

# Présentation du rapport d'observations définitives

*de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie*

## Exercices 2015 et suivants

*Ville de Pézenas*



*Conseil municipal du 18 mai 2022*

# Origines et déroulé du contrôle

- Sollicitation à la suite de l'élection municipale des 15 mars et 28 juin 2020 (volonté d'avoir des états des lieux),
  - Réponse d'étude de la demande au cours de l'exercice 2021,
  - Audit commandé en parallèle par la Ville.
- 
- Contrôle débuté le 5 janvier 2021,
  - Rapport d'observations provisoires arrêté le 24 août 2021 (procédure contradictoire),
  - Rapport d'observations définitives reçu le 4 mars 2022 (procédure contradictoire),
  - Rapport d'observations définitives et réponses reçus le 6 avril 2022.

# Positions adoptées

- Pour le Maire, ne pas répondre aux remarques concernant la gestion précédente,
- Laisser la possibilité aux services de la ville et à la direction opérationnelle de la SEMOP Saint-Christol de répondre sur les parties les concernant,
- Annexer les réponses à celle de l'exécutif par souci de clarté et de transparence.

# Présentation du pôle urbain

- Une démographie peu dynamique:
  - 8 148 habitants,
  - Deuxième commune la plus peuplée de la Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée,
  - Diminution de la population de 2,3% depuis 2008,
  - Seule baisse de population parmi les communes voisines entre 2012 et 2017.
- Des fragilités sociales:
  - Revenu disponible médian par unité de consommation inférieur à celui constaté au niveau intercommunal, départemental et régional,
  - Taux de pauvreté supérieur aux comparaisons précédentes,
  - Seulement 36% des ménages fiscaux imposables,
  - Taux de chômage estimé à 24,1% en 2017.

# Présentation du pôle urbain

- Un centre historique doté d'un riche patrimoine architectural (secteur sauvegardé puis site patrimonial remarquable),
- Complexité, parfois, de rénover et d'habiter en centre historique,
- Un taux de vacance de logements important,
- 19,59% de logements sociaux dans le parc de logement soit en-deçà des obligations légales (amendes versées depuis 2015: 229 457 euros),
- Urbanisation rendue complexe par les zones inondables,
- Raréfaction des terrains conduisant à un renchérissement du coût du foncier aménagé par rapport aux communes voisines.

# Présentation du pôle urbain

- Un pôle d'emploi et de services attractif:
  - Deuxième pôle d'emploi de la Communauté d'agglomération,
  - Indice de concentration d'emploi de 194,9% (Agde: 116,8%),
  - 70% des emplois de la commune occupés par des actifs qui n'y résident pas (Agde : 41%),
  - Sphère présente est la part dominante de l'économie locale,
  - Pôle touristique, culturel et patrimonial à l'offre résidentielle limitée (seulement 6% des nuitées touristiques de la Communauté d'agglomération),
  - Pôle de service pour les communes voisines (bassin de vie de 10 communes soit plus de 20 500 habitants),
  - Densité des services et commerces plus élevée que la moyenne de la Communauté d'agglomération (surtout dans le domaine de la santé et de services).

# Présentation du pôle urbain

- Une centralité évidente:
  - Les services publics développés sur Pézenas profitent aux communes voisines,
  - Une donnée l'illustre: 4 250 élèves tous les jours,
  - Des équipements sportifs et culturels en nombre significatif par rapport à la population,
  - Une vie associative dense,
  - Un effet positif sur le commerce et l'attractivité de la commune.
- Des charges de centralité pesant sur les finances communales:
  - Peu de marges de manœuvre,
  - Une fiscalité locale plus élevée,
  - Une fiscalité qui peut peser sur le choix des habitants de résider autour de la commune

Des politiques d'attractivité dont  
le pilotage devrait être amélioré



# Un investissement significatif dans la culture

- Un théâtre municipal qui devrait bénéficier de plus larges cofinancements. A ce jour, l'essentiel du fonctionnement est assumé par la commune.
- Le budget du théâtre individualisé dans un budget annexe que depuis 2018.
- Une absence de comptes-rendus d'activité du théâtre municipal à l'exception de données de fréquentation et d'un bilan 2019-2020.
- Des mesures de soutien étatique inexistantes suite à la crise sanitaire.

# Un investissement significatif dans la culture

- Un cinéma d'une seule salle ouvert 10 mois par an.
- Une augmentation régulière de la fréquentation
- Une augmentation des charges de gestion de 73,6% notamment due à une refacturation complète des frais de personnel au budget annexe à partir de 2019.
- Une multiplication par 2,7 des participations principalement assumée par la commune.
- Une augmentation de la participation communale (de 25 000 à 82 000 euros) plus importante que celle des charges de personnel.
- Un cinéma lourdement affecté par la crise sanitaire.

# Un investissement significatif dans la culture

- Une nécessité de réaliser une analyse approfondie des coûts et de la performance des deux établissements.
- L'importance de réaliser des rapports d'activité pour ces établissements.
- Le besoin de diversifier les sources de financement de la politique culturelle municipale.

# Un investissement significatif dans la culture

- L'attribution de subventions (178 000 euros entre 2015 et 2019) et de moyens matériels à une association sans contrôle suffisant.
- Des conventions conclues avec cette association sans suivi réel, sans les avenants prévus et sans présentation des documents cités.
- Incapacité de la commune à transmettre d'éléments sur les objectifs annuels, la mise en œuvre du contrôle prévu et l'évaluation des résultats.
- Une évolution constatée en 2021 avec la diminution de la subvention, l'établissement de subventions événementielles et la nouvelle formule de la saison estivale reposant sur une utilisation accrue et pluraliste du théâtre de verdure.

# La politique de soutien aux métiers d'art

- Une action conjointe avec la Communauté d'agglomération en dépit du transfert de compétences.
- Une politique de soutien aux métiers d'art qui porte ses fruits.
- Les métiers d'art sont à la croisée de différents domaines et raisons d'intervention (attractivité économique, vitalité du cœur de ville, identité, culture, patrimoine, tourisme, qualité de vie...) qui justifient le maintien de l'action municipale en partenariat avec d'autres acteurs.

# La politique de soutien aux métiers d'art

- Jusqu'en 2021, la commune ne disposait d'aucun outil de suivi de son patrimoine locatif (en cours d'amélioration).
- Une procédure d'attribution des échoppes insuffisamment formalisée et transparente.
- Des critères non formalisés et une absence de comptes-rendus périodiques.
- Une clarification des tarifs à opérer et un cadre contractuel à redéfinir.
- Une politique (onéreuse) de sous-locations à des commerçants à laquelle la commune a mis fin.

Une opération d'aménagement  
dont le montage présente de  
multiples fragilités

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

- Un arrêté préfectoral du 20 septembre 2002 constituait une zone d'aménagement différé dans ce secteur afin de constituer une réserve foncière.
- Lancement d'une ZAC le 30 avril 2010 et d'une étude de faisabilité sans que le projet n'aboutisse.
- Une convention opérationnelle est signée avec l'établissement public foncier (EPF LR) le 5 avril 2011 pour l'acquisition de terrains et leur portage foncier (maximum de 3,2 M€).
- D'importants frais d'études: 411 276€ entre 2015 et 2019 et 469 137€ avant 2015



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

- Un avenant à la convention est conclu le 3 avril 2014 malgré l'absence de ZAC et d'outils opérationnels prévus par la convention. Il porte le plafond à 6,2M€ et augmente la surface à acquérir.
- En avril 2019, la convention avec l'EPF arrivant à son terme, la commune a adopté une délibération pour le rachat des terrains (4,992M€).
- L'importance de cette somme a conduit la commune à accélérer la réalisation du projet en trouvant un partenaire privé.

# Faiblesses de la procédure conduisant à la création de la SEMOP

- Une Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) créée par le Conseil municipal du 26 février 2019
- Un avis de concession (27 février 2019) portant sur un projet lourdement déficitaire
- Des conditions peu propices à une large mise en concurrence
- 18 sociétés retirant le dossier, 2 candidats, 1 seule négociant
- Absence d'expertise extérieure pour accompagner la commune dans l'étape de la mise en concurrence.

# Faiblesses de la procédure conduisant à la création de la SEMOP

- Une sélection qui méconnaîtrait le règlement de consultation
- Une analyse des offres sommaire et sans avis de la commission compétente
- Un manque de critères d'évaluation et un manque de traçabilité écrite tant pour l'analyse des offres que pour la négociation
- Une prédominance des questions financières dans les « négociations »

# Faiblesses de la procédure conduisant à la création de la SEMOP

- Création de la SEMOP: Conseil municipal du 26 février 2019
- Avis de concession publié le 27 février 2019
- Commission ad hoc réunie le 14 mai 2019
- Négociations du 15 mai au 11 juin 2019 avec un seul candidat
- Groupement retenu par le Conseil municipal du 30 juillet 2019
- Contrat de concession signé le 3 décembre 2019

# Un montage qui offre un contrôle relatif à la commune

- La ville actionnaire minoritaire de la SEMOP mais représentée à son Conseil d'administration et en assumant la Présidence
- Une minorité de blocage à l'Assemblée générale de la SEMOP pour se prononcer sur la modification des statuts et une majorité qualifiée dans 4 domaines (emprunt, recrutement, communication et modification « fondamentale » du projet)
- Deux contrôleurs émanant des services de la commune
- Des moyens de contrôle complémentaires émanant du contrat de concession

# Un montage qui offre un contrôle relatif à la commune

- Un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec la CIM (8 juin 2020) qui risque de réduire la visibilité pour la commune
- Une régularisation indispensable des sociétés retenues en même temps que la CIM

# Des enjeux et des risques justifiant une vigilance accrue

- Une solution encore partielle en matière foncière (échelonnement consenti par l'EPF)
- L'inconnue du devenir du Domaine Saint-Christol (995 868 euros) qui est hors de la zone dévolue à la SEMOP
- Des retards liés à la crise sanitaire et aux échéances électorales
- Un PLU révisé en 2021 mais des autorisations à obtenir
- Une ZAC à créer

# Des enjeux et des risques justifiant une vigilance accrue

- Des adaptations qui ne sauraient excéder le droit de la commande publique
- Des conséquences financières pour la commune actionnaire de la SEMOP
- Un suivi et une expertise à renforcer pour la commune



Une situation financière sous  
contrainte

# Une amélioration de la fiabilité des comptes à poursuivre

- L'absence de publication des documents budgétaires (mis en ligne depuis)
- Des modalités de vote et de présentation des documents budgétaires à améliorer (pris en compte pour le budget 2022)
- Des taux de réalisation des prévisions budgétaires perfectibles

# Un autofinancement limité par le poids des charges financières et de personnel

- Des produits de gestion orientés à la baisse en fin de période
- Des ressources fiscales dynamiques et une fiscalité reversée stable
- Une érosion des ressources institutionnelles malgré un rebond depuis 2018 (baisse DGF notamment)
- Des ressources d'exploitation en repli

# Un autofinancement limité par le poids des charges financières et de personnel

- Des charges de gestion stabilisées sur un plateau élevé
- Des charges de personnel structurellement élevées et des charges à caractère général en diminution régulière
- Des subventions de fonctionnement affectées par les modifications du périmètre d'intervention du budget principal
- Une contribution importante versée au Service départemental d'incendie et de secours
- Des charges financières structurellement élevées

# Une politique d'investissement tributaire de contraintes financières et insuffisamment pilotée

- Des dépenses d'équipement limitées avant 2019
- Une politique conduite sans une stratégie pluriannuelle formalisée
- Une période sans réalisation emblématique et avec d'importants frais d'études (1M€ soit 11% des dépenses d'équipement)
- Un financement principalement par l'emprunt

# Un endettement important, coûteux et rigide

- Une dette aux composantes multiples dont le poids reste considérable (emprunt auprès d'établissements bancaires pour de l'investissement, dette afférente au Partenariat public privé « éclairage public », dette auprès de l'EPF pour le projet Saint-Christol)
- Une dette en augmentation en raison du Partenariat public privé « éclairage public » et des engagements auprès de l'EPF pour le projet Saint-Christol
- Une structure de la dette peu adaptée au contexte de baisse des taux

# Etat de la dette de Pézenas au 31/12/2020\*

- Encours de la dette hors EPF et PPP: 12 659 604 euros
- Encours de la dette hors EPF: 14 998 298 euros
- Encours de la dette: 18 932 318 euros

# Une situation bilancielle globalement confortée

- Un fonds de roulement net global en progression
- Une variation du besoin en fonds de roulement en partie subordonnée aux budgets annexes
- Un accroissement de trésorerie en fin d'exercice



# Prospective 2021-2025

- Une situation soutenable mais précaire

# Recommandations de la Chambre régionale des comptes

# Recommandations

- Évaluer le montant et l'impact budgétaire des charges de centralité supportées par la commune.
- 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.
- 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.

# Recommandations

- 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.
- 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.
- 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.
- Proposer à l'intercommunalité le transfert de la gestion d'équipements sportifs et culturels de niveau supra-communal.

Mesures mises en œuvre depuis  
le 5 juillet 2020

# Avant le contrôle de la Chambre régionale des comptes

- Série d'états des lieux:
  - Audit « privé » des finances communales
  - Sollicitation d'une étude auprès de la CRC
  - « Audit » sur le Partenariat Public Privé de l'éclairage public
  - Mission de conseil en organisation du Centre de gestion
  - Diagnostic immobilier (d'abord interne puis confié à un cabinet privé)
- Diversification des sources de financement
  - Recherche active de subventions
  - Souscription pour l'acquisition de la Pietà rue Montmorency
  - Mécénat initié dans le cadre de Pézenas 2022

# Avant le contrôle de la Chambre régionale des comptes

- Adhésion au dispositif « Petites Villes de demain »
- Mise en œuvre d'une politique de gestion active du patrimoine
  - Cession
  - « Relocalisation » dans des locaux rénovés
  - Fin du système « location – sous-location minorée »
  - Loyers « récupérés »
- Initiation des subventions événementielles pour les associations et utilisation accrue du Théâtre de verdure

# Avant le contrôle de la Chambre régionale des comptes

- Travail avec l'observatoire fiscal de la Communauté d'agglomération pour une valorisation des bases fiscales (en cours)
- Projet Saint-Christol – Sécurisation juridique et financière:
  - Echelonnement négocié avec l'EPF
  - Révision du Plan Local d'Urbanisme aboutie
  - 28 juin 2021: réintégration au Comité de contrôle des deux contrôleurs de la ville désignés statutairement



# Au cours du, ou après, contrôle de la Chambre régionale des comptes

- Mise en ligne des différents documents budgétaires
- Adoption d'une série de mesures fiscales pour lutter contre la vacance des logements et la spéculation foncière:
  - Taxe sur la cession de terrains nus devenus constructibles
  - Majoration de la taxe foncière non bâtie des parcelles situées en zone constructible
  - Institution d'une taxe d'habitation sur les logements vacants

# Au cours du, ou après, contrôle de la Chambre régionale des comptes

- Projet Saint-Christol:
  - Procédure de régularisation des sociétés composant « l'équipe » de la CIM pour l'opération Saint-Christol
  - Adoption d'une procédure de ZAC par le Conseil municipal du 6 décembre 2021

# A faire...

- Piloter les dépenses d'investissement et des recherches des recettes grâce notamment à un plan pluriannuel d'investissement
- Tisser de nouveaux partenariats pour accroître les cofinancements ou les dispositifs de réalisation innovants (en cours)
- Améliorer les traçabilités écrites et les procédures internes
- Assurer le suivi des conventions associatives
- Renforcer la transparence des décisions municipales

# La question des charges de centralité

- Sollicitation, dans le courrier de réponse de la Commune, de la Chambre régionale des comptes pour y travailler.
- Porter cette réflexion auprès de nos collectivités partenaires et des instances nationales.
- Ne pas occulter le fait qu'elles demeurent un atout pour la vitalité de la commune, son attractivité et les services rendus à la population.