



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE PÉZENAS
(Hérault)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SYNTHÈSE..... | 5 |
| RECOMMANDATIONS..... | 9 |
| INTRODUCTION..... | 11 |
| 1. UN PÔLE URBAIN EN LÉGER DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE QUI SUPPORTE DES CHARGES DE CENTRALITÉ | 12 |
| 1.1. Une démographie peu dynamique et des fragilités sociales | 12 |
| 1.2. Un centre ancien et un taux de vacance des logements important | 13 |
| 1.3. Un pôle d'emploi et de services attractif | 14 |
| 1.4. Des charges de centralité qui pèsent sur les finances communales | 15 |
| 2. DES POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ DONT LE PILOTAGE DEVRAIT ÊTRE AMÉLIORÉ..... | 17 |
| 2.1. Un investissement significatif dans la culture pour une ville de cette taille..... | 17 |
| 2.1.1. Un théâtre municipal qui devrait bénéficier plus largement de cofinancements | 17 |
| 2.1.2. Un cinéma dont le coût croissant devrait être maîtrisé | 20 |
| 2.1.3. L'attribution de subventions à une association sans contrôle suffisant | 22 |
| 2.2. Une politique de soutien aux métiers d'art qui a porté ses fruits mais devrait être mieux pilotée | 23 |
| 2.2.1. Une action conjointe avec l'intercommunalité en dépit du transfert de compétence | 25 |
| 2.2.2. Un outil de suivi à renforcer | 26 |
| 2.2.3. Une procédure d'attribution des échoppes insuffisamment formalisée et transparente | 27 |
| 2.2.4. Un cadre contractuel qui devrait être redéfini..... | 28 |
| 2.2.5. Une politique de sous-locations à des commerçants à laquelle la commune a mis fin | 30 |
| 3. UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT DONT LE MONTAGE PRÉSENTE DE MULTIPLES FRAGILITÉS..... | 33 |
| 3.1. Un projet ancien qui a dû trouver une solution rapide en 2019..... | 34 |
| 3.2. La création d'une SEMOP au terme d'une procédure peu propice à la concurrence et entachée d'irrégularités..... | 35 |
| 3.2.1. Un avis de concession portant sur un projet lourdement déficitaire..... | 35 |
| 3.2.2. Une sélection qui méconnaît le règlement de consultation..... | 37 |
| 3.2.3. Une analyse des offres sommaire et sans avis de la commission compétente | 40 |
| 3.2.4. Un défaut de traçabilité des négociations | 41 |
| 3.3. Un montage qui offre un contrôle relatif à la commune..... | 43 |
| 3.3.1. Une position d'actionnaire minoritaire au sein de la SEMOP..... | 43 |
| 3.3.2. Un contrat de concession qui apporte des leviers de contrôle complémentaires | 45 |
| 3.3.3. Un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec la CIM qui réduit la visibilité directe pour la commune..... | 46 |

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.4. | Une régularisation indispensable des sociétés retenues en même temps que la CIM | 48 |
| 3.4. | Des enjeux et des risques qui appellent une vigilance accrue de la part de la ville. | 49 |
| 3.4.1. | Une solution encore partielle en matière foncière et des interrogations sur la destination de parcelles centrales | 49 |
| 3.4.2. | Des retards et incertitudes persistantes sur les autorisations à solliciter..... | 50 |
| 3.4.3. | Des adaptations qui ne sauraient excéder le cadre fixé par le droit de la commande publique | 52 |
| 3.4.4. | Des conséquences financières pour la commune..... | 52 |
| 4. | UNE SITUATION FINANCIÈRE SOUS CONTRAINTES..... | 54 |
| 4.1. | Une amélioration de la fiabilité des comptes à poursuivre | 54 |
| 4.1.1. | L'absence de publication des documents budgétaires | 54 |
| 4.1.2. | Des modalités de vote et de présentation des documents budgétaires à améliorer | 54 |
| 4.1.3. | Des taux de réalisation des prévisions budgétaires perfectibles | 55 |
| 4.2. | Un autofinancement limité par le poids des charges financières et de personnels en dépit du dynamisme des ressources fiscales | 55 |
| 4.2.1. | Des produits de gestion orientés à la baisse en fin de période..... | 56 |
| 4.2.2. | Des charges de gestion stabilisées sur un plateau élevé | 59 |
| 4.2.3. | Des charges financières structurellement élevées..... | 64 |
| 4.3. | Un politique d'investissement tributaire de contraintes financières et insuffisamment pilotée | 64 |
| 4.3.1. | Des dépenses d'équipement limitées avant 2019..... | 65 |
| 4.3.2. | Une politique conduite sans stratégie formalisée..... | 66 |
| 4.3.3. | Un financement principalement assuré par l'emprunt..... | 68 |
| 4.4. | Un endettement important, coûteux et rigide | 70 |
| 4.4.1. | Une dette aux composantes multiples dont le poids reste considérable | 70 |
| 4.4.2. | Une structure de dette peu adaptée au contexte de baisse des taux | 71 |
| 4.5. | Une situation bilancielle globalement confortée | 72 |
| 4.5.1. | Un fonds de roulement net global en progression | 72 |
| 4.5.2. | Une variation du besoin en fonds de roulement en partie subordonnée aux budgets annexes | 72 |
| 4.5.3. | Un accroissement de la trésorerie de fin d'exercice | 72 |
| 4.6. | Prospective 2021-2025 : une situation soutenable mais précaire | 73 |
| | ANNEXES..... | 77 |
| | GLOSSAIRE..... | 95 |

SYNTHÈSE

La commune de Pézenas, qui compte 8 148 habitants, constitue la centralité urbaine de services et d'emplois du nord de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM). Alors que Pézenas porte des charges de centralité (équipements et services situés sur son territoire) au profit des habitants des communes plus rurales qui l'entourent, sa population est orientée à la baisse depuis 2008 et se caractérise par une certaine fragilité sociale. Le financement de ces charges pèse sur le budget communal (marges de manœuvre limitées et autofinancement faible) mais aussi sur l'attractivité résidentielle de cette commune qui applique des taux d'imposition supérieurs à celles qui l'entourent.

Fiabilité des comptes et situation financière

L'examen de la fiabilité des comptes a mis en évidence une amélioration des procédures depuis le dernier contrôle mais aussi la persistance d'un certain nombre de manquements, notamment en matière de pilotage des investissements et d'information du public auxquels la ville a mis un terme ou s'est engagée à le faire à la suite du présent contrôle.

La situation financière de la commune est contrainte en particulier par des charges financières et de personnel élevées, qui ont représenté en moyenne 63,7 % de ses charges courantes entre 2015 et 2020, tandis que les marges de manœuvre étaient limitées sur les recettes du fait de niveaux d'imposition élevés. Entre 2015 et 2020, l'autofinancement dégagé du cycle de fonctionnement n'a pas été suffisant pour couvrir les annuités en capital de la dette, la capacité d'autofinancement (CAF) nette cumulée a donc été négative (- 148 033 €). Dans le même temps, la commune a réalisé 10,8 M€ de dépenses d'équipement, dont près de 50 % sur les deux derniers exercices. Rapportées au nombre d'habitants, elles sont restées inférieures d'un tiers à la moyenne de la strate (1 027 € sur ces six exercices contre 1 513 €). Toutefois, en dépit du recours à des cessions d'immobilisations, le financement propre disponible de la commune n'a couvert que 33 % du montant de ces dépenses. Les subventions d'équipement perçues sont restées limitées (7 % des dépenses d'équipement). La commune a donc dû souscrire des emprunts (8,848 M€). Toutefois, cet accroissement du poids de la dette réduit la CAF nette et nécessitera de recourir à de nouveaux emprunts pour financer les investissements à venir en l'absence d'autres ressources suffisamment conséquentes.

Si, en 2020, la commune a su faire face à la crise sanitaire sans compromettre sa situation, les contraintes qui pèsent sur son budget nécessitent de renforcer son autofinancement. Elle devrait s'engager dans une démarche de rationalisation de ses dépenses et recettes de fonctionnement. L'identification des charges de centralité financées par la ville devrait mettre en évidence des marges de manœuvre supplémentaires. La commune devrait, sur cette base, proposer le transfert à la CAHM de l'entretien et de la gestion d'équipements culturels et sportifs de rayonnement supra-communal. Enfin, la ville devrait rester attentive à une éventuelle dégradation de ses conditions d'endettement dans un contexte financier encore incertain, et s'attacher à élargir les sources de financement de ses dépenses d'équipement (cessions, subventions, etc.) afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre permettant de réduire sa dépendance aux emprunts.

Politiques d'attractivité

L'examen des politiques d'attractivité mises en œuvre par la ville de Pézenas, tant en matière culturelle que de soutien aux métiers d'art, met en évidence des insuffisances dans la gestion communale mais aussi la nécessité de respecter les transferts de compétences effectués vers la CAHM et de faire participer cette dernière au financement d'équipements d'intérêt supra-communal.

La ville ne dispose pas de comptes rendus d'activité réguliers de son théâtre et de son cinéma et ne semble pas réaliser de contrôles approfondis sur le coût et la gestion de ces établissements. L'examen des budgets annexes qui leur sont dédiés montre que les déficits structurels engendrés par leur fonctionnement sont financés presque exclusivement par la commune. Jusqu'en 2020, la fréquentation de ces établissements était orientée à la hausse et, au cours de cet exercice, la ville a su limiter les effets induits sur son budget par la crise sanitaire. Toutefois, au regard des marges de manœuvre limitées des finances communales et de la faiblesse de sa CAF, la ville devrait mieux maîtriser les charges de ces établissements et diversifier leurs recettes afin de réduire ses contributions.

Par ailleurs, entre 2015 et 2019, elle a versé 178 000 € à l'association « Mironde dels Arts » qui organise un festival d'été, auxquels s'ajoutent de nombreux soutiens en nature (mise à disposition d'un agent municipal pour les expositions, d'un local, des théâtres, de lieux d'exposition, de matériel, photocopies, etc.). Cependant, la convention ne contient aucune définition des actions menées par l'association et pourrait être regardée comme sans objet. De plus, jusqu'en 2021, cette association assurait l'essentiel de l'animation culturelle estivale de Pézenas et bénéficiait ainsi d'une quasi délégitation de fait. Enfin, la ville n'a pas été en mesure de rendre compte des contrôles opérés sur cette association. Si la nouvelle municipalité a réduit ces financements et mis fin à la délégitation de fait, la chambre invite la commune à bien structurer ses relations avec cette association, à évaluer précisément l'ensemble des concours qui lui sont apportés, tant financiers qu'en nature, et à mettre en œuvre les contrôles prévus sur ses réalisations, notamment à travers le compte rendu financier mentionné par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

La commune soutient également la présence d'artisans d'art par la location d'échoppes. L'attractivité commerciale de son centre historique témoigne du succès de cette action. Toutefois, cette compétence a été transférée à la CAHM et ne devrait plus, en application du principe de spécialité, faire l'objet d'interventions communales. De plus, les critères de sélection des artisans n'ont pas été formalisés, les réunions de la commission n'ont pas fait l'objet de procès-verbaux et le conseil municipal n'est pas informé par des comptes rendus périodiques sur la mise en œuvre de cette politique. Pour assurer la pleine transparence sur le respect de l'égalité des candidats, les critères de sélection devraient être formellement établis et une traçabilité de leur mise en œuvre assurée. De plus, les modalités de fixation des loyers devraient être révisées régulièrement en fonction de l'état des locaux et de la capacité financière des artisans, en particulier de ceux qui exercent déjà leur activité depuis de nombreuses années dans la ville. La participation d'un représentant des artisans piscénois au comité de sélection n'est pas accompagnée de mesures de nature à écarter tout risque de conflit d'intérêts. Le recours à des conventions d'occupation précaire pour ces boutiques n'est pas conforme aux conditions prévues par la loi et pourrait faire l'objet d'une requalification en baux commerciaux de droit commun, régime qui devrait désormais être appliqué pour tous les artisans qui sont locataires depuis plus de trois ans. Par ailleurs, la commune ne dispose pas d'outil lui permettant d'apprécier le coût de cette politique, à travers la charge d'amortissement des locaux, l'état de l'actif comportant des lacunes et des doublons.

Entre 2019 et 2021, la ville a loué trois locaux commerciaux à un propriétaire privé qu'elle a ensuite sous-loués à des commerçants en leur faisant bénéficier de réductions de loyer dont le montant total peut être estimé à 21 000 €¹ pour 2019 et 2020, auxquels s'ajoutent les taxes et autres charges de gestion payées par la commune mais dont le montant n'a pas été individualisé dans sa comptabilité. Le maire n'a rendu compte au conseil municipal ni de ces décisions ni des critères qui ont conduit à sélectionner les trois bénéficiaires ni des modalités de détermination des loyers réduits. Ces mesures soulèvent également des interrogations au regard du droit de la concurrence car elles constituaient un avantage économique pour ces trois commerçants par rapport à ceux qui exerçaient les mêmes activités dans la ville (disquaire, libraire et photographe).

Projet d'aménagement du quartier Saint-Christol

Le contrôle a également porté sur une importante opération d'aménagement. Afin d'ouvrir un nouveau quartier à l'urbanisation (Saint-Christol), la commune a lancé en février 2019 un avis de mise en concurrence en vue de constituer avec un partenaire privé une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) à qui serait confiée une concession d'aménagement. Cette procédure n'a pas été effectuée dans des conditions favorables à l'expression de la concurrence car le projet d'aménagement de la commune était lourdement déficitaire (entre 9 et 11 M€) alors que le règlement de consultation interdisait aux candidats de le modifier. De plus, en dépit de cette interdiction, la ville a retenu une candidature qui amendait substantiellement ce programme, de manière à le rendre bénéficiaire de 2,7 M€, tandis que la société concurrente, qui n'avait pas modifié le projet, était écartée. L'avis obligatoire sur les offres de la commission prévue par l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme n'a pas été adopté. Aucun document n'a été établi pour assurer la traçabilité de la négociation. La délibération qui désigne la candidature retenue se fonde sur une analyse des offres sommaire, qui ne justifie pas le choix opéré. La commune, qui est de petite taille, disposait de moyens limités pour traiter en profondeur les multiples questions techniques soulevées par ce projet et défendre au mieux ses intérêts alors même que, en application d'une convention opérationnelle conclue avec l'établissement public foncier (EPF) Languedoc-Roussillon en 2011, elle devait payer à ce dernier la somme de 4,992 M€ en 2019 au titre de terrains acquis pour le réaliser et souhaitait faire porter cette charge par l'aménageur.

La constitution de la SEMOP avec le partenaire privé retenu, la CIM, n'offre pas à la commune la position déterminante qui avait été annoncée en conseil municipal. Si le maire préside le conseil d'administration, la ville reste minoritaire dans les instances de la société. Le droit de blocage qui lui est accordé sur quelques points apparaît, dans les faits, limité. Le pouvoir de contrôle confié à deux agents de la commune a été repositionné en 2020 dans le cadre d'un « comité du contrôle » présidé par un représentant de la CIM. Ce comité a toutefois été supprimé à la suite de l'envoi par la chambre de ses observations provisoires. Le contrat de concession signé le 3 décembre 2019 offre à la ville des moyens de contrôle complémentaires. Il importe qu'elle s'en saisisse pleinement pour maîtriser l'opération mais aussi pour assurer l'information de son conseil municipal prévue par la loi. La signature d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage entre la SEMOP et la CIM, qui confie à cette dernière la mise en œuvre de la concession d'aménagement, risque également de limiter les capacités de contrôle de la commune. Par ailleurs, la situation des sociétés associées à l'offre de la CIM, qui constituent en réalité des sous-traitants, doit être régularisée par la ville.

De nombreuses incertitudes pèsent encore sur ce projet. La question foncière n'a pas été entièrement réglée. La crise sanitaire a retardé à mai 2021 la révision du plan local d'urbanisme, qui était nécessaire, ainsi que l'avancée de la programmation de l'opération. Alors que les travaux

¹ Ce montant inclut les frais d'agence payés par la commune.

devaient commencer en 2021, à la fin du premier semestre, les demandes d'autorisations au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement n'avaient pas encore été déposées et le choix de la procédure (un permis d'aménager plutôt qu'une zone d'aménagement concerté) était débattu. Au regard des risques financiers et juridiques de ce projet pour la commune, de sa technicité mais aussi des asymétries d'information, il semble indispensable qu'elle se dote d'un niveau d'expertise, interne ou externe, suffisant pour assurer le contrôle de la mise en œuvre de cette opération.

RECOMMANDATIONS

1. Évaluer le montant et l'impact budgétaire des charges de centralité supportées par la commune. *Non mise en œuvre.*
2. Maîtriser les dépenses et diversifier les recettes du théâtre et du cinéma municipaux de manière à réduire les contributions versées par le budget communal à ces établissements. *Non mise en œuvre.*
3. En application du principe de spécialité, laisser à la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée l'exercice de la compétence développement des métiers d'art, transférée à cet établissement public de coopération intercommunale par les dispositions combinées de l'arrêté du préfet de l'Hérault n° 2020-I-118 et la délibération n° 2 du conseil communautaire du 30 juin 2006. *Non mise en œuvre.*
4. Se doter d'une expertise, interne ou externe, suffisante pour assurer le contrôle de l'opération d'aménagement du quartier Saint-Christol et limiter ainsi les risques financiers et juridiques associés pour la commune. *Non mise en œuvre.*
5. Assurer la publication sur le site internet de la commune des documents budgétaires adoptés par le conseil municipal, en application des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales. *Totalement mise en œuvre.*
6. Mettre en place un plan pluriannuel d'optimisation des charges et produits de fonctionnement en vue de rétablir la capacité d'autofinancement de la commune. *Non mise en œuvre.*
7. Proposer à l'intercommunalité le transfert de la gestion d'équipements sportifs et culturels de niveau supra-communal. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.

- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pézenas a été ouvert le 5 janvier 2021 par lettre de la présidente de section adressée à M. Armand Rivière, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 2 février 2021 à M. Alain Vogel-Singer, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 12 juillet 2021.

Lors de sa séance du 24 août 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Armand Rivière. M. Alain Vogel-Singer, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 9 février 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UN PÔLE URBAIN EN LÉGER DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE QUI SUPPORTE DES CHARGES DE CENTRALITÉ

La commune de Pézenas est située dans la plaine de l'Hérault, à 50 kilomètres à l'ouest de Montpellier et à environ 20 kilomètres de la mer Méditerranée.

Après avoir été la ville-centre de la communauté de communes du Pays de Pézenas, créée en 1995, elle est, depuis 2003, membre de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM)² et constitue le pôle de centralité qui structure l'armature urbaine de la partie nord de son territoire.

1.1. Une démographie peu dynamique et des fragilités sociales

Avec 8 148 habitants, selon les dernières données de l'Insee, Pézenas est la deuxième commune la plus peuplée de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui en compte 20, et représente 10 % de ses habitants, la commune la plus peuplée étant Agde (29 090 habitants).

Toutefois, la population piscénoise est orientée à la baisse depuis 2008 (- 2,3 %). Les données de l'Insee montrent que, sur la période 2012-2017, ce recul est dû à un solde naturel négatif (- 0,5 % par an en moyenne) qui n'a pas pu être compensé par le solde apparent des entrées-sorties³ (+ 0,4 % par an). Cette situation contraste avec celle des communes limitrophes qui ont toutes enregistré une augmentation de leur population sur la même période et de la CAHM dans son ensemble⁴. Elle met en évidence une attractivité moindre de cette commune.

tableau 1 : comparaison démographique avec les communes voisines et l'EPCI

| | Population | Taux de croissance démographique annuel moyen 2012-2017 |
|--------------------|---------------|---------------------------------------------------------|
| Aumes | 483 | 1,3% |
| Castelnau de Guers | 1 197 | 1,1% |
| Caux | 2 560 | 0,4% |
| Lézignan la Cèbe | 1 546 | 0,7% |
| Nézignan l'Évêque | 1 820 | 1,5% |
| Nizas | 670 | 1,7% |
| Tourbes | 1 621 | 1,2% |
| Pézenas | 8 148 | -0,1% |
| CAHM | 79 038 | 1,8% |

Source : Insee, comparaison CRC

Pézenas connaît également un phénomène de vieillissement. Les personnes de plus de 60 ans, qui représentaient 28,5 % de sa population en 2007, ont atteint 34,9 % en 2017 alors que, dans le même temps, leur proportion passait de 21,5 % à 25,5 % au niveau national. En 2017, les plus de 75 ans représentaient 14,9 % des Piscénois, contre 9,3 % de la population française.

² Cf. cartes de la commune et de l'EPCI en annexe.

³ Ce solde calculé par l'Insee permet d'estimer la différence entre le nombre de personnes venues s'installer sur un territoire et le nombre de personnes qui l'ont quitté au cours de la période considérée.

⁴ Elle s'écarte également de la tendance à l'accroissement démographique du département de l'Hérault (+ 1,2 % par an entre 2012 et 2017) et de la région Occitanie (+ 0,8 %).

La commune se caractérise aussi par une certaine fragilité sociale. Le revenu disponible médian par unité de consommation y est de 17 470 €, un niveau inférieur à celui de l'intercommunalité (19 070 €), du département (20 330 €) et de la région (20 740 €)⁵. De même, le taux de pauvreté (29 %) est nettement supérieur à celui de la CAHM (21,8 %), de l'Hérault (19,7 %) et de l'Occitanie (17,2 %). En 2018, seuls 36 % des ménages fiscaux étaient imposables, alors que la moyenne nationale s'établissait à 51,7 % (en métropole). Le taux de chômage à l'échelle la commune, tiré des recensements, était estimé à 24,1 % en 2017 (contre 21,5 % en 2012). La zone d'emploi Agde-Pézenas connaissait au quatrième trimestre 2020 le plus haut niveau de chômage des 304 zones d'emploi métropolitaines (14,9 %), une place qu'elle occupe de manière continue depuis dix ans. Ce taux doit être nuancé par la prise en compte du caractère saisonnier de l'activité touristique. Toutefois, le niveau de qualification de la population est globalement plus faible que la moyenne régionale et le territoire dispose de peu d'offres de formation.

1.2. Un centre ancien et un taux de vacance des logements important

La ville dispose d'un riche patrimoine architectural : le centre ancien a été classé « secteur sauvegardé » dès 1965 puis « site patrimonial remarquable » en 2016, en application de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Il compte 58 hectares protégés, avec plus de 30 immeubles inscrits ou classés monuments historiques, dont des hôtels particuliers des XVIème, XVIIème et XVIIIème siècles.

Si le centre historique constitue un atout au plan touristique, Pézenas fait d'ailleurs partie, avec Agde, des Grands sites Occitanie⁶, il est moins favorable pour attirer de nouveaux habitants. La rénovation des habitations est coûteuse dans les parties denses de la ville (constructions anciennes, prescriptions architecturales ou difficultés relatives d'accès), alors même que les conditions de vie offertes (habitations sans ascenseur, zones piétonnières, parcellaire divisé et étroit, etc.) ne correspondent pas aux attentes d'une partie de la population qui se tourne vers les communes voisines, notamment pour accéder à la propriété dans le cadre de lotissements avec des pavillons. Les évolutions démographiques relevées précédemment rendent compte de ce phénomène.

Pézenas connaît d'ailleurs un taux de logements vacants élevé (12,7 % en 2018, dernière donnée disponible, soit 680 logements). Ce niveau est très nettement supérieur à celui de la CAHM (5,1 %) et à la moyenne nationale (8,4 %). Il est néanmoins orienté à la baisse depuis 2013 (- 55 logements, soit - 1,8 point) tandis que la part des résidences secondaires a augmenté (+ 2,9 points) pour atteindre 10,2 % du parc, un taux qui reste cependant très nettement inférieur à la moyenne de l'EPCI (50,2 %). Cette évolution se double d'une paupérisation d'une partie du centre urbain, en périphérie du cœur historique, avec un parc social de fait qui se dégrade.

La commune ne remplit pas ses obligations en matière de logements sociaux. En 2019, ces derniers représentaient 19,59 % de son parc, alors que l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)⁷ dispose que les communes de plus de 3 500 habitants doivent proposer 25 % de logements sociaux au 1^{er} janvier 2020. Depuis 2015, la commune a versé 229 457 € au titre du prélèvement prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Ces données ont été établies par l'Insee pour l'année 2018.

⁶ 41 sites ont reçu le label « Grand site Occitanie Sud de France » pour leur intérêt touristique majeur dans la région. Ils bénéficient, dans le cadre d'une contractualisation, d'actions de promotion touristique régionales.

⁷ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

tableau 2 : prélèvements opérés au titre de la loi SRU (en euros)

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total |
|------|--------|--------|------|------|--------|--------|----------------|
| 0 | 61 223 | 89 491 | 0 | 0 | 40 418 | 38 325 | 229 457 |

Source : commune, calcul CRC

Du fait du caractère inondable d'une partie de son territoire, Pézenas dispose de possibilités d'extension contraintes et la raréfaction des terrains à bâtir a favorisé un renchérissement du coût du foncier aménagé par rapport aux communes qui l'entourent. Comme dans de nombreuses villes, la réduction de la taille des ménages et le vieillissement de la population nécessitent une adaptation du parc de logements. La production de logements sociaux et l'offre à destination des primo-accédants devraient également être renforcées. Le projet de réalisation d'un nouveau quartier d'habitation (Saint-Christol), qui s'inscrit dans cette perspective et prévoit la construction de plus de 700 logements, sera examiné dans la suite de ce rapport.

1.3. Un pôle d'emploi et de services attractif

Pézenas est le deuxième pôle d'emploi de la CAHM. Les données de l'Insee montrent que l'indice de concentration d'emploi, qui rapporte le nombre d'emplois proposés dans un territoire à la population active (de 15 à 64 ans) qui y réside, est élevé : 194,9 %. La commune, qui génère un nombre d'emplois près de deux fois supérieur à celui de ses résidents actifs, constitue donc un pôle attractif. Bien que ce taux ait diminué de 3,3 points depuis 2012, il reste très nettement supérieur à celui de la commune d'Agde (116,8 %) qui est le premier pôle d'emploi de l'EPCI. De plus, 70 % des emplois de la commune sont occupés par des actifs qui n'y résident pas (contre 41 % à Agde).

La sphère présentielle⁸ représente la part prédominante de l'économie locale et concentre, d'après l'Insee, 75,9 % des établissements et 79,7 % des salariés de la commune. Pézenas constitue en effet un pôle de tourisme culturel et patrimonial et bénéficie notamment de sa proximité avec les autoroutes A75 et A9. L'activité touristique y est cependant moins développée que dans les communes de l'EPCI situées sur le littoral (Agde, Vias et Portiragnes). L'offre résidentielle y est plus limitée⁹ et Pézenas ne réalise que 6 % des nuitées touristiques comptabilisées à l'échelle de la CAHM¹⁰.

La ville constitue également un pôle de services pour les communes, plus rurales, qui l'entourent. Selon l'Insee, son bassin de vie¹¹ compte 10 communes¹² et plus de 20 500 habitants. De ce fait, la densité de services et commerces est plus élevée dans cette commune que la moyenne de l'EPCI dans tous les secteurs recensés et en particulier dans le domaine de la santé et des services.

⁸ 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.

⁹ Selon l'Insee, la commune compte 87 chambres d'hôtel, 163 emplacements de camping et 124 places en résidences de tourisme.

¹⁰ L'EPCI estime que sa population atteint 350 000 habitants en été et que 21,8 millions de nuitées touristiques sont réalisées chaque année sur son territoire, dont 69 % à Agde - Le Cap d'Agde, 19 % à Vias et 6 % à Portiragnes.

¹¹ L'Insee identifie ainsi le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services courants (commerce, enseignement, santé, services aux particuliers, sports, loisirs, culture et transports).

¹² Sept d'entre elles appartiennent à la CAHM (Castelnau-de-Guers, Caux, Lézignan-la-Cèbe, Nézignan-l'Évêque, Nizas, Pézenas, Tourbes) auxquelles s'ajoutent Neffies Vailhan et Valros.

tableau 3 : comparaison de l'offre de services

| Densité commerciale pour 1.000 habitants | Pézenas | Agde | CA Hérault Méditerranée |
|------------------------------------------|---------|------|-------------------------|
| Alimentation | 5,3 | 5,6 | 4,2 |
| Commerces hyper-proximité | 3,9 | 2,5 | 3,4 |
| Restaurants/bars/Hotels | 13,6 | 20,1 | 11,7 |
| Beauté / Bien-être | 7 | 5,6 | 4,7 |
| Equipements de la personne | 7,7 | 7,9 | 3,9 |
| Equipement de la maison | 4,4 | 1,4 | 1,1 |
| Services | 11,5 | 8,5 | 6,5 |
| Garages / concession | 3,3 | 1,8 | 2 |
| Loisirs | 2 | 2,5 | 1,4 |
| Santé | 16,2 | 8,3 | 7,7 |

Source : commune, d'après des données Insee (base permanente des équipements 2016)

En raison des contraintes pesant sur l'extension de l'urbanisation, du fait du risque d'inondations, les commerces de grandes et moyennes surfaces sont restés à proximité du centre-ville, ce qui a contribué à renforcer la vitalité de ce quartier. Ce constat est cependant surtout avéré pour le centre historique, tandis que la couronne qui l'entoure, moins bien dotée au niveau architectural, souffre d'une moindre attractivité et de taux de vacance commerciale plus marqués.

1.4. Des charges de centralité qui pèsent sur les finances communales

Les services publics développés par Pézenas profitent aux communes voisines.

À titre d'exemple, selon les données publiées sur le site internet de l'éducation nationale, les établissements primaires et secondaires publics et privés situés à Pézenas accueillent plus de 3 500 élèves (4 250 selon les données communiquées par la ville) au cours de l'année scolaire 2019-2020¹³, dont plus de 76 % dans les collèges et lycées, et ce alors que la commune ne comptait que 8 148 habitants en 2018 (dernière estimation publiée par l'Insee). De la même manière, une partie des équipements et services assurés par la ville bénéficie à des habitants qui n'y résident pas et ne contribuent donc pas à leur financement.

La comptabilité fonctionnelle ne permet pas de quantifier le montant des charges de centralité associées. Par ailleurs, la commune n'a pas mis en place d'outil lui permettant de distinguer l'origine géographique des usagers qui ont recours à ses services. En tout état de cause, elle dispose d'un nombre d'équipements sportifs et culturels significatif au regard de sa population, notamment trois stades, une piste d'athlétisme, des gymnases, des terrains de sport et espaces de tennis, un cinéma et un théâtre municipaux, un théâtre en extérieur, la salle de spectacle « Foyer des campagnes », etc.

Cette offre contribue à la vie associative¹⁴, culturelle et sportive mais aussi commerciale de la ville. Il est certain que cette dynamique lui est favorable, qu'elle bénéficie à son image et conforte son rôle de centre-bourg. Toutefois, elle pèse aussi sur ses finances alors que ces dernières

¹³ Selon les données extraites du site data.occitanie.education.gouv.fr

¹⁴ Le répertoire national des associations (RNA) liste 139 associations actives dans la commune au 1^{er} juin 2021.

offrent peu de marges de manœuvre (cf. *infra*, l'analyse financière). La comparaison avec les communes voisines montre que les taux de fiscalité pratiqués à Pézenas sont les plus élevés de l'EPCI pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation. Ils ont pu peser dans le choix des habitants (et des familles notamment) de résider autour de la commune plutôt que sur son territoire, d'autant que les terrains à bâtir disponibles y étaient plus nombreux.

tableau 4 : comparaison des taux de fiscalité avec les commune voisines (en %)

| | Taxe sur le foncier bâti | Taxe d'habitation | Taxe sur le foncier non bâti |
|-----------------------|--------------------------|-------------------|------------------------------|
| Aumes | 16,74 | 11,21 | 82,89 |
| Castelnau de Guers | 16,21 | 13,90 | 98,51 |
| Caux | 16,95 | 12,29 | 81,67 |
| Lézignan la Cèbe | 17,80 | 12,80 | 75,05 |
| Nézignan l'Évêque | 21,13 | 18,92 | 119,23 |
| Nizas | 18,90 | 11,50 | 70,00 |
| Tourbes | 11,26 | 12,75 | 63,18 |
| Pézenas | 31,50 | 22,12 | 84,91 |
| CAHM - moyenne | 19,29 | 15,29 | 77,84 |
| Maximum | 31,50 | 22,12 | 119,23 |
| Minimum | 11,26 | 11,21 | 53,34 |

Source : fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2020

Si la réforme de la taxe d'habitation va probablement réduire cet effet à l'avenir, le renforcement de l'attractivité résidentielle constitue un enjeu pour cette commune, afin de ne pas faire porter ces charges sur une population qui diminue et se fragilise aux plans économique et social (cf. *supra*) mais tenter au contraire d'élargir ses bases fiscales.

Au regard des marges de manœuvre limitées qui caractérisent sa situation financière, il serait souhaitable que la commune puisse identifier et quantifier l'importance de ces charges de centralité ainsi que leur impact budgétaire.

Recommandation

1. Évaluer le montant et l'impact budgétaire des charges de centralité supportées par la commune. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Pézenas, qui compte 8 148 habitants, constitue la centralité urbaine, de services et d'emplois du nord de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM). Sa population est orientée à la baisse depuis 2008 et se caractérise par une certaine fragilité sociale alors que Pézenas porte des charges de centralité (équipements et services situés sur son territoire) au profit des habitants des communes, plus rurales, qui l'entourent. Le financement de ces charges pèse sur le budget communal (marges de manœuvre limitées et autofinancement faible) mais aussi sur l'attractivité résidentielle de cette ville, qui applique des taux d'imposition supérieurs aux communes voisines. Une meilleure appréciation de l'importance de ces charges de centralité et de leur impact budgétaire semble nécessaire.

2. DES POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ DONT LE PILOTAGE DEVRAIT ÊTRE AMÉLIORÉ

La commune met en œuvre tout un ensemble de politiques destinées à soutenir son image et son attractivité, notamment en matière d'animation touristique et culturelle (avec de nombreux événements, fêtes et festivals qui rythment l'année) mais aussi d'offre de services et d'équipements (culturels et sportifs, solutions de parking, etc.) ou encore de mise en valeur de son patrimoine historique et de labélisation (Grand site Occitanie, Ville et métiers d'art, Plus beaux détours de France, Sites et cités remarquables de France, etc.).

Elle intervient pour partie avec d'autres partenaires. Ainsi, en matière de tourisme, la politique de promotion a été transférée à la CAHM en 2017, en application de la loi NOTRe¹⁵. L'office de tourisme intercommunal a maintenu un bureau d'information touristique à Pézenas. Le département de l'Hérault et la région Occitanie interviennent aussi dans ce domaine. La ville bénéficie également d'un contrat « Bourg centre » conclu avec la région et du programme « Petites villes de demain » mis en place par l'État.

Le contrôle a porté notamment sur les politiques mises en œuvre dans deux domaines emblématiques de la ville : la culture et les métiers d'arts.

2.1. Un investissement significatif dans la culture pour une ville de cette taille

Pézenas est marquée par une histoire culturelle riche¹⁶ dont elle a fait un élément identitaire et un atout pour son attractivité touristique. Une analyse des données tirées de la comptabilité fonctionnelle montre que les dépenses liées à la culture ont représenté en moyenne 11 % de ses charges de gestion entre 2018 et 2020 et 15 % de ses dépenses d'équipement.

La commune dispose notamment d'un théâtre et d'un cinéma art et essai. Ces établissements contribuent à la vie culturelle de Pézenas et à son rayonnement. L'analyse de leur fréquentation et des budgets annexes retraçant leur activité met en évidence le coût de ces politiques pour la ville. Elle montre également que les effets de la crise sanitaire de 2020 ont été maîtrisés.

2.1.1. Un théâtre municipal qui devrait bénéficier plus largement de cofinancements

La commune est propriétaire du « théâtre de Pézenas » depuis 1857. Il est installé dans une ancienne chapelle, classée monument historique en 1995, et compte 240 places. Cet établissement avait été fermé en 1948 pour des raisons de sécurité. Entre 2010 et 2012, il a fait l'objet de travaux de rénovation. Leur montant (3,15 M€) a été entièrement financé par l'État (40 %), la CAHM (38 %), le département (15 %) et la région (7 %), sans participation de la commune. Pézenas possède également un « théâtre de verdure » d'une capacité de 899 places qui accueille des spectacles en extérieur à la saison estivale, organisés pour l'essentiel jusqu'en 2021 par l'association Mironde la dels Arts (cf. *infra*)¹⁷. Le « théâtre de Pézenas » organise un festival annuel « Molière dans tous ses éclats ». Il accueille également des artistes en résidence et contribue

¹⁵ L'article 68 de la loi NOTRe et l'article L. 134-2 du code du tourisme prévoient que les communautés d'agglomération exercent de plein droit cette compétence.

¹⁶ Elle est notamment connue pour avoir accueilli Molière qui sillonnait le Languedoc avec sa troupe avant de devenir comédien des États généraux du Languedoc et du prince de Conti.

¹⁷ Un établissement privé, l'illustre théâtre, complète l'offre avec une grande salle de 240 places et une salle cabaret de 120 places.

ainsi à la production artistique. Enfin, il est aussi mis à disposition d'associations pour des événements ou conférences.

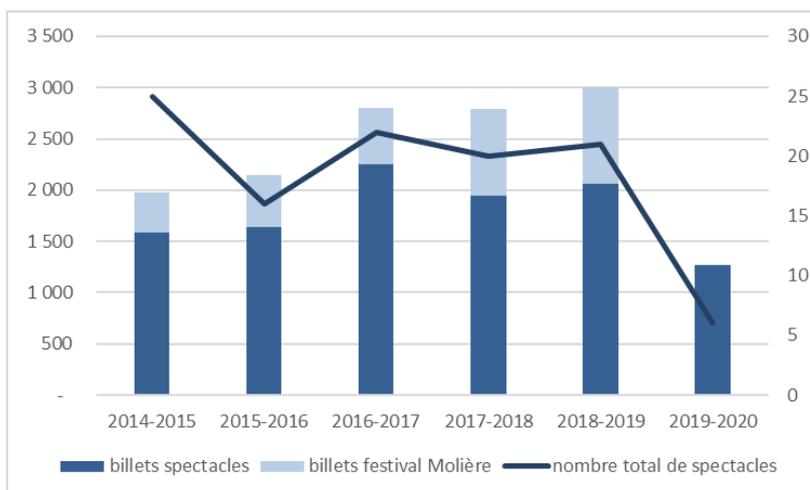
La ville n'a pas été en mesure de fournir de comptes rendus d'activité de ce théâtre. Seul un bilan qui avait été adressé à la région pour la saison culturelle 2019-2020 a pu être communiqué. Cet état de fait interroge sur la nature du contrôle assuré par la ville sur le coût et la gestion de cet équipement.

La commune dispose simplement de données sur sa fréquentation. Ces dernières montrent une augmentation de 41 % du nombre de places payantes entre 2014-2015 (1 982 entrées) et 2016-2017 (3 550 entrées), tandis que le nombre de spectacles diminue légèrement, de 25 à 22 (- 12 %). Ces chiffres traduisent un succès croissant de la programmation : le nombre de places vendues par spectacle programmé est ainsi passé de 79 à 127 sur cette période. Cette croissance se poursuit sur les trois saisons suivantes, mais selon un rythme moins soutenu (+ 7 %). Au total, entre 2014-2015 et 2018-2019, le nombre de places payantes s'est accru de 51 %, pour atteindre 3 001, et le nombre de spectateurs payants par spectacle a été multiplié par 1,8, jusqu'à 143 en moyenne en 2018-2019 (sur 240 places).

S'y ajoutent 707 places gratuites attribuées par an en moyenne, ce qui représente 22 % du nombre total de spectateurs sur la période, avec un pic de 32 % en 2014-2015. Le théâtre assure également des représentations pour un public scolaire, principalement des écoles primaires, avec un nombre de spectateurs croissant : de 149 en 2016-2017 à 1 365 en 2018-2019.

La crise sanitaire a fortement affecté la saison 2019-2020, avec seulement six spectacles, contre 21 en moyenne au cours des exercices précédents, et une baisse de plus de moitié du nombre de places vendues (1 270 contre 3 000 à la saison précédente). Cet établissement, comme le cinéma communal, n'a pas bénéficié des mesures de soutien mises en place par l'État pour le secteur culturel.

graphique 1 : nombre d'entrées payantes et de spectacles par saison



Sources : données commune, calculs et graphique CRC

La commune de Pézenas n'a individualisé la gestion de ce théâtre dans un budget annexe que depuis 2018. Cette décision constitue une avancée qui doit être soulignée car elle permet de mieux identifier le coût de cet équipement, sous la réserve que toutes les charges afférentes soient correctement imputées sur ce budget annexe. Il importe que la commune y veille, y compris, le cas échéant, pour les dépenses d'investissement réalisées sur cet équipement.

L'examen des deux exercices 2018 et 2019 montre que les dépenses de personnel (194 658 € en moyenne) représentent près de 49 % des charges de gestion. Elles se composent à 90 % de remboursements de mises à disposition d'agents affectés par la commune (172 909 € en 2019). Les charges à caractère général, qui constituent l'autre moitié des charges de gestion, sont, d'après l'examen des grands livres, constituées à 60 % d'achats de spectacles, concerts et frais assimilés.

Les ressources d'exploitation (51 625 € par an en moyenne en 2018 et 2019), tirées à 94 % des ventes de billets, ne représentent que 12,8 % des produits de gestion de ce budget annexe. Ce sont donc les dotations perçues (351 400 € par an en moyenne) qui assurent 87,2 % de son financement. Elles sont payées principalement par la commune, pour un montant annuel moyen de 341 400 € en 2018 et 2019. La région Occitanie a versé 20 000 € en 2019.

La crise sanitaire a fortement affecté ce budget en 2020. Les ressources d'exploitation ont chuté à 17 414 € du fait de l'annulation des spectacles (soit - 69 %). Les dépenses de personnel sont restées relativement rigides (- 2,3 % par rapport à l'année précédente). En revanche, les charges à caractère général ont pu être réduite de 58 %. De ce fait, la dotation versée par la commune a diminué de 21 % par rapport à 2019 pour atteindre 281 100 € auxquels s'est ajoutée une dotation régionale de 5 000 €.

tableau 5 : ressources et charges d'exploitation du budget annexe du théâtre

| en € | 2018 | 2019 | 2020 | Variation 2019-2020 |
|--------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|
| Ressources d'exploitation | 46 173 | 57 078 | 17 414 | -69,5% |
| + Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 327 800 | 375 000 | 286 100 | -23,7% |
| = Produits de gestion (A) | 373 973 | 432 078 | 303 514 | -29,8% |
| Charges à caractère général | 184 246 | 225 679 | 94 670 | -58,1% |
| + Charges de personnel | 194 620 | 194 695 | 190 141 | -2,3% |
| = Charges de gestion (B) | 378 866 | 420 374 | 284 812 | -32,2% |
| Excédent brut de fonctionnement (A - B) | -4 892 | 11 704 | 18 703 | 59,8% |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | 235 | -104 | -849 | 716,3% |
| = CAF brute | -4 657 | 11 600 | 17 853 | 53,9% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>-1,2%</i> | <i>2,7%</i> | <i>5,9%</i> | <i>118,5%</i> |

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

En 2018 et 2019, la commune a versé 341 400 € en moyenne par an pour le financement du fonctionnement de ce théâtre, un montant ramené à 321 300 € en intégrant 2020. Le budget annexe ne comporte en revanche pas de dépenses d'équipement. Rapporté au nombre de billets (y compris les places gratuites), le coût moyen pour la commune est de 95 € par spectateur. Si l'on intègre la saison 2019-2020, marquée par la crise sanitaire, ainsi que le public scolaire, le coût moyen pour la commune a été de 87 € par spectateur depuis 2018. Rapporté à la population, ce montant représente en moyenne 42 € par habitant.

Alors que le rayonnement de cet équipement dépasse son territoire, la ville ne reçoit que peu d'aides pour assumer son déficit d'exploitation structurel¹⁸. Sa rénovation, en 2010-2012, avait pourtant bénéficié de cofinancements significatifs, comme cela a été souligné précédemment, témoignant de l'intérêt de cet équipement, monument classé à une échelle supra-communale. La commune devrait donc chercher de nouvelles sources de financement de ce service culturel (soutien de l'EPCI, des autres collectivités territoriales et de la DRAC, réduction du nombre

¹⁸ La région a versé en moyenne 8 333 € par an au cours des trois derniers exercices.

d'entrées gratuites, tarification différenciée selon commune de résidence, mécénat, etc.). Le coût des spectacles devrait également être interrogé au regard de la jauge de cet établissement (240 places). Une utilisation plus fréquente du théâtre de verdure à la saison estivale, initiée en 2021, semble également une piste à exploiter puisqu'elle permet d'accueillir plus de spectateurs (899 places) et, ainsi, de mieux amortir le coût des spectacles, pour autant que le coût de sa rénovation et de ses équipements scéniques restent mesurés.

2.1.2. Un cinéma dont le coût croissant devrait être maîtrisé

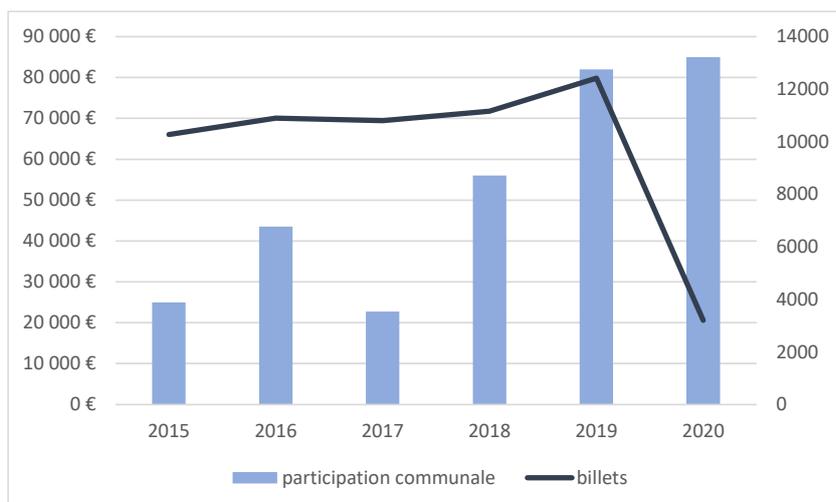
La commune dispose également d'un cinéma art et essai, appelé « Le Molière », dont la gestion fait l'objet d'un suivi dans un budget annexe. Cet équipement, qui ne compte qu'une salle, n'est ouvert que dix mois par an et reste fermé en juillet et août car il ne dispose pas de climatisation. Les données de fréquentation transmises mettent en évidence une augmentation régulière au cours de la période contrôlée jusqu'en 2019 où le cinéma a comptabilisé 12 417 entrées, soit + 20,9 % par rapport à 2015. À titre de comparaison, les données du ministère de la culture¹⁹ font état d'une croissance de 3,7 % du nombre d'entrées dans les cinémas à l'échelle nationale sur la même période.

Dans le même temps, les charges de gestion ont augmenté de 73,6 %, pour atteindre 125 207 € en 2019, sous l'effet principalement des charges de personnel qui ont été multipliées par cinq. Cette évolution résulte du fait que les salaires des deux personnels mis à disposition par la commune n'étaient que partiellement refacturés à ce budget annexe jusqu'en 2018. Ce n'est qu'en 2019 que la refacturation a été complète. Au cours de la même période, les charges à caractère général sont en revanche restées relativement stables jusqu'en 2018 avant d'augmenter de 8,6 % en 2019 pour atteindre 63 342 €.

Les ressources d'exploitation ont cru plus rapidement que la fréquentation (+ 35,6 %). Toutefois, leur part dans le total des produits de gestion a baissé, de 57 % en 2015 à 39,6 % en 2019. L'augmentation des charges de gestion, tirée par la refacturation des personnels, a en effet été financée par un accroissement des participations, dont le montant a été multiplié par 2,7 pour atteindre 88 597 € en 2019. Tandis que les sommes versées par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) restaient relativement stables²⁰ autour d'une moyenne de 6 227 € par an, c'est la commune qui a assuré ces financements supplémentaires. Sa participation est ainsi passée de 25 000 € en 2015 à 82 000 € en 2019. Son augmentation en volume a été plus importante que celle des charges de personnel qu'elle a transférées à ce budget annexe.

¹⁹ <https://data.culture.gouv.fr/>

²⁰ L'année 2018 fait exception : le versement du CNC a été quasiment réduit de moitié, à 3 568 €.

graphique 2 : évolution de la participation communale versée (en €) et des billets vendus

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion, et commune, calculs CRC

La crise sanitaire a fortement touché cet établissement. La fréquentation a été divisée par 3,8 (soit 3 206 entrées). Les recettes d'exploitation ont diminué plus fortement encore, passant de 57 991 € en 2019 à 13 688 € en 2020. Les charges à caractère général ont pu être réduites de 37,4 %²¹ tandis que les dépenses de personnel, rigides, sont restées à un niveau comparable à celui de l'exercice précédent (62 280 €, soit + 0,7 %). Toutefois, la participation de la commune n'a été augmentée que faiblement (+ 3,7 %). De ce fait, l'autofinancement brut dégagé a été très fortement réduit (2 777 € en 2020 contre 21 456 € en 2019). Les dépenses d'investissement et l'endettement imputés sur ce budget étant marginaux²², sa situation bilancielle n'a pas été affectée : le fonds de roulement net global a atteint 63 145 €, permettant largement de couvrir le besoin en fonds de roulement et de constituer une trésorerie positive représentant 217 jours de charges courantes au 31 décembre 2020.

Au regard des évolutions de moyen terme et des difficultés persistantes liées à la crise sanitaire, la maîtrise des frais de fonctionnement de cet équipement semble indispensable pour limiter l'augmentation tendancielle de son coût pour la commune. Une diversification des recettes d'exploitation devrait également être envisagée dans cette perspective.

Pour le cinéma tout comme pour le théâtre municipal, la commune n'a pas réalisé d'analyse approfondie des coûts et de la performance de ses établissements. L'examen des budgets annexes montre que les déficits structurels engendrés par le fonctionnement de ces équipements culturels sont financés presque exclusivement par la commune. Au regard des marges de manœuvre limitées du budget communal et de la faiblesse de sa capacité d'autofinancement, qui nécessite un recours important à l'emprunt pour financer ses investissements (cf. *infra*), la chambre recommande à la commune de mieux maîtriser les charges de ces établissements et de diversifier leurs recettes, afin de réduire la contribution qu'elle leur verse.

Recommandation

2. Maîtriser les dépenses et diversifier les recettes du théâtre et du cinéma municipaux de manière à réduire les contributions versées par le budget communal à ces établissements. *Non mise en œuvre.*

²¹ Le principal poste, la location des droits de projection, a été réduit de 53 %.

²² Les premières ont représenté 22 797 € entre 2015 et 2020, le second 20 805 €, enregistrés au compte 16878 correspondant à une avance remboursable du CNC.

2.1.3. L'attribution de subventions à une association sans contrôle suffisant

Dans le cadre de son action culturelle, la commune accorde une subvention annuelle à l'association « Mironde dels Arts » qui organise tous les étés, depuis 1967²³, un festival associant des spectacles (théâtre, musique, danse, folklore, humour, etc.) et des expositions de peinture et de sculpture. Entre 2015 et 2019²⁴, la commune a versé 178 000 € à cette association (35 600 € par an en moyenne), ce qui représente 10,6 % des sommes qu'elle a consacrées aux subventions aux personnes de droit privé au cours de cette période.

En avril 2018, la ville a conclu une convention triennale²⁵ avec cette association. Elle est rédigée dans les mêmes termes que celle qui avait été adoptée en 2013 pour trois ans et que la convention annuelle pour 2017. Selon son article 2, elle « constitue un contrat d'objectifs formalisé par la détermination en commun de projets d'activités et la fixation de programmes annuels ». Par conséquent, l'association doit arrêter son programme d'activité pour l'année « en concertation avec la ville et notamment son service culturel ». Ces formulations semblent cependant peu suivies d'effets. La commune a reconnu que l'association déterminait son programme de manière autonome. De même, alors que l'article 1^{er} prévoit que des avenants annuels doivent définir « les objectifs révisés chaque année », les documents transmis par la commune n'en comportent pas. Plus encore, la convention ne contient aucune définition des actions menées par l'association, auxquelles la ville apporte un soutien financier et en nature. Elle pourrait être regardée comme sans objet.

La commune et les observateurs locaux s'accordent sur le fait que, jusqu'en 2021, cette association assurait l'essentiel de l'animation culturelle estivale de la ville. Elle bénéficiait donc d'une quasi délégation de fait de la commune dans ce domaine chaque été.

Comme le prévoit l'article 2, les avenants annuels détaillent le montant de la subvention et listent les aides matérielles complémentaires accordées par la commune. En 2020, la subvention de fonctionnement de 34 000 € s'était accompagnée de la mise à disposition du local servant de siège à l'association, des deux théâtres municipaux pour six représentations, de l'Hôtel des barons de Lacoste pour quatre expositions ainsi que d'un agent de la ville pour en assurer la garde, du prêt de matériels et de la possibilité d'effectuer 3 000 photocopies. Le coût pour la commune de ces aides complémentaires n'a toutefois pas fait l'objet d'une estimation.

L'article 5 de la convention précise les modalités de contrôle par la commune. Il prévoit que l'association devait rendre compte de « son action relative au programme arrêté avec la ville ». Elle devait fournir le rapport d'activité et le rapport moral et financier dans le mois suivant leur approbation par son assemblée générale. La commune n'a toutefois pas été en mesure de communiquer ces éléments.

Ce même article stipule également qu'un membre du conseil municipal était chargé de « vérifier l'utilisation de la participation de la ville sur le plan qualitatif et quantitatif et de demander des explications sur les éventuels décalages entre le programme arrêté annuellement et l'état des objectifs à atteindre ». Cependant, la commune n'a pu transmettre d'éléments ni sur les objectifs annuels ni sur la mise en œuvre de ce contrôle.

²³ Ce festival a été créé par l'association « Les Amis de Pézenas ». Depuis 2005, il est organisé par une association du même nom, qui s'est séparée de la première.

²⁴ L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire et la commune n'a pas versé de subvention à cette association.

²⁵ La conclusion d'une convention est obligatoire pour toute subvention supérieure à 23 000 € par an ainsi que pour les associations entrepreneurs de spectacles vivants.

Enfin, la convention prévoit qu'une évaluation des résultats devait être effectuée, deux fois par an au maximum, « entre le collectif et une commission de suivi composée de deux représentants de l'association et deux représentants de la mairie ». Cette évaluation devait porter sur « les résultats obtenus dans les domaines d'activités définis par le contrat d'objectif, l'appréciation de la participation du collectif aux événements organisés par la ville et/ou en partenariat avec la ville ». Sur ce point également, la commune n'a pu communiquer de document rendant compte de la mise en œuvre de ces stipulations.

Au regard des sommes versées et des moyens mis à disposition de cette association, des contrôles formalisés auraient dû être mis en place.

En 2021, la nouvelle municipalité a diminué de 47 % la subvention versée à l'association Mirondela dels Arts (18 000 €, contre 34 000 € en 2020) et l'a conditionnée à la réalisation des spectacles d'été (cf. la délibération du 18 mai 2021). Cette participation reste néanmoins la plus importante des « subventions événementielles » attribuées (près de 30 % du total). La commune explique qu'elle va désormais financer directement la communication sur les festivités et animations d'été organisées dans la ville, une mission qui était auparavant assurée par cette association. De plus, elle a décidé de mettre le Théâtre de verdure, jusqu'alors réservé à l'association Mirandela dels Arts, à disposition d'autres associations afin qu'elles y organisent également des spectacles.

En l'état de ses constats, la chambre invite la commune à bien structurer ses relations avec cette association, à évaluer précisément l'ensemble des concours qui lui sont apportés, tant financiers qu'en nature, et à mettre en œuvre les contrôles prévus sur ses réalisations, notamment à travers le compte rendu financier mentionné par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui doit rendre compte de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

2.2. Une politique de soutien aux métiers d'art qui a porté ses fruits mais devrait être mieux pilotée

La présence de nombreuses échoppes de créateurs et d'artisans d'art, de brocanteurs et d'antiquaires²⁶ mais aussi de galeries d'art constitue, avec le patrimoine historique et architectural, un des éléments caractéristiques de l'attractivité touristique de Pézenas. La commune compte ainsi entre 35 et 40 échoppes d'artisans d'art dans son centre historique. Elle a d'ailleurs obtenu la labellisation de l'association Ville et métiers d'art²⁷.

Ces commerces participent à des opérations d'animation spécifiques, comme les « nocturnes des artisans d'art » organisées deux soirs par semaine en été ou les journées européennes des métiers d'art. Ils bénéficient également des opérations d'animation touristique organisées par la ville, qui créent des flux favorables au commerce, et des actions de promotion de l'office de tourisme intercommunal, du département et de la région, qui mettent en valeur la présence de ces échoppes à Pézenas. La commune emploie aussi une animatrice du centre-ville qui est en charge de la relation avec les commerçants, dont les artisans d'art, pour tous les sujets concernant la municipalité (travaux, circulation, manifestations touristiques et culturelles, etc.).

²⁶ Une quinzaine d'antiquaires et brocanteurs sont installés sur l'ancienne route nationale 9/113 qui traverse la ville.

²⁷ Cette association créée en 1992 regroupe plus de 500 communes labélisées pour cinq ans par des experts et des professionnels de ce secteur.

La ville assure également la location d'échoppes à des artisans d'art. Elle dispose actuellement d'un parc de 16 locaux dans le centre historique²⁸. Elle est donc le bailleur de près de la moitié des artisans d'art qui y sont installés.

La commune a dû poursuivre cette politique bien que le centre historique soit commercialement attractif. En effet, du fait même de cette attractivité, les locaux commerciaux privés sont souvent loués uniquement pour la saison estivale et à des prix qui ne paraissent pas compatibles avec l'équilibre économique d'une activité d'artisanat d'art. Afin de conserver des artisans créateurs présents toute l'année et d'éviter que les magasins se limitent à des boutiques éphémères dédiées à la revente de produits ne relevant pas de l'artisanat, la commune maintient son intervention en pratiquant des loyers modérés. Constatant la fragilité de la zone qui entoure le centre historique, avec un taux de vacance commerciale plus élevé, la ville a décidé, en 2021, d'y étendre son action et prévoit d'y acquérir de nouveaux locaux commerciaux en vue de favoriser l'installation de rénovateurs de mobilier qui pourraient travailler avec les nombreux brocanteurs et antiquaires qui sont déjà installés à Pézenas.

carte 1 : localisation des échoppes d'artisans d'art dans le centre historique



Source : association des artisans d'art de Pézenas

Si cette politique semble avoir globalement atteint ses objectifs (maintien d'activités d'artisans créateurs qui produisent sur place, diversité des métiers d'art représentés et attractivité commerciale du centre historique²⁹), elle appelle néanmoins plusieurs séries d'observations.

²⁸ La commune loue également un local commercial à un bar à vin. Il est situé sur le Cours Jean Jaurès, une des artères structurantes du centre-ville. Elle n'a pas été en mesure de communiquer la date de début de ce contrat de location.

²⁹ Ces objectifs n'ont toutefois pas fait l'objet d'une définition formalisée.

2.2.1. Une action conjointe avec l'intercommunalité en dépit du transfert de compétence

En premier lieu, cette politique de location d'échoppes est mise en œuvre conjointement avec la CAHM. Cette dernière est en effet propriétaire de trois locaux dans le centre de Pézenas et en loue deux à des artisans d'art³⁰. La coordination avec la commune ne semble pas susciter de difficulté. La définition des loyers ainsi que la sélection des artisans locataires sont exercées conjointement. La CAHM assure également des actions de communication sur les artisans de Pézenas (financement de brochures, site internet, etc.).

La CAHM et la commune interviennent également conjointement au sein de la « Maison des métiers d'art ». Il s'agit d'un espace de vente situé dans l'ancienne maison consulaire, un bâtiment du XVII^{ème} siècle, ancien siège des États du Languedoc, classé monument historique, qui est géré depuis 2012 par la « chambre syndicale des céramistes et Ateliers d'art de France »³¹. Il présente des œuvres d'une centaine de créateurs et compte près de 46 000 visiteurs par an. Depuis 2012, la commune fournit à titre gratuit les locaux (d'une surface de 320 m²) et l'intercommunalité met à disposition du personnel contre remboursement (trois équivalents temps plein). En 2021, la commune et la CAHM ont émis un avis de mise en concurrence pour un marché de « prestation de service et mission de conseils, en vue d'animer l'hôtel consulaire en soutien des politiques en faveur des métiers d'art ». La société « Empreintes - Ateliers d'art de France », seule candidate, a été retenue. La commune n'a toutefois pas été en mesure de fournir l'analyse de la candidature par la commission d'appel d'offres. La ville de Pézenas et la CAHM financent désormais le fonctionnement de cet espace à hauteur de 50 000 € chacune, ce qui représente un coût supplémentaire pour la commune qui continue de fournir les locaux gratuitement (y compris l'entretien du bâti, les fluides et autres charges).

En tout état de cause, ces actions conjointes se heurtent au respect du principe de spécialité. En application de ce dernier³², un EPCI ne peut exercer que les compétences qui lui sont explicitement dévolues. En revanche, lorsque des compétences lui sont transférées, elles ne peuvent plus être exercées par les communes. Dans le cas d'espèce, la CAHM est compétente en matière de développement économique (cf. l'arrêté du préfet de l'Hérault n° 2020-I-118) et, à ce titre, intervient dans le domaine de la « politique locale du commerce » et du « soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ». La délibération n° 2 du conseil communautaire du 30 juin 2006 ne comporte pas cette formulation mais elle est toujours appliquée pour définir ces compétences car elle détaille les « actions de développement économique d'intérêt communautaire ». Ces dernières portent notamment sur « le développement des métiers d'art sur le territoire intercommunal y compris la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des locaux nécessaires à cette filière » ainsi que sur la « revitalisation des centres-villes dans le cadre du portage des dossiers tels que FISAC³³, ORAC (opération de revitalisation artisanat et commerce), ou toutes autres opération de redynamisation de l'équipement commercial ».

La commune de Pézenas a poursuivi cette politique en raison des enjeux qui lui sont attachés, en termes d'attractivité, et la CAHM, qui a créé un service dédié aux métiers d'art au sein de sa direction du développement économique, a concentré la partie la plus importante de son action dans d'autres localités, en particulier la commune d'Agde. Toutefois, au regard du principe

³⁰ La troisième échoppe doit faire l'objet de travaux de rénovation.

³¹ Cette association, qui fédère 5 400 créateurs, artisans, artistes ou manufactures d'art, a pour objet la défense de leurs intérêts collectifs, leur représentation devant les pouvoirs publics, la coordination de leurs efforts individuels ainsi que le développement et l'expansion des ateliers d'art, notamment à travers des expositions.

³² CE, 3 décembre 1993, *Association de sauvegarde du site Alma Champ de Mars*, req. n° 139.021 : « un établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes qui l'ont institué ».

³³ Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) a été supprimé. Il aidait au maintien de services commerciaux et artisanaux de proximité par le versement de subventions, dans le cadre d'appels à projets nationaux.

de spécialité, cet exercice conjoint de la même compétence ne devrait pas être prolongé. Des modalités devraient être trouvées pour que l'EPCI assure pleinement sa compétence tout en associant la commune, très directement intéressée, à ses décisions.

L'ordonnateur a précisé, en réponse aux observations provisoires, que la commune souhaitait poursuivre son soutien aux métiers d'art car ces derniers contribuent à son identité et à son attractivité. Il se dit également favorable à la possibilité de trouver de nouvelles recettes et des cofinancements. La note jointe à son courrier explique que la politique d'attractivité de la ville porte sur plusieurs dimensions (touristique, culturelle, architecturale et artisanale) et qu'elle doit être globale pour être efficace. Le président de la CAHM a également souligné la volonté de la commune de poursuivre son intervention dans ce domaine. Toutefois, le transfert de compétence a été effectué sans ambiguïté. La chambre recommande donc à la commune de le respecter, en application du principe de spécialité.

Recommandation

3. En application du principe de spécialité, laisser à la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée l'exercice de la compétence développement des métiers d'art, transférée à cet établissement public de coopération intercommunale par les dispositions combinées de l'arrêté du préfet de l'Hérault n° 2020-I-118 et la délibération n° 2 du conseil communautaire du 30 juin 2006. *Non mise en œuvre.*

Indépendamment de ce constat, la pratique de la commune, au cours de la période sous revue, appelle plusieurs remarques supplémentaires.

2.2.2. Un outil de suivi à renforcer

Jusqu'en 2021, la commune ne disposait d'aucun outil de suivi de son patrimoine locatif. La nouvelle municipalité a fait établir un « *listing* » par ses services. Cet outil témoigne d'une volonté d'améliorer son pilotage qui doit être soulignée mais qui devrait être approfondie.

Le document permet de connaître la localisation du bien, les coordonnées du locataire, la date initiale d'occupation, la durée et la date de fin de convention, la périodicité du loyer et son montant en 2020 et 2021. Toutefois, il n'est que partiellement renseigné. De plus, il gagnerait à être complété par des informations utiles pour piloter cette politique, en particulier les prix au m² des différentes échoppes afin de les comparer entre elles et avec le secteur privé mais aussi de quantifier le différentiel de loyer accordé par la mairie et l'importance du soutien ainsi apporté aux locataires³⁴.

La commune ne dispose pas d'outil lui permettant de connaître le coût de cette politique. Elle n'est pas en mesure de comparer les loyers perçus avec la charge d'amortissement des locaux, dont la finalité est d'étaler dans le temps leur coût de renouvellement³⁵. L'état de l'actif ne permet pas d'identifier l'ensemble des biens mis en location par la commune et comporte des doublons. À titre d'exemple, l'échoppe située 16B rue de Montmorency apparaît à trois reprises dans l'état de l'actif de la commune sur trois comptes différents (21318, 2132, 2138) dont deux ne sont pas soumis à amortissement.

³⁴ À titre d'exemple, en réponse à la crise sanitaire, la commune a également accordé une exonération des loyers de ses locaux commerciaux et professionnels du 1^{er} avril au 30 juin 2020 puis du 1^{er} novembre au 31 décembre 2020.

³⁵ Les immeubles productifs de revenus doivent faire l'objet d'amortissements (cf. les 27° et 28° de l'article L. 2321-2 du CGCT).

tableau 6 : extrait de l'état de l'actif de la commune au 31/12/2020

| Cpte | N° inventaire | Désignation | Catégorie | Date acquisition | Durée amort. | Valeur brute | Amort. antérieurs | Amort. 2020 | Valeur nette |
|-------|---------------|---------------------------|------------------------------------------|------------------|--------------|--------------|-------------------|-------------|--------------|
| 21318 | 2000-3618 | LOCAL 16B RUE MONTMORENCY | NON AMORTISSABLE | 01/01/2000 | 0 | 11 128,78 | 0 | 0 | 11 128,78 |
| 2132 | IMM25B | ECHOPPE RUE MONTMORENCY | AMORTIS INDIVIDUALISABLE LINEAIRE 20 ANS | 01/01/2008 | 20 | 3 715,97 | 1 299 | 185 | 2 231,97 |
| 2138 | 2000-3618-1 | LOCAL 16B RUE MONTMORENCY | NON AMORTISSABLE | 01/01/2000 | 0 | 11 352,45 | 0 | 0 | 11 352,45 |

Source : état de l'actif de la commune

L'état de l'actif devrait donc être corrigé et l'outil de suivi établi en 2021 devrait être complété pour éclairer le pilotage de cette action. La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur à fiabiliser l'état de l'actif avant fin 2022, en vue du passage de la comptabilité de la ville à la nomenclature M57.

2.2.3. Une procédure d'attribution des échoppes insuffisamment formalisée et transparente

Les échoppes disponibles à la suite du départ d'un artisan d'art sont attribuées par une commission composée de cinq membres : un conseiller municipal (élu en charge du commerce puis, depuis 2020, adjoint en charge du pôle attractivité économique), le directeur général des services de la commune, l'animatrice de centre-ville mais aussi le président de l'associations des créateurs et fabricants piscénois (ACFP) et le responsable de la maison des métiers d'art qui est membre de la fédération professionnelle « Ateliers d'art de France ». Pour les deux boutiques appartenant à la CAHM, cette commission est complétée par deux représentants de l'EPCI : la vice-présidente tourisme et métiers d'art ainsi que le directeur général des services. Cette commission examine également les demandes de changement de boutique formulées par des artisans déjà locataires de la ville.

Le dossier de candidature se compose d'une lettre de motivation exposant les raisons pour lesquelles l'artisan souhaite louer une boutique à Pézenas, la présentation de son activité (créations, expositions et salons, etc.) et de ses besoins (surface pour l'atelier et la boutique, équipements particuliers, risque de nuisances sonores, etc.).

La sélection s'opère en fonction de l'apport potentiel du candidat au rayonnement de la ville. Elle se fonde sur une appréciation de la valeur technique du travail effectué et sur sa reconnaissance nationale et internationale ainsi que sur la contribution à la diversification des métiers d'arts présents à Pézenas³⁶.

Toutefois, les critères d'appréciation n'ont pas été formalisés. Les réunions de la commission n'ont pas fait l'objet de procès-verbaux. Le conseil municipal n'est pas informé par des comptes rendus périodiques sur la mise en œuvre de cette politique. Au regard de la demande et du faible nombre de locaux disponibles, il serait souhaitable, pour assurer une pleine transparence sur le respect de l'égalité des candidats, que les critères de sélection appliqués soient formellement établis et qu'une traçabilité de leur mise en œuvre soit assurée.

La fixation des loyers suscite également plusieurs remarques. Si l'examen des baux fait apparaître un prix moyen de 6,2 €/m², le tarif appliqué varie entre 2 et 10,84 €/m². Il tient compte

³⁶ L'analyse des contrats montre que 13 types d'activités différentes sont représentés, avec des boutiques mono ou pluriactivités.

de la fréquentation de la rue, de la qualité du bâtiment et de l'importance de la vitrine. Toutefois, la comparaison des boutiques situées dans la même rue montre que la présence de locaux annexes (cave, atelier) ne semble pas prise en compte³⁷. Une revue des loyers devrait être effectuée de manière périodique pour ajuster les prix à l'évolution de la situation objective des locaux. De plus, pour les échoppes dont les titulaires exercent leur activité à Pézenas depuis de nombreuses années et qui ont démontré la pérennité de leur activité, les loyers pourraient être augmentés. Le terme de trois ans après la première installation, au-delà duquel les baux dérogatoires ne peuvent plus être renouvelés (cf. *infra*), pourrait être retenu pour mettre en place une tarification plus élevée.

Enfin, la représentation de l'ACFP et de la fédération professionnelle « Ateliers d'art de France » au sein de la commission de sélection doit être soulignée. Elle permet en effet, en mobilisant leur expertise, de s'assurer que l'activité proposée relève véritablement de l'artisanat d'art et qu'elle repose sur un modèle économique qui assure une certaine pérennité au projet.

Toutefois, au regard des enjeux en termes de concurrence potentielle pour les artisans déjà installés, il paraît important que l'attribution des échoppes s'accompagne de mesures de nature à écarter tout risque de conflit d'intérêts³⁸ pouvant affecter les membres de cette commission.

La chambre prend acte que, en réponse aux observations provisoires, la commune procéderait à une clarification des tarifs sur la base d'une analyse plus fine et détaillée des locations.

Dans sa réponse, le président de la CAHM a fait état de la modification de la politique tarifaire appliquée dans les locaux qui appartiennent à l'intercommunalité depuis la mise en place de baux dérogatoires, avec notamment un loyer progressif aboutissant à un prix de marché au bout de 36 mois. Cette pratique pourrait être étendue à l'ensemble des échoppes. De plus, il a proposé de mieux formaliser et encadrer les procédures de sélection des candidats, en lien avec la commune.

La chambre rappelle que ces questions ne sauraient être examinées sans prendre en compte celle du respect des compétences respectives de la ville et de son intercommunalité.

2.2.4. Un cadre contractuel qui devrait être redéfini

Les conventions conclues par le maire, par délégation³⁹ du conseil municipal, pour la location des échoppes appellent également plusieurs remarques.

Tout d'abord, si toutes sont intitulées « convention d'occupation précaire », elles ne suivent pas le même modèle et semblent vouloir relever de deux régimes juridiques différents. Neuf des 16 conventions communiquées par la commune se réfèrent explicitement à l'article L. 145-5 du code de commerce, qui est adapté pour permettre au bailleur et au preneur de tester une activité commerciale sans s'engager sur une longue durée. Il ne s'agit donc pas de « conventions d'occupation précaire » mais bien de baux commerciaux dérogatoires. L'erreur dans leur dénomination est sans conséquence sur le régime juridique applicable. Ces baux ont été signés en

³⁷ Ce constat se vérifie pour des boutiques situées rue de la triperie vieille, rue Alfred Sabatier et rue de la foire.

³⁸ L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

³⁹ La délégation a été accordée par deux délibérations, du 17 avril 2014 et du 17 juillet 2020, pour les ordonnateurs successifs.

2019 ou en 2020 pour une durée de 12 mois (pour cinq d'entre eux) ou de 23 mois (pour les quatre autres). Il importe que la commune veille bien au respect des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article précité en application desquelles il n'est pas possible de renouveler un bail dérogatoire au-delà de trois ans⁴⁰.

Les sept autres contrats ne comportent pas de référence à l'article L. 145-5 du code de commerce et semblent donc avoir été conclus en tant que conventions d'occupation précaire. Ces conventions ne sont pas des baux commerciaux et échappent à leur statut. D'origine jurisprudentielle, elles ont été introduites dans le code du commerce par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, à l'article L. 145-5-1. Ce dernier dispose que ce type de convention « se caractérise, quelle que soit sa durée, par le fait que l'occupation des lieux n'est autorisée qu'à raison de circonstances particulières indépendantes de la seule volonté des parties ». L'existence de critères objectifs de précarité est donc une condition de la légalité du recours à ces conventions. Puisqu'elles permettent d'écarter l'application du statut des baux commerciaux, qui est en partie d'ordre public, le caractère précaire de l'occupation fait l'objet d'un contrôle approfondi par le juge⁴¹. Le recours à ces conventions doit être justifié par des motifs sérieux et légitimes. La jurisprudence a permis d'identifier toute une série de situations remplissant ces conditions : convention relative à un immeuble destiné à être démolé ou dans l'attente d'une expropriation, dans le cadre d'une promesse unilatérale de vente, ou encore dans l'attente de l'issue d'un procès, etc.⁴². C'est, dans tous ces exemples, la survenance d'événements extérieurs à la volonté des parties qui autorise le propriétaire à faire cesser l'occupation. À défaut de critère objectif de précarité et si le juge estime que la convention dissimule une fraude destinée à empêcher l'application du statut des baux commerciaux, il peut requalifier la convention en bail commercial.

Dans le cas de Pézenas, le recours à ce type de convention résulte d'éléments subjectifs (faciliter l'installation et le maintien d'artisans d'art dans le centre historique en mettant à disposition des locaux pour un coût modique⁴³). L'article 1^{er} des sept conventions en cause stipule simplement que : « De convention expresse entre les parties formant la condition déterminante de ce contrat sans laquelle il n'aurait pas été conclu, la présente convention est exclue du champ d'application du décret du 30 septembre 1953 sur les baux commerciaux⁴⁴ ».

Les juges ont parfois admis des motifs de convenance personnelle des parties⁴⁵ mais l'examen de ces affaires montre une situation de précarité qui ne se retrouve pas dans le cas de Pézenas. En effet, un croisement entre les conventions concernées et le *listing* établi en 2021 par la commune montre que, sur les sept artisans concernés, la date initiale d'occupation remonte à 2008 pour deux d'entre eux et pour quatre autres à 2011 ou 2012. Une seule de ces conventions concerne une installation plus récente (2018) alors que tous les autres locataires accueillis la même année ont dû conclure un bail commercial dérogatoire se référant à l'article L. 145-5 du code de commerce.

Les conventions d'occupation précaire permettent d'écarter la limite des trois ans mentionnée précédemment, ce qui peut expliquer leur usage. Toutefois, au regard des

⁴⁰ Il est néanmoins possible de conclure plusieurs baux de courte durée dans cette limite de trois ans.

⁴¹ Cf. à titre d'exemples, Cass. 3e civ., 9 nov. 2004, n° 03-15.084 ou Cass. 3e civ., 29 avr. 2009, n° 08-13.308.

⁴² Cf. Cass. 3e civ., 20 déc. 1971, n° 70-12.989; Cass. 3e civ., 12 janv. 1977, n° 75-13.632.

⁴³ Une convention d'occupation précaire ne fait pas l'objet d'un « loyer » comme dans le prévoient les contrats établis par la commune mais d'une « redevance » ou « indemnité d'occupation ».

⁴⁴ Ce décret a été abrogé par l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce.

⁴⁵ Comme la mise à disposition d'un hangar dans l'attente de trouver un autre local, cf. CA Rennes, 4e ch., 12 sept. 1996 : JurisData n° 1996-049297, ou même une convention conclue en vue d'essayer, pendant une durée limitée, une nouvelle activité de restauration rapide accessoire à celle de bar que les preneurs exerçaient déjà dans un local contigu, cf. Cass. 3e civ., 9 févr. 2017, n° 15-18.251, qui n'a pas été publié au Bulletin.

circonstances de l'espèce, elles pourraient faire l'objet d'une requalification. Il serait donc souhaitable que ces échoppes relèvent systématiquement de baux commerciaux et que, lorsque la période de trois ans prévue à l'article L. 145-5 du code de commerce est dépassée, le statut de droit commun des baux commerciaux soit appliqué.

L'examen des conventions conclues met également en évidence d'autres disparités entre les contrats. Il serait souhaitable que les conditions qui amènent à retenir une rédaction plutôt qu'une autre soient clairement établies.

Ainsi, la commune dit s'orienter vers une réduction de la durée de ses baux de 23 mois à 12 mois, afin de mettre en place des échanges périodiques avec les artisans pour mieux connaître leur situation et leurs besoins. Toutefois, plus de la moitié des conventions qui ont été conclues en 2020 (7 sur 13) sont de 23 mois, avec des dates de signature qui s'étalent sur toute l'année. Cette durée concerne aussi bien des conventions d'occupation précaire que des baux commerciaux dérogatoires. La ville n'a pas été en mesure d'explicitier les critères selon lesquels la durée de ses conventions est établie.

De même, tous les contrats prévoient, à leur article 4, un engagement des artisans sur les jours d'ouverture de leurs échoppes. Ils ne mentionnent ni les ouvertures nocturnes organisées en été ni les festivités de la ville. De plus, ils comportent des régimes différents⁴⁶. Il serait souhaitable que ces derniers soient définis clairement et que, si plusieurs régimes sont maintenus, leurs critères d'application soient clairement établis et communiqués. Par ailleurs, ces stipulations ne sont pas accompagnées de sanction. Selon la commune, leur respect ne soulève pas de difficulté et les artisans qui n'ont pas honoré ces engagements ont quitté la ville. Elle estime souhaitable que les créateurs puissent s'absenter occasionnellement pour participer à des salons nationaux et internationaux où ils valorisent l'image de la ville. En tout état de cause, il serait souhaitable que la procédure appliquée en cas de non-respect de ces engagements soit précisée.

La chambre prend acte de la volonté de la commune, en réponse aux observations provisoires, de clarifier les différents baux, préciser les obligations incombant aux artisans et les sanctions mises en œuvre en cas de non-respect. Elle prévoit également de recourir à des baux commerciaux à condition qu'elle puisse continuer à maîtriser la mise à disposition de ses locaux. Sur ce dernier point, la chambre alerte la commune sur les risques juridiques associés à la pratique actuelle qui pourrait faire l'objet d'une requalification en cas de contentieux.

2.2.5. Une politique de sous-locations à des commerçants à laquelle la commune a mis fin

Entre 2019 et 2021, la commune a également loué trois locaux commerciaux à un propriétaire privé qu'elle a ensuite sous-loués à des commerçants. L'objectif était que ces boutiques situées au cœur du centre historique (aux 9 et 11 place Gambetta), dans un bâtiment, l'hôtel Flottes de Sébazan, qui comporte une salle d'exposition, accueillent des commerces qui contribuent à valoriser son image.

⁴⁶ Trois formulations différentes peuvent être relevées :

- du 01/07 au 30/09 : 6 jours sur 7 dont le dimanche // du 01/10 au 31/12 // et du 01/03 au 30/06 au minimum les samedis, dimanches et jours fériés ;
- 6 jours sur 7 // du 01/07 au 30/09 : 6 jours sur 7 dont le dimanche // du 01/10 au 31/12 // et du 01/03 au 30/06 au minimum les samedis, dimanches et jours fériés ;
- du 01/07 au 30/09 : 6 jours sur 7 dont le dimanche // du 01/10 au 31/12 et du 01/03 au 30/06 au minimum les samedis, dimanches et jours fériés.

Le maire alors en fonctions a d'abord conclu avec le propriétaire trois baux dérogatoires d'un an régis par l'article L. 145-5 du code de commerce déjà mentionné. Il a ensuite signé des contrats de sous-location suivant le même régime. Si les contrats de location prévoyaient explicitement la sous-location, ils précisait qu'elle devait concerner des « artistes ou artisans » (article 2.5). Ces locaux ont toutefois été attribués à un photographe, un libraire et un disquaire. Ces deux dernières professions n'entrent pas dans le cadre contractuel fixé avec le propriétaire des locaux ni dans celui de la politique de soutien de la ville aux artisans d'art.

La commune a payé les loyers, les charges locatives, les honoraires de l'agence immobilière ainsi que, en application des baux de location, non seulement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe sur les locaux à usage de bureaux et les locaux commerciaux mais aussi la taxe foncière et les frais de gestion associés. Les baux de sous-location prévoient des loyers 3,6 fois moins élevés que les contrats de location conclus par la commune, sans intégrer les frais d'agence, taxes et autres frais de gestion. De plus, alors qu'elle a loué un de ces trois magasins à partir d'avril 2019, la ville ne l'a sous-loué qu'à compter de novembre 2019, en même temps que les deux autres⁴⁷.

L'analyse des grands livres ne permet pas de retracer de manière certaine le coût de cette politique, en raison d'imprécisions dans l'imputation des dépenses. À partir des six baux et des données comptables directement rattachées à ces locaux, la réduction dont ont bénéficié ces trois commerçants peut être estimée à 21 000 €⁴⁸ en 2019 et 2020, auxquels s'ajoutent les taxes et autres charges de gestion payées par la commune mais dont le montant n'a pas pu être individualisé dans sa comptabilité. En intégrant les exonérations de cinq mois de loyer accordées par la ville en 2020 du fait de la crise sanitaire⁴⁹, comme pour tous ses autres locaux commerciaux, cette somme s'élève à près de 24 000 €. Le coût de ces locations pour la commune peut quant à lui être estimé à près de 31 000 € en 2019 et 2020, en intégrant le loyer payé dès le mois d'avril 2019 mais sans les taxes et frais de gestion afférents.

Ces six baux (locations et sous-locations) ont été signés par l'ordonnateur en fonctions dans le cadre de la délégation que lui avait donnée le conseil municipal le 17 avril 2014⁵⁰ en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui l'autorise à « décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ». Toutefois, ils ne sont pas mentionnés dans les comptes rendus des décisions du maire annexés aux procès-verbaux du conseil municipal de 2019, à l'exception de la sous-location de l'échoppe située au 11 place Gambetta (droite) pour 100 € par mois, qui est citée en annexe du document relatif au conseil municipal du 18 décembre 2019. Le maire n'a, par ailleurs, pas rendu compte au conseil municipal des critères qui ont conduit à sélectionner ces trois commerçants ni des modalités de détermination des loyers réduits.

Ces décisions soulèvent également des interrogations au regard du droit de la concurrence. Elles constituent une aide à l'immobilier d'entreprise au sens de l'article L. 1511-3 du CGCT. En application de la loi NOTRÉ, ces régimes d'aides relèvent de la compétence du bloc communal. Leur compatibilité avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) d'Occitanie ne pose pas de difficulté. Du fait que la commune a signé avec des commerçants qui n'étaient pas des artisans d'art (contrairement à ce qui était prévu dans les contrats de location avec le propriétaire des locaux), elle n'est pas intervenue dans le

⁴⁷ Selon la commune, cette boutique a été utilisée comme lieu d'exposition pendant cette période.

⁴⁸ Ce montant inclut les frais d'agence payés par la commune.

⁴⁹ Des exonérations ont été accordées du 1^{er} avril au 30 juin 2020 puis du 1^{er} novembre au 31 décembre 2020 pour tous les loyers des locaux commerciaux et professionnels de la commune.

⁵⁰ Cette délibération l'autorise à décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas 12 ans.

champ du soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire rappelé précédemment, qui relève de la compétence exclusive de la CAHM. Toutefois, son action devait veiller au respect des principes nationaux et européens du droit de la concurrence et de la liberté du commerce et de l'industrie. Ces réductions de loyer constituaient un avantage économique pour les commerçants qui en ont bénéficié, susceptible de fausser la concurrence. En effet, si le disquaire était alors le seul installé en centre-ville, il n'en allait pas de même pour le libraire et, plus encore, pour le photographe. En tout état de cause, la nouvelle municipalité a mis à cette politique au terme des contrats, fin 2020 et début 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ville ne dispose pas de comptes rendus d'activité réguliers de son théâtre et de son cinéma et ne semble pas réaliser de contrôles approfondis sur le coût et la gestion de ces établissements. L'examen des budgets annexes qui leur sont dédiés montre que les déficits structurels engendrés par leur fonctionnement sont financés presque exclusivement par la commune. Jusqu'en 2020, la fréquentation de ces établissements était orientée à la hausse et, au cours de cet exercice, la ville a su limiter les effets induits sur son budget par la crise sanitaire. Toutefois, au regard des marges de manœuvre limitées des finances communales et de la faiblesse de sa capacité d'autofinancement, la ville devrait mieux maîtriser les charges de ces établissements et diversifier leurs recettes afin de réduire ses contributions.

Par ailleurs, entre 2015 et 2019, elle a versé 178 000 € à l'association « Mirondeles dels Arts » qui organise un festival d'été, auxquels s'ajoutent de nombreux soutiens en nature (mise à disposition d'un agent municipal pour les expositions, d'un local, des théâtres, de lieux d'exposition, de matériel, photocopies, etc.). Cependant, la convention ne contient aucune définition des actions menées par l'association et pourrait être regardée comme sans objet. De plus, jusqu'en 2021, cette association assurait l'essentiel de l'animation culturelle estivale de Pézenas et bénéficiait ainsi d'une quasi délégation de fait. Enfin, la ville n'a pas été en mesure de rendre compte des contrôles opérés sur cette association. Si la nouvelle municipalité a réduit ces financements et mis fin à la délégation de fait, la chambre invite la commune à bien structurer ses relations avec cette association, à évaluer précisément l'ensemble des concours qui lui sont apportés, tant financiers qu'en nature, et à mettre en œuvre les contrôles prévus sur ses réalisations, notamment à travers le compte rendu financier mentionné par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

La commune soutient également la présence d'artisans d'art par la location d'échoppes. L'attractivité commerciale de son centre historique témoigne du succès de cette action. Toutefois, cette compétence a été transférée à la CAHM et ne devrait, en application du principe de spécialité, plus faire l'objet d'interventions communales. De plus, les critères de sélection des artisans n'ont pas été formalisés, les réunions de la commission n'ont pas fait l'objet de procès-verbaux et le conseil municipal n'est pas informé par des comptes rendus périodiques sur la mise en œuvre de cette politique. Pour assurer la pleine transparence sur le respect de l'égalité des candidats, les critères de sélection devraient être formellement établis et une traçabilité de leur mise en œuvre assurée. De plus, les modalités de fixation des loyers devraient être révisées régulièrement en fonction de l'état des locaux et de la capacité financière des artisans, en particulier de ceux qui exercent déjà leur activité depuis de nombreuses années dans la ville. La participation d'un représentant des artisans piscénois au comité de sélection n'est pas accompagnée de mesures de nature à écarter tout risque de conflit d'intérêts. Le recours à des conventions d'occupation précaire pour ces boutiques n'est pas conforme aux conditions prévues par la loi et pourrait faire l'objet d'une requalification en baux commerciaux de droit commun, régime qui devrait désormais être appliqué pour tous les artisans qui sont locataires depuis plus de trois ans. Par ailleurs, la commune

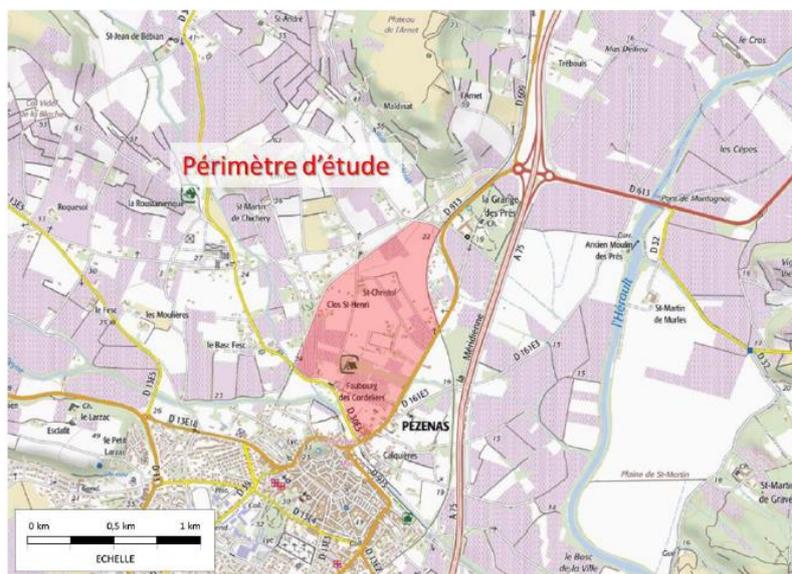
ne dispose pas d'outil lui permettant d'apprécier le coût de cette politique, à travers la charge d'amortissement des locaux, l'état de l'actif comportant des lacunes et des doublons.

Entre 2019 et 2021, la ville a loué trois locaux commerciaux à un propriétaire privé qu'elle a ensuite sous-loués à des commerçants en les faisant bénéficier de réductions de loyer dont le montant total peut être estimé à 21 000 €⁵¹ pour 2019 et 2020, auxquels s'ajoutent les taxes et autres charges de gestion payées par la commune. Le maire n'a rendu compte au conseil municipal ni de ces décisions ni des critères qui ont conduit à sélectionner les trois bénéficiaires ni des modalités de détermination des loyers réduits. Ces mesures soulèvent également des interrogations au regard du droit de la concurrence car elles constituaient un avantage économique pour ces trois commerçants par rapport à ceux qui exerçaient les mêmes activités dans la ville (disquaire, libraire et photographe).

3. UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT DONT LE MONTAGE PRÉSENTE DE MULTIPLES FRAGILITÉS

La commune a souhaité ouvrir à l'urbanisation le secteur Saint-Christol qui se situe au nord de son territoire. Cet espace agricole de 58,3 hectares comporte déjà un habitat diffus, développé au cours de la seconde moitié du XXème siècle ainsi qu'un stade et un camping. L'aménagement de ce nouveau quartier, sur une surface initialement prévue de 30 hectares, ramenés à 23,7 hectares dans les documents contractuels, vise à développer l'offre de logements, notamment sociaux, tout en rééquilibrant le développement de la commune qui s'était effectué principalement vers l'ouest.

carte 2 : localisation du quartier concerné par l'opération d'aménagement



Source : commune, programme foncier du projet

Selon la délibération du conseil municipal du 26 février 2019 qui lance le projet, la commune s'était fixé comme objectifs une intégration aux paysages ruraux, une connexion au centre-ville par des liaisons douces, la présence de services et d'équipements, une diversité de fonctions et de typologies de logements (750 étaient prévus, dont 25 % de logements sociaux) ainsi

⁵¹ Ce montant inclut les frais d'agence payés par la commune.

que l'utilisation d'énergies renouvelables (couverture d'une partie des besoins par la ressource géothermale, avec des forages à proximité de la zone, et énergie solaire).

3.1. Un projet ancien qui a dû trouver une solution rapide en 2019

Le projet d'aménagement de cette zone est ancien. Un arrêté préfectoral du 20 septembre 2000 avait déjà constitué une zone d'aménagement différé (ZAD) dans ce secteur afin de créer une réserve foncière. Il devrait permettre de développer l'offre en logements de la commune, alors que le centre ancien présente des contraintes (architecturales notamment mais aussi d'adéquation aux attentes de la population, cf. *supra*) et qu'une partie du territoire communal est classé en zone rouge du plan de prévention du risque inondation (PPRI) approuvé le 30 juin 2010 et ne permet donc pas d'extension de l'urbanisation.

Le conseil municipal de Pézenas avait lancé la création d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) Saint-Christol, par une délibération du 30 avril 2010, et une étude de faisabilité avait été initiée. Toutefois, ce projet n'a pas abouti.

La commune a signé une convention opérationnelle avec l'établissement public foncier (EPF) Languedoc-Roussillon le 5 avril 2011 en vue d'acheter les terrains nécessaires à un prix maîtrisé et d'assurer leur portage financier. En application de cette convention, l'EPF était en charge de réaliser des acquisitions, à l'amiable et par application du droit de préemption, dans l'attente de la création de la ZAC. Le montant prévisionnel de l'engagement financier avait été fixé à 3,2 M€. La commune disposait de trois ans, en application de l'article 4 de cette convention, pour définir son projet d'aménagement, réaliser l'ensemble des études, créer la ZAC et mettre en place les outils opérationnels (notamment une déclaration d'utilité publique – DUP). La période de portage des biens acquis par l'EPF devait s'achever au bout de huit ans, en avril 2019.

L'article 5.5 de cette même convention stipulait que si la commune n'avait pas créé la ZAC Saint-Christol dans un délai de trois ans, elle s'engageait à racheter l'ensemble des terrains acquis par l'EPF au plus tard l'année suivant ce délai, soit en 2015⁵². En 2014, l'EPF avait déjà réalisé l'acquisition de 11 hectares, pour un montant total de 2,72 M€, mais la ZAC n'avait pas été créée par la commune. Le maire et l'EPF ont néanmoins conclu un avenant à cette convention, le 3 avril 2014, pour que ce dernier continue d'acquérir des terrains pour réaliser le projet (soit 15,8 hectares) jusqu'à un plafond qui a été fixé à 6,2 M€⁵³.

En avril 2019, la convention arrivait à son terme. La commune devait racheter les terrains à l'EPF, en application de l'article 5.3. Le conseil municipal a adopté une délibération le 10 avril 2019 autorisant la signature d'un compromis de vente, qui est intervenue le 25 avril, pour un montant de 4,992 M€. L'importance de cette somme a conduit la commune, qui disposait de peu de marges de manœuvre financières (cf. *infra*), à chercher à accélérer la réalisation de son projet en trouvant un partenaire privé.

⁵² Moins de 5 ha restaient à acquérir d'après les documents contractuels. Ce nouveau plafond revenait à anticiper une multiplication par trois du coût moyen des terrains à acquérir par rapport au prix payé pour ceux déjà achetés.

⁵³ La signature de cet avenant a été autorisée par la délibération du conseil municipal du 4 février 2014.

3.2. La création d'une SEMOP au terme d'une procédure peu propice à la concurrence et entachée d'irrégularités

Dans sa délibération du 26 février 2019, le conseil municipal a décidé de créer une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) et de lui confier une concession d'aménagement de ce quartier. Cette société devait acquérir le foncier détenu par l'EPF et lancer rapidement le projet.

Inspirée du droit européen⁵⁴, la SEMOP⁵⁵ permet, en application de l'article L. 1541-1 du CGCT, à une collectivité territoriale de s'associer avec un ou plusieurs actionnaires privés au sein d'une société de projet dans le cadre de l'exécution d'un contrat qui peut porter sur la réalisation d'une opération ou la gestion d'un service public. La SEMOP ne peut être chargée que de l'exécution de ce contrat, son objet social ne peut être modifié et sa durée est limitée à celle de l'opération.

Ce montage permet de réaliser la mise en concurrence en amont pour le choix de l'actionnaire « opérateur économique ». Conformément aux dispositions de l'article L. 1541-2 du CGCT, les critères de sélection des candidats sont définis et appréciés selon les « règles applicables selon la nature du contrat destiné à être conclu » avec la SEMOP.

Pour l'opération relative au quartier Saint-Christol, la commune ayant opté pour une concession d'aménagement, ce sont les dispositions des articles L. 300-4 à L. 300-5-1 du code de l'urbanisme qui s'appliquaient. En vertu du premier de ces articles, lorsque le concessionnaire doit assumer un risque économique lié à cette opération, ce qui est le cas en l'espèce, la passation du contrat devait être soumise aux dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et au décret n° 2016-65 du 1^{er} février 2016, qui étaient en vigueur à la date du lancement de la procédure et qui ont été abrogés le 1^{er} avril 2019. Le document de consultation des entreprises était accompagné des documents de préfiguration de la SEMOP (projets de statuts et de pacte d'actionnaires). Enfin, le coût prévisionnel de l'opération (estimé à 17,97 M€ HT par la commune) dépassant le seuil européen⁵⁶, une procédure formalisée devait être mise en œuvre. Un avis de concession a été publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et dans plusieurs publications nationales (bulletin officiel des annonces des marchés publics – BOAMP, ainsi que « Le Moniteur ») le 27 février 2019.

3.2.1. Un avis de concession portant sur un projet lourdement déficitaire

Les conditions dans lesquelles l'avis de concession a été produit n'ont pas été favorables à une large mise en concurrence. Alors que la commune avait prévu, à l'article 5.2 du règlement de consultation, la possibilité de recourir à la négociation avec deux ou trois candidats, comme le permettait l'article 46 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 applicable en l'espèce, cette possibilité n'a pas pu se concrétiser.

⁵⁴ Cf. la communication interprétative de la Commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI), 5 février 2008, c(2007)6661 et CJCE 11 janvier 2005, *Stadt Halle et RPL Recyclingpark Lochau GmbH c. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, aff. C-26/03.

⁵⁵ Ces sociétés ont été créées par la loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014. Les dispositions qui les régissent figurent aux articles L. 1541-1 à L. 1541-3 du CGCT.

⁵⁶ Le seuil en vigueur était de 5,5487 M€.

En effet, si 18 sociétés ont retiré un dossier en manifestant l'intention de soumissionner, dont plusieurs aménageurs de taille significative, seules deux d'entre elles ont déposé une offre.

Les délais accordés respectent les exigences de l'article 18 du décret du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession⁵⁷ puisque la commune a laissé aux candidats potentiels 51 jours entre la publication de l'avis de concession (le 26 février 2019) et la date limite de remise simultanée des candidatures et des offres (19 avril 2016). En revanche, il ressort clairement de l'examen du dossier de consultation que le programme fonctionnel présenté par la commune ne permettait pas d'assurer l'équilibre économique de l'opération. Le groupement retenu, mené par la société Compagnie immobilière méditerranéenne (CIM), l'a d'ailleurs souligné dans sa réponse. Il estime que ce programme pouvait générer 18 M€ de dépenses mais seulement 10,88 M€ de recettes, soit, en intégrant une marge de précaution, une perte qu'elle évalue à plus de 9 M€. La seule offre concurrente estimait les charges à 26,39 M€ pour des recettes de 15,65 M€, soit une perte de 10,74 M€. Cette société relevait que ce programme de constructions était « inadapté au marché local (quasi-absence de marché pour le collectif libre en zone C⁵⁸) », qu'il induisait « des charges foncières pour la promotion libre trop faibles, et ne répond[ait] pas à la demande identifiée de primo-accédants ».

Le caractère lourdement déficitaire du projet de la commune a contribué à limiter le nombre de candidatures déposées, d'autant plus que :

- le règlement de consultation précise, en son article 3.1 que : « les variantes ne sont pas autorisées ». Les candidats ne pouvaient donc pas proposer des modifications des spécifications prévues par la commune dans les documents de la consultation⁵⁹ pour équilibrer financièrement l'opération ;
- et que, de plus, la commune demandait aux candidats potentiels de déposer en même temps un dossier de candidature et un dossier d'offre, ce qui nécessitait de leur part d'engager des frais pour pouvoir développer une proposition détaillée.

Dans une situation déjà très fortement contrainte par l'obligation de payer rapidement les terrains acquis par l'EPF, la commune a ainsi réduit ses opportunités de négocier avec plusieurs partenaires potentiels alors même qu'elle se trouve dans un département dont la population croît de manière soutenue (+ 1,2 % par an en moyenne entre 2013 et 2018) et qui connaît des tensions sur le foncier constructible, ce qui rend les opérations d'aménagement attractives.

Cette situation est d'autant plus regrettable que ce projet était envisagé depuis de nombreuses années, comme cela a été rappelé précédemment, et que la commune lui a consacré des frais d'études importants : 411 276 € entre 2015 et 2019, auxquels s'ajoutent 469 137 € dépensés avant 2015 selon la ville. Ce projet aurait donc pu être affiné en amont pour assurer au mieux son succès.

Dans la note annexée à la réponse de l'ordonnateur, la commune estime qu'elle ne disposait pas d'élément concret sur les recettes potentielles de ce projet. Toutefois, le caractère déficitaire de son programme fonctionnel pouvait être anticipé. Ce document prévoyait en effet une forte

⁵⁷ Cet article prévoit que le délai de réception des candidatures, accompagnées le cas échéant des offres, ne peut être inférieur à 30 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de concession et que le délai de réception des offres ne peut être inférieur à 22 jours à compter de la date d'envoi de l'invitation à présenter une offre.

⁵⁸ Ce zonage, créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien », rend compte de la tension du marché immobilier local. La commune de Pézenas est classée en zone C, qui est celle où le marché immobilier est le moins tendu et où les aides publiques sont les moins élevées. Elle n'est par exemple pas éligible au dispositif Pinel d'investissement locatif.

⁵⁹ Cette définition des variantes a été établie par la jurisprudence, cf. CE, 5 janvier 2011, *Sté technologie alpine sécurité et commune de Bonneval-sur-Arc*, n^{os} 343206 et 343214.

proportion de logements aidés ou intermédiaires alors que ce type de construction ne permet pas de générer de recettes importantes, tout particulièrement dans un secteur où le logement est peu tendu (zone C) et où les aides sont réduites. De plus, ce programme comportait une majorité d'habitat collectif alors que la demande dans ce secteur géographique concerne principalement des maisons individuelles et des lots à bâtir, comme le confirment les nombreux lotissements construits dans les communes voisines. Ces terrains, qui sont les plus aisés à vendre, sont également les plus rentables et les mieux à même d'équilibrer l'opération. La commune ne pouvait méconnaître ces faits et pouvait ainsi anticiper le caractère déficitaire de ce programme. En tout état de cause, au regard de l'importance de l'opération et de ses effets potentiels sur les finances communales, la ville se devait d'approfondir les estimations et de faire appel à des expertises extérieures supplémentaires si nécessaire avant de se lancer dans une mise en concurrence.

Le directeur général de la SEMOP a relevé, quant à lui, que le caractère lourdement déficitaire du projet ne pouvait avoir contribué à limiter le nombre de candidats car les documents de consultation ne faisaient pas apparaître de déficit et que ce dernier ne pouvait être appréhendé qu'avec des compétences spécifiques d'aménageur à l'issue d'un travail important d'analyse. Toutefois, les éléments qui viennent d'être rappelés montrent que le déficit n'était pas complexe à anticiper pour des professionnels de l'aménagement. L'importance des pertes prévues par les deux sociétés qui ont présenté une offre (9 M€ et 10,74 M€) conforte d'ailleurs ce constat : le déséquilibre était massif et ne pouvait être ignoré. Il n'était donc pas particulièrement complexe pour les aménageurs qui ont retiré le dossier de candidature de parvenir à cette conclusion.

3.2.2. Une sélection qui méconnaît le règlement de consultation

Après avoir constaté le caractère déficitaire de l'opération présentée par la commune, et alors que les dispositions de l'article 3.1 du règlement de consultation interdisant les variantes étaient sans ambiguïté, les deux candidats ont opté pour une approche très différente.

Le groupement conduit par la CIM a proposé de redéfinir la programmation afin d'assurer l'équilibre financier de l'opération. Les modifications apportées au programme de la commune sont significatives. Le fait de faire passer, selon les estimations figurant dans l'offre de la société, d'un déficit de plus de 9 M€ avec le programme communal à un résultat excédentaire de 2,7 M€ suffit à rendre compte de l'importance des modifications opérées. La comparaison du nombre et de la typologie des logements ainsi que des surfaces prévues met également en évidence des écarts significatifs entre le programme fonctionnel de la ville et l'offre présentée par la CIM (cf. tableau ci-dessous).

tableau 7 : comparaison du programme de la commune et de l'offre de la CIM

| Projet de la commune | | Offre de la CIM | |
|---------------------------------------------------|---------------|-------------------------------------------------|---------------|
| LOGEMENTS | | | |
| logements intermédiaires | 147 | collectifs en logements aidés | 130 |
| logements de centralité | 70 | logements aidés en individuels groupés | 100 |
| en mas nouveaux | 493 | logements intermédiaires en individuels groupés | 100 |
| en maisons individuelles | 35 | logements libres en individuels groupés | 40 |
| | | logements du secteur libre en terrains à bâtir | 153 |
| | | résidence de tourisme | 80 |
| | | résidence séniors | 110 |
| nombre total de logements | 745 | nombre total de logements | 713 |
| surface de plancher totale (m²) | 52 442 | surface de plancher totale (m²) | 68 860 |
| COMMERCES ET BUREAUX | | | |
| commerces de proximité et artisanat d'art (en m²) | 2 283 | commerces et bureaux (en m²) | 4 500 |
| halle (en m²) | 2 310 | | |
| surface de plancher totale (m²) | 4 593 | surface de plancher totale (m²) | 4 500 |
| TOTAL | | | |
| surface de plancher totale (m²) | 57 015 | surface de plancher totale (m²) | 73 360 |

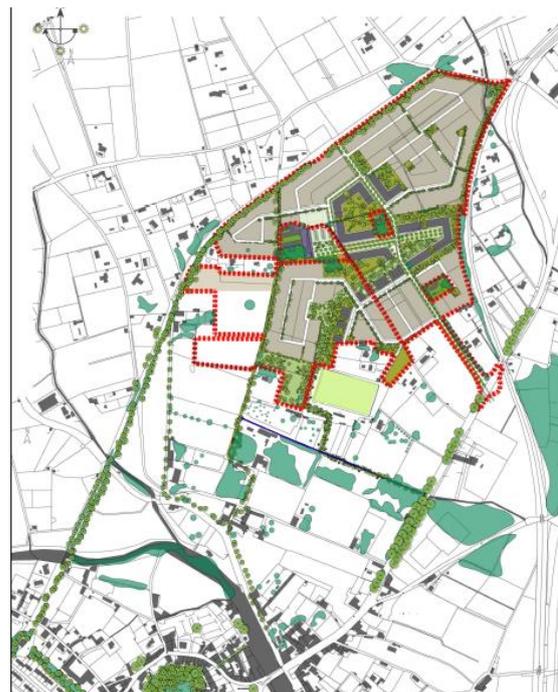
Sources : programme fonctionnel figurant dans les documents de marché, p.19 et CIM, pièce 4 de la candidature

Les variations apparaissent également très clairement lorsque l'on compare les cartes des projets d'aménagement de la commune et de l'offre soumise par cette société. La première, qui comprend le schéma d'aménagement proposé par la ville, donne à voir des différences majeures avec le programme proposé par la CIM.

carte 3 : projets d'aménagement de la commune et de l'offre retenue



Source : commune, programme fonctionnel



Source : CIM, pièce 4 de la candidature

À l'inverse, la seconde société qui a déposé une offre a respecté les dispositions de l'article 3.1 du règlement de consultation qui interdit les variantes et n'a pas proposé d'alternative au programme de la commune. Elle a constaté un déficit prévisionnel important (- 10,74 M€) et a simplement annoncé que, si elle était retenue pour la négociation, elle proposerait « des solutions programmatiques susceptibles, sans dénaturer le projet et les objectifs de la ville, de trouver l'équilibre économique indispensable au financement de l'opération ».

Le document intitulé « analyse des candidatures pour la commission », établi en vue de la réunion de la commission *ad hoc* chargée de les analyser, en application de l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme, conclut que cette seconde offre devrait être regardée comme irrecevable au motif qu'elle ne présente pas toutes les pièces demandées et qu'elle n'a pas fait de proposition permettant d'ouvrir la négociation.

Il estime en revanche qu'il y a lieu de retenir le groupement conduit par la CIM qui a modifié le projet de la commune et que « cette proposition alternative peut être le point de départ de la négociation ». Le rapport d'analyse de fin de procédure du 28 juin 2019 précise également que « le maire, en tant que personne habilitée par le conseil municipal, a pu lancer des négociations sur la base de l'offre déposée ». Ce raisonnement se retrouve dans l'exposé qui précède la délibération du 30 juillet 2019, qui a retenu le lauréat de la mise en concurrence. Ce texte mentionne même le fait que la société retenue, la CIM, « a proposé une offre variable, confirmée par la négociation menée, sur une répartition différente par rapport au cahier des charges, des typologies de logements ».

La commune a donc sélectionné l'offre de la CIM alors que l'article 3.1 du règlement de consultation interdit la présentation de variantes et que l'article 5.3 précise que la négociation doit être menée « sur la base du programme défini [par la commune] ». Le fait de méconnaître ainsi les dispositions du règlement de consultation est susceptible de constituer une atteinte aux principes d'égalité d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

Les arguments présentés en réponse aux observations provisoires par l'ordonnateur et le directeur général de la SEMOP, ne sont pas de nature à écarter ce constat :

- la note émanant de la commune affirme que le règlement de consultation n'était pas clair et que si l'article 3.1 prévoyait que « les variantes ne sont pas autorisées », c'était pour que tous les candidats retiennent le même cadre de présentation de leur offre afin de faciliter les comparaisons. Toutefois, la signification de cet article ne soulève pas de doute et une telle interprétation n'est pas possible ;
- la commune souligne également que l'annexe 1 du règlement de consultation prévoyait la production par les candidats d'une pièce 4 comportant une « analyse critique du programme » et un « avis sur la programmation ». Toutefois, ces mentions ne signifient pas qu'il leur était demandé de produire un programme alternatif et elles ne peuvent conduire à écarter l'application de l'article 3.1 dont la rédaction est limpide. Il en va de même pour la pièce 5 mentionnée par cette même annexe et dont se prévaut également la commune, qui prévoit la communication, avec l'offre, d'un pré-bilan financier avec des propositions d'ajustement ;
- la commune et le directeur général de la SEMOP se prévalent d'un extrait de l'article 7 du règlement de la consultation pour affirmer que ce dernier aurait autorisé les candidats à proposer un programme différent de celui de la ville en mentionnant, parmi les critères de sélection annoncés, « le nombre, la typologie et les caractéristiques des logements créés en regard d'un résultat optimum pour la ville, notamment sur son équilibre sociologique et financier et ce, notamment au travers d'un plan de masse ». Toutefois cette partie de l'article porte sur les critères applicables à l'issue de la négociation pour déterminer, à ce stade, la meilleure offre au

regard de l'avantage économique global. Elle ne concerne donc pas la sélection des offres qui devait être opérée avant la négociation et dont il est question ici. Sur ce point, le règlement était clair : son article 3.1 prévoyait que « les variantes ne sont pas autorisées » ;

- enfin, le directeur général de la SEMOP cherche à démontrer que les modifications du programme proposées par la CIM auraient été de faible ampleur et nécessaires pour assurer l'équilibre financier de l'opération. Il confirme ainsi, en tout état de cause, que le projet présenté par la SEMOP diffère de celui prévu par la commune.

La commune n'a donc pas respecté les règles de procédure qu'elle avait elle-même fixées dans le règlement de consultation et s'est de plus privée de la possibilité d'examiner deux offres alternatives au stade de la négociation.

3.2.3. Une analyse des offres sommaire et sans avis de la commission compétente

Comme le prévoit l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à cette opération, le conseil municipal a désigné en son sein les membres de la commission *ad hoc* chargée d'émettre un avis sur les propositions reçues en réponse à l'avis de concession, préalablement à l'engagement de la négociation⁶⁰. Une délibération du 26 février 2019 a ainsi listé cinq membres titulaires et cinq suppléants dont quatre issus du groupe majoritaire et un désigné par le groupe minoritaire⁶¹.

La commune affirme que cette commission s'est réunie le 14 mai 2019, soit près d'un mois après la remise des offres. Toutefois, elle n'a pas été en mesure de transmettre la feuille d'émargement, attestant que les cinq membres étaient présents ou représentés.

De plus, cette réunion n'a pas fait l'objet d'un compte-rendu alors qu'un tel document est nécessaire pour assurer la transparence de la procédure et garantir ainsi le respect de l'égalité de traitement des candidats. Qui plus est, cette commission n'a pas produit d'avis alors que ce dernier est obligatoire en application de l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme, une obligation reprise à l'article 5.2 du règlement de consultation. En effet, au cours de l'instruction, la commune a communiqué à la chambre un document préparatoire à cette réunion, intitulé « analyse des candidatures pour la commission », ainsi que l'« avis au titre de l'article R. 300-9 de code de l'urbanisme » qui a été transmis au service du contrôle de légalité de la préfecture. Ces deux pièces sont identiques. Le document présenté comme l'avis de la commission comporte toujours la mention finale « il est proposé à la commission d'émettre un avis en ce sens » (déclarer une candidature irrecevable). Il n'est ni daté ni signé. Cette pièce ne peut donc être regardée comme l'avis que doit rendre obligatoirement cette commission.

Dans la note annexée à la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires, la commune reconnaît que la ville ne dispose ni de feuille d'émargement, ni de compte-rendu, ni d'avis formalisé.

Enfin, le document « analyse des candidatures pour la commission » procède simplement par affirmations, sans jamais les conforter par des éléments plus approfondis qui pourraient véritablement justifier le choix de la société qui a été admise à la négociation. Il se borne à énoncer que la candidature « répond aux critères demandés dans le règlement de consultation » mais ne

⁶⁰ La négociation est prévue à l'article 46 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

⁶¹ Le conseil municipal désigne en son sein les membres de cette commission à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

comporte aucune analyse des quatre critères définis à l'article 7 de ce document, en particulier la capacité financière qui devrait être appréciée « selon son chiffre d'affaires sur les trois derniers exercices, son bilan dans les domaines concernés et ses garanties financières » ou la capacité technique et professionnelle du candidat, qui devrait être « jugée sur la base des compétences présentées dans le dossier, les moyens techniques et humains listés et leur organisation ». Enfin, la page dédiée à la « synthèse de l'offre » est restée blanche.

Le « rapport d'analyse des offres à l'issue de la procédure » du 28 juin 2019, sur lequel s'appuie la délibération du conseil municipal du 30 juillet 2019 pour retenir le groupement mené par la CIM, présente les mêmes fragilités. Il examine l'offre finale au regard des sept critères définis à l'article 7 du règlement de consultation pour apprécier « la meilleure offre au regard de l'avantage économique global » à l'issue de la négociation. Certains éléments pourtant importants ne sont pas évalués, comme « la rémunération du concessionnaire » (au sein du critère 2 qui porte sur le bilan prévisionnel de l'opération) ou « la qualité des partenaires associés à l'opération » (au sein du critère 4) ou encore les « moyens humains, et éventuellement personnes dédiées, techniques et financiers mis en œuvre pour réaliser l'opération au sein de la SEMOP » (critère 6) ; sur ce dernier point, le rapport se borne à lister les sociétés qui constituent le groupement.

De même, sur des sujets techniques, déterminants pour la qualité de l'aménagement, ce rapport procède par voies d'affirmations, sans produire d'analyse ni apporter de justification. Ainsi, il relève simplement que le schéma de composition urbaine « permettra de garantir des performances et une qualité environnementale, urbaine et architecturale » (critère 4) sans fournir d'élément justifiant cette affirmation. De même, sur le critère 5 « intégration au site, respect de la qualité de vie et prise en compte d'une nécessité de développement durable et de la protection et mise en valeur de l'environnement », le rapport se limite à affirmer que « le schéma d'aménagement rend compte des réponses du candidat sur ces problématiques et sa prise en compte des contraintes, notamment environnementales, du site », que « le développement durable est traité de manière élargie avec le volet de la mixité sociale » et que la proposition de « laisser libres de vastes espaces au profit d'espèces protégées et de la compensation environnementale participe de cette réflexion ». Aucune mention n'est faite, par exemple, du recours aux ressources géothermale et solaire pourtant mentionnées dans la présentation du projet au conseil municipal lors du lancement de la procédure, le 26 février 2019.

Cette façon de procéder est loin de justifier la sélection du groupement retenu, comme c'est pourtant attendu. Elle montre également que la commune, qui est de petite taille, disposait de moyens limités pour effectuer des analyses techniques sur un projet aussi complexe.

3.2.4. Un défaut de traçabilité des négociations

La négociation avec la CIM et son groupement, unique candidat retenu au stade de la négociation, a été ouverte le 15 mai 2019 et s'est achevée le 11 juin, soit moins d'un mois après, avec la demande de remise de l'offre finale. Le maire avait été habilité par le conseil municipal, par délibération du 26 février 2019, pour engager la négociation, en application des dispositions de l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme.

L'article 46 de l'ordonnance du 29 janvier 2016, applicable en l'espèce, dispose que « les autorités concédantes peuvent organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans des conditions prévues par voie réglementaire ». L'article 13 du décret n°2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession précise que, pour les contrats de concession qui, comme en l'espèce, ont une valeur estimée hors taxes égale ou supérieure au seuil

européen, « l'autorité concédante consigne, par tout moyen approprié, les étapes de la procédure de passation ».

Alors que l'article 5.3 du règlement de consultation prévoit que la procédure de négociation « fera l'objet de compte-rendu », la commune n'en a pas dressé. De même, elle n'a pas établi de document permettant de mettre en évidence les modifications apportées au contrat de concession et aux statuts de la SEMOP dans le cadre de cette négociation. Enfin, une nouvelle réunion de la commission prévue à l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme était annoncée, une liste d'émargement a été établie mais aucun compte-rendu n'a été dressé.

Seule trace des échanges, les courriers du maire du 15 mai 2019 et du 22 mai 2019, qui invitent la CIM à deux réunions organisées en mairie, listent les sujets de discussion que la commune entend aborder à cette occasion. Ils ne portent pas sur la qualité de l'offre (qualité architecturale et éléments contribuant à la qualité de vie dans ce nouveau quartier, qualité des aménagements proposés, mesures prises en matière de développement durable mais aussi de protection et mise en valeur de l'environnement, espaces verts et naturels, etc.) ni sur les moyens techniques à mettre en œuvre pour réaliser l'opération, une thématique de négociation pourtant importante et prévue par le règlement de consultation, à son article 5.3. De même, la réalisation des équipements publics et la participation financière de l'aménageur à des ouvrages publics ne sont pas mentionnées, alors que la délibération du 26 février 2019 qui a lancé la procédure prévoyait expressément que la négociation traiterait de ce sujet⁶².

Les questions financières sont en revanche plus nombreuses dans ces deux listes de points de discussion. Celle qui est relative au calendrier du rachat des terrains à l'EPF apparaît au premier rang, témoignant de l'importance de ce sujet pour la commune. L'accord conclu avec la société CIM prévoit une substitution de la SEMOP à la commune dès le premier exercice. La commune a également demandé une justification des postes de dépenses figurant dans les bilans prévisionnels de la candidature, mais elle ne semble pas avoir disposé d'éléments plus détaillés au cours de ces échanges. En effet, le courrier d'invitation à déposer une offre, envoyé le 11 juin 2019 à l'issue de la négociation, précise, tout comme le faisait déjà le courrier du 22 mai invitant à la seconde réunion de négociation, que « l'offre finale explicitera les méthodes employées pour arriver aux calculs et montants proposés ». Toutefois, les documents remis à ce stade ne comportent pas d'éléments beaucoup plus précis que l'offre déposée par la CIM. En revanche, cette dernière a communiqué, à la demande de la commune, une étude de marché qui souligne l'intérêt de l'opération.

encadré 1 : la réalisation des équipements publics nécessaires aux nouveaux habitants

Les équipements publics que la SEMOP devait financer étaient listés à l'annexe 9 du projet de contrat de concession joint à l'avis de mise en concurrence. Trois équipements étaient prévus, pour un coût total de 4,378 M€ :

- une halle de 2 300 m², lieu de commercialisation des produits locaux et de manifestations culturelles ou festives, pour un montant de 2,69 M€ ;
- un parking public de 160 places, pour un coût estimé de 0,848 M€ ;
- un lieu de promenade et de divertissement (parcours sportif, promenade) de 67 000 m², pour un coût estimé de 0,84 M€.

Le contrat de concession signé ne comporte plus, à son annexe 9, que le parking et le lieu de promenade, ramenant le coût estimé à 1,688 M€, soit une réduction de 61 % de la participation prévue de la SEMOP

⁶² Cf. cette délibération, p.15.

aux équipements publics. Il mentionne également, à son article 18, un rond-point d'accès sur la RD 913 qui était prévu dès l'avis de concession.

Les obligations de l'aménageur ont donc été réduites au stade de la négociation, bien que les deux courriers adressés par la commune au candidat (les 15 mai 2019 et 22 mai 2019) ne comportent aucune référence à cette question. Cette réduction est d'autant plus regrettable pour la commune que les équipements qui étaient prévus restent de portée limitée par rapport à l'ensemble des besoins des futurs habitants de ce quartier qui a vocation, selon la ville, à accueillir 1 500 personnes, ce qui représenterait une augmentation de 18 % de la population piscénoise.

Enfin, les derniers bilans prévisionnels produits par la SEMOP ne comportent pas de mention de ces équipements. Un poste de dépenses « espaces verts - plantations, arrosage » est mentionné mais il ne semble pas dédié uniquement à l'espace de promenade. Ces documents ne permettent pas de s'assurer que la SEMOP consacrerait les montants prévus aux équipements publics. La commune devra par conséquent rester vigilante sur ce point et effectuer un suivi ciblé sur cette question.

Au-delà du défaut de transparence de la procédure, ces documents confirment l'observation des paragraphes précédents : la commune disposait de peu de moyens pour traiter en profondeur, au stade de la négociation, les multiples questions techniques soulevées par ce projet et défendre au mieux ses intérêts, dans une situation contrainte par l'obligation d'acquérir rapidement les terrains à l'EPF Occitanie. Elle devrait renforcer ses procédures internes en matière d'urbanisme et de commande publique et, le cas échéant, faire appel à des expertises externes pour, à l'avenir, se prémunir de ce type d'errements.

3.3. Un montage qui offre un contrôle relatif à la commune

À l'issue de la procédure de mise en concurrence et de sélection du candidat, la commune a créé une SEMOP avec la CIM. Il s'agit d'une société avec conseil d'administration, régie par le livre II du code de commerce et par les articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du CGCT relatifs aux sociétés d'économie mixte (SEM). Les statuts ont été adoptés le 7 octobre 2019 et complétés par un pacte d'actionnaires conclu le même jour, qui précise, en ses articles 2 et 14.1, qu'il prévaut sur les statuts en cas de contradiction.

Pour la signature du contrat de concession, qui est intervenue le 3 décembre 2019, la SEMOP a été substituée à la CIM, comme le prévoit l'article L. 1541-2 du CGCT. Ce contrat, d'une durée de 18 ans (article 5), intègre les termes et conditions de l'offre retenue.

3.3.1. Une position d'actionnaire minoritaire au sein de la SEMOP

L'exposé du précédent ordonnateur, sur lequel se fonde la délibération du conseil municipal du 26 février 2019 qui a lancé la procédure, précisait que la création de la SEMOP devait permettre à la commune « d'avoir une position déterminante dans les choix qui [seraient] pris dans le cadre de cette opération et de s'assurer de son bon déroulement et d'une parfaite maîtrise du projet mis en œuvre tant dans son principe que ses modalités ». Si la participation à la SEMOP confère en principe à la commune une meilleure information que celle qu'elle pouvait attendre d'une simple concession d'aménagement et lui permet de prendre part aux décisions du concessionnaire, un tel niveau de maîtrise n'est cependant pas assuré en l'espèce.

La commune, en tant qu'actionnaire de la SEMOP, est représentée au sein du conseil d'administration, ce qui lui permet de prendre part aux décisions de cette instance, dans le cadre

de ses compétences statutaires⁶³. De plus, en application de l'article L. 1541-1 du CGCT, la présidence est attribuée au représentant de l'exécutif de la collectivité, en l'occurrence le maire, qui est chargé par l'article 15 des statuts d'organiser et diriger les travaux du conseil d'administration et de rendre compte à l'assemblée générale qu'il préside également (article 34.2).

Toutefois, la ville, qui possède 40 % des parts de la SEMOP⁶⁴, est minoritaire au sein de ces instances, le nombre de sièges étant attribué⁶⁵ en proportion du capital détenu, comme le prévoit l'article L. 1541-1 du CGCT. De plus, les dirigeants de la société sont désignés par la CIM. En effet, l'article 24 des statuts prévoit que le directeur est un représentant de cette société et qu'il est nommé par le conseil d'administration, où elle est majoritaire. Les directeurs généraux délégués sont également nommés par la même instance, sur proposition du directeur général.

La commune dispose néanmoins d'une minorité de blocage à l'assemblée générale extraordinaire pour se prononcer sur la modification des statuts, en application de l'article L. 225-96 du code de commerce. Qui plus est, l'article 7 du pacte d'actionnaires instaure une « majorité qualifiée », « comportant obligatoirement l'accord du maire » dans quatre domaines : les emprunts, le recrutement de personnel, les modalités de communication et la modification fondamentale du projet. Elle s'applique pour toute décision du conseil d'administration ou de l'assemblée générale entrant dans ces domaines et a pour conséquence le rejet de la décision en cas de désaccord du maire (article 8). La portée de ce droit de *veto* doit cependant être relativisée. En tout état de cause, la ville dispose déjà d'une maîtrise des modifications fondamentales du projet dans le cadre de la concession d'aménagement. De plus, les deux parties ont convenu de ne pas recruter de personnel au sein de la SEMOP, ce sont des salariés de la CIM qui interviennent directement sur le projet. Enfin, la capacité de blocage de la commune est limitée par le fait qu'un associé minoritaire ne peut adopter une position contraire à l'intérêt général de la société en interdisant une opération qui serait essentielle dans l'unique dessein de favoriser ses propres intérêts, au détriment de ceux des autres associés⁶⁶.

En son article 4, le pacte d'actionnaires prévoit également la nomination de deux « contrôleurs » en précisant que ce sont les « seuls représentants opérationnels de la ville » : « un contrôleur pour le suivi de la SEMOP dans toutes ses compétences », le directeur général des services de la commune et « un contrôleur spécifiquement attaché aux aspects techniques », la directrice des services techniques. Ils n'ont toutefois aucun pouvoir de décision. Le pacte d'actionnaires précise qu'ils « seront obligatoirement consultés par écrit ou oralement pour toutes les affaires relevant de leur compétence » et qu'ils « pourront donner leur avis y compris par écrit ». Si ce document stipule qu'ils disposent d'un droit d'accès « à tout moment à tous les documents de la SEMOP » et peuvent « formuler toutes observations utiles », la définition de leur champ d'intervention reste peu précise.

⁶³ En application de l'article 20 des statuts, le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à sa mise en œuvre. Il se saisit de toutes questions intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent.

⁶⁴ Selon la délibération du 26 février 2019, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) devait détenir 8 à 12 % du capital, la commune 34 %, soit le minimum prévu par le III de l'article L. 1541-1 du CGCT, et l'opérateur privé entre 54 % et 66 %. La CDC n'a pas pris part à la constitution de la SEMOP. La commune a effectué un apport de 180 000 € (contre 153 000 € prévus initialement), soit 40 % du capital social (450 000 €, selon l'article 7 des statuts) et l'opérateur privé, qui représente 60 % du capital, détient ainsi la majorité des voix dans les organes délibérants.

⁶⁵ Les administrateurs sont nommés par l'assemblée générale ordinaire, au sein de laquelle la CIM est majoritaire, à la majorité simple, en application des articles L. 225-18 et L. 225-98 du code de commerce.

⁶⁶ Les juges sanctionnent un « abus de minorité » et peuvent même nommer un mandataire pour voter en lieu et place de l'associé concerné, cf. notamment Cass. com., 9 mars 1993, n° 91-14685 ; Cass. com., 5 mai 1998, n° 96-15383 ; Cass. com., 9 mars 1993, n° 91-14685.

De plus, l'assemblée générale du 8 juin 2020 a renforcé significativement le rôle de la CIM dans l'exercice de ces missions. Elle a en effet intégré dans les statuts de la SEMOP des articles 23 bis et ter qui prévoient que l'exécution du contrat de concession sera contrôlée par un comité composé de ces deux « contrôleurs » ainsi que d'un représentant de la ville et présidé par un « vice-président exécutif », une fonction nouvelle créée à cette occasion, que l'assemblée générale doit confier à un membre du conseil d'administration qui doit être « obligatoirement un représentant de la CIM⁶⁷ ». Ce comité du contrôle ne se réunit qu'une fois par semestre, uniquement sur convocation de son président. Si les statuts prévoient que le comité aura accès à tous les documents détenus par la SEMOP et la CIM, ils précisent que ce contrôle peut être exercé par le vice-président exécutif.

Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur et le directeur général de la SEMOP ont souligné que ce comité de contrôle avait été supprimé. La SEMOP a également relevé que les comités de pilotage du projet étaient co-animés par la directrice des services techniques (DST) de la commune et le directeur opérationnel de la SEMOP, employé par la CIM, et que l'élu adjoint aux finances, administrateur de la SEMOP, participait à la gestion quotidienne du projet.

Au regard des enjeux attachés à ce projet et de la technicité des questions traitées, la commune devrait veiller à ce que ses contrôleurs disposent d'un niveau d'information suffisant mais aussi de temps, dans l'exercice de leurs fonctions, pour pouvoir remplir pleinement leurs missions et qu'ils les mettent en œuvre sur la base d'une analyse des risques associés à la réalisation de ce projet pour la ville. Il paraît également important que le compte-rendu de leurs missions fasse l'objet de retours formalisés et réguliers à l'attention des élus membres du conseil d'administration.

3.3.2. Un contrat de concession qui apporte des leviers de contrôle complémentaires

Le contrat de concession signé le 3 décembre 2019 offre à la commune des moyens complémentaires pour contrôler la réalisation de l'opération d'aménagement du quartier Saint-Christol.

En effet, ce contrat organise le contrôle technique, financier et comptable de la collectivité concédante, en application de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable en l'espèce. Son article 34 prévoit notamment la communication annuelle d'un bilan prévisionnel et d'un plan de trésorerie actualisés ainsi que du tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant l'exercice. L'article 21 ajoute un échéancier détaillé des travaux.

La commune, qui est destinataire de notes d'étapes régulières de la SEMOP, en tant qu'actionnaire, doit veiller à la communication annuelle de l'ensemble de ces documents et se conformer à l'obligation légale de soumettre les trois premiers à l'examen du conseil municipal, ce qui n'avait pas encore été réalisé à la fin du premier semestre 2021⁶⁸. Elle devra également, le cas échéant, veiller à soumettre au vote de son assemblée délibérante les pièces de comptabilité qu'elle aura demandées pour effectuer le contrôle de ces documents annuels.

⁶⁷ Le représentant de la CIM occupant ce poste a démissionné en 2021 (cf. 4^{ème} résolution de l'assemblée générale extraordinaire du 30 juin 2021).

⁶⁸ L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme dispose en effet que « le concédant a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Si le concédant est une collectivité territoriale [...], dès la communication de ces documents et, le cas échéant, après les résultats du contrôle diligenté par le concédant, ces documents sont soumis, dans un délai de trois mois, à l'examen de l'organe délibérant, qui se prononce par un vote ».

Le contrat de concession prévoit également une série de contrôles plus ponctuels au profit de la commune. Ainsi, son article 3, qui définit les missions de la SEMOP, précise que cette dernière doit « céder les terrains, les concéder ou les louer à divers utilisateurs après accord préalable de la ville⁶⁹ ». Toutefois, l'article 24, qui est consacré à la commercialisation, limite le champ de cet accord à « la commercialisation des surfaces de plancher destinées aux logements sociaux ». Celle des logements libres n'est soumise qu'au respect d'une liste de conditions⁷⁰ et à la communication du cahier des charges de cession de terrains qui doit être rédigé par la SEMOP et validé par la commune puis annexé à chaque cession (article 25). L'accord de la ville est également nécessaire sur les avant-projets et les projets d'exécution (article 4), l'acquisition de terrains en dehors du périmètre de l'opération (article 16) ainsi que sur les remises d'ouvrages qui ont vocation à revenir dans son patrimoine (articles 19 et 22). Enfin, l'article 21 précise que la commune est autorisée à suivre l'exécution des travaux et aura accès aux chantiers à tout moment.

Du fait des enjeux attachés à ce projet, il importe que la ville se saisisse pleinement des prérogatives que lui confère le contrat de concession pour contrôler l'opération mais aussi assurer l'information de son conseil municipal prévue par la loi.

3.3.3. Un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec la CIM qui réduit la visibilité directe pour la commune

La mise en œuvre de cette concession d'aménagement (études puis phase opérationnelle) ne sera pas réalisée directement au sein de la SEMOP. Cette dernière ne disposera en effet d'aucun personnel. C'est la CIM qui assura ces tâches. Elles lui ont été confiées par un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage conclu le 8 juin 2020, qui définit ses missions (article 2) et fixe le montant de sa rémunération (1,56 M€, article 3).

Un tel montage n'était pas évoqué dans l'offre que la CIM avait remise à la commune dans le cadre de la procédure de mise en concurrence et n'était pas prévu dans le contrat de concession et ses annexes. La pièce 2 intitulée « Moyens proposés pour réaliser l'opération au sein de la SEMOP », qui est devenue l'annexe 3 du contrat de concession, présente les réalisations professionnelles de cinq cadres qui devaient être mis à disposition de la SEMOP. De même, l'annexe 7 du contrat de concession présente un bilan prévisionnel qui comporte des « frais de fonctionnement » de cette société (900 000 € TTC). Le plan d'affaires prévisionnel annexé au pacte d'actionnaires prévoit également des frais de fonctionnement de la SEMOP : 750 000 € HT, ce qui correspond au même montant TTC. Ces informations laissaient donc présumer que la SEMOP aurait une certaine activité opérationnelle.

Le directeur général de la SEMOP affirme, en réponse aux observations provisoires, que le montant figurant au poste « frais de fonctionnement » de la SEMOP dans le bilan prévisionnel ne comportait pas de charges de personnel. Toutefois, aucun document communiqué à la commune dans l'offre de la CIM ou annexé au contrat de concession ne le précise. Le directeur général de la SEMOP explique d'ailleurs, sans communiquer le nouveau bilan prévisionnel, que ce poste aurait été réduit à 250 000 € HT (frais de communication) « compte tenu finalement des conditions d'organisation ». Il rappelle que l'intervention de la CIM était budgétée dans son offre initiale, pour un montant de 1 250 000 € HT, une somme qui aurait été revalorisée récemment pour tenir

⁶⁹ L'article 4 confie cette prérogative au maire et l'article 12 prévoit une pénalité de 5 000 € HT en cas de défaut de demande d'accord de la commune.

⁷⁰ Programmation en accord avec les souhaits de la ville (typologie, prix de sortie et taille des logements), respect des charges foncières minimales, validation de l'opération et des performances environnementales du bâti par l'architecte en chef.

compte de la plus grande complexité du projet. Toutefois, dans ce cas également, aucun document remis à la commune ne précise les modalités de calcul de ce poste de dépenses. Le président de la SEMOP reconnaît d'ailleurs que la mention, dans l'offre remise à la commune, du « personnel mis à disposition » par la CIM, était équivoque. Le bilan prévisionnel, pas plus que les autres documents de l'offre et du contrat de concession, ne laissait prévoir que la SEMOP n'aurait pas d'activité opérationnelle propre.

Ce montage risque de limiter l'accès aux informations et les capacités de contrôle de la commune, actionnaire minoritaire de la SEMOP. Du fait qu'elle ne dispose pas de moyens opérationnels propres, cette société tend à se réduire à un lieu de décision sur les orientations stratégiques du projet (dans le cadre des compétences du conseil d'administration et de l'assemblée générale) et d'enregistrement des dépenses et recettes (dans le cadre de sa comptabilité) tandis que toutes les fonctions opérationnelles seront assurées au sein de la CIM, dans le cadre de cette convention. Cette dernière prévoit, en son article 5, que la CIM sera disponible pour les réunions organisées par les organes exécutifs ou statutaires de la SEMOP mais limite le nombre de ces réunions à une par mois. De même, elle prévoit la possibilité d'établir les rapports écrits sur l'avancement du projet en les limitant à un par trimestre au maximum. Il est évident que, parmi les actionnaires, ces dispositions ne concernent que la commune puisque la CIM aura un accès en temps réel à ces informations et aux décisions et arbitrages sous-jacents, du fait que l'activité opérationnelle sera effectuée en son sein.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le directeur général de la SEMOP estime que tous les documents relatifs au projet sont communiqués « par principe » par la CIM, que cette dernière assure « un accompagnement quotidien et un *reporting* permanent auprès des représentants de la ville » et que ceux-ci disposent ainsi du même niveau d'information que les représentants de la CIM. Toutefois, les stipulations contractuelles ne garantissent pas une telle pratique. Il est donc souhaitable que la commune reste vigilante sur la qualité des informations qu'elle reçoit et sur sa capacité à les appréhender dans toute leur technicité.

Enfin, une certaine imprécision doit être relevée dans ces documents. L'article 28 du contrat de concession prévoit un montant de 750 000 € au titre de la « rémunération de l'aménageur ». Toutefois, ce poste de dépenses ne figure pas dans le bilan prévisionnel annexé au contrat de concession. Ce dernier, tout comme le plan d'affaires prévisionnel, comporte la même somme au titre de « frais de fonctionnement », un intitulé qui ne peut pas être assimilé avec la « rémunération de l'aménageur ». Par ailleurs, le contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage conclu le 8 juin 2020 fixe, à son article 3, la rémunération « forfaitaire » de la CIM à 1,56 M€ TTC, un montant supérieur de 4 % à celui qui figurait dans le bilan prévisionnel annexé au contrat de concession, sans que cet écart soit justifié. Enfin, ce même article précise que le paiement s'effectuera « au titre des prestations de la société CIM » et « au fur et à mesure de leur exécution, sur présentation des factures correspondantes ». Toutefois, l'annexe 2 de cette même convention stipule que : « au regard de la complexité et de l'enchevêtrement des éléments de mission [...] il sera procédé à un paiement périodique échelonné dans le temps » dont elle détaille les montants sur une durée de 11 ans.

Au regard de ces éléments, la commune devra rester vigilante sur le suivi des dépenses de la SEMOP ainsi que sur les conditions de commercialisation des lots et s'assurer de disposer des éléments nécessaires pour réduire les asymétries d'informations qui caractérisent sa situation par rapport à celle de son associée, la CIM.

3.3.4. Une régularisation indispensable des sociétés retenues en même temps que la CIM

Les cinq autres membres du « groupement » constitué par la CIM et retenu par la commune (agence d'architectes-urbanistes, bureau d'études, entreprise de conseil et d'ingénierie, géomètre et agence immobilière) ne participent pas à la SEMOP et ne sont pas signataires du contrat de concession. La CIM, qui ne dispose pas de ces expertises en interne, a déposé sa candidature avec les entreprises auxquelles elle a fait appel pour concevoir son offre et qui doivent participer au projet. Dans les documents qu'elle a remis à la commune, elle les présente comme « son équipe » tandis qu'elle se propose d'être un « ensemblier ».

La délibération du conseil municipal du 30 juillet 2019 qui retient le « groupement » prévoit simplement que ses membres « seront chargés, en fonction de leurs compétences respectives, de la réalisation de l'opération ». Le contrat de concession signé avec la SEMOP ne fait pas référence à ces sociétés à l'exception de son article 20, relatif aux modalités de passation des marchés en vue de la réalisation de l'opération, qui exclut de son champ « les prestations intellectuelles réalisées par l'équipe présentée par le candidat ». L'annexe 3 de ce contrat, relative aux « moyens proposés pour réaliser l'opération de la SEMOP » se borne à présenter les entreprises, leur personnel et leurs compétences sans fournir le détail de leurs prestations. L'annexe 7.1 identifie en partie le coût de leurs interventions dans le « bilan prévisionnel » de l'opération. Toutefois, les prestations afférentes et les modalités de calcul de ces charges ne sont pas détaillées. L'analyse des négociations a montré que la commune n'a pas pu obtenir plus d'informations sur ces questions (cf. *supra*). Elle ne semble pas non plus disposer des contrats qui lient la CIM avec ces partenaires⁷¹. Enfin, une société qui ne figure pas dans l'équipe qui a répondu à la mise en concurrence apparaît dans le bilan prévisionnel et fait l'objet de prévisions de dépenses.

Ces sociétés ne constituaient pas un groupement momentané d'entreprises avec la CIM car, dans une telle hypothèse, elles auraient dû devenir actionnaires de la SEMOP. Cela ressort clairement des débats parlementaires relatifs au vote de la loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de SEMOP⁷². Il doit par conséquent s'agir de sous-traitants.

Le recours à la sous-traitance est possible lors de la constitution d'une SEMOP mais le législateur a décidé qu'il serait effectué dans les conditions prévues par le droit de la commande publique⁷³. À l'exception de l'une d'entre elles, l'intervention de ces sociétés a bien été signalée avec la candidature de la CIM. Toutefois, en application de l'article 3 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, chacun des sous-traitants devait faire l'objet d'une décision d'acceptation individuelle et d'un agrément des conditions de paiement par la commune. Pour obtenir ces décisions, la CIM aurait dû communiquer, avec son offre, des documents qui détaillent, pour chacune de ces sociétés, la nature de ses prestations telles qu'elles sont définies dans le sous-traité qu'elle a conclu avec elle, mais aussi le montant maximum des sommes à verser, les conditions de paiement prévues par le contrat de sous-traitance et, le cas échéant, les modalités de variation des prix⁷⁴.

⁷¹ Ces contrats sont mentionnés par la convention de prestation de services conclue avec la CIM le 8 juin 2020. Toutefois, ils ne figurent pas parmi les annexes communiquées à la chambre.

⁷² Cf. Sénat, compte rendu intégral des débats, séance 18 juin 2014, p.44.

⁷³ *Ibid.* « Alors que le Sénat avait prévu la possibilité que la procédure d'appel public à manifestation d'intérêt puisse prévoir la possibilité pour le candidat d'inclure dans son offre des contrats de sous-traitance, l'Assemblée nationale a souhaité replacer toutes les questions relatives à la sous-traitance dans le cadre des règles de droit commun de la commande publique. »

⁷⁴ Le ministère de l'économie propose un modèle de déclaration de sous-traitance, le DC4.

Faute de tels éléments, la commune ne peut être regardée comme ayant accepté et agréé ces sous-traitants. Elle doit mettre en demeure la CIM de régulariser la situation sous peine de commettre une faute de nature à engager sa responsabilité à l'égard ces entreprises⁷⁵. À cette occasion, elle devrait faire application des dispositions de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1975 citée précédemment, qui prévoient l'obligation pour le concessionnaire de lui communiquer les contrats de sous-traitance si elle en fait la demande.

La chambre prend acte de ce que, dans sa réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à régulariser la situation.

3.4. Des enjeux et des risques qui appellent une vigilance accrue de la part de la ville

Un contrôle vigilant de la commune est d'autant plus nécessaire que de nombreuses incertitudes pèsent encore sur ce projet avec de possibles conséquences financières pour la commune.

3.4.1. Une solution encore partielle en matière foncière et des interrogations sur la destination de parcelles centrales

L'acquisition des terrains d'assiette du projet a soulevé de nombreuses difficultés et n'est pas encore parvenue à son terme. La convention opérationnelle que la commune avait conclue avec l'EPF Languedoc-Roussillon le 5 avril 2011 stipulait qu'elle atteindrait son terme au bout de huit ans. Lorsqu'il a décidé de publier l'avis de concession en vue de créer la SEMOP, dans sa délibération du 26 février 2019, le conseil municipal avait prévu que cette dernière achèterait les terrains à l'EPF⁷⁶.

Un premier compromis de vente, d'un montant de 4,99 M€, a été signé par la commune et l'EPF Occitanie le 25 avril 2019⁷⁷, avec une clause de substitution en faveur de la future SEMOP. Toutefois, à l'automne 2019, cette société, qui était toujours en cours de constitution, se trouvait dans l'incapacité d'acquérir ces terrains à la ville. À la demande de la commune, le conseil d'administration de l'EPF Occitanie a consenti, par une décision du 26 novembre 2019, à un paiement échelonné : 200 000 € au moins en 2019 et 2020 puis le paiement du solde le 1^{er} avril 2021 au plus tard. Cependant, l'EPF ne pouvait accorder des délais de paiement qu'à des personnes morales de droit public, ce qui ne permettait pas à la SEMOP de se substituer à la commune et d'en bénéficier. La ville devait donc acquérir les terrains à l'EPF avant de les revendre à la SEMOP. En décembre 2019, la commune a donc signé un acte de vente avec l'EPF pour un montant de 4 992 795,48 € tandis qu'un projet d'acte de vente à la SEMOP était rédigé.

Le projet d'aménagement n'a cependant pas pu avancer au rythme prévu (cf. *infra*). Début 2021, la commune a donc sollicité un nouveau différé de paiement auprès de l'EPF Occitanie. Ce dernier lui a accordé, par une décision du 4 mars 2021, à titre dérogatoire⁷⁸, un nouvel échelonnement qui prévoit le paiement de 850 000 € au moins fin 2021 ainsi qu'en septembre 2022 et du solde en avril 2023.

⁷⁵ CE, 23 avril 1986, *Société Helios Paysages*, n° 61755.

⁷⁶ Cf. le premier point soumis à sa validation.

⁷⁷ En application d'une délibération du conseil municipal du 10 avril 2019.

⁷⁸ En principe, l'EPF ne peut accorder que deux ans de délai de paiement lorsque la convention opérationnelle est arrivée à son terme.

Les actes de vente de terrains de l'EPF à la commune et de la commune à la SEMOP intègrent ces délais de paiement. Les versements attendus de la SEMOP devaient permettre à la commune de couvrir les paiements à l'EPF à partir de septembre 2021.

Toutefois, l'engagement de la SEMOP ne porte pas sur tous les terrains acquis par l'EPF. En effet, le « Domaine de Saint-Christol », un grand corps de ferme situé sur une parcelle de 93 ares, dont le prix est de 995 868 €, n'a pas été inclus dans le contrat de concession avec la SEMOP. La commune envisageait alors de vendre ces terrains à une école privée installée en cœur de ville pour qu'elle y transfère ses activités. Cependant, elle n'a pas pris le soin de conclure un accord formel avec cet établissement scolaire. Ce dernier a finalement renoncé à ce projet et la commune se retrouve à devoir financer l'acquisition de ce terrain sur son budget (un achat par la SEMOP a certes été envisagé mais n'a toujours pas fait l'objet d'un accord) et, qui plus est, trouver un nouveau projet pour cette parcelle.

Cet enjeu est d'autant plus pressant pour la ville que la destination de cet espace, situé au cœur du futur quartier, aura nécessairement des conséquences sur son image et son attractivité. De plus, ses effets induits potentiels doivent être identifiés et quantifiés en amont des demandes d'autorisation (fréquentation et flux quotidiens, conséquences sur la voirie et les autres réseaux, impacts environnementaux, etc.).

tableau 8 : délais de paiement accordés pour les acquisitions de terrains (en euros)

| | Terrains qui seront acquis par la commune à l'EPF | Terrains qui seront acquis par la SEMOP à la commune | Domaine de St Christol |
|---------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Prix TTC en € | 5 001 649,78 | 4 005 781,30 | 995 868,48 |
| Surface en m ² | 192 093 | 182 708 | 9 385 |
| | Paiements par la commune à l'EPF | Paiements par la SEMOP à la commune | Restant à la charge de la commune |
| 02/02/2020 | 200 000 | | |
| 27/03/2020 | 200 000 | | |
| 30/09/2021 | | 1 250 000 | |
| 31/12/2021 | 850 000 | | |
| 30/07/2022 | | 850 000 | |
| 30/09/2022 | 850 000 | | |
| 28/02/2023 | | 1 905 781,3 | |
| 30/04/2023 | 2 901 649,78 | | |
| Total | 5 001 649,78 | 4 005 781 | 995 868,48 |

Sources : projets d'actes de vente et délibérations du conseil d'administration de l'EPF Occitanie, calculs CRC

Enfin, l'EPF n'avait pas acquis la totalité du foncier correspondant au terrain d'assiette de cette opération d'aménagement. Cet état de fait a constitué un frein supplémentaire à l'avancée du projet car les services de l'État demandaient à la SEMOP de maîtriser l'ensemble de ces terrains avant de déposer une demande de permis d'aménager.

3.4.2. Des retards et incertitudes persistantes sur les autorisations à solliciter

Le calendrier prévisionnel de l'opération prévoyait le début des travaux en 2021 et un échelonnement en trois phases de commercialisation qui devaient s'achever en 2023, 2026 et 2029. Toutefois, à la mi-2021, les demandes d'autorisation au titre du code de l'urbanisme (permis

d'aménager) et du code de l'environnement (autorisation unique) n'avaient pas encore été déposées alors que cette dernière prendra probablement plus d'un an.

La crise sanitaire qui a débuté en 2020 a contribué à ces retards. En effet, une modification du plan local d'urbanisme (PLU) communal était nécessaire pour autoriser ce projet. Le conseil municipal avait prescrit sa révision générale par une délibération du 9 novembre 2016. Un premier projet avait été arrêté le 25 juin 2019. Toutefois, le commissaire enquêteur avait rendu un avis défavorable. Aussi, un nouveau projet avait été préparé et arrêté par délibération du 17 février 2020. La crise sanitaire a conduit à repousser le second tour des élections municipales au 28 juin 2020. Le nouveau conseil municipal élu à cette date était issu de l'ancienne opposition qui avait exercé un recours contre le précédent PLU, rejeté par le TA de Montpellier le 18 juillet 2019⁷⁹ et pendant en appel devant la CAA de Marseille. La nouvelle majorité a néanmoins décidé de poursuivre cette procédure de révision au regard des « lourds enjeux financiers et juridiques inhérents au quartier Saint-Christol ». La réalisation de la nouvelle enquête publique a pris du retard du fait des mesures sanitaires appliquées à l'automne 2020. Ce n'est que le 18 mai 2021 que le nouveau PLU a pu être arrêté par le conseil municipal, à la suite d'une nouvelle consultation des personnes publiques associées.

La crise de la Covid a également perturbé la préparation du projet au sein de la SEMOP ainsi que les échanges préparatoires avec les services de l'État, tandis que le changement de majorité municipale a nécessité une appropriation par la nouvelle équipe de ce projet complexe, lourd d'enjeux et auquel elle s'était opposée lors du mandat précédent. Au-delà de l'affectation future du domaine Saint-Christol déjà évoquée, un certain nombre de questions restent encore pendantes dont la résolution est nécessaire avant de pouvoir déposer les demandes d'autorisation.

De plus, l'obtention de ces autorisations n'est pas acquise. La zone concernée constitue en effet l'habitat d'une espèce protégée, ce qui nécessitera un avis du Conseil national de la protection de la nature (CNP) et la mise en place de mesures de compensation dont la portée et le coût restent encore incertains.

Enfin, le choix de la procédure d'autorisation au titre du droit de l'urbanisme suscite des interrogations. Alors que la mise en place d'une ZAC était prévue dès 2011 dans la convention avec l'EPF Languedoc-Roussillon, la commune n'a pas mené cette procédure à son terme. Le montage retenu en 2019 prévoyait le recours à un permis d'aménager. Si le contrat de concession ne mentionne pas cette procédure, elle est clairement indiquée dans ses annexes, notamment le calendrier prévisionnel.

Toutefois, elle présente de nombreux inconvénients par rapport au recours à une ZAC pour une opération d'une telle ampleur. L'obligation de maîtriser l'ensemble du foncier avant de solliciter cette autorisation a déjà été évoquée. De plus, en application de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme, le permis d'aménager peut devenir caduc si les travaux sont interrompus pendant plus d'un an et, en application de l'article R. 424-21 du même code, il ne peut être prorogé que deux fois pour une durée d'un an, ce qui est très contraignant pour un programme de cette importance qui devra être effectué en plusieurs tranches. Plus encore, lorsque des lots auront été commercialisés, l'accord d'une majorité de propriétaires⁸⁰ sera nécessaire pour modifier le programme (règlement et cahier des charges), en vertu de l'article L. 442-10 du même code.

⁷⁹ TA de Montpellier, *Mme Azémar et autres*, 18 juillet 2019, n° 1600695.

⁸⁰ Cet accord doit être donné par la moitié des propriétaires détenant les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que le conseil municipal a décidé, lors de sa séance du 6 décembre 2021, de réaliser cette opération dans le cadre d'une ZAC. Cette décision pourrait générer quelques délais de procédure mais l'instrument juridique ainsi retenu, plus adapté à ce type d'opération qu'un permis d'aménager, facilitera la mise en œuvre de ce projet.

3.4.3. Des adaptations qui ne sauraient excéder le cadre fixé par le droit de la commande publique

Les modifications qui peuvent être apportées en cours d'exécution au contrat de concession sont encadrées par les dispositions des articles 36 et 37 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 qui était en vigueur à la date à laquelle l'avis de concession a été envoyé à la publication.

La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que, pour être régulières, les modifications ne doivent pas être substantielles. En application du 5° de l'article 36 de ce décret, une modification est considérée comme substantielle notamment lorsqu'elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage de participants ou permis l'admission de candidats ou soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou le choix d'une offre autre que celle initialement retenue.

Les modifications apportées au programme opérationnel, alors que le règlement de consultation précise, en son article 3.1, que « les variantes ne sont pas autorisées », pourraient entrer dans cette catégorie (cf. *supra*).

3.4.4. Des conséquences financières pour la commune

En tout état de cause, les incertitudes qui pèsent toujours sur le projet et les retards associés risquent de renchérir le coût du portage du foncier et de peser sur les résultats de l'opération. Ils constituent donc un enjeu supplémentaire pour la commune.

Le contrat de concession ne prévoit certes pas de participation de la collectivité concédante au financement de l'opération (cf. notamment son article 27). Toutefois, en tant qu'actionnaire de la SEMOP, la commune bénéficiera des profits ou financera les pertes du projet à hauteur de sa participation au capital. Qui plus est, l'article 41.3 du contrat de concession, qui prévoit que si le solde de l'opération est négatif, il ne sera supporté que par l'aménageur, donc la commune et la CIM, à travers la SEMOP, stipule également que si ce solde est positif, il sera réparti entre la SEMOP et la ville, ce qui signifie que cette dernière devrait percevoir un versement supérieur au simple partage des profits entre actionnaires. Toutefois, ce contrat ne précise pas le mode de calcul de cette somme.

Au regard des enjeux financiers et juridiques attachés à ce projet pour la commune, de ses difficultés et de sa technicité mais aussi des limites et asymétries d'information, la chambre lui recommande de se doter d'un niveau d'expertise suffisant pour en assurer le suivi.

Recommandation

4. Se doter d'une expertise, interne ou externe, suffisante pour assurer le contrôle de l'opération d'aménagement du quartier Saint-Christol et limiter ainsi les risques financiers et juridiques associés pour la commune. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin d'ouvrir un nouveau quartier à l'urbanisation (Saint-Christol), la commune a lancé en février 2019 un avis de mise en concurrence en vue de constituer avec un partenaire privé une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) à qui serait confiée une concession d'aménagement. Cette procédure n'a pas été effectuée dans des conditions favorables à l'expression de la concurrence ; d'une part, le projet d'aménagement de la commune était lourdement déficitaire (entre 9 et 11 M€) et, d'autre part, le règlement de consultation interdisait aux candidats de le modifier. De plus, en dépit de cette interdiction, la ville a retenu une candidature qui amendait substantiellement ce programme de manière à le rendre bénéficiaire de 2,7 M€, tandis que la société concurrente, qui n'avait pas modifié le projet, était écartée. L'avis obligatoire sur les offres de la commission prévue par l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme n'a pas été adopté. Aucun document n'a été établi pour assurer la traçabilité de la négociation. La délibération qui désigne la candidature retenue se fonde sur une analyse des offres sommaire qui ne justifie pas le choix opéré. La commune, qui est de petite taille, disposait de moyens limités pour traiter en profondeur les multiples questions techniques soulevées par ce projet et défendre au mieux ses intérêts alors même que, en application d'une convention opérationnelle conclue avec l'établissement public foncier (EFF) Languedoc-Roussillon en 2011, elle devait payer à ce dernier la somme de 4,992 M€ en 2019 au titre de terrains acquis pour le réaliser et souhaitait faire porter cette charge par l'aménageur.

La constitution de la SEMOP avec le partenaire privé retenu, la CIM, n'offre pas à la commune la position déterminante qui avait été annoncée en conseil municipal. Si le maire préside le conseil d'administration, la ville reste minoritaire dans les instances de la société. Le droit de blocage qui lui est accordé sur quelques points apparaît, dans les faits, limité. Le pouvoir de contrôle confié à deux agents de la commune a été repositionné en 2020 dans le cadre d'un « comité du contrôle » présidé par un représentant de la CIM. Ce comité a toutefois été supprimé à la suite de l'envoi par la chambre de ses observations provisoires. Le contrat de concession signé le 3 décembre 2019 offre à la ville des moyens de contrôle complémentaires. Il importe qu'elle s'en saisisse pleinement pour maîtriser l'opération mais aussi pour assurer l'information de son conseil municipal prévue par la loi. La signature d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage entre la SEMOP et la CIM, qui confie à cette dernière la mise en œuvre de la concession d'aménagement, risque également de limiter les capacités de contrôle de la commune. Par ailleurs, la situation des sociétés associées à l'offre de la CIM, qui constituent en réalité des sous-traitants, doit être régularisée par la ville.

De nombreuses incertitudes pèsent encore sur ce projet. La question foncière n'a pas été entièrement réglée. La crise sanitaire a retardé à mai 2021 la révision du plan local d'urbanisme qui était nécessaire, ainsi que l'avancée de la programmation de l'opération. Alors que les travaux devaient commencer en 2021, à la fin du premier semestre, les demandes d'autorisations au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement n'avaient pas encore été déposées et le choix de la procédure (un permis d'aménager plutôt qu'une ZAC) était débattu. Au regard des risques financiers et juridiques de ce projet pour la commune, de sa technicité mais aussi des asymétries d'information, il semble indispensable qu'elle se dote d'un niveau d'expertise, interne ou externe, suffisant pour assurer le contrôle de la mise en œuvre de cette opération.

4. UNE SITUATION FINANCIÈRE SOUS CONTRAINTES

La commune de Pézenas dispose au 1^{er} janvier 2021 de quatre budgets annexes (M14)⁸¹. Les budgets eau et assainissement ont été transférés à la CAHM le 1^{er} janvier 2017. Le budget lotissement Granges II a été clôturé le 31 décembre 2020⁸² avec un résultat excédentaire de 137 861,37 €, repris sur le budget principal en 2021⁸³.

4.1. Une amélioration de la fiabilité des comptes à poursuivre

L'examen de la fiabilité des comptes a permis de constater une amélioration de la qualité de leur tenue depuis le précédent contrôle. Malgré les insuffisances relevées et la nécessité de poursuivre les travaux engagés, les comptes produits permettent de porter une appréciation sur la situation financière de la commune avec l'assurance raisonnable de disposer d'une image fidèle (cf. le détail en annexe 4). Toutefois, plusieurs remarques doivent être soulignées.

4.1.1. L'absence de publication des documents budgétaires

La commune ne procède pas à la mise en ligne, sur son site internet, du rapport d'orientation budgétaire et des autres documents budgétaires prévus aux 9^{ème} et 10^{ème} alinéas de l'article L. 2313-1 du CGCT (présentation brève et synthétique jointe au budget primitif et au compte administratif, note explicative de synthèse annexée au budget et au compte administratif).

Elle devrait se conformer à cette obligation, dans le respect du délais d'un mois fixé à l'article R. 2313-8 du même code.

Recommandation

5. Assurer la publication sur le site internet de la commune des documents budgétaires adoptés par le conseil municipal, en application des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales. *Totalement mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle avait procédé à la mise en ligne des documents budgétaires mentionnés par le CGCT sur son site internet, le 17 décembre 2021. La chambre constate que ces documents sont désormais accessibles et prend acte de l'engagement de la ville à veiller au respect de cette obligation à l'avenir.

4.1.2. Des modalités de vote et de présentation des documents budgétaires à améliorer

Jusqu'en 2020, les documents budgétaires prévoyaient que le budget de la commune serait adopté sans les chapitres « opérations d'équipement » de l'état III B 3 et sans vote formel sur chacun des chapitres de la section d'investissement. Les documents budgétaires présentaient néanmoins des chapitres « opérations d'équipement » à titre d'information. Cette pratique ne permettait cependant pas d'identifier le cumul des réalisations sur chaque opération. Ces modalités ont été modifiées en 2020, avec l'introduction de chapitres « opérations d'équipement » qui sont soumis au vote de l'assemblée délibérante. Ce progrès doit être souligné et poursuivi car les

⁸¹ Cf. tableau 38 p.80.

⁸² Délibération du 16 décembre 2020.

⁸³ C/7551 (inscription de 137 850 € au budget primitif 2021).

documents budgétaires font désormais cohabiter des opérations d'équipement « pour vote » et « pour information », ce qui peut nuire à l'intelligibilité des données présentées.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune, dans sa réponse aux observations provisoires, de soumettre au vote de l'assemblée délibérante les opérations d'équipement.

4.1.3. Des taux de réalisation des prévisions budgétaires perfectibles

Le taux d'exécution des crédits, qui rapporte le montant des émissions budgétaires au montant des crédits votés, constitue un indicateur de la qualité et de la sincérité des prévisions de produits et de charges. En fonctionnement, les taux de réalisation sont satisfaisants : autour de 102 % en recettes et 95 % en dépenses. En investissement, les recettes sont conformes aux prévisions. En revanche, les dépenses sont exécutées à 69 % en moyenne (en incluant les restes à réaliser), avec une nette dégradation en fin de période (54 % en 2019 et 49 % en 2020).

tableau 9 : taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement

| Dépenses réelles d'investissement en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Crédits ouverts (y c. RAR) | 3 306 496 | 4 196 136 | 5 952 577 | 4 317 790 | 8 606 761 | 9 298 458 |
| Mandats émis | 2 615 312 | 3 321 756 | 4 570 226 | 2 792 164 | 4 064 505 | 3 663 676 |
| Restes à réaliser | 378 140 | 280 355 | 820 357 | 836 360 | 601 137 | 924 573 |
| Taux de réalisation | 79% | 79% | 77% | 65% | 47% | 39% |
| Y c. RAR au 31/12/N | 91% | 86% | 91% | 84% | 54% | 49% |

Source : comptes administratifs (RAR = restes à réaliser)

Afin d'améliorer son taux de réalisation des crédits votés, en complément du vote de la section d'investissement par opération d'équipement, déjà évoqué, la commune devrait envisager de recourir à la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) pour les opérations pluriannuelles⁸⁴.

4.2. Un autofinancement limité par le poids des charges financières et de personnels en dépit du dynamisme des ressources fiscales

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui permet de mesurer la capacité d'une collectivité à optimiser le résultat de sa gestion courante en retranchant les charges de gestion aux produits de même nature, a oscillé autour de 2 M€ par an sur la période, avec un point haut en 2018 (2,32 M€) et un point bas en 2020 (1,77 M€), exercice affecté par la crise sanitaire. En 2019, l'EBF représentait 242 € par habitant, un niveau supérieur à celui de la strate⁸⁵ (213 €). Cet indicateur n'a toutefois jamais atteint la référence de 20 % des produits de gestion. Tandis que les charges ont connu une relative stagnation sur la période (+ 0,3 % entre 2015 et 2020), les produits de gestion ont diminué de 2,4 %. Cette baisse a été particulièrement marquée lors du dernier exercice (- 302 799 €), dans le contexte de crise sanitaire.

⁸⁴ Ce mode de budgétisation permet de mieux gérer les projets d'investissement qui se déroulent sur plusieurs années. Une AP détermine la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour financer l'opération concernée. Dans ce cadre, des CP sont votés chaque année avec le budget. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice pour couvrir les engagements contractés dans le cadre de l'AP correspondante.

⁸⁵ Pézenas appartient à la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

La capacité de la commune à dégager des ressources propres de son cycle de fonctionnement en vue de financer ses remboursements d'emprunts et ses dépenses d'équipement, est appréciée par la capacité d'autofinancement (CAF) brute qui est calculée en ajoutant à l'EBF le résultat financier et le résultat exceptionnel. Jusqu'en 2019, la CAF brute a connu une évolution légèrement plus favorable que l'EBF grâce à une diminution des charges financières, dont le niveau est néanmoins resté élevé⁸⁶. À l'issue de l'exercice 2020 toutefois, elle ne représentait plus que 11,4 % des produits de gestion alors que le seuil de 15 % est communément admis comme une référence minimale.

tableau 10 : évolution de l'EBF et de la CAF brute

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Produits de gestion (A) | 11 757 758 | 11 668 768 | 11 445 686 | 11 772 075 | 11 783 106 | 11 480 307 | -0,5% |
| Charges de gestion (B) | 9 673 523 | 9 494 261 | 9 442 377 | 9 448 800 | 9 718 094 | 9 706 068 | 0,1% |
| Excédent brut de fonctionnement (A - B) | 2 084 235 | 2 174 507 | 2 003 310 | 2 323 275 | 2 065 011 | 1 774 239 | -3,2% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>17,7%</i> | <i>18,6%</i> | <i>17,5%</i> | <i>19,7%</i> | <i>17,5%</i> | <i>15,5%</i> | |
| +/- Résultat financier | -607 713 | -705 793 | -628 068 | -531 829 | -500 678 | -509 775 | -3,5% |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | 77 496 | 98 405 | 22 088 | 99 615 | 107 497 | 39 062 | -12,8% |
| = CAF brute | 1 554 018 | 1 567 119 | 1 397 330 | 1 891 061 | 1 671 830 | 1 303 526 | -3,5% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>13,2%</i> | <i>13,4%</i> | <i>12,2%</i> | <i>16,1%</i> | <i>14,2%</i> | <i>11,4%</i> | |

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

4.2.1. Des produits de gestion orientés à la baisse en fin de période

En 2019, les produits de fonctionnement réels représentaient 1 395 € par habitant pour une moyenne de strate de 1 143 €. En dépit d'évolutions divergentes de leurs composantes, ils sont restés quasiment stables entre 2015 et 2019 (+ 0,22 %) avant de diminuer de 2,6 % en 2020.

tableau 11 : évolution des produits de gestion

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|--------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 6 203 783 | 6 270 288 | 6 325 007 | 6 714 498 | 6 647 658 | 6 697 552 | 1,5% |
| + Fiscalité reversée | 932 137 | 959 681 | 931 435 | 904 373 | 900 759 | 909 019 | -0,5% |
| + Ressources d'exploitation | 1 703 914 | 1 771 287 | 1 496 186 | 1 368 082 | 1 424 071 | 1 108 414 | -8,2% |
| + Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 2 700 108 | 2 421 496 | 2 427 455 | 2 518 060 | 2 511 693 | 2 643 073 | -0,4% |
| + Production immobilisée, travaux en régie | 217 817 | 246 016 | 265 603 | 267 062 | 298 924 | 122 248 | -10,9% |
| = Produits de gestion | 11 757 758 | 11 668 768 | 11 445 686 | 11 772 075 | 11 783 106 | 11 480 307 | -0,5% |

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

4.2.1.1. Des ressources fiscales dynamiques

La commune étant membre de la CAHM, EPCI à fiscalité professionnelle unique, elle ne perçoit que les produits issus de la fiscalité des ménages (taxe d'habitation et taxes foncières). Ses ressources fiscales propres ont progressé en moyenne de 1,5 % chaque année depuis 2015. En 2019, elles représentaient 58 % de ses produits de gestion. Les taux de fiscalité n'ayant pas évolué

⁸⁶ En 2019, 59 € par habitant pour une moyenne de strate de 24 €.

depuis 2008, l'augmentation du produit des impôts locaux (+ 327 161€) s'explique par la progression des bases (effets physique et forfaitaire).

tableau 12 : évolution des ressources fiscales propres

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Impôts locaux nets des restitutions | 5 613 383 | 5 575 024 | 5 600 842 | 5 947 011 | 5 922 662 | 5 940 544 | 1,1% |
| + Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements) | 121 823 | 129 805 | 130 324 | 150 579 | 137 780 | 86 435 | -6,6% |
| + Taxes sur activités industrielles | 246 607 | 253 988 | 259 838 | 265 961 | 252 716 | 243 985 | -0,2% |
| + Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer) | 221 970 | 311 470 | 334 003 | 350 947 | 334 500 | 426 588 | 14,0% |
| = Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 6 203 783 | 6 270 288 | 6 325 007 | 6 714 498 | 6 647 658 | 6 697 552 | 1,5% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les taux de fiscalité de la commune sont nettement plus élevés que la moyenne de la strate⁸⁷ tandis que ses bases par habitant sont légèrement inférieures. En 2019, le produit des impôts locaux par habitant (692 €) était supérieur de 40 % à la moyenne de la strate (493 €). Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'établissait à 148 %. La commune bénéficie donc d'un produit fiscal relativement important mais ses marges de manœuvre apparaissent très limitées voire inexistantes, hormis la mise en œuvre d'une taxation sur les logements vacants (taxe d'habitation sur les logements vacants – THLV).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions a indiqué que le conseil municipal a instauré, par délibération du 29 septembre 2021, la THLV. Cette mesure s'inscrit plus largement dans une politique d'optimisation des bases visant à dégager de nouvelles ressources sans augmentation des taux (suivi systématique de l'achèvement des constructions nouvelles et campagne de recensement des logement vacants) et à limiter la spéculation foncière (instauration d'une taxe sur les cessions de terrains non-bâties devenus constructibles, majoration de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour les parcelles constructibles, limitation à 40 % de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les nouvelles constructions).

Concernant plus particulièrement l'exercice 2020, la commune a connu une baisse importante des redevances domaniales (terrasses et marchés) du fait des exonérations accordées dans le cadre de la crise sanitaire (- 37 % soit - 51 345 €)⁸⁸. Elle a toutefois été compensée par une progression de la taxe additionnelle aux droits de mutation (+ 27 % soit + 92 088 €).

4.2.1.2. Une érosion des ressources institutionnelles malgré un rebond depuis 2018

Les ressources institutionnelles représentaient 23 % des produits de gestion en 2020. Elles ont diminué de 10 % entre 2015 et 2017, principalement du fait de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est intervenue dans le cadre de la contribution des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics et, dans une moindre mesure, en raison de la baisse de la population communale. Cette tendance s'est inversée à compter de 2018. La croissance observée entre 2017 et 2019 (+ 8,9 %) tient à la progression de la dotation de solidarité rurale puis

⁸⁷ Ce constat se retrouve au niveau local : les taux en vigueur sur la commune de Pézenas sont les plus élevés de l'EPCI pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation (cf. *supra*, la partie 1.4).

⁸⁸ Pour les droits de place marché : exonération du 15/03/2020 au 30/06/2020 et pour les droits de place terrasses : exonération du 15/03/2020 au 30/06/2020 puis à compter du 24/10/2020.

de la DGF. En 2019, le montant de cette dernière ramené par l'habitant (205 €) était supérieur à la moyenne de la strate (152 €).

Les autres attributions et participations, principalement composées de contributions de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault (244 592 € en 2020) et de compensations versées par l'État au titre des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière (462 781 €), n'ont pas évolué significativement sur la période.

tableau 13 : évolution des ressources institutionnelles dont DGF

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Dotation globale de fonctionnement | 1 893 129 | 1 726 274 | 1 661 035 | 1 722 545 | 1 752 413 | 1 832 519 | -0,6% |
| <i>Dont dotation forfaitaire</i> | <i>1 079 926</i> | <i>854 205</i> | <i>728 153</i> | <i>724 146</i> | <i>727 965</i> | <i>736 279</i> | <i>-7,4%</i> |
| <i>Contribution au redressement des finances publiques</i> | <i>-216 594</i> | <i>-218 547</i> | <i>-111 159</i> | | | | <i>NS</i> |
| <i>Part dynamique de la population</i> | <i>3 351</i> | <i>-7 174</i> | <i>-14 893</i> | <i>-4 007</i> | <i>3 819</i> | <i>8 314</i> | <i>NS</i> |
| <i>Dont dotation nationale de péréquation</i> | <i>265 259</i> | <i>275 566</i> | <i>269 965</i> | <i>286 310</i> | <i>283 178</i> | <i>291 723</i> | <i>1,9%</i> |
| <i>Dont dotation de solidarité rurale</i> | <i>547 944</i> | <i>596 503</i> | <i>662 917</i> | <i>712 089</i> | <i>741 270</i> | <i>804 517</i> | <i>8,0%</i> |
| Autres attributions et participations | 806 979 | 695 222 | 766 420 | 795 515 | 759 280 | 810 554 | 0,1% |
| = Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 2 700 108 | 2 421 496 | 2 427 455 | 2 518 060 | 2 511 693 | 2 643 073 | -0,4% |

Sources : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion et fiches DGF

4.2.1.3. Une fiscalité reversée stable

La fiscalité reversée par d'autres collectivités n'a pas connu d'évolutions significatives sur la période. L'attribution de compensation versée par la CAHM a été réduite de 14 384 € en 2017 suite au transfert de la compétence création et gestion des zones d'activité (ZA Les Aires)⁸⁹. Cette baisse a été compensée par la progression du FPIC⁹⁰ (+18 675 €).

tableau 14 : évolution de la fiscalité reversée

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|------------------------------------------------------|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Attribution de compensation brute | 769 266 | 769 266 | 754 882 | 754 882 | 754 882 | 754 882 | -0,4% |
| + Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net) | 135 462 | 162 670 | 148 624 | 149 491 | 145 877 | 154 137 | 2,6% |
| +/- Autres fiscalités reversées (nettes) | 27 409 ⁹¹ | 27 745 | 27 929 | 0 | 0 | 0 | -100,0% |
| = Fiscalité reversée | 932 137 | 959 681 | 931 435 | 904 373 | 900 759 | 909 019 | -0,5% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

4.2.1.4. Des ressources d'exploitation en repli

Les ressources d'exploitation ont diminué de 35 % depuis 2015. Les mises à disposition de personnel facturées ont notamment été réduites en 2017 avec le transfert des compétences eau et assainissement à la CAHM (344 261€ en 2016). *A contrario*, la commune refacture depuis 2018

⁸⁹ Décision de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) de 2017 et délibération du 28 novembre 2017.

⁹⁰ Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un fonds de péréquation horizontale entre communes et intercommunalités mis en place à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Il prélève des contributions dans les blocs communaux avec un potentiel financier agrégé important et les redistribue au profit de ceux dont le potentiel financier agrégé est faible. Ces fonds sont répartis entre communes et EPCI par des accords locaux. La CAHM applique les modalités de répartition de droit commun.

⁹¹ Remboursements de taxes foncières (régie syndicale abattoir, budget annexe Campotel) imputés à tort au compte 7328 jusqu'en 2017 (compte 70872 depuis 2018).

les dépenses de personnel du budget annexe théâtre (185 464,88 €) auquel elle verse en contrepartie une subvention de fonctionnement plus élevée (cf. *supra*, l'analyse de ce budget).

En 2020, les trois ressources d'exploitation principales ont connu une baisse sensible, liée pour partie seulement à l'évolution de l'activité :

- les revenus locatifs ont été réduit de 38 774 € par rapport à 2019, soit - 17% (locaux commerciaux⁹², maison des entreprises, installations sportives) ;
- les recettes tarifaires des services périscolaires et d'enseignement ont reculé de 28 %, soit - 29 726 € ;
- les mises à disposition facturées ont diminué de 25 % (163 k€) du fait de l'absence de renouvellement de la convention signée avec la CAHM pour la période 2017-2019 dans le cadre du transfert des compétences eau et assainissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions a fait état des mesures prises depuis 2020 pour dynamiser la gestion du patrimoine immobilier de la commune, sur la base d'un recensement en cours de finalisation. Un loyer de 28 500 € par an a ainsi été mis en place pour les locaux communaux occupés par le centre d'information et d'orientation (CIO). La commune devrait poursuivre ce travail qui peut lui permettre de reconstituer des marges de manœuvre financières.

tableau 15 : évolution des ressources d'exploitation

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne | Variation 2015-2019 | Variation 2019-2020 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------|
| Domaine et récoltes | 67 309 | 69 417 | 72 708 | 81 717 | 77 255 | 85 045 | 4,8% | 14,8% | 10,1% |
| + Travaux, études et prestations de services | 272 535 | 279 231 | 258 882 | 227 571 | 210 468 | 138 311 | -12,7% | -22,8% | -34,3% |
| + Mise à disposition de personnel facturée | 1 056 707 | 1 122 546 | 863 908 | 734 638 | 842 008 | 629 137 | -9,9% | -20,3% | -25,3% |
| + Remboursement de frais | 55 187 | 31 450 | 56 774 | 65 017 | 66 203 | 66 787 | 3,9% | 20,0% | 0,9% |
| = Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a) | 1 451 738 | 1 502 644 | 1 252 272 | 1 108 943 | 1 195 934 | 919 282 | -8,7% | -17,6% | -23,1% |
| + Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public) | 250 104 | 268 397 | 243 669 | 258 902 | 227 906 | 189 133 | -5,4% | -8,9% | -17,0% |
| + Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC) | 2 072 | 246 | 245 | 238 | 231 | 0 | -100,0% | -88,9% | -100,0% |
| = Autres produits de gestion courante (b) | 252 176 | 268 643 | 243 914 | 259 139 | 228 137 | 189 133 | -5,6% | -9,5% | -17,1% |
| = Ressources d'exploitation (a + b) | 1 703 914 | 1 771 287 | 1 496 186 | 1 368 082 | 1 424 071 | 1 108 414 | -8,2% | -16,4% | -22,2% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

4.2.2. Des charges de gestion stabilisées sur un plateau élevé

Les charges de gestion ont peu évolué sur la période (+ 0,3 % entre 2015 et 2020). Alors qu'elles avaient été réduites de 2,4 % entre 2015 et 2017, elles ont connu une hausse de 2,8 % sur les trois derniers exercices. En 2019 les charges de fonctionnement réelles par habitant étaient supérieures à la moyenne de la strate : 1 199 € contre 947 €.

⁹² À la suite d'une exonération des loyers des locaux commerciaux et professionnels propriétés de la ville (échoppes et locaux commerciaux) du 1^{er} avril au 30 juin 2020 puis du 1^{er} novembre au 31 décembre 2020.

tableau 16 : évolution des charges de gestion

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Charges à caractère général | 2 223 136 | 2 198 896 | 2 117 999 | 1 967 646 | 1 979 351 | 1 873 795 | -3,4% |
| + Charges de personnel | 6 072 399 | 5 901 074 | 5 973 514 | 5 640 671 | 5 778 210 | 6 000 293 | -0,2% |
| + Subventions de fonctionnement | 624 311 | 648 684 | 606 953 | 1 042 195 | 1 151 192 | 1 040 692 | 10,8% |
| + Autres charges de gestion | 753 678 | 745 607 | 743 911 | 798 289 | 809 342 | 791 288 | 1,0% |
| = Charges de gestion | 9 673 523 | 9 494 261 | 9 442 377 | 9 448 800 | 9 718 094 | 9 706 068 | 0,1% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

4.2.2.1. Des charges de personnel structurellement élevées

Globalement, les charges de personnel ont légèrement diminué entre 2015 et 2020 (- 1,2 %). Toutefois, cette évolution résulte de la réduction des mises à disposition facturées par la commune, à la suite d'évolutions du périmètre de compétences mentionnées précédemment⁹³. En neutralisant cet effet, il apparaît que ces charges ont progressé de 7,1 % depuis 2015 (soit + 1,4 % par an en moyenne).

Leur niveau par habitant (677 € en 2019) est supérieur à la moyenne de strate (536 €⁹⁴). Cette caractéristique doit être mise en perspective avec les charges de centralité supportées par la commune (cf. *supra*) et devrait inciter cette dernière à engager une réflexion pour identifier les pistes lui permettant de maîtriser et de réduire ces dépenses.

tableau 17 : évolution des charges de personnel nettes des mises à disposition

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|--------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Charges totales de personnel | 6 072 399 | 5 901 074 | 5 973 514 | 5 640 671 | 5 778 210 | 6 000 293 | -0,2% |
| - Remboursement de personnel mis à disposition | 1 056 707 | 1 122 546 | 863 908 | 734 638 | 842 008 | 629 137 | -9,9% |
| = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD | 5 015 692 | 4 778 528 | 5 109 606 | 4 906 033 | 4 936 202 | 5 371 156 | 1,4% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 42,7% | 41,0% | 44,6% | 41,7% | 41,9% | 46,8% | |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

4.2.2.2. Des charges à caractère général en diminution régulière

Les charges à caractère général ont sensiblement diminué entre 2015 et 2020 (- 15,7 %). Les achats, qui en constituent le premier poste, ont été réduits de 27,2 % (- 333 984 €). Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. En premier lieu, la gestion du théâtre municipal a été individualisée en 2018 dans un budget annexe, avec des charges à caractère général (184 246 € au cours de cet exercice) qui ont ainsi été soustraites du budget principal. Après neutralisation de cet effet, la réduction des charges à caractère général constatée sur la période est de 11,5 %.

Par ailleurs, la commune a enregistré une diminution de plus de 20 % de ses dépenses d'énergie-électricité⁹⁵ (- 85 834 €), malgré la progression des tarifs de l'énergie, traduisant les

⁹³ La commune a transféré le personnel de la crèche municipale au CCAS en 2018, avec un ajustement à la hausse de sa subvention de fonctionnement. Elle a également individualisé la gestion du théâtre en 2018 sans transfert des charges de personnel grâce à des mises à disposition facturées (175 326 € en 2018 et 185 465 € en 2020).

⁹⁴ Cf. le graphique 5 p.81.

⁹⁵ Compte 60612.

effets du contrat de partenariat public-privé (PPP) relatif à l'éclairage public⁹⁶ entré en vigueur en 2013. Enfin, l'année 2020 enregistre également une diminution des dépenses, en partie imputable à la baisse d'activité induite par la crise sanitaire (achats, publications et relations publiques, déplacements et missions, etc.). Les dépenses ont néanmoins augmenté sur certains postes (entretien et réparations⁹⁷, prestations de services, honoraires, études et recherches).

À la différence des charges de personnel, les sommes par habitant consacrées aux achats et charges externes (224 €) sont inférieures à la moyenne de la strate (257 €). Les marges de manœuvre dont dispose la commune dans ces domaines apparaissent donc plus réduites.

4.2.2.3. Des subventions de fonctionnement affectées par les modifications du périmètre d'intervention du budget principal

Les subventions de fonctionnement versées par la commune ont progressé de 66 % sur la période, principalement en raison de modifications de périmètres. Le CCAS a vu sa subvention annuelle augmenter de 245 000 € (+ 123 %) à la suite du transfert de la crèche municipale en 2018. L'individualisation du théâtre municipal en budget annexe au cours du même exercice s'est accompagnée du versement d'une subvention de fonctionnement dont le montant a atteint 355 000 € en 2019 avant de diminuer de 75 000 € en 2020 compte-tenu de la baisse d'activité. La subvention allouée au cinéma municipal a progressé de 60 000 € sur la période, tandis que le versement à l'abattoir (30 000 €) s'est interrompu en 2017.

En revanche, les subventions versées aux associations et autres personnes de droit privé ont été réduites de 38 % depuis 2015 et ne représentaient plus que 22 % des subventions versées en 2019, contre 59 % en 2015. Un peu moins du tiers de cette évolution s'explique toutefois par le changement d'imputation du forfait communal attribué aux établissements d'enseignement privé, à compter de 2018⁹⁸. En 2019, le montant des subventions de fonctionnement versées par habitant (135 €) était deux fois supérieur à la moyenne de la strate (67 €). En déduisant les sommes versées au théâtre et au cinéma (437 000 €), il s'établirait à 84 €.

⁹⁶ Contrat de partenariat pour le financement, la construction, la maintenance et l'exploitation des installations d'éclairage public, de signalisation lumineuse tricolore et des illuminations festives.

⁹⁷ Dont maintenance (R2) CITELIUM PPP éclairage (141 484 € en 2020).

⁹⁸ Compte 6558 à compter de 2018 (64 500 € en 2020 - OGEC Ste Marthe et Calandreta dels polinets).

tableau 18 : évolution des subvention de fonctionnement versées

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| CCAS (c/657362) | 200 000 | 200 000 | 200 000 | 380 000 | 445 000 | 445 000 |
| SPIC (c/657364) | 55 000 | 73 500 | 25 000 | 383 500 | 437 000 | 365 000 |
| <i>dont théâtre</i> | | | | 327 500 | 355 000 | 280 000 |
| <i>dont cinéma</i> | 25 000 | 43 500 | 25 000 | 56 000 | 82 000 | 85 000 |
| <i>dont abattoir⁹⁹</i> | 30 000 | 30 000 | | | | |
| Asso° et personnes de droit privé (c/6574) | 369 311 | 375 184 | 381 953 | 278 695 | 269 192 | 230 692 |
| <i>Cercle athlétique piscénois</i> | 13 625 | 13 700 | 21 347 | 14 850 | 12 350 | 12 500 |
| <i>École intercommunale "Music Pays Pézenas"</i> | 15 046 | 14 511 | 14 210 | 13 507 | 13 300 | 13 461 |
| <i>L'Illustre théâtre</i> | 17 500 | 17 000 | 15 000 | 14 000 | 14 000 | 19 000 |
| <i>Mirondela dels arts</i> | 35 000 | 40 000 | 35 000 | 34 000 | 34 000 | |
| <i>Stade piscénois (rugby)</i> | 48 186 | 48 161 | 48 000 | 45 600 | 45 600 | 46 000 |
| <i>Association Printival</i> | 11 000 | 11 000 | 11 000 | 11 000 | 15 000 | 11 000 |
| <i>Étoile sportive Paulhan Pézenas</i> | 28 211 | 38 446 | 37 371 | 23 000 | 8 000 | 10 000 |
| <i>Asso Amis du poulain</i> | 6 000 | 6 000 | 25 000 | 5 700 | 6 000 | 6 000 |
| <i>Calandreta dels polinets</i> | 24 806 | 13 950 | 15 700 | 950 | 900 | 900 |
| <i>OGEC Ste Marthe</i> | 33 300 | 39 200 | 37 800 | | | |
| <i>Office municipal des sports</i> | 24 600 | 24 600 | 6 000 | | | |
| Total | 624 311 | 648 684 | 606 953 | 1 042 195 | 1 151 192 | 1 040 692 |

Sources : balances générales des comptes et grands livres

4.2.2.4. Une contribution importante au service départemental d'incendie et de secours

Les autres charges de gestion, principalement composées de contributions à différents organismes de regroupement¹⁰⁰ et des indemnités versées aux élus, ont progressé à compter de 2018, à la suite de l'intégration dans ce poste des participation versées par la commune aux établissements d'enseignement privé.

tableau 19 : évolution des autres charges de gestion

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Autres charges de gestion | 753 678 | 745 607 | 743 911 | 798 289 | 809 342 | 791 288 | 1,0% |
| <i>Dont contribution au service incendie</i> | 458 503 | 458 503 | 459 420 | 448 544 | 446 639 | 439 783 | -0,8% |
| <i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i> | 147 554 | 142 424 | 135 619 | 147 586 | 151 401 | 147 495 | 0,0% |
| <i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i> | 2 567 | 1 608 | 3 009 | 66 565 | 72 644 | 70 548 | 94,0% |
| <i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i> | 132 790 | 131 880 | 132 700 | 128 335 | 129 689 | 126 774 | -0,9% |
| <i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i> | 11 321 | 11 193 | 11 650 | 7 259 | 8 967 | 6 686 | -10,0% |
| <i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i> | 943 | 0 | 1 513 | 0 | 0 | 0 | -100,0% |

Source : logiciel Anaft d'après les comptes de gestion

⁹⁹ Régie municipale transférée au syndicat mixte filière viande de l'Hérault¹⁰⁰ SDIS, Sivom Canton Agde (enlèvement des tags, fourrière), SM filière Viande 34, Sivom Pays de Pézenas, entente interdépartemental pour la démoustication (EID), Sivom CIAS Pays de Pézenas (école de musique).

En 2019, les sommes par habitant consacrées aux « contingents »¹⁰¹ (79 €) sont nettement plus importantes que la moyenne de la strate (28 €). Cette situation est principalement imputable au niveau élevé de la contribution versée par la commune au service départemental d'incendie et de secours (SDIS). En 2020, la commune de Pézenas a versé 439 783 € à ce service, un montant à lui seul supérieur à la somme des contributions versées par les trois autres communes de la CAHM appartenant à la même strate de population¹⁰² (424 996 €). Selon la ville, ce différentiel résulterait du fait qu'elle disposait d'un centre de secours, qui a été transféré au département avec cette compétence.

tableau 20 : contributions versées en 2020 au SDIS par les communes de la CAHM

| Commune | Population 2020 | Contribution SDIS 2020 en € | €/hab. |
|-------------------------|-----------------|-----------------------------|-----------|
| AGDE | 29 023 | 2 548 069 | 88 |
| PEZENAS | 8 614 | 439 783 | 51 |
| SAINT-THIBERY | 2 699 | 95 872 | 36 |
| VIAS | 5 786 | 178 380 | 31 |
| PORTIRAGNES | 3 194 | 92 286 | 29 |
| BESSAN | 5 141 | 132 896 | 26 |
| MONTAGNAC | 4 383 | 109 432 | 25 |
| FLORENSAC | 5 099 | 113 719 | 22 |
| CAUX | 2 605 | 56 621 | 22 |
| POMEROLS | 2 338 | 50 298 | 22 |
| NIZAS | 685 | 14 221 | 21 |
| CASTELNAU-DE-GUERS | 1 220 | 25 309 | 21 |
| SAINT-PONS-DE-MAUCHIENS | 670 | 13 647 | 20 |
| CAZOULS-D'HERAULT | 417 | 8 270 | 20 |
| LEZIGNAN-LA-CEBE | 1 574 | 31 182 | 20 |
| TOURBES | 1 777 | 33 428 | 19 |
| AUMES | 499 | 8 614 | 17 |
| ADISSAN | 1 238 | 21 265 | 17 |
| PINET | 1 782 | 29 015 | 16 |
| NEZIGNAN-L'EVEQUE | 1 849 | 27 842 | 15 |
| MOYENNE | | | 27 |

Source : fiches AEF

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil départemental de l'Hérault confirme que le niveau de contribution de cette commune s'explique par la présence d'un centre de secours sur son territoire au moment de la départementalisation du service d'incendie et de secours. Toutefois, il précise qu'une révision des contributions communales a été décidée par délibération du 24 octobre 2017 afin d'assurer une meilleure répartition territoriale du coût de ce service. Selon lui, la contribution de Pézenas aurait été de 485 668 € en 2022 sans cette réforme.

Cependant, au regard du niveau moyen des contributions par habitant des communes de l'EPCI, qui est de 27 €, près de la moitié de la participation de Pézenas (53,9 € par habitant) pourrait être qualifiée de charge de centralité, soit environ 220 000 € par an.

¹⁰¹ Il s'agit des autres charges de gestion hors frais et indemnités des élus.

¹⁰² Vias, Bessan et Florensac.

4.2.3. Des charges financières structurellement élevées

Les charges financières ont représenté 3,48 M€ sur la période, soit 28 % de l'EBF dégagé. En 2019, la commune y consacrait 59 € par habitant, un niveau très supérieur à la moyenne de la strate (24 €). Cette situation s'explique par la double contrainte qui pèse sur la commune :

- le poids de sa dette, avec un encours par habitant (1 729 €) plus de deux fois supérieur à la moyenne de la strate (806 €) ;
- et la structure de cette dette, largement composée de prêts à taux fixes élevés par rapport aux conditions du marché et qui, comme le souligne la commune, seraient coûteux à renégocier du fait de clauses de sortie peu favorables et de quelques emprunts à taux structurés qui ne semblent pas présenter de risque dans la conjoncture actuelle mais affichent des taux nominaux élevés.

Le taux d'intérêt « apparent » déterminé en rapportant les charges financières à l'encours de dette total est en effet élevé au regard des taux du marché. Le remboursement progressif de dettes anciennes et la souscription de nouveaux emprunts permet d'expliquer son amélioration relative.

tableau 21 : évolution des charges d'intérêt et du taux d'intérêt apparent¹⁰³ du budget principal

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|----------------------------------------------------|-------------|-------------|---------------------------|-------------|-------------|---------------------------|-----------------------|
| Charge d'intérêts et pertes nettes de change, en € | 607 713 | 705 793 | 628 068 | 531 829 | 500 678 | 509 775 | -3,5% |
| Taux d'intérêt apparent du budget principal | 4,6% | 4,9% | 4,5%¹⁰⁴ | 3,9% | 3,4% | 3,4%¹⁰⁵ | |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Ces analyses montrent que deux contraintes principales pèsent sur la section de fonctionnement : les charges de personnel et les charges financières. Ces dépenses, par nature rigides, ont représenté en moyenne 63,7 % des charges courantes sur la période. Les marges de manœuvre apparaissent par ailleurs réduites sur les recettes, avec un niveau d'imposition structurellement élevé. Dans ces conditions, la commune ne dispose que d'une capacité limitée à rembourser ses dettes et financer ses opérations d'investissement par l'excédent dégagé de son fonctionnement.

4.3. Un politique d'investissement tributaire de contraintes financières et insuffisamment pilotée

La CAF nette, qui se calcule en déduisant de la CAF brute les annuités de remboursement en capital de la dette, permet d'apprécier les ressources propres dégagées du cycle de fonctionnement permettant de financer les dépenses d'équipement. En cumul sur la période, la commune n'est pas parvenue à couvrir le montant total des annuités en capital de sa dette par son autofinancement brut. Sa CAF nette cumulée est donc négative (- 148 033 €). Ses dépenses d'équipement ont dû être financées par les autres recettes d'investissement, plus particulièrement l'emprunt.

¹⁰³ Ce taux est calculé en rapportant les charges d'intérêt à l'encours de dette.

¹⁰⁴ Cette donnée a été retraitée de la dette intégrée provisoirement au budget principal dans le cadre des opérations de transfert des compétences eau et assainissement à la CAHM.

¹⁰⁵ Hors intégration en 2020 de la dette contractée auprès de l'EPF (3,9 M€ au compte 16871) non productrice d'intérêts.

tableau 22 : évolution de la CAF nette

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul sur les années |
|----------------------------------|------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|
| CAF brute | 1 554 018 | 1 567 119 | 1 397 330 | 1 891 061 | 1 671 830 | 1 303 526 | 9 384 884 |
| - Annuité en capital de la dette | 1 250 980 | 2 339 849 ¹⁰⁶ | 2 249 543 ¹⁰⁷ | 1 349 563 | 1 086 885 | 1 256 096 | 9 532 917 |
| = CAF nette ou disponible | 303 038 | -772 730 | -852 214 | 541 498 | 584 946 | 47 430 | -148 033 |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

4.3.1. Des dépenses d'équipement limitées avant 2019

Entre 2015 et 2020, la commune a engagé près de 10,8 M€ de dépenses d'équipement, soit environ 1,8 M€ chaque année. Près de 50 % ont été réalisées au cours des deux derniers exercices.

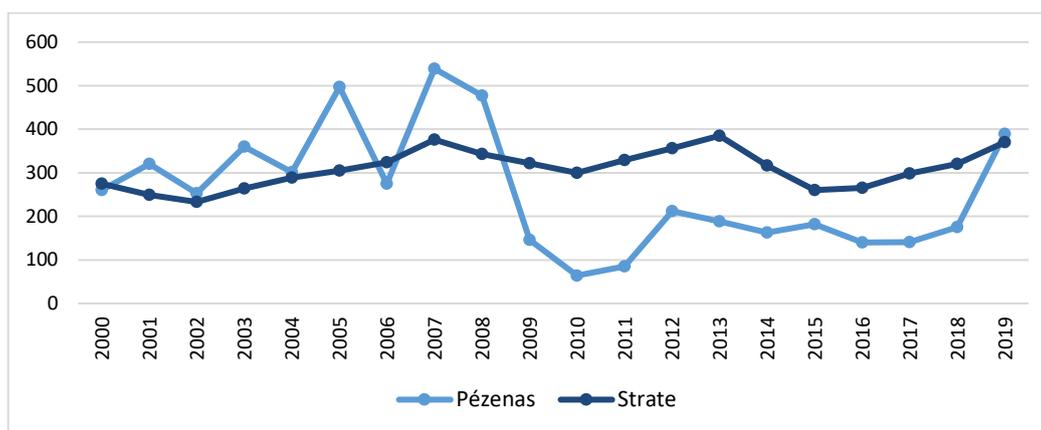
tableau 23 : évolution des dépenses d'équipement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul |
|------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Dépenses d'équipement y c. subventions et travaux en régie | 1 580 184 | 1 202 928 | 1 207 669 | 1 486 275 | 2 959 431 | 2 325 298 | 10 761 785 |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Rapportées au nombre d'habitants, elles sont inférieures d'un tiers à la moyenne de la strate (1 027 € sur six exercices contre 1 513 €). Cette situation doit être éclairée en analysant les exercices précédents. En effet, entre 2000 et 2008 les dépenses d'équipement de la commune étaient le plus souvent supérieures à la moyenne de la strate. Faute de financement propre suffisant, ce cycle d'investissement a entraîné une progression importante de l'encours de dette par habitant qui a atteint 2 494 € en 2008 pour une moyenne de strate de 892 €. Cette situation a conduit en 2009 à une forte réduction des dépenses d'équipement qui n'ont à nouveau augmenté de manière significative qu'en 2019. Ce creux de dix ans pourrait ne pas avoir été sans conséquence sur le niveau de vétusté du patrimoine communal et sur le besoin d'investissement induit pour la période à venir.

graphique 3 : évolution comparée des dépenses d'équipement (en euros par habitant)



Source : CRC, d'après fiches AEF

¹⁰⁶ Dont remboursement emprunt assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (compte 16441 – 1 050 000 €).

¹⁰⁷ Dont remboursement emprunt assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (compte 16441 – 900 000 €).

4.3.2. Une politique conduite sans stratégie formalisée

La politique d'investissement de la commune ne s'inscrit pas dans une stratégie pluriannuelle formalisée. Entre 2015 et 2019, elle n'a pas budgété ses investissements par opération¹⁰⁸ mais elle a présenté une partie des dépenses en les ventilant par opération à titre indicatif. La procédure des AP/CP¹⁰⁹ n'a été utilisée qu'une seule fois, en 2015, pour un projet de faible envergure¹¹⁰. Enfin, bien que la commune indique disposer d'une programmation pluriannuelle de ses investissements (trois versions successives ont d'ailleurs été communiquées, la dernière datant de 2017), ces documents correspondent davantage à un recensement des besoins des services soumis à l'appréciation des élus qu'à une véritable programmation pluriannuelle traduisant une stratégie d'investissement. Comme cela a été relevé précédemment, ce n'est qu'en 2020 que la commune a, pour la première fois, présenté et soumis au vote de l'assemblée délibérante quatre opérations d'investissement, qui représentaient 37 % des dépenses d'équipement.

En dépit de ces insuffisances, le croisement des données comptables permet de souligner les principales caractéristiques des dépenses d'équipement réalisées sur la période. La présentation par nature montre notamment que les frais d'études (compte 2031) ont représenté 1,04 M€, soit plus de 11 % des dépenses d'équipement. Cette proportion a atteint 25 % en 2016.

tableau 24 : évolution des frais d'études rapportés aux dépenses d'équipement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul |
|---------------------------------------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------------|
| 2031 frais d'études | 101 099 | 235 569 | 147 505 | 240 963 | 223 949 | 90 662 | 1 039 747 |
| Dépenses d'équipement hors travaux en régie | 1 351 126 | 945 396 | 929 346 | 1 215 410 | 2 658 249 | 2 194 441 | 9 293 969 |
| Soit % | 7% | 25% | 16% | 20% | 8% | 4% | 11,2% |

Sources : balances générales des comptes

Selon les données transmises par commune, sur la dizaine de projets qui a bénéficié de frais d'études au cours de la période, un seul (relatif à la réhabilitation de l'hôtel consulaire et du musée Saint Germain) a fait l'objet de travaux.

¹⁰⁸ Certaines opérations sont présentées « à titre d'information, sans crédits votés », sans que la colonne cumul des réalisations soit complétée (compte administratif 2019), ce qui limite fortement l'intérêt de cette présentation.

¹⁰⁹ Ce mode de budgétisation permet de mieux gérer les projets d'investissement qui se déroulent sur plusieurs années. Une AP détermine la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour financer l'opération concernée. Dans ce cadre, des CP sont votés chaque année avec le budget. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice pour couvrir les engagements contractés dans le cadre de l'AP correspondante.

¹¹⁰ Financement d'études en vue de la réalisation du quartier Saint-Christol (180 144 €).

tableau 25 : frais d'études par projet

| Projets | Total (€) | État d'avancement du projet |
|-----------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Aménagement Saint-Christol et SEMOP | 411 276 | Projet engagé mais sans dépôt des demandes d'autorisation à ce stade |
| Divers | 144 485 | - |
| Ressource géothermale | 116 396 | Étude réalisée sans mise en œuvre concrète |
| Digues | 81 072 | Transfert de la compétence Gemapi à la CAHM |
| Renaturation de la Peyne | 73 950 | Transfert de la compétence Gemapi à la CAHM |
| MOE Réhabilitation de l'hôtel consulaire et musée Saint Germain | 59 026 | Travaux en cours |
| Schéma déplacement | 48 912 | Études en cours |
| Requalification RD 913 | 48 346 | Projet engagé |
| Étude faisabilité terrain skate parc | 25 140 | Projet annulé |
| Schéma directeur assainissement - volet pluvial | 17 885 | Transfert de la compétences à la CAHM |
| Plan communal sauvegarde | 7 152 | Étude terminée |
| Saint Martin / Bonne terre | 6 108 | Volet études annulé |
| Total | 1 039 747 | |

Source : commune

La présentation fonctionnelle, qui permet de répartir les crédits par secteur d'activité, montre que 40 % des dépenses d'équipement ont été affectées aux aménagements urbains, dont la moitié aux travaux et équipements de voirie¹¹¹. La gestion et l'entretien des installations sportives et de loisirs (fonction 4) a mobilisé 18,4 % du total soit 1,7 M€¹¹². Hors services généraux, le troisième poste de dépense est la culture (1,1 M€), qui intègre notamment la réhabilitation d'une salle de spectacle¹¹³.

tableau 26 : ventilation des dépenses d'équipement par fonction

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Période | Part |
|--------------------------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| 8. AMÉNAGEMENT URBAIN, ENVIRONNEMENT | 595 932 | 456 321 | 231 510 | 467 059 | 1 183 430 | 801 963 | 3 736 215 | 40,2% |
| 4. SPORTS ET JEUNESSE | 325 873 | 94 617 | 301 420 | 133 992 | 177 036 | 676 872 | 1 709 810 | 18,4% |
| 0. SERVICES GÉNÉRAUX | 331 786 | 137 727 | 98 285 | 150 072 | 420 272 | 356 196 | 1 494 338 | 16,1% |
| 3. CULTURE | 25 509 | 32 568 | 172 926 | 193 451 | 493 432 | 176 199 | 1 094 085 | 11,8% |
| 1. SÉCURITÉ ET SALUBRITÉ PUBLIQUE | 19 601 | 155 165 | 28 993 | 212 837 | 48 903 | 136 881 | 602 379 | 6,5% |
| 2. ENSEIGNEMENT | 1 850 | 11 010 | 53 166 | 42 672 | 294 817 | 2 073 | 405 587 | 4,4% |
| 7. LOGEMENT | 48 334 | 48 963 | 43 046 | 13 796 | 32 359 | 44 257 | 230 755 | 2,5% |
| 6. FAMILLE | 2 241 | 4 836 | 0 | 1 532 | 0 | 0 | 8 609 | 0,1% |
| 9. ACTION ÉCONOMIQUE | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 000 | 0 | 8 000 | 0,1% |
| 5. INTERVENT° SOCIALES ET SANTÉ | 0 | 4 190 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 190 | 0,0% |
| Total | 1 351 126 | 945 396 | 929 346 | 1 215 410 | 2 658 249 | 2 194 441 | 9 293 969 | 100% |

Source : commune, retraitement CRC

Enfin, la présentation des dépenses par opération¹¹⁴, indicative de 2017 à 2019, puis partiellement soumise au vote en 2020, permet de compléter cette analyse, en dépit du caractère très large de certains intitulés¹¹⁵. Après les travaux portant sur la voirie et les réseaux, qui représentent 19,5 % des dépenses d'équipement totales, et ceux sur les bâtiments communaux

¹¹¹ Il s'agit des sous-fonctions 821 et 822.

¹¹² Dont 1,44 M€ consacré aux salles de sport (602 659 €) et stades (837 508 €).

¹¹³ Le foyer des Campagnes (500 places).

¹¹⁴ Elles couvrent environ 80 % des dépenses d'équipement. Cf. tableau 46 p.82.

¹¹⁵ Une « opération » doit être constituée par « un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ou de plusieurs ouvrages de même nature » (article D. 4425-14 du CGCT). En l'espèce, la commune a retenu des périmètres parfois très larges : « travaux voies et réseaux », « travaux bâtiment communaux », « acquisitions terrains et bâtiments », « sports » ou encore « équipement divers services ».

(9,5 % du total), la principale opération d'équipement individualisée correspond à la réhabilitation de la piste d'athlétisme, qui a été réalisée en 2020. Les acquisitions de terrains et bâtiments ont, quant à elles, représenté 8,4 % des dépenses. Parmi les autres réalisations identifiables figurent la réhabilitation d'une salle de spectacle (opération n° 146 pour 428 k€), le déploiement de la vidéosurveillance (295 k€), la rénovation du restaurant municipal (270 k€) et la création d'une nouvelle aire de jeux (150 k€). Ces projets ont principalement été réalisés lors des deux derniers exercices. Enfin, l'opération dédiée aux quatre écoles communales¹¹⁶ a mobilisé 79 k€ depuis 2017, soit 1 % des dépenses d'équipement de la commune.

Il ressort du croisement de ces analyses que, depuis 2015, les travaux d'entretien et de rénovation des bâtiments, de la voirie et des réseaux ont mobilisé au moins 50 % des dépenses d'équipement. La période ne comporte pas de réalisations emblématiques. En revanche, les frais d'étude paraissent élevés (1 M€, soit 11 % des dépenses d'équipement). L'importance relative des équipements sportifs et culturels doit par ailleurs être soulignée car ils sont source d'attractivité pour la commune mais traduisent aussi les charges de centralité qui pèsent sur elle (cf. *supra*) et peuvent être générateurs de charges de fonctionnement.

4.3.3. Un financement principalement assuré par l'emprunt

Le financement propre disponible a représenté 3,595 M€ sur la période, soit seulement 33 % des dépenses d'équipement. Les cessions ont constitué la première recette d'investissement hors emprunt (1,43 M€) grâce notamment à la vente de parcelles (1,3 M€¹¹⁷ en 2019). Hors cessions, le ratio d'autofinancement des dépenses d'équipement aurait été à peine supérieur à 20 %.

Le niveau des subventions apparaît également relativement faible (7 % des dépenses d'équipement). La commune dispose dans ce domaine d'une marge de manœuvre qu'elle devrait utiliser pour améliorer la soutenabilité de sa politique d'investissement.

¹¹⁶ Deux maternelles, une école élémentaire et une école primaire.

¹¹⁷ Ces ventes ont été conclues avec la société Lidl (1 M€) et la SCI Axone Maison de santé (295 080 €) selon des montants conformes aux évaluations du service d'évaluation domaniale (1,04 M€ et 160 000 € respectivement).

tableau 27 : évolution du financement des dépenses d'investissement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul sur les années |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|--------------------------|------------------|------------------------|---------------------------|----------------------|
| CAF nette ou disponible (C) | 303 038 | -772 730 | -852 214 | 541 498 | 584 946 | 47 430 | -148 033 |
| TLE et taxe d'aménagement | 120 197 | 119 647 | 91 168 | 81 132 | 32 600 | -23 523 | 421 222 |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) | 199 492 | 149 347 | 237 366 | 247 535 | 157 874 | 187 057 | 1 178 670 |
| + Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation | 54 106 | 84 282 | 126 193 | 194 254 | 68 952 | 184 913 | 712 700 |
| + Produits de cession | 7 611 | 950 | 13 816 | 22 146 | 1 313 107 | 73 246 | 1 430 875 |
| = Recettes d'inv. hors emprunt (D) | 381 406 | 354 226 | 468 543 | 545 068 | 1 572 533 | 421 692 | 3 743 468 |
| = Financement propre disponible (C + D) | 684 443 | -418 504 | -383 671 | 1 086 565 | 2 157 478 | 469 122 | 3 595 435 |
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) | 1 568 944 | 1 191 412 | 1 194 949 | 1 482 472 | 2 957 174 | 2 316 689 | 10 711 640 |
| - Subventions d'équipement (y compris en nature) hors attributions de compensation | 11 240 | 11 516 | 12 720 | 3 803 | 2 257 | 8 609 | 50 145 |
| +/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés | 0 | 0 | 0 | 0 | 346 101 ¹¹⁸ | 3 959 020 ¹¹⁹ | 4 305 121 |
| - Participations et inv. financiers nets | -38 105 | -39 224 | -43 805 | -30 405 | 121 123 | -22 681 | -53 096 |
| - Charges à répartir | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 71 709 | 71 709 |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements | -132 201 | -1 452 | 64 115 | 65 004 | 488 | -3 934 158 ¹²⁰ | -3 938 203 |
| - Reprise sur excédents capitalisés | 0 | 0 | 1 295 738 ¹²¹ | 0 | 0 | 0 | 1 295 739 |
| = Besoin (-) de financement | -725 435 | -1 580 757 | -2 907 388 | -434 309 | -1 269 665 | -1 930 065 | -8 847 619 |
| Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement) | 1 050 000 | 1 700 000 | 2 050 000 | 900 000 | 1 723 703 | 1 500 000 | 8 923 703 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 324 565 | 119 243 | -857 388 | 465 691 | 454 038 | -430 065 | 76 083 |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le reliquat, qui correspond au besoin de financement de la section d'investissement (8,848 M€), a été entièrement couvert par l'emprunt, lequel a également permis de reconstituer le fonds de roulement net global (FRNG) à hauteur de 76 083 €.

Toutefois, l'accroissement du poids de la dette réduit la CAF nette et nécessite de recourir à de nouveaux emprunts pour financer les investissements en l'absence d'autres ressources suffisamment conséquentes. La réduction des dépenses d'équipement analysée précédemment a permis de limiter cet effet mais leur relance en 2019 pourrait, dans l'hypothèse où elle serait poursuivie, fragiliser la situation financière de la commune si de nouvelles ressources ne sont pas dégagées (autofinancement, subventions, cessions).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il avait mis en place une recherche active de financements et de partenariats. Il fournit une liste de 18 projets d'investissements communaux pour lesquels 1,136 M€ de subventions d'investissement a été reçu ou notifié depuis le mois de juillet 2020. La chambre souligne l'intérêt de cette démarche et la nécessité de la poursuivre afin de réduire le recours à l'emprunt.

¹¹⁸ Il s'agit de la réimputation au compte 2154, par opération budgétaire d'ordre, des redevances R3 liées au renouvellement du patrimoine mandatées indûment au compte 1675 dans le cadre du contrat de PPP éclairage public.

¹¹⁹ Il s'agit d'une entrée au patrimoine de terrains cédés par l'EPF pour 3 934 019,56 €.

¹²⁰ Ce montant correspond à la constatation de la dette envers l'EPF (compte 16871) pour 3 934 019,56 €.

¹²¹ Il s'agit de versement à la CAHM (c/1068) d'excédents d'investissement des budgets annexes eau et assainissement (1 141 524,40 € et 154 214,13 €).

4.4. Un endettement important, coûteux et rigide

4.4.1. Une dette aux composantes multiples dont le poids reste considérable

L'endettement de la commune de Pézenas représente une contrainte centrale, tant pour la section de fonctionnement que pour la section d'investissement. Il peut être divisé en trois sous-ensembles :

- l'encours souscrit auprès d'établissements bancaires pour assurer le financement des investissements réalisés par la commune ;
- la dette afférente au contrat de PPP éclairage public ;
- la dette relative aux terrains acquis par l'EPF puis cédés à la commune dans le cadre du projet Saint-Christol.

L'encours de dette mobilisé pour financer les dépenses d'investissement de la commune a diminué de 4 % sur la période malgré une progression enregistrée lors des deux derniers exercices à la suite de l'augmentation du niveau des dépenses d'équipement.

tableau 28 : évolution de l'encours de dette hors EPF et PPP

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Variation |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|--------------|
| Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier | 13 364 634 | 13 295 854 | 12 657 457 | 12 393 799 | 11 879 232 | 12 515 562 ¹²² | -6,4% |
| - Annuité en capital de la dette | 1 250 980 | 2 339 849 | 2 249 543 | 1 349 563 | 1 086 885 | 1 256 096 | 0,4% |
| - Var. des autres dettes non financières (hors dette EPF) | -132 201 ¹²³ | -1 452 | 64 115 ¹²⁴ | 65 004 ¹²⁵ | 488 | -138 | -99,9% |
| + Nouveaux emprunts | 1 050 000 | 1 700 000 | 2 050 000 | 900 000 | 1 723 703 | 1 500 000 | 42,9% |
| = Encours de dette du BP au 31 décembre (hors dette EPF et PPP) | 13 295 854 | 12 657 457 | 12 393 799 | 11 879 232 | 12 515 562 | 12 759 604 | -4,0% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion (BP = budget principal)

Les charges financières assises sur cette dette (c/6611) ont diminué plus rapidement que l'encours (- 26 %) grâce à la faiblesse relative des taux appliqués à la dette récente.

tableau 29 : évolution du résultat financier par composante

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Variation |
|--------------------------------------|----------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| 6611 intérêts des emprunts et dettes | 611 442 | 573 734 | 552 485 | 461 253 | 435 348 | 449 942 | -26% |
| 6618 intérêts autres dettes (PPP) | | 135 093 ¹²⁶ | 77 813 | 72 056 | 66 073 | 59 856 | NC |
| 7688 autres produits financiers | -3 729 | -3 033 | -2 230 | -1 480 | -743 | -23 | -99% |
| Résultat financier (-) | 607 713 | 705 793 | 628 068 | 531 829 | 500 678 | 509 775 | -16% |

Source : balance générale des comptes

Cette diminution a toutefois été partiellement absorbée par les nouvelles charges financières supportées dans le cadre du PPP éclairage public (c/6618, 68 482 € par an en moyenne). En intégrant la dette correspondante (2 238 696 €), l'encours affiche une progression de 12,8 % sur la période.

¹²² Dont dépôts et cautionnements reçus (c/165) pour 55 488,5 €.

¹²³ Dont prêt relai préfinancement FCTVA de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour 131 350 €.

¹²⁴ Dont remboursement du prêt relai CDC pour 65 675 €.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Dont une régularisation concernant l'exercice précédent.

tableau 30 : évolution de l'encours de dette hors EPF

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Variation |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| Encours de dette du BP au 31 décembre (hors dette EPF et PPP) | 13 295 854 | 12 657 457 | 12 393 799 | 11 879 232 | 12 515 562 | 12 759 604 | -4,0% |
| Dette PPP éclairage public (c/1675) | 0 | 1 694 547 | 0 | 0 | 544 149 | 0 | |
| = Encours de dette du BP au 31 décembre (hors dette EPF) | 13 295 854 | 14 352 004 | 14 088 345 | 13 573 778 | 14 754 257 | 14 998 298 | 12,8% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Enfin, la créance détenue par l'EPF (du fait de l'achat de terrains en vue de l'aménagement du quartier Saint-Christol) n'est intégrée en comptabilité qu'en 2020, pour un montant de 3 934 020 €¹²⁷. De ce fait, la progression de l'encours total s'établit à 42,4 % sur la période. Cette dernière composante ne produit pas de charges d'intérêts annuelles. Elle devrait être apurée en 2023 et financée en grande partie par le paiement des terrains par la SEMOP (cf. *supra*).

tableau 31 : évolution de l'encours de dette total

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Variation |
|---------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| Encours de dette du BP au 31 décembre (hors dette EPF) | 13 295 854 | 14 352 004 | 14 088 345 | 13 573 778 | 14 754 257 | 14 998 298 | 12,8% |
| Dette envers l'EPF (c/ 16871) | | | | | | 3 934 020 | |
| = Encours de dette du BP au 31 décembre | 13 295 854 | 14 352 004 | 14 088 345 | 13 573 778 | 14 754 257 | 18 932 318 | 42,4% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

4.4.2. Une structure de dette peu adaptée au contexte de baisse des taux

Au 31 décembre 2020, la dette financière de la commune s'élevait à 14 942 810 €¹²⁸. L'encours est principalement composé de taux fixes (qui représentent 74,6 % du total, dans le cadre de 19 contrats classés 1A), de taux structurés (19,7 % de l'encours, avec deux emprunts 1B et un 2A) et enfin de taux variables (5,7 % du total, dans le cadre de sept contrats).

L'encours à taux fixe, encore composé d'emprunts souscrits pour financer les dépenses du précédent cycle d'investissement, représente un poids financier important au regard des conditions de marché actuelles, avec notamment six contrats dont le taux nominal est compris entre 4 et 5 %. La dette PPP, plus récente (2014-2015), se révèle également coûteuse, avec des taux d'intérêt compris entre 3,24 et 4,65 % pour un capital restant dû de 1,46 M€ au 31 décembre 2020 (échéance 2028). Concernant l'encours structuré, deux des trois contrats, de type barrière sur Euribor¹²⁹, ne présentent pas de risques de dégradation dans les conditions actuelles mais sont coûteux : leurs taux nominaux sont de 4,28 et 5,08 %. Le dernier, indexé sur l'inflation¹³⁰, souffre de conditions dégradées qui ont conduit à activer la formule d'indexation en 2020 pour aboutir à un taux annuel de 6,13 %, susceptible d'atteindre 7,23 % en 2021 pour un capital restant dû de 1 334 495,01 €. Les conditions de marché n'offrent à ce jour aucune perspective de refinancement de cet emprunt dont l'échéance est fixée à 2036. Enfin, l'encours libellé en taux variables (5,7 %) ne génère quasiment aucune charge financière.

La dette de Pézenas se caractérise donc par un coût élevé. La commune est protégée contre une hausse des taux mais ne bénéficie pas de leur baisse. Cette sécurisation limite également les

¹²⁷ Cette somme est calculée en déduisant du montant total dû à l'EPF (5 M€) la TVA déductible (667 630,22 €, un montant qui n'intègre pas la parcelle du domaine Saint-Christol) et les sommes déjà remboursées par la commune (400 000 €).

¹²⁸ 14 998 298 - 55 488 (dépôts et cautionnement reçus c/165).

¹²⁹ Les conditions du premier sont les suivantes : 5,08 % si EUR3 < 6 % sinon EUR3 et, pour le second : 4,28 % si EUR12 < 4,75 % sinon EUR12.

¹³⁰ La formule appliquée est la suivante : 3,93 % + 3,30 x (n/12) avec n égal au nombre de mois où l'inflation sort de l'intervalle [0,60-2,20], soit un taux maximal de 7,23 %.

opportunités de renégociation et induit une forte rigidité de la dette. Sa structure a vocation à s'améliorer avec l'extinction progressive des emprunts les plus coûteux, si toutefois le contexte financier reste favorable aux nouvelles souscriptions.

4.5. Une situation bilancielle globalement confortée

Trois indicateurs permettent d'apprécier la situation bilancielle de la commune : le fonds de roulement net global, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie¹³¹.

4.5.1. Un fonds de roulement net global en progression

Le FRNG, calculé par la différence entre les financements disponibles à plus d'un an et les emplois stables (immobilisations), a progressé de près de 1,47 M€ depuis 2015 pour atteindre 2,51 M€ en 2020. L'intégration des excédents des budgets eau et assainissement (370 171,96 €, résultats cumulés de la section de fonctionnement) conservés par la commune lors du transfert de ces compétences à la CAHM ainsi que les sommes mobilisées par emprunt et non affectées à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement ont permis d'abonder le FRNG à hauteur de 1,8 M€ sur la période.

En 2020, le FRNG a été mobilisé à hauteur de 430 065 € afin de limiter le recours à l'emprunt. Au 31 décembre, il représentait 90 jours de charges courantes. En retenant un seuil minimum de 35 jours, soit 1 M€, la commune pourrait encore mobiliser 1,5 M€ pour financer sa politique d'investissement.

4.5.2. Une variation du besoin en fonds de roulement en partie subordonnée aux budgets annexes

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre les créances et les dettes à court terme. Négatif en début de période grâce à la contribution des budgets annexes eau et assainissement¹³², le BFR participait à la constitution d'une trésorerie positive. À compter de 2017, après le transfert de ces compétences à la CAHM, il est devenu positif (614 k€, puis 240 k€ et 682 k€ les deux années suivantes) et devait donc être couvert par le FRNG. En 2020, le BFR est à nouveau négatif (créant une capacité en fonds de roulement de 544 k€), du fait en particulier d'un reliquat de subvention à verser au CCAS¹³³ et d'un niveau élevé de recettes à régulariser¹³⁴.

4.5.3. Un accroissement de la trésorerie de fin d'exercice

La trésorerie de fin d'exercice correspond à la différence entre le fonds de roulement et le BFR. Celle-ci s'établit à plus de 3 M€ fin 2020, soit un quasi doublement depuis 2015 grâce à la progression du FRNG. Avec une trésorerie de fin d'exercice oscillant entre 51 et 109 jours de

¹³¹ Cf. tableau 51 p.84.

¹³² La contribution de ces budgets annexes s'est élevée à 1,56 M€ en 2015 et 1,12 M€ en 2016. Elle a permis au budget principal de dégager une capacité en fonds de roulement de 539 k€ et 951 k€ respectivement.

¹³³ C/44371 : 365 k€.

¹³⁴ C/47134 : 211 k€.

charges courantes, la commune n'a pas mobilisé de lignes de trésorerie non-soldées en fin d'exercice sur la période.

4.6. Prospective 2021-2025 : une situation soutenable mais précaire

Les effets de la crise sanitaire sur le budget communal sont restés limités en 2020¹³⁵. Selon la ville, les pertes de recettes nettes induites s'établiraient à environ 107 k€ pour le budget principal, soit environ 1 % des produits de gestion constatés en 2019 tandis que les dépenses de fonctionnement n'auraient augmenté que de 63 k€, soit moins de 1 % des charges de gestion de 2019. L'impact budgétaire de ces dernières pourra cependant être lissé sur cinq exercices, grâce à la procédure dérogatoire d'étalement de charges prévue par la circulaire du 24 août 2020 sur le traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales. De ce fait, l'impact de la crise sanitaire sur la CAF brute du budget principal peut être estimé à environ 120 k€, soit un tiers de la baisse enregistrée au cours de cet exercice (- 368 k€). La section d'investissement a, quant à elle, enregistré 9 963,80 € de dépenses supplémentaires induites par cette crise (écrans de protection, distributeurs de gel, etc.).

La projection concernant les exercices à venir doit être envisagée avec précaution, compte-tenu des facteurs exogènes susceptibles d'affecter les paramètres retenus. À partir des hypothèses d'évolution prévisionnelle transmises par la commune, une tendance générale peut simplement être dégagée sur la section de fonctionnement afin d'appréhender les marges de manœuvre de la collectivité en investissement et sa trajectoire d'endettement (cf. annexe 6).

Les hypothèses retenues par la commune au mois de juin 2021 sont les suivantes :

- une progression des produits de gestion de 1,7 % au cours de ce premier exercice, portée par une augmentation des ressources fiscales (+ 1,5 %¹³⁶), une légère croissance des produits d'exploitation (+ 3 %), dont le niveau attendu (1,142 M€) reste nettement inférieur à la réalisation 2019 (1,424 M€), et l'augmentation des travaux en régie de 50 % (183 k€), après une baisse de 60 % en 2020. La variation annuelle moyenne pour les quatre années suivantes s'établirait à 1,4 % grâce à la progression régulière des ressources fiscales et une évolution modérée des autres produits ;
- une croissance des charges de gestion de 1,4 % en 2021 intégrant une augmentation des charges de personnel de 1 % (un taux qui est donc inférieur aux 2 % habituellement retenus pour le GVT¹³⁷) et un accroissement de 2 % de l'ensemble des autres charges de gestion¹³⁸. Les mêmes évolutions ont été retenues pour les quatre exercices suivants.

Dans ces conditions, l'EBF progresserait de 3,4 % en 2021 puis de 1,3 % en moyenne chaque année suivante jusqu'en 2025. Il représenterait en moyenne 15,6 % des produits de gestion (contre 15,5 % en 2020), ce qui reste un niveau limité.

L'amélioration progressive du résultat financier (- 329 k€ en 2025 contre - 510 k€ en 2020) entrainerait une progression de l'autofinancement (+ 3,6 % en 2021 puis + 4,6 % en moyenne

¹³⁵ Cf. l'analyse détaillée en annexe 6.

¹³⁶ Ce taux correspond à la variation annuelle moyenne observée en 2015-2020.

¹³⁷ Le glissement vieillissement-technicité est l'une des composantes de l'évolution de la masse salariale, avec la valeur du point d'indice et l'évolution du nombre de fonctionnaires. Il traduit les effets générés par les avancements et l'acquisition d'une technicité (GVT positif) ainsi que par le remplacement des fonctionnaires en fin de carrière (positionnés en haut de la grille salariale) par de plus jeunes (GVT négatif).

¹³⁸ Il s'agit des charges à caractère général, subventions et autres charges.

chaque année suivante). Cette évolution favorable ne permettrait pas toutefois d'atteindre 15 % des produits de gestion.

La CAF nette, qui était relativement faible en 2020 (47 k€), serait fortement négative en 2021, 2022 et 2023, en raison des échéances de remboursement de la dette « EPF » (850 000 € en 2021 et 2022, puis le solde de 2,23 M€ HT en 2023¹³⁹). Les ventes de terrains à la SEMOP qui devraient être réalisées dans le même temps (cf. *supra*) devraient néanmoins compenser cette augmentation des annuités de dette en complétant le financement propre disponible en 2021 et 2022 et, partiellement, en 2023.

Pour 2021, la commune prévoit 3,68 M€ de dépenses d'équipement, un montant deux fois supérieur à la moyenne annuelle observée au cours des cinq exercices précédents (1,83 M€). Au total, pour la période 2021-2025, elle projette 12,88 M€ d'investissements, soit 40 % de plus qu'entre 2016 et 2020. Cette politique reposerait encore fortement sur l'endettement, même en prévoyant, comme c'est le cas dans cette projection, un prélèvement sur fonds de roulement visant à limiter le recours à l'emprunt à 1,6 M€ par an tout en maintenant une réserve de 40 jours de charges courantes. Le volume d'emprunts mobilisé entre 2021 et 2025 (7,3 M€) ne serait que légèrement inférieur à celui de la période précédente (7,9 M€). L'apurement de la dette contractée envers l'EPF sur trois échéances permettrait toutefois à la commune de réaliser une diminution de près de 20 % de son encours de dette entre 2020 et 2025 et de faire passer sa capacité de désendettement en dessous de 10 ans.

Ainsi, malgré la faiblesse de ses marges de manœuvre, la commune apparaît en capacité de porter une politique d'investissement plus ambitieuse qu'au cours de la période écoulée. Néanmoins, celle-ci reposerait encore fortement sur l'endettement, en raison notamment de sa faible capacité à dégager de l'autofinancement.

Par conséquent, la commune devrait être attentive à une éventuelle dégradation de ses conditions d'endettement dans un contexte financier encore incertain et devrait s'attacher à élargir les sources de financement de ses dépenses d'équipement (cessions, subventions, etc.) afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre permettant de réduire sa dépendance aux emprunts.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de la fiabilité des comptes a mis en évidence une amélioration des procédures depuis le dernier contrôle mais aussi la persistance d'un certain nombre de manquements, notamment en matière de pilotage des investissements et d'information du public, auxquels la ville a mis un terme ou s'est engagée à le faire à la suite du présent contrôle.

La situation financière de la commune est contrainte en particulier par des charges financières et de personnel élevées qui ont représenté en moyenne 63,7 % de ses charges courantes entre 2015 et 2020 tandis que les marges de manœuvre étaient limitées sur les recettes du fait de niveaux d'imposition élevés. Entre 2015 et 2020, l'autofinancement dégagé du cycle de fonctionnement n'a pas été suffisant pour couvrir le montant total des annuités en capital de la dette, la CAF nette cumulée a donc été négative (- 148 033 €). Dans le même temps, la commune a réalisé 10,8 M€ de dépenses d'équipement, dont près de 50 % sur les deux derniers exercices. Rapportées au nombre d'habitants, elles sont restées inférieures d'un tiers à la moyenne de la strate (1 027 € sur ces six exercices contre 1 513 €). Toutefois, le financement propre disponible de la

¹³⁹ La CAF est calculée sans prendre en compte la TVA. Cette dernière aura cependant un impact supplémentaire sur la trésorerie au moment de son décaissement.

commune, en dépit du recours à des cessions d'immobilisations, n'a couvert que 33 % de ce montant. Les subventions d'équipement perçues sont restées limitées (7 % des dépenses d'équipement). La commune a donc dû souscrire des emprunts (8,848 M€). Toutefois, cet accroissement du poids de la dette réduit la CAF nette et nécessitera de recourir à de nouveaux emprunts pour financer les investissements à venir en l'absence d'autres ressources suffisamment conséquentes.

Si la commune a su faire face aux effets de la crise sanitaire en 2020 sans compromettre sa situation, les contraintes qui pèsent sur elle imposent de trouver des moyens de renforcer son autofinancement. Elle devrait notamment s'engager dans une démarche de rationalisation de ses dépenses et recettes de fonctionnement.

Recommandation

6. Mettre en place un plan pluriannuel d'optimisation des charges et produits de fonctionnement en vue de rétablir la capacité d'autofinancement de la commune. *Non mise en œuvre.*

L'identification des charges de centralité qui pèsent sur le budget communal devrait permettre d'identifier des marges de manœuvre supplémentaires. En effet, la CAHM a été reconnue compétente en matière de « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (cf. l'arrêté du préfet de l'Hérault n° 2020-I-118). Toutefois, en application d'une définition restrictive de l'intérêt communautaire, seules la piscine et la médiathèque constituent de tels équipements dans la commune de Pézenas. De plus, pour cette dernière, seul le fonctionnement est financé par l'EPCI tandis que l'immobilier reste à la charge de la ville. Au regard de sa situation, la chambre recommande à la commune de proposer le transfert à la CAHM de l'entretien et de la gestion d'équipements culturels et sportifs de rayonnement supra-communal.

Recommandation

7. Proposer à l'intercommunalité le transfert de la gestion d'équipements sportifs et culturels de niveau supra-communal. *Non mise en œuvre.*

Le président de la CAHM relève, dans sa réponse aux observations provisoires, que, si une telle option était retenue, la CAHM devrait financer également les équipements de la commune d'Agde et que ce choix introduirait une inflation de charges de fonctionnement difficilement supportables pour l'EPCI au regard de sa propre situation financière. Toutefois, le transfert d'équipements existants fait l'objet du versement à l'intercommunalité d'une attribution de compensation. Les modalités de son calcul, fixées au IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, permettent d'assurer la neutralité du transfert pour l'intercommunalité tout en mutualisant les charges de centralité entre communes. Le président de l'intercommunalité estime par ailleurs que le pacte financier et fiscal adopté le 13 décembre 2021 « illustre la volonté des élus communautaires de ne pas s'orienter vers de nouveaux transferts de compétences ni de modifier les équilibres fiscaux et financiers entre la CAHM et ses communes membres ». Il n'a cependant pas communiqué ce document. En tout état de cause, les territoires qui bénéficient des services des centralités urbaines sont tributaires du dynamisme de ces dernières et ne peuvent se désintéresser durablement de leur perte d'attractivité.

L'ordonnateur en fonctions souligne, dans sa réponse au rapport provisoire, le fait que puisque ni la loi, ni les statuts, dans leur rédaction actuelle, n'obligent à opérer de tels transferts, la commune doit rechercher des participations financières ou des aides en ingénierie auxquelles

elle ne faisait pas appel ou dans le cadre d'opérations nouvelles comme le programme « Petites villes de demain » auquel elle a adhéré. La chambre souligne les avancées réalisées dans ce domaine et encourage la commune à les poursuivre.

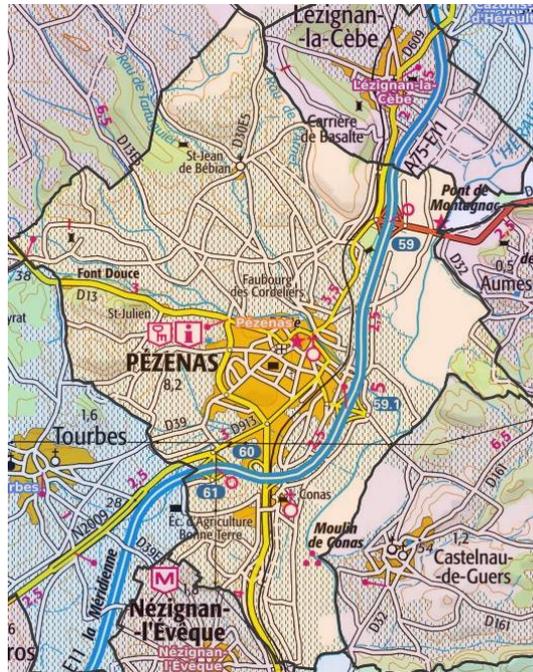
Enfin, dans un contexte financier encore incertain, la ville devrait rester attentive à une éventuelle dégradation de ses conditions d'endettement et s'attacher à élargir les sources de financement de ses dépenses d'équipement (cessions, subventions, etc.) afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre permettant de réduire sa dépendance aux emprunts.

ANNEXES

| | |
|-----------------------------------------------------|----|
| annexe 1 : cartes | 78 |
| annexe 2 : données démographiques | 79 |
| annexe 3 : organisation des services | 80 |
| annexe 4 : analyse de la fiabilité des comptes..... | 81 |
| annexe 5 : situation financière..... | 86 |
| annexe 6 : perspectives financières | 91 |

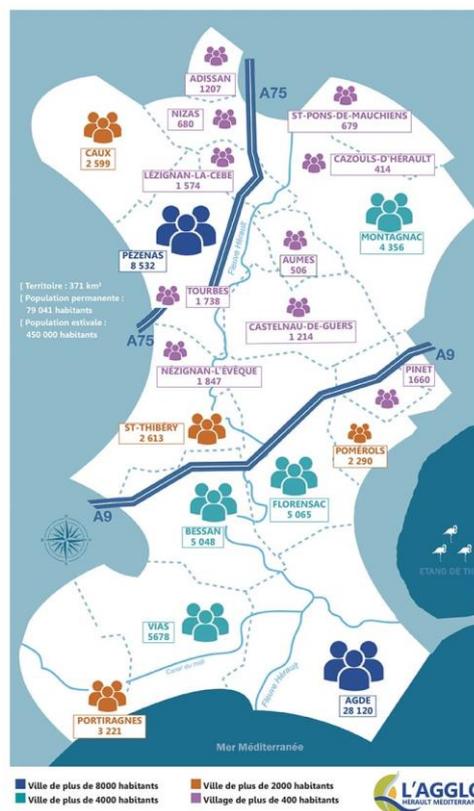
annexe 1 : cartes

carte 4 : commune de Pézenas



Source : Géoportail

carte 5 : territoire de la CAHM



Source : CAHM

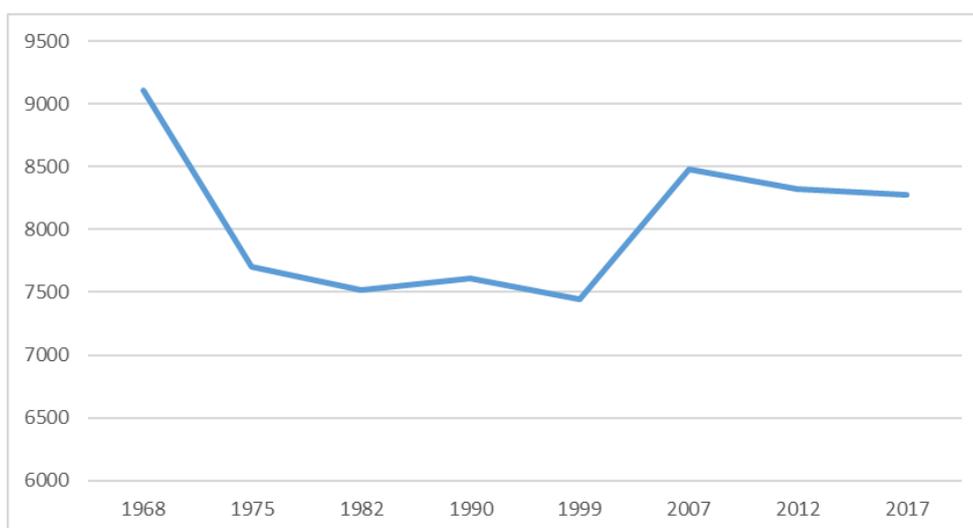
annexe 2 : données démographiques

tableau 32 : population et densité des communes de la communauté d'agglomération

| Commune | Population | soit % du total | Densité (hab./km ²) |
|-------------------------|---------------|-----------------|---------------------------------|
| Agde | 29 090 | 37% | 573 |
| Pézenas | 8 148 | 10% | 276 |
| Vias | 5 735 | 7% | 177 |
| Bessan | 5 119 | 6% | 185 |
| Florensac | 5 051 | 6% | 141 |
| Montagnac | 4 330 | 5% | 109 |
| Portiragnes | 3 115 | 4% | 155 |
| Saint-Thibéry | 2 740 | 3% | 148 |
| Caux | 2 546 | 3% | 102 |
| Pomérols | 2 242 | 3% | 204 |
| Nézignan-l'Évêque | 1 825 | 2% | 421 |
| Pinet | 1 825 | 2% | 207 |
| Tourbes | 1 664 | 2% | 104 |
| Lézignan-la-Cèbe | 1 556 | 2% | 254 |
| Adissan | 1 241 | 2% | 278 |
| Castelnau-de-Guers | 1 190 | 1% | 53 |
| Nizas | 673 | 1% | 79 |
| Saint-Pons-de-Mauchiens | 648 | 1% | 48 |
| Aumes | 488 | 1% | 66 |
| Cazouls-d'Hérault | 410 | 1% | 93 |
| TOTAL | 79 636 | 100% | 206 |

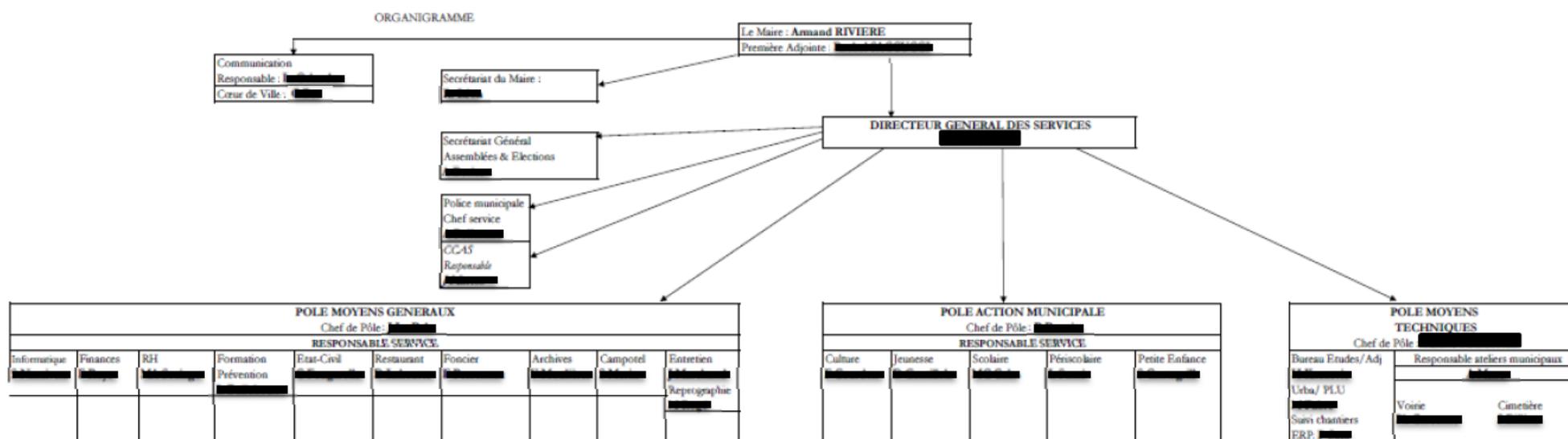
Source : Insee, Recensement de la population légale 2018

graphique 4 : évolution de la population de la commune



Source : CRC, données Insee

annexe 3 : organisation des services



annexe 4 : analyse de la fiabilité des comptes

1. Une amélioration de la fiabilité des résultats de l'exercice

1.1. Une procédure de rattachement des charges et produits désormais maîtrisée

Le précédent contrôle de la chambre, notifié en 2011, avait relevé une maîtrise insuffisante des procédures de rattachement des charges et produits¹⁴⁰ ainsi qu'une sous-évaluation des charges rattachées à l'exercice.

L'évolution des sommes rattachées depuis suggère une meilleure appropriation des procédures. La commune n'a pas fixé de seuil de significativité à partir duquel le rattachement à l'exercice est mis en œuvre, ce qui implique une inscription systématique dès le premier euro.

tableau 33 : volume des charges et produits rattachés hors ICNE

| Rattachements | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Charges rattachées | 15 831 | 16 511 | 81 221 | 91 467 | 25 514 | 90 591 | 166 526 | 57 484 | 205 274 |
| Produits rattachés | 0 | 3 034 | 2 668 | 0 | 0 | 275 | 11 650 | 134 208 | 41 417 |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le nombre d'articles concernés par un rattachement (43 en 2019), la fourchette des sommes rattachées (entre 122 € et 52 734 €) et l'absence d'anomalie relevée sur un échantillon de mandats payés au premier trimestre 2019, permettent de considérer que la procédure de rattachement est désormais maîtrisée.

1.2. Un rythme d'apurement des comptes d'imputation provisoire à améliorer

Le comptable enregistre sur les comptes d'attente certaines opérations préalablement au mandatement ou à l'émission de titre par l'ordonnateur. En fin d'année, ces comptes doivent être soldés.

tableau 34 : recettes et dépenses à classer ou à régulariser

| Opérations à classer ou à régulariser | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes à classer ou à régulariser | 4 729 | 131 | 1 064 | 8 364 | 26 208 | 228 848 |
| <i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,1%</i> | <i>0,2%</i> | <i>2,0%</i> |
| Dépenses à classer ou à régulariser | 823 077 | 8 671 | 450 000 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i> | <i>8,5%</i> | <i>0,1%</i> | <i>4,8%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

En 2015 et 2017, les dépenses à classer et à régulariser ont représenté respectivement 8,5 % et 4,8 % des charges de gestion. La situation a été rétablie au cours des trois derniers exercices, avec un apurement des sommes enregistrées sur les subdivisions du compte 472 en fin d'année. En revanche, les recettes encaissées avant émission de titre, non imputées à leur compte de classe 7 au 31 décembre, ont progressé en fin de période pour atteindre 228 848 € en 2020 et représenter plus de 46 % du résultat de l'exercice.

¹⁴⁰ Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent. La procédure de rattachement, dédiée à la section de fonctionnement, consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative.

La commune et les services de la trésorerie devraient procéder à l'apurement régulier des comptes d'imputation provisoire afin de ne pas altérer l'exactitude du solde budgétaire.

1.3. Des restes à réaliser en recettes révélateurs de retards dans la réalisation des investissements

Lors des deux derniers exercices clos (2019 et 2020), le montant des subventions d'investissement reçues était inférieur au montant des restes à réaliser (RAR) reportés de l'exercice précédent sur le même chapitre (13). L'examen des pièces justificatives n'a pas révélé d'anomalies, les montants inscrits sont justifiés par des documents permettant de vérifier le caractère certain de ces recettes (notifications, arrêtés d'attribution, conventions). Le décalage observé s'explique par une réalisation des dépenses d'investissement subventionnées en deçà des prévisions.

tableau 35 : restes à réaliser inscrits au chapitre 13

| Chapitre 13 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------|---------|---------|---------|
| RAR reporté de N-1 en N | 217 290 | 202 200 | 816 392 |
| Réalisation N | 68 952 | 184 913 | ND |

Sources : comptes administratifs

La commune devrait améliorer le pilotage et la programmation de ses investissements afin de ne pas inscrire prématurément des recettes au budget sans qu'elle ait la capacité de réaliser les projets qui conditionnent leur versement¹⁴¹.

2. Une fiabilisation du bilan à poursuivre

2.1. Des travaux de réalisation d'un inventaire et de mise à jour de l'état de l'actif qui devraient être menés à leur terme

Selon l'instruction comptable M14, « la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre ».

Jusqu'en 2018, la commune ne disposait pas d'un inventaire physique et comptable unique¹⁴². Le suivi des immobilisations était assuré par le comptable à partir de l'état de l'actif (attribution de numéros d'inventaire, détermination des montants à amortir). En 2018, la commune s'est dotée d'un nouveau logiciel comptable qui comportait un module de gestion des biens, ce qui lui a permis d'engager une démarche de recensement et d'identification de ses immobilisations. La procédure d'intégration des nouveaux biens à son patrimoine a été revue (attribution du numéro inventaire, paramétrage des amortissements). Des travaux de mise à jour de l'antérieur ont également été engagés, notamment concernant la flotte de véhicules. Les travaux de recensement des biens

¹⁴¹ À titre d'exemple, elle a enregistré en RAR 2018 puis en RAR 2020 une subvention de 88 690 € attribuée par l'État au titre du fonds de soutien à l'investissement public local notifiée par courrier du 1^{er} août 2017 (remplacement menuiseries extérieures musée Vulliot Saint-Germain).

¹⁴² Elle disposait de différents registres papier alimentés ponctuellement.

corporels effectivement présents au patrimoine ont été retardés par la crise sanitaire. La commune a néanmoins fait preuve de son engagement dans cette démarche d'amélioration du suivi de son patrimoine qui devra être poursuivie et menée à son terme en collaboration avec les services du comptable public.

2.2. Une amélioration des pratiques en matière de travaux en régie

Le précédent contrôle de la chambre avait souligné des lacunes dans la comptabilisation des travaux en régie au regard des exigences de la circulaire NOR/INT/B/94/00257C du 23 septembre 1994¹⁴³. Depuis 2015, ils représentent plus de 13 % du total des dépenses d'équipement et concernent essentiellement des interventions sur les bâtiments communaux et la voirie.

La vérification des travaux comptabilisés en 2019 montre que les pièces justificatives listent précisément les matériaux acquis par la collectivité avec la référence des mandats correspondants mis en paiement au cours de l'exercice. Le décompte des dépenses de personnel est en revanche insuffisamment détaillé : il ne permet pas d'identifier les agents mobilisés, les heures réalisées par chacun, et d'appliquer un tarif horaire différencié selon la catégorie de personnel. Toutefois, contrairement au précédent contrôle, aucune pratique de sous-évaluation volontaire des charges de personnel n'a été identifiée. La qualité de ce décompte devrait être améliorée pour se conformer aux dispositions de la circulaire du 23 septembre 1994.

2.3. Un suivi insuffisant des immobilisations financières

Les comptes de bilan 272 « titres immobilisés (droit de créance) » et 2764 « créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé » présentent des soldes respectifs de 18 522,94 € et 1 956,20 €, déjà présents en balance de sortie 2009.

D'après l'état de l'actif de la commune, le second montant correspond à une créance datant de 2003. En 2021, son recouvrement apparaît compromis. Par ailleurs, les sommes imputées au compte 272 correspondent, d'après l'état de l'actif, à des titres immobilisés conférant un droit de propriété (actions). Elles devraient donc être imputées au compte 271 puisque le compte 272 est dédié aux titres immobilisés conférant un droit de créance (obligations).

¹⁴³ Les immobilisations créées par une commune ou un établissement public local sont comptabilisées à leur coût de production. Ce dernier correspond au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loués, frais de personnel et autres frais) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale. Afin d'être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges qui ont contribué à la réalisation de l'immobilisation, la collectivité doit tenir une comptabilité analytique précise, notamment au niveau des frais de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des différents agents).

tableau 36 : extrait de l'état de l'actif 2020

| COMPTE | N° INVENTAIRE | DÉSIGNATION DU BIEN | DATE ACQUISITION | VALEUR BRUTE | PROVISIONS ET DÉPRÉCIATIONS CUMULÉES | VALEUR NETTE |
|--------|------------------|-----------------------------------------|---------------------|-----------------|--------------------------------------------|-----------------|
| 272 | 1900-900 | 25 ACTIONS SADH ¹⁴⁴ | Avant 2009 | 381,13 | 0 | 381,13 |
| 272 | 1900-901 | 10 ACTIONS SIAGE ¹⁴⁵ | Avant 2009 | 152,45 | 0 | 152,45 |
| 272 | 1900-902 | 2000 PARTS CREDIT AGRICOLE | Avant 2009 | 304,9 | 0 | 304,9 |
| 272 | 1900-903 | 60 ACTIONS CIE BAS RHONE ¹⁴⁶ | Avant 2009 | 914,69 | 0 | 914,69 |
| 272 | 1900-904 | TITRES LEG BASTARD (NON COTE) | Avant 2009 | 0,38 | 0 | 0,38 |
| 272 | 1993-900 | ACQUISITION ACTIONS SIAGE | 01/01/1993 | 15 244,9 | 0 | 15 244,9 |
| 272 | 1995-900 | ACQUISITION ACTIONS SIAGE | 01/01/1995 | 1 524,49 | 0 | 1 524,49 |

Source : commune

Les titres de propriété ou représentatifs de droits réels doivent être conservés aussi longtemps que le droit existe. En cas de cession, dissolution ou liquidation, les participations doivent sortir de l'actif. C'est pourquoi les participations, comme tout élément d'actif, doivent faire l'objet d'un suivi et le cas échéant de constatation de provisions pour dépréciation.

En l'espèce, la société d'aménagement du département de l'Hérault (SIAGE) dont la commune serait actionnaire à hauteur de 16 921,84 €, a été radiée du registre national du commerce et des sociétés le 1^{er} avril 2003. De même, la société d'aménagement du département de l'Hérault (SADH), devenue Hérault aménagement, a cessé son activité le 27 novembre 2019 et été radiée du registre national du commerce et des sociétés le 6 février 2020.

La commune devrait constituer un « dossier permanent » relatif à chaque immobilisation financière avec la totalité des pièces la concernant (délibérations, conventions, pièces relatives à sa valorisation, etc.) afin d'être en capacité d'exercer un contrôle sur les sociétés dans lesquelles elle détient des titres, mais aussi d'apprécier d'éventuels risques financiers, de mettre en recouvrement des produits financiers et de procéder, le cas échéant, à leur sortie de l'actif, réévaluation ou dépréciation.

2.4. Une procédure d'évaluation des provisions à consolider

L'article R. 2321-2 du CGCT définit trois cas dans lesquels le provisionnement est obligatoire :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme concerné ;
- lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis malgré les diligences du comptable.

Au 31 décembre 2019 le montant des provisions constituées s'élevait à 353 266 €¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Société d'aménagement du département de l'Hérault.

¹⁴⁵ Société d'informatique et d'aide à la gestion de l'Hérault.

¹⁴⁶ Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas Rhône et du Languedoc (CNARBRL) devenue groupe BRL.

¹⁴⁷ Dont 53 266,01 € intégrés à la clôture des BA eau (35 000 € c/49) et assainissement (28 266,01 €) en 2017.

tableau 37 : évolution des provisions pour risques et charges

| au 31 décembre en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Provisions pour risques et charges | 300 000 | 300 000 | 353 266 | 353 266 | 353 266 | 286 266 |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le précédent rapport de la chambre s'interrogeait sur la provision constituée en 2009 pour 100 k€¹⁴⁸ dans le cadre d'un litige opposant le CCAS et l'Urssaf (redressement de 487 786 €) et pour lequel un échéancier de paiement avait été mis en place avec un terme fixé au mois d'avril 2015. Cette provision n'a fait l'objet d'aucune révision depuis 2009 et n'a pas été soldée lorsque le jugement est devenu définitif (épuisement des voies de recours).

Elle a finalement été reprise en application de la délibération du 30 septembre 2020, par laquelle la commune a procédé à un ajustement des provisions constituées sur la base d'une évaluation des risques encourus. Au 31 décembre 2020, le montant des provisions s'établissait ainsi à 286 266 € et se composait à près de 80 % de créances dont le recouvrement est apparu compromis et 20 % de risques liés aux litiges et contentieux.

La procédure d'évaluation et de constitution des provisions mise en œuvre ne soulève pas de remarque. La commune devra néanmoins rester attentive à assurer un ajustement annuel au regard de l'évolution des risques encourus.

¹⁴⁸ Imputée au compte 6865 « risques et charges financier » au lieu du 6815 « risques et charges ».

annexe 5 : situation financière

tableau 38 : liste des budgets

| Libellé du budget | Nomenclature | Objet | Recettes de fonctionnement | |
|--------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------|
| | | | 2019 (en €) | % |
| BUDGET PRINCIPAL PEZENAS | M14 | | 13 348 016 | 92,29% |
| CINEMA | M14 | Gestion du cinéma municipal | 147 525 | 1,02% |
| PARKING | M14 | Gestion de 3 parkings payants et des horodateurs situés sur la voie publique | 343 477 | 2,37% |
| CAMPOTEL | M14 | Location de chalets, mobil home et emplacements de campings | 192 685 | 1,33% |
| THEATRE | M14 | Gestion du théâtre municipal | 432 098 | 2,99% |
| ASST-PEZENAS | M49 | Compétence assainissement | 0 | 0,00% |
| EAU-PEZENAS | M49 | Compétence eau | 0 | 0,00% |
| LOT LES GRANGES II | M14 | Création d'un lotissement | 0 | 0,00% |
| | | Somme totale : | 14 463 801 | 100,00% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 39 : taux de réalisation des dépenses et recettes réelles de fonctionnement

| Fonctionnement | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Dépenses réelles en €</i> | | | | | | |
| Crédits ouverts | 10 944 165 | 11 092 000 | 10 972 903 | 10 796 638 | 11 132 700 | 11 248 461 |
| Mandats émis (y c. rattachements) | 10 653 061 | 10 587 158 | 10 460 268 | 10 103 795 | 10 325 246 | 10 448 526 |
| Taux de réalisation | 97% | 95% | 95% | 94% | 93% | 93% |
| <i>Recettes réelles en €</i> | | | | | | |
| Crédits ouverts | 12 227 352 | 12 044 553 | 11 638 639 | 11 443 179 | 11 561 855 | 11 697 987 |
| Titres émis (y c. rattachements) | 11 996 872 | 11 909 211 | 11 605 811 | 11 749 940 | 13 011 259 | 11 698 341 |
| Taux de réalisation | 98% | 99% | 100% | 103% | 113% | 100% |

Sources : comptes administratifs

tableau 40 : taux de réalisation des recettes réelles d'investissement

| Investissement | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|
| <i>Recettes réelles en €</i> | | | | | | |
| Crédits ouverts (y c. RAR, hors 024) | 3 195 432 | 3 002 272 | 3 503 174 | 2 627 138 | 3 043 583 | 2 989 790 |
| Titres émis | 3 241 382 | 2 675 395 | 3 366 541 | 2 293 123 | 2 522 953 | 2 336 057 |
| Restes à réaliser | 140 520 | 114 445 | 201 792 | 217 290 | 202 747 | 816 842 |
| Taux de réalisation | 101% | 89% | 96% | 87% | 83% | 78% |
| Y c. RAR au 31/12/N | 106% | 93% | 102% | 96% | 90% | 105% |

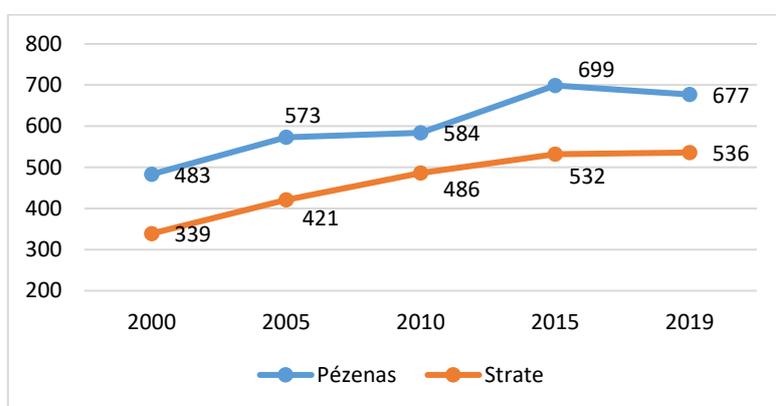
Sources : comptes administratifs

tableau 41 : taux de fiscalité, bases et produits par habitant

| 2019 | Taux | Bases par habitant | Produit par habitant |
|---------------------------------------|---------------|--------------------|----------------------|
| Taxe d'habitation | 22,12% | 1 254 | 277 |
| <i>Moyenne nationale de la strate</i> | <i>15,29%</i> | <i>1 387</i> | <i>211</i> |
| Taxe sur le foncier bâti | 31,50% | 1 247 | 393 |
| <i>Moyenne nationale de la strate</i> | <i>20,96%</i> | <i>1 302</i> | <i>273</i> |
| Taxe sur le foncier non bâti | 84,91% | 26 | 22 |
| <i>Moyenne nationale de la strate</i> | <i>52,45%</i> | <i>17</i> | <i>9</i> |
| Fiscalité globale Pézenas | 27,38% | 2 527 | 692 |
| <i>Moyenne nationale de la strate</i> | <i>18,22%</i> | <i>2 706</i> | <i>493</i> |

Sources : fiches AEFF, calculs CRC

graphique 5 : évolution des charges de personnel (en euros par habitant)



Sources : fiches AEFF

tableau 42 : évolution des charges à caractère général par composante

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne | Variation 2015-2019 | Variation 2019-2020 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|
| Charges à caractère général | 2 223 136 | 2 198 896 | 2 117 999 | 1 967 646 | 1 979 351 | 1 873 795 | -3,4% | -11,0% | -5,3% |
| <i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i> | <i>1 229 194</i> | <i>1 172 481</i> | <i>1 158 027</i> | <i>1 040 472</i> | <i>965 440</i> | <i>895 210</i> | <i>-6,1%</i> | <i>-21,5%</i> | <i>-7,3%</i> |
| <i>Dont locations et charges de copropriétés</i> | <i>123 947</i> | <i>116 107</i> | <i>80 276</i> | <i>67 244</i> | <i>75 120</i> | <i>82 214</i> | <i>-7,9%</i> | <i>-39,4%</i> | <i>9,4%</i> |
| <i>Dont entretien et réparations</i> | <i>252 158</i> | <i>300 748</i> | <i>288 681</i> | <i>295 465</i> | <i>293 516</i> | <i>322 341</i> | <i>5,0%</i> | <i>16,4%</i> | <i>9,8%</i> |
| <i>Dont assurances et frais bancaires</i> | <i>66 268</i> | <i>74 711</i> | <i>66 253</i> | <i>74 988</i> | <i>66 876</i> | <i>71 599</i> | <i>1,6%</i> | <i>0,9%</i> | <i>7,1%</i> |
| <i>Dont autres services extérieurs</i> | <i>54 636</i> | <i>52 773</i> | <i>63 931</i> | <i>52 490</i> | <i>88 533</i> | <i>70 110</i> | <i>5,1%</i> | <i>62,0%</i> | <i>-20,8%</i> |
| <i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i> | <i>21 002</i> | <i>18 759</i> | <i>19 626</i> | <i>25 024</i> | <i>66 016</i> | <i>114 079</i> | <i>40,3%</i> | <i>214,3%</i> | <i>72,8%</i> |
| <i>Dont honoraires, études et recherches</i> | <i>87 328</i> | <i>95 085</i> | <i>90 639</i> | <i>106 986</i> | <i>120 521</i> | <i>127 592</i> | <i>7,9%</i> | <i>38,0%</i> | <i>5,9%</i> |
| <i>Dont publicité, publications et relations publiques</i> | <i>149 105</i> | <i>165 696</i> | <i>130 667</i> | <i>107 498</i> | <i>119 500</i> | <i>103 684</i> | <i>-7,0%</i> | <i>-19,9%</i> | <i>-13,2%</i> |
| <i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i> | <i>13 880</i> | <i>11 868</i> | <i>10 693</i> | <i>12 880</i> | <i>8 325</i> | <i>520</i> | <i>-48,2%</i> | <i>-40,0%</i> | <i>-93,8%</i> |
| <i>Dont déplacements et missions</i> | <i>36 359</i> | <i>31 490</i> | <i>43 497</i> | <i>22 754</i> | <i>18 326</i> | <i>4 605</i> | <i>-33,9%</i> | <i>-49,6%</i> | <i>-74,9%</i> |
| <i>Dont frais postaux et télécommunications</i> | <i>88 766</i> | <i>92 473</i> | <i>94 255</i> | <i>95 099</i> | <i>90 961</i> | <i>82 934</i> | <i>-1,3%</i> | <i>2,5%</i> | <i>-8,8%</i> |
| <i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i> | <i>100 495</i> | <i>66 705</i> | <i>71 455</i> | <i>66 745</i> | <i>66 217</i> | <i>70 580</i> | <i>-6,8%</i> | <i>-34,1%</i> | <i>6,6%</i> |
| <i>Dont transferts de charges de gestion courante</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>71 709</i> | | <i>NC</i> | <i>NC</i> |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 43 : évolution des charges à caractère général du budget principal (BP) et du budget annexe (BA) Théâtre

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne | Variation période |
|---------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|-------------------|
| Charges à caractère général | 2 223 136 | 2 198 896 | 2 117 999 | 1 967 646 | 1 979 351 | 1 873 795 | -3,40% | -15,70% |
| Charges à caractère général BA Théâtre | | | | 184 246 | 225 679 | 94 670 | | |
| Charges à caractère général BP + BA Théâtre | 2 223 136 | 2 198 896 | 2 117 999 | 2 151 892 | 2 205 030 | 1 968 465 | -2,40% | -11,50% |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion, calculs CRC

tableau 44 : évolution des dépenses d'équipement par habitant

| en €/hab. | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cumul |
|-----------|------|------|------|------|------|-------|
| Pézenas | 182 | 140 | 141 | 175 | 389 | 1 027 |
| Strate | 260 | 265 | 298 | 320 | 370 | 1 513 |

Sources : fiches AEF

tableau 45 : opérations d'investissement votées en 2020 (en euros)

| Opération | Libellé | BP 2020 | DM1 et 2 | Total voté | Réalisé 2020 | Report 2021 |
|--------------|-----------------------------------|------------------|---------------|------------------|----------------|----------------|
| 0148 | Aires de Jeux | 150 000 | | 150 000 | 149 400 | 0 |
| 0149 | Réhabilitation piste d'athlétisme | 640 000 | 238 481 | 878 481 | 721 095 | 150 079 |
| 0150 | Avenue Camille Guérin | 170 000 | -170 000 | 0 | 0 | 0 |
| 0152 | Centre de secours | 130 000 | | 130 000 | 0 | 0 |
| TOTAL | | 1 090 000 | 68 481 | 1 158 481 | 870 495 | 150 079 |

Source : commune

tableau 46 : présentation par opération des dépenses d'équipement (en euros)

| Opération | Libellé | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTAL | Part dépenses d'équipement |
|-----------------------------------------------|------------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------|
| 119 | Travaux voies et réseaux | 60 386 | 90 450 | 873 817 | 527 643 | 1 552 297 | 19,5% |
| 112 | Travaux bâtiments communaux | 184 527 | 213 227 | 152 643 | 204 724 | 755 122 | 9,5% |
| 149 | Réhabilitation piste d'athlétisme | - | - | - | 721 046 | 721 046 | 9,1% |
| 105 | Acquisitions terrains et bâtiments | 25 232 | 61 658 | 326 092 | 252 877 | 665 859 | 8,4% |
| 107 | Sports | 286 898 | 121 081 | 111 125 | 14 197 | 533 300 | 6,7% |
| 146 | Réhabilitation foyer des campagnes | - | - | 416 016 | 12 614 | 428 630 | 5,4% |
| 143 | Vidéo protection | 6 118 | 204 362 | 29 050 | 55 940 | 295 470 | 3,7% |
| 145 | Restaurant municipal | - | - | 270 335 | - | 270 335 | 3,4% |
| 141 | Équipement divers services | 68 250 | 42 357 | 39 806 | 71 838 | 222 252 | 2,8% |
| 106 | Matériel bureau et informatique | 33 083 | 49 412 | 46 568 | 82 611 | 211 673 | 2,7% |
| 109 | Acquisition véhicules | 57 790 | 29 688 | 92 285 | 3 402 | 183 165 | 2,3% |
| 148 | Aires de Jeux | - | - | 783 | 149 400 | 150 183 | 1,9% |
| 103 | PAE la Perrière | 0 | 97 045 | - | - | 97 045 | 1,2% |
| 113 | Écoles | 25 207 | 30 114 | 22 034 | 2 073 | 79 429 | 1,0% |
| 117 | ZAD St Christol | 0 | 15 960 | 57 859 | - | 73 819 | 0,9% |
| 151 | Toilettes publiques | - | - | - | 70 693 | 70 693 | 0,9% |
| 147 | Traversée urbaine | - | - | 25 290 | 33 076 | 58 366 | 0,7% |
| 104 | Cimetière | 15 408 | 0 | 8 680 | - | 24 088 | 0,3% |
| 144 | Saint Martin | 0 | 1 922 | 0 | 4 200 | 6 122 | 0,1% |
| 142 | Cours Jean Jaurès | 429 | 0 | 4 815 | 0 | 5 244 | 0,1% |
| TOTAL | | 763 329 | 957 277 | 2 477 198 | 2 206 335 | 6 404 138 | 80,5% |
| Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie) | | 1 194 949 | 1 482 472 | 2 957 174 | 2 316 689 | 7 951 284 | 100 % |

Sources : comptes administratifs

tableau 47 : évolution des annuités en capital de dette

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | période |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| Annuité en capital | 1 250 980 | 2 339 849 | 2 249 543 | 1 349 563 | 1 086 885 | 8 276 821 |
| Par habitant | 144 | 272 | 263 | 159 | 127 | 965 |
| Moyenne de la strate | 88 | 95 | 83 | 84 | 82 | 432 |

Sources : fiches AEF

tableau 48 : évolution du fonds de roulement net global

| au 31 décembre en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| Dotations, réserves et affectations | 48 017 389 | 50 024 384 | 49 528 684 | 50 171 273 | 52 715 180 | 53 838 693 | 2,3% |
| +/- Différences sur réalisations | 879 878 | 879 739 | -4 337 528 ¹⁴⁹ | -4 322 465 | -4 304 438 | -4 299 938 | |
| +/- Résultat (fonctionnement) | 995 610 | 990 198 | 667 109 | 1 155 609 | 959 979 | 497 658 | -13,0% |
| + Subventions et fonds affectés à l'équipement | 7 666 021 | 7 753 930 | 8 452 031 | 8 057 666 | 8 117 058 | 8 291 941 | 1,6% |
| + Provisions pour risques et charges | 300 000 | 300 000 | 353 266 | 353 266 | 353 266 | 286 266 | -0,9% |
| + Dettes financières (hors obligations) | 13 295 854 | 14 352 004 | 18 091 718 ¹⁵⁰ | 13 573 778 | 14 754 257 | 18 932 318 | 7,3% |
| = Ressources stables (E) | 71 154 753 | 74 300 254 | 72 755 280 | 68 989 128 | 72 595 302 | 77 546 938 | 1,7% |
| Immobilisations propres nettes (hors en cours) | 66 515 681 | 69 415 403 | 68 943 857 | 60 548 358 | 63 281 249 | 66 355 871 | 0,0% |
| + Immobilisations en cours | 2 310 822 | 1 688 371 | 441 915 | 612 428 | 876 505 | 817 805 | -18,8% |
| + Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition | 1 284 471 | 2 033 458 | 1 344 698 | 5 337 842 ¹⁵¹ | 5 493 008 | 7 801 421 ¹⁵² | 43,4% |
| + Charges à répartir | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 57 367 ¹⁵³ | |
| = Emplois immobilisés (F) | 70 110 974 | 73 137 232 | 70 730 470 | 66 498 627 | 69 650 763 | 75 032 464 | 1,4% |
| = Fonds de roulement net global (E - F) | 1 043 779 | 1 163 022 | 2 024 810 | 2 490 501 | 2 944 539 | 2 514 474 | 19,2% |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | <i>37,1</i> | <i>41,6</i> | <i>73,4</i> | <i>91,1</i> | <i>105,2</i> | <i>89,8</i> | |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG | 324 565 | 119 243 | -857 388 ¹⁵⁴ | 465 691 | 454 038 | -430 065 | 76 083 |
| Intégration excédents BA Eau assainissement (y.c. provisions pour dépréciation des comptes de tiers) | | | 1 719 177 | | | | |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

¹⁴⁹ Apport en nature dans le cadre du transfert des compétences eau et assainissement à la CAHM.

¹⁵⁰ Intégration de la dette des BA eau et assainissement au budget principal (4 M€) avant transfert à la CAHM en 2018.

¹⁵¹ Mise à disposition des biens « eau » et « assainissement » (c/2423 et 2492).

¹⁵² C/244 immobilisations mises en affectation au CCAS (2 330 772 €).

¹⁵³ Charges « Covid » à répartir sur cinq exercices c/4815 (71 708,80 € - 14 341,76 €).

¹⁵⁴ Dont reversement de l'excédent d'investissement des BA eau et assainissement (1 295 738,53 €).

tableau 49 : évolution du besoin en fonds de roulement

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Moyenne |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Redevables et comptes rattachés | 252 745 | 200 372 | 216 917 | 233 356 | 245 146 | 285 559 | 239 016 |
| - Encours fournisseurs | 210 978 | 105 477 | 169 834 | 275 845 | 225 403 | 313 207 | 216 791 |
| = Besoin en fonds de roulement de gestion | 41 767 | 94 895 | 47 083 | -42 489 | 19 743 | -27 648 | 22 225 |
| - Dettes et créances sociales | 269 | 0 | -1 134 | 2 090 | 2 090 | 243 | 593 |
| - Dettes et créances fiscales | 311 | 389 | -175 307 | -174 445 | -175 293 | -164 440 | -114 797 |
| - Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer) | -190 277 | -44 687 | -207 632 | -452 940 | -423 023 | 208 741 | -184 970 |
| - Autres dettes et créances | 770 604 | 1 090 300 | -183 315 | 342 310 | -66 826 | 471 888 | 404 160 |
| <i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)</i> | <i>823 077</i> | <i>8 671</i> | <i>450 000</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>213 625</i> |
| <i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i> | <i>4 729</i> | <i>131</i> | <i>1 064</i> | <i>8 364</i> | <i>26 208</i> | <i>221 718</i> | <i>43 702</i> |
| <i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)</i> | <i>3 604</i> | <i>1 047</i> | <i>0</i> | <i>2 462</i> | <i>391</i> | <i>1 400</i> | <i>1 484</i> |
| <i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)</i> | <i>22 315</i> | <i>35 068</i> | <i>60 353</i> | <i>102 696</i> | <i>85 845</i> | <i>114 928</i> | <i>70 201</i> |
| <i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i> | <i>1 607 246</i> | <i>1 130 148</i> | <i>267 027</i> | <i>381 294</i> | <i>238 454</i> | <i>313 988</i> | <i>656 359</i> |
| = Besoin en fonds de roulement global | -539 141 | -951 107 | 614 471 | 240 497 | 682 795 | -544 080 | -82 761 |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | <i>-19,1</i> | <i>-34,0</i> | <i>22,3</i> | <i>8,8</i> | <i>24,4</i> | <i>-19,4</i> | |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 50 : évolution des comptes de rattachement aux budgets annexes (en euros)

| Compte | Budget | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------|-----------------|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 4512 | EAU | 840 740,12 | 841 108,21 | | | | |
| 4513 | ASST | 724 294,84 | 281 231,47 | | | | |
| 4514 | LOT. GRANGES II | - 80 534,14 | - 24 955,66 | - 23 245,32 | 137 867,01 | 137 858,55 | 137 858,55 |
| 4515 | PARKING | - 4 257,57 | - 25 110,26 | 196 535,62 | 169 484,17 | 64 605,93 | 129 834,68 |
| 4516 | CINEMA | 55 069,52 | 31 244,66 | 24 825,02 | 38 684,71 | 51 260,21 | 60 595,31 |
| 4517 | CAMPOTEL | 71 932,88 | 26 630,05 | 68 911,18 | 47 273,68 | 23 494,10 | - 36 302,08 |
| 4518 | THEATRE | | | | - 12 015,56 | - 38 765,02 | 22 001,23 |
| TOTAL | | 1 607 245,65 | 1 130 148,47 | 267 026,50 | 381 294,01 | 238 453,77 | 313 987,69 |

Sources : balances générales des comptes

tableau 51 : évolution de la trésorerie

| au 31 décembre en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Var. annuelle moyenne |
|------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Fonds de roulement net global | 1 043 779 | 1 163 022 | 2 024 810 | 2 490 501 | 2 944 539 | 2 514 474 | 19,2% |
| - Besoin en fonds de roulement global | -539 141 | -951 107 | 614 471 | 240 497 | 682 795 | -544 080 | 0,2% |
| =Trésorerie nette | 1 582 920 | 2 114 129 | 1 410 339 | 2 250 004 | 2 261 745 | 3 058 554 | 14,1% |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | <i>56,2</i> | <i>75,7</i> | <i>51,1</i> | <i>82,3</i> | <i>80,8</i> | <i>109,3</i> | |

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

annexe 6 : perspectives financières

| Hypothèses d'évolution | | | | | |
|---------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <i>en %</i> | <i>2021 / 2020</i> | <i>2022 / 2021</i> | <i>2023 / 2022</i> | <i>2024 / 2023</i> | <i>2025 / 2024</i> |
| <i>Ressources fiscales propres</i> | <i>1,5%</i> | <i>1,5%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> |
| <i>+Fiscalité reversée</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> |
| <i>+ Ressources d'exploitation</i> | <i>3,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> |
| <i>+ Dotations et participations</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> | <i>0,0%</i> |
| <i>+ Production immobilisée, travaux en régie</i> | <i>50,0%</i> | <i>5,0%</i> | <i>5,0%</i> | <i>5,0%</i> | <i>5,0%</i> |
| <i>= Produits de gestion (a)</i> | | | | | |
| <i>Charges à caractère général</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> |
| <i>+ Charges de personnel</i> | <i>1,0%</i> | <i>1,0%</i> | <i>1,0%</i> | <i>1,0%</i> | <i>1,0%</i> |
| <i>+ Subventions de fonctionnement</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> |
| <i>+ Autres charges de gestion</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> | <i>2,0%</i> |
| <i>= Charges de gestion (b)</i> | | | | | |

| 1. La capacité d'autofinancement brute prospective | | | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|-------------|
| en k€ | n-1 | n | n+1 | n+2 | n+3 | n+4 | Variation annuelle moyenne | |
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2020 / 2016 | 2025 / 2021 |
| Ressources fiscales propres | 6 698 | 6 798 | 6 900 | 7 038 | 7 179 | 7 322 | 1,7% | 1,9% |
| + Fiscalité reversée | 909 | 909 | 909 | 909 | 909 | 909 | -1,3% | 0,0% |
| = Fiscalité totale (nette) | 7 607 | 7 707 | 7 809 | 7 947 | 8 088 | 8 231 | 1,3% | 1,7% |
| + Ressources d'exploitation | 1 108 | 1 142 | 1 165 | 1 188 | 1 212 | 1 236 | -11,1% | 2,0% |
| + Dotations et participations | 2 643 | 2 643 | 2 643 | 2 643 | 2 643 | 2 643 | 2,2% | 0,0% |
| + Production immobilisée, travaux en régie | 122 | 183 | 193 | 202 | 212 | 223 | -16,0% | 5,0% |
| = Produits de gestion (a) | 11 480 | 11 675 | 11 809 | 11 980 | 12 155 | 12 333 | -0,4% | 1,4% |
| Charges à caractère général | 1 874 | 1 911 | 1 949 | 1 988 | 2 028 | 2 069 | -3,9% | 2,0% |
| + Charges de personnel | 6 000 | 6 060 | 6 121 | 6 182 | 6 244 | 6 306 | 0,4% | 1,0% |
| + Subventions de fonctionnement | 1 041 | 1 062 | 1 083 | 1 104 | 1 126 | 1 149 | 12,5% | 2,0% |
| + Autres charges de gestion | 791 | 807 | 823 | 840 | 857 | 874 | 1,5% | 2,0% |
| = Charges de gestion (b) | 9 706 | 9 840 | 9 976 | 10 115 | 10 255 | 10 398 | 0,6% | 1,4% |
| Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a - b) | 1 774 | 1 835 | 1 833 | 1 865 | 1 899 | 1 935 | -5,0% | 1,3% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>15,5%</i> | <i>15,7%</i> | <i>15,5%</i> | <i>15,6%</i> | <i>15,6%</i> | <i>15,7%</i> | | |
| + Résultat financier réel | -510 | -494 | -465 | -389 | -356 | -329 | -7,8% | -9,7% |
| <i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i> | -510 | 486 | 441 | 351 | 305 | 266 | | -14,0% |
| <i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i> | | 8 | 23 | 38 | 52 | 63 | | 67,7% |
| + Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions) | 39 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | -18,9% | 0,0% |
| = CAF brute | 1 304 | 1 351 | 1 378 | 1 486 | 1 553 | 1 616 | -4,5% | 4,6% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>11,4%</i> | <i>11,6%</i> | <i>11,7%</i> | <i>12,4%</i> | <i>12,8%</i> | <i>13,1%</i> | | |

| 2. Le financement prospectif des investissements | | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| en k€ | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Cumul | |
| | | | | | | | 2020 / 2016 | 2025 / 2021 |
| CAF brute | 1 304 | 1 351 | 1 378 | 1 486 | 1 553 | 1 616 | 7 831 | 7 384 |
| - Remboursement de la dette en capital ancienne | 1 256 | 2 177 | 2 210 | 3 610 | 1 266 | 897 | 8 282 | 10 160 |
| - Remboursement de la dette en capital nouvelle | | 0 | 72 | 144 | 218 | 290 | s.o | 725 |
| = CAF nette (c) | 47 | -826 | -904 | -2 268 | 68 | 430 | -451 | -3 500 |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>0,4%</i> | <i>-7,1%</i> | <i>-7,7%</i> | <i>-18,9%</i> | <i>0,6%</i> | <i>3,5%</i> | | |
| Taxes locales d'équipement | -24 | 30 | 30 | 30 | 45 | 50 | 301 | 185 |
| + FCTVA | 187 | 380 | 604 | 377 | 377 | 377 | 979 | 2 115 |
| + Subv. d'invest. reçues hors attributions de compensation | 185 | 938 | 300 | 300 | 300 | 300 | 659 | 2 138 |
| + Produits de cession | 73 | 1 408 | 850 | 1 238 | 0 | 0 | 1 423 | 3 496 |
| + Autres recettes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| = Recettes d'investissement hors emprunt (d) | 422 | 2 756 | 1 784 | 1 945 | 722 | 727 | 3 362 | 7 934 |
| Financement propre disponible (c - d) | 469 | 1 930 | 879 | -323 | 791 | 1 157 | 2 911 | 4 434 |
| <i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i> | <i>20,2%</i> | <i>50,0%</i> | <i>35,3%</i> | <i>-12,9%</i> | <i>31,5%</i> | <i>45,9%</i> | <i>0,0%</i> | <i>34,7%</i> |
| - Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) | 2 317 | 3 680 | 2 300 | 2 300 | 2 300 | 2 300 | 9 143 | 12 880 |
| - Subventions d'équipement (y c. en nature) hors attributions de compensation | 9 | 160 | 160 | 30 | 30 | 30 | 39 | 410 |
| - Dons, subventions et prises de participation en nature | 3 959 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 305 | 0 |
| - Participations et inv. financiers nets | -23 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -15 | 0 |
| - Charges à répartir | 72 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 72 | 0 |
| - Var. autres dettes et cautionnements | -3 934 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -3 806 | 0 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | -1 930 | -1 910 | -1 581 | -2 653 | -1 539 | -1 173 | -8 122 | -8 856 |
| Nouveaux emprunts de l'année* | 1 500 | 1 600 | 1 581 | 1 600 | 1 539 | 1 173 | 7 874 | 7 493 |
| Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement) | -430 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -248 | 0 |

*y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne

| 3. La situation bilancielle prospective | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| en k€ | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Fonds de roulement net global (FRNG) | 2 511 | 2 201 | 2 201 | 1 148 | 1 148 | 1 148 |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | 89,7 | 77,8 | 77,0 | 39,9 | 39,5 | 39,1 |
| Encours de dette | 18 932 | 18 356 | 17 654 | 15 500 | 15 555 | 15 541 |
| <i>dont dettes antérieurement contractées</i> | 18 932 | 16 756 | 14 546 | 10 936 | 9 669 | 8 773 |
| <i>dont dettes nouvellement contractées</i> | | 1 600 | 3 109 | 4 564 | 5 885 | 6 768 |
| Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années | 14,6 | 13,6 | 12,8 | 10,4 | 10,0 | 9,6 |
| <i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Ppts gestion</i> | 6,5% | 22,9% | 23,3% | 34,6% | 15,1% | 12,3% |
| <i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i> | -2,7% | 2,7% | 2,6% | 2,5% | 2,3% | 2,1% |

| 4. Ratios complémentaires par habitant (scenario n° 1 au fil de l'eau, ajustement par la dette) | | | | | | | Variation annuelle moyenne | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2020 / 2016 | 2025 / 2021 |
| Nombre d'habitants | 8 614 | 8 700 | 8 787 | 8 875 | 9 097 | 9 324 | 0,0% | 1,7% |
| Encours de dette par habitant en € | 2 198 | 2 110 | 2 009 | 1 746 | 1 710 | 1 667 | 7,1% | -5,7% |
| Effort annuel d'investissement par hab. en € (dép. + subv. d'équt) / nbre d'hab. | 269 | 441 | 280 | 263 | 256 | 250 | 18,1% | -13,3% |

| Hypothèses de financement par prélèvement sur fonds de roulement | | | | |
|------------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|
| 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| 310 | 0 | 1 053 | 0 | 0 |

GLOSSAIRE

| | |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AP | autorisation de programme |
| CAA | cour administrative d'appel |
| CAF | capacité d'autofinancement |
| CAHM | communauté d'agglomération Hérault Méditerranée |
| CCAS | centre communal d'action sociale |
| CE | Conseil d'État |
| CGCT | code général des collectivités territoriales |
| CIAS | centre intercommunal d'action sociale |
| CJCE | Cour de justice des Communautés européennes (aujourd'hui Cour de justice de l'Union européenne – CJUE) |
| CP | crédit de paiement |
| CRC | chambre régionale des comptes |
| DRAC | direction régionale des affaires culturelles |
| EBF | excédent brut de fonctionnement |
| EPCI | établissement public de coopération intercommunale |
| EPF | établissement public foncier |
| FCTVA | fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée |
| FRNG | fonds de roulement net global |
| Gemapi | gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations |
| ha | hectare |
| HT | hors taxes |
| Insee | Institut national de la statistique et des études économiques |
| k€ | kilo euros = millier d'euros |
| M€ | million d'euros |
| NOTRé | loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République |
| PPP | partenariat public-privé |
| SEMOP | société d'économie mixte à opération unique |
| Sivom | syndicat intercommunal à vocation multiple |
| SM | syndicat mixte |
| SPIC | service public industriel et commercial |
| TA | tribunal administratif |
| TTC | toutes taxes comprises |
| TVA | taxe sur la valeur ajoutée |
| ZAC | zone d'aménagement concertée |
| ZAD | zone d'aménagement différé |

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 31 mars 2022 de M. Armand Rivière, maire de Pézenas ;
- Réponse du 4 avril 2022 de M. Alain Vogel Singer, précédent maire de Pézenas.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**