *ex-post*. Si le nombre de conseillers communautaires a fortement augmenté, à la faveur des élargissements (quatre EPCI du panel en comptent plus de 100), le poids relatif de la ville-centre au sein du conseil communautaire a tendance à diminuer à cause des modalités de détermination des sièges, dans la mesure où les plus petites communes sont assurées d'avoir un représentant en application du principe constitutionnel d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

La présidence du conseil, dans près d'un tiers des communautés des villes moyennes de l'échantillon, n'est pas assurée par le maire de la ville-centre, ce qui la prive de leviers d'intervention pourtant nécessaires pour mutualiser plus facile-

ment les moyens, organiser les mécanismes de solidarité et planifier le développement urbain.

L'opposabilité au transfert systématique d'une compétence est particulièrement marquée dans le domaine de l'urbanisme. Ainsi 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 (loi ALUR) peut être mis en échec dès lors que 25% des communes représentant au moins 20% de la population s'y opposent. Cette dérogation a été actionnée à Béziers, Montauban, Mazamet ou encore Carcassonne. Or l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) permet de limiter la concurrence entre les territoires en proposant un projet global d'aménagement.

Enfin, si l'État a développé des dispositifs financiers incitant à l'approfondissement de l'intercommunalité au moyen principalement du CIF (indicateur utilisé dans le calcul de la dotation d'intercommunalité), les EPCI se sont souvent attachés à accroître le volume de cet indicateur en minorant l'attribution de compensation versée par les communes membres. Une logique d'optimisation de la ressource prend le pas sur celle de la péréquation. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'un EPCI conserve le produit du FPIC pour en reverser une grande partie aux communes sous la forme de fonds de concours (Grand Figeac). Le transfert d'une seule compétence peut également laisser croire à une forte intégration communautaire. Très fréquemment, le transfert



de la voirie à l'intercommunalité est à l'origine d'un bon niveau de CIF (Montauban) même si de nombreuses autres compétences structurantes n'ont pas été transférées.

Tous ces biais nécessitent des corrections afin d'aboutir à des transferts de compétences cohérents, effectués une fois l'intérêt communautaire défini objectivement, mais aussi à un meilleur partage des charges dites de centralité, par l'ap-

plication d'une tarification différenciée, et à une réelle solidarité budgétaire et financière, en évitant la concurrence fiscale entre les communes membres d'un même EPCI.

Ces corrections, si l'on entend redynamiser les villes moyennes, semblent nécessaires, compte-tenu notamment des lacunes présentées par les dispositifs de cofinancement existants.

## 2 Des dispositifs de cofinancement rénovés mais qui se sont révélés incapables de dépasser les écueils des guichets de financement préexistants

Les villes moyennes étudiées dans le cadre de cette enquête bénéficient de nombreux cofinancements de l'État et de collectivités territoriales, Région et Départements notamment. Longtemps décriés, ces financements conjoints apparaissent aujourd'hui inéluctables en raison du constat, confirmé par la crise sanitaire, que les compétences ne peuvent être séparées en blocs étanches et que l'action publique territoriale ne peut relever, dans bien des domaines, que d'une coopération entre les différents niveaux de collectivités locales et l'État.

Ce constat est particulièrement net en matière de soutien aux politiques d'attractivité des villes moyennes. Pour être efficaces, ces dernières doivent en effet porter simultanément sur tous les leviers (habitat, dynamisme économique et création d'emplois, qualité et complétude de la palette de services publics et privés proposés, espaces publics, affirmation de l'identité culturelle de la ville, etc.). L'enjeu est par conséquent moins de redéfinir les compétences des cofinanciers pour les séparer que d'organiser de manière plus efficiente et efficace ces interventions inévitablement conjointes.

Depuis 2018, les principaux financeurs, l'État et la Région Occitanie, ont redéfini le cadre de leurs interventions au bénéfice des villes moyennes. Toutefois, les cofinancements perçus par ces villes sont restés inégaux et mal coordonnés. De plus, ces nouvelles modalités d'intervention ne sont pas parvenues à dépasser les écueils des politiques précédentes qui avaient pourtant justifié ce changement d'approche.

### 2.1. Des méthodes de cofinancement renouvelées à partir de 2018

Les villes moyennes ne font l'objet de politiques publiques spécifiques que de manière épisodique<sup>6</sup>. Elles bénéficient néanmoins de financements multiples de l'État et des autres collectivités territoriales. Une extraction du logiciel ANAFI à l'échelle des 26 villes et 25 EPCI de l'échantillon permet de montrer l'importance des subventions d'équipements qui leur sont versées (près de 100 € par an et par habitant en moyenne entre 2013 et 2018). L'État, premier financeur, a représenté 35,6 % du total. De plus, son importance relative s'est accrue au cours de cette période, passant de 28,4 % du total des subventions perçues en 2013 et 2014 à 43,3 % en 2017 et 2018.

**Tableau 1 :**  
**Subventions d'investissement perçues entre 2013 et 2018**

	26 communes			25 EPCI		
	moyenne annuelle	soit par habitant	% du total	moyenne annuelle	soit par habitant	% du total
État	9 418 459	13	32,5 %	24 141 473	21	36,9 %
Région	5 348 621	7	18,5 %	11 906 847	11	18,2 %
Départements	6 015 481	8	20,8 %	12 111 840	12	18,5 %
Autres	8 167 570	11	28,2 %	17 275 671	16	26,4 %
<b>Total</b>	<b>28 950 131</b>	<b>39</b>	<b>100 %</b>	<b>65 435 832</b>	<b>60</b>	<b>100 %</b>

Source : extraction ANAFI, d'après les comptes de gestion.

<sup>6</sup> Peuvent être citées notamment les politiques déployées par l'État à partir de 1973, qui étaient centrées sur l'amélioration du cadre de vie, ou encore l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » pilotée par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui, en Occitanie, a concerné Auch, Albi, Tarbes, Castres-Mazamet et Montauban à partir de 2007.

Toutefois, ces cofinancements conjoints, le plus souvent sectoriels et descendants, présentent de nombreuses fragilités qui limitent l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

La juxtaposition de régimes d'aides sectoriels fait peser le poids de la complexité sur le territoire bénéficiaire qui doit identifier, dans le maquis des possibles, les guichets de financement auxquels il est susceptible d'être éligible et présenter ses projets de manière à convaincre qu'ils répondent bien aux critères et objectifs de chaque financeur potentiel. Les différents dispositifs sont parfois dans l'incapacité de prendre en charge des enjeux locaux dont la portée est trop limitée ou insuffisamment emblématique pour donner lieu à un financement particulier.

Ce système en silos, qui conduit les villes candidates à promouvoir chacun de leurs projets auprès des guichets de financement, ne favorise pas la définition de stratégies globales de développement qui mobilisent conjointement tous les leviers de l'attractivité. Il n'incite pas non plus à la recherche de complémentarités et de coopérations entre territoires, pourtant indispensables pour un usage efficient des fonds publics.

Enfin, une fois les aides obtenues, la ville bénéficiaire doit encore subir une multiplicité d'instances de pilotage et de modalités de suivi qui génèrent des coûts et limitent l'efficience des politiques menées.

Cet état de fait n'est pas non plus un gage de performance pour les cofinanceurs. Les dispositifs se fondent en effet sur la définition de géographies prioritaires distinctes, en fonction de critères dictés par des objectifs sectoriels, mais qui se superposent sans assurer une mise en cohérence des interventions à l'échelle locale. Les financeurs accordent ainsi leur soutien sans plan d'ensemble ni vision pour le territoire.

### **Le constat de ces insuffisances a conduit à une refonte des outils de cofinancement au profit des villes moyennes à partir de 2018.**

C'est en effet à partir de cette date que l'État a mis en place un nouveau dispositif de soutien : le programme « Action cœur de ville<sup>7</sup> » qui a bénéficié à 22 villes de l'échantillon<sup>8</sup>. Il 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, etc.) étaient insuffisamment prises en compte par les politiques précédentes. Cette approche renouvelée tire les conséquences de la décentralisation et du constat qu'une partie significative

des financements perçus par ces villes émanent d'autres acteurs que l'État. Ce dernier s'est par conséquent positionné en assembleur, mobilisant, dans un cadre contractuel, ses principaux partenaires financiers (Caisse des dépôts et consignations, groupe Action logement, Agence nationale de l'habitat, etc.) et des acteurs locaux (Région, Départements, chambres consulaires notamment). De plus, il a choisi d'intervenir au soutien non pas de mesures nationales mais de projets portés par les communes et leurs EPCI, cosignataires de la convention.

C'est également en 2018 que la Région Occitanie a refondé sa politique de soutien aux territoires. Elle a mis en place un cadre contractuel triennal dans le but de 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. Cette contractualisation régionale se fonde, comme le programme Action cœur de ville, sur un diagnostic de la situation locale et sur un plan d'actions.

Elle se différencie toutefois de ce programme par le fait que les conventions concernent des territoires plus étendus que le centre des villes moyennes et couvrent, selon la situation locale, la communauté d'agglomération, la communauté de communes, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou le pays dans lequel cette ville s'inscrit. 23 villes de l'échantillon ont ainsi bénéficié de ces « contrats bourg-centre<sup>9</sup> » ou « contrats territoriaux<sup>10</sup> » conclus avec la Région en 2018 et 2019. Dans les faits, cette approche semble plus efficace car elle permet d'appréhender les problématiques à leur juste échelle. Ainsi, en matière économique, la focalisation sur le centre-ville réduit la réflexion aux activités qui s'y trouvent (commerces, services). Seule une analyse au niveau du territoire avec lequel la ville moyenne fonctionne du point de vue économique permet de concevoir une véritable stratégie de développement.

Les EPCI, en dépit des insuffisances de leurs périmètres, évoquées précédemment, constituent donc l'échelle à laquelle ces questions doivent être traitées.

Si, en dépit de leurs différences, ces nouveaux modes de financement traduisent la même volonté de surmonter les écueils des interventions thématiques et cloisonnées, ils ont rapidement montré leurs limites dans les faits.

<sup>7</sup> Ce dispositif, présenté le 14 décembre 2017 par le Premier ministre à l'occasion de la deuxième conférence nationale des territoires et lancé le 27 mars 2018, concerne 222 villes au niveau national, dont 25 en Occitanie.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Figeac, Lunel, Mende, Millau, Pamiers.

<sup>10</sup> Agde, Albi, Alès, Auch, Bagnols-sur-Cèze, Béziers, Cahors, Carcassonne, Castres et Mazamet, Foix, Gaillac, Lézignan-Corbières, Montauban, Narbonne, Rodez, Sète et Tarbes.

## 2.2. Des interventions financières qui restent insuffisamment coordonnées

La volonté de coordination, qui a conduit à ces démarches contractuelles associant les différents financeurs et partenaires, est restée, au stade de la réalisation, de portée limitée.

Pour ce qui concerne l'État et la Région, la préparation des conventions avec les villes moyennes et territoires concernés s'est opérée en parallèle, en 2018. Elle a abouti à des dispositifs qui coexistent plus qu'ils ne se coordonnent véritablement. Ainsi, chacun de ces programmes a créé son propre comité de pilotage alors que les sujets traités sont souvent proches et concernent les mêmes territoires. Si des échanges existent entre la Région et les services de l'État, la coexistence de ces programmes conduit à faire peser la complexité sur les villes concernées. Ce constat conduit à recommander de coordonner les dispositifs de financement au sein d'un comité de pilotage unique, placé sous la présidence de l'EPCI, qui offre une échelle d'intervention plus large et donc plus appropriée que la seule ville moyenne pour répondre à la crise des centralités.

En ce qui concerne les autres financeurs intervenant au profit des villes moyennes, la coordination est également restée limitée, même si plusieurs Départements ont cosigné ces conventions. Un certain nombre d'entre eux entretiennent en effet des relations empreintes d'ambivalence avec les villes moyennes, en particulier les plus importantes de leur ressort territorial. Certains estiment que leur rôle doit consister à soutenir en priorité les communes rurales et petits bourgs. Le positionnement des Départements traduit ainsi les 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.).

Les métropoles régionales, Toulouse et Montpellier, sont en revanche restées plus en retrait. Elles nouent peu de partenariats avec les villes moyennes qui les entourent alors même que de nombreux enjeux auxquels elles sont confrontées, notamment en matière d'engorgement et de tensions sur le foncier, pourraient trouver des

réponses dans des formes renouvelées de coopération avec ces villes.

## 2.3. Des outils qui n'ont pas permis de dépasser les écueils habituels des dispositifs de financement

Au-delà de ces difficultés de coordination entre dispositifs, les contrôles ont montré que les interventions contractualisées ne sont pas parvenues, dans les faits, à dépasser les insuffisances des guichets de financement traditionnels. Ce constat peut être effectué à trois niveaux.

### **Le premier consiste en un biais de sélection qui réduit l'effet de levier des cofinancements.**

Ces dispositifs contractuels tendent en effet à favoriser les villes capables de présenter rapidement des projets prêts à être réalisés et financés. Ils bénéficient ainsi en priorité aux territoires qui disposent déjà de projets ou qui sont les plus réactifs. De ce fait, ils créent des effets d'opportunité, en bénéficiant à des projets qui auraient été mis en œuvre sans eux, et limitent leur capacité à susciter des projets nouveaux. Ils ne permettent pas non plus d'apporter des financements aux villes qui ne sont pas candidates, faute d'être en capacité de présenter des projets à temps, alors que ce sont peut-être celles qui auraient le plus besoin d'aide.

### **La seconde fragilité de ces dispositifs réside dans la portée des plans d'actions financés.**

Les contrats Action cœur de ville comme les contrats territoriaux de la Région Occitanie qui concernent des villes moyennes comportent toujours un diagnostic de la situation locale. Toutefois, les stratégies présentées dans ces documents, sur la base desquelles doivent être définies les actions à financer, restent trop souvent de portée limitée. Ces dispositifs n'ont pas laissé le temps aux acteurs locaux de repenser véritablement les politiques d'attractivité de leur ville moyenne.

Cet état de fait s'explique par une volonté, qui n'est pas spécifique à ces programmes, d'accéder rapidement au stade de la mise en œuvre et d'obtenir des réalisations visibles. Elle traduit le souhait légitime de leur donner de la crédibilité et de tenter de créer un effet d'entraînement au profit des villes moyennes.

Toutefois, la performance de ces dispositifs contractuels en est lourdement affectée. Car, de ce fait, ces programmes n'ont pas été en mesure de s'assurer que les actions retenues constituaient les réponses les mieux adaptées aux enjeux identifiés dans les diagnostics. Ils n'ont pas non plus pris le temps de concevoir des actions



portant simultanément, et de manière coordonnée, sur plusieurs leviers d'attractivité. Il s'agit pourtant d'un facteur de succès, comme le montre par exemple le cas de Rodez, où l'action conjointe de la ville et de son intercommunalité en matière d'équipements culturels (avec le musée Soulages), d'aménagement des espaces publics, d'animation, de règlementation, d'offre de logements nouveaux et de soutien aux commerces ont renforcé l'attractivité du centre-ville.

Malgré une approche méthodologique renouvelée, ces dispositifs apparaissent ainsi comme de simples guichets de financement supplémentaires. En se bornant à venir en appui aux projets locaux, ils n'ont, le plus souvent, pas été en mesure de les aider à dépasser leurs grilles de lecture habituelles et à revoir leur cadre d'action en repensant le modèle de développement des villes moyennes, en lien avec les territoires qui les entourent. Les plans d'actions financés restent souvent peu innovants, avec un nombre limité de projets dans les domaines les plus stratégiques.

Ce constat a conduit à préconiser à la Région Occitanie de mettre en place, à titre expérimental, un accompagnement à la définition de stratégies de développement économique de territoire. L'enjeu est d'apporter une aide à la conduite de projet permettant aux villes candidates de concevoir de nouvelles approches et de mobiliser les parties prenantes de leur territoire, notamment les communes voisines, en les invitant à s'engager dans des projets de développement à l'échelle des EPCI dépassant les rivalités entre centre et périphérie, qui conduisent trop souvent à des solutions sous-optimales.

**Enfin, comme la plupart des dispositifs antérieurs, ces nouveaux modes de financement contractualisés ont été mis en œuvre sans analyse de la situation financière des bénéficiaires.** De ce fait, l'État et la Région apportent des aides à un certain nombre de collectivités qui disposent de marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour mener à bien leurs projets. Dans un tel cas de figure, l'effet de levier opéré par ces cofinancements s'avère limité. À l'inverse, dans les collectivités dont la situation financière est contrainte (capacité d'autofinancement faible, capacité de désendettement limitée), des taux de cofinancement élevés peuvent inciter à réaliser des investissements, qui, du fait de l'existence de restes à financer, vont réduire encore les marges de manœuvre financières du bénéficiaire et ses possibilités d'action à venir. Ce constat est particulièrement net dans certaines villes où la construction d'équipements publics est perçue comme un moyen de soutenir direc-

tement l'économie locale et l'emploi (à travers le secteur du BTP) et est réalisée sans que soit suffisamment pris en compte le coût de fonctionnement induit (net des recettes potentielles) qui sera porté par le budget communal. Ces constats conduisent à recommander aux co-financeurs, État comme collectivités territoriales, de mieux prendre en compte la situation financière des villes moyennes lorsqu'ils attribuent des subventions.

**Ces différentes analyses montrent que, pour améliorer la performance de leurs participations financières, les cofinanceurs devraient envisager de concentrer une partie de leurs moyens au profit de deux types de villes :**

d'une part, celles dans lesquelles les actions ne pourraient pas être réalisées sans cofinancement, en restant attentif à l'impact sur les finances locales du reste à charge mentionné précédemment, et, d'autre part, les plus « stratégiques » qui serviront de démonstrateurs de bonnes pratiques et d'actions innovantes. Les villes moyennes pourraient être ainsi encouragées à repenser leur rôle, dans leur territoire, en réponse aux besoins de leurs habitants, et à concevoir des modes de développement misant véritablement sur leur situation particulière, en valorisant leurs atouts, comme la qualité environnementale (facteur d'attractivité) et en cherchant à faire de certaines de leurs faiblesses une force (comme Cahors qui a mis en place une filière d'excellence dans le domaine de la réhabilitation de bâtiments anciens).

Cette enquête, qui porte sur un échantillon représentatif de 26 villes moyennes occitanes, relève, au-delà de leur diversité, leurs enjeux communs (perte d'attractivité et crise des centralités). Elle souligne, par une analyse consolidée permise par l'outil ANAFI, la fragilité de leur situation financière, que la crise économique et sociale induite par l'épidémie de coronavirus ne peut qu'accroître. Elle montre également les fragilités de leurs constructions intercommunales. Enfin, elle met en évidence les limites des outils de financement qui ont été mis en place au profit de ces villes.

Ces travaux montrent tout l'intérêt de mener de manière coordonnée, au sein des juridictions financières, des contrôles portant simultanément sur plusieurs niveaux de collectivités territoriales mais aussi sur les politiques menées par l'État et de produire, à partir de ces analyses, des synthèses régionales pour donner à voir la situation locale dans sa complexité, identifier ses facteurs explicatifs et proposer des voies d'amélioration dont la portée peut dépasser le périmètre régional. ■