

COMMUNE DE MENDE

OBJET :

**Communication et débat
sur le rapport
d'observations
définitives de
la Chambre
Régionale des
Comptes
2012-2017**

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Séance Publique du 04 juin 2020

L'an deux mille vingt, le quatre du mois de juin, le Conseil Municipal de MENDE s'est assemblé exceptionnellement à l'Espace Evènements Georges Frêche, Place du Foirail à Mende, sous les présidences respectives de Monsieur Laurent SUAU, Maire, et de Madame Marie PAOLI, en qualité de doyenne de l'assemblée, en session ordinaire suivant convocations faites régulièrement.

Nombre de
Conseillers
Municipaux :
▪ en exercice : 33
▪ présents à la
séance : 33
▪ représentés : 0
▪ absents : 0

Etalent présents : Monsieur Laurent SUAU, Maire, Madame Régine BOURGADE, Monsieur Jean-François BERENGUEL, Madame Françoise AMARGER-BRAJON, Monsieur Vincent MARTIN, Madame Elisabeth MINET-TRENEULE, Monsieur François ROBIN, Madame Aurélie MAILLOLS, Adjoint, Monsieur Alain COMBES, Madame Patricia ROUSSON, Monsieur Christophe LACAS, Madame Betty ZAMPIELLO, Monsieur Thierry JACQUES, Madame Stéphanie MAURIN, Monsieur Philippe TORRES, Madame Marie PAOLI, Monsieur Raoul DALLE, Madame Valérie TREMOLIERES, Monsieur Nicolas ROUSSON, Madame Sonia NUNEZ VAZ, Monsieur Aurélien VAN de VOORDE, Madame Catherine COUDERC, Monsieur Nicolas TROTOUIN, Madame Ghalia THAMI, Monsieur Francisco SILVANO, Madame Catherine THUIN, Monsieur Philippe POUGET, Monsieur Karim ABED, Monsieur Jérémy BRINGER, Madame Marise DA SILVA, Madame Fabienne HIERLE, Monsieur Bruno PORTAL, Madame Emmanuelle SOULIER, Conseillers Municipaux.

Date de l'envoi et
de l'affichage de la
convocation :
27 Mai 2020

Il a été, conformément à l'article L 2121-15 du Code Général des Collectivités Territoriales, procédé immédiatement à la nomination d'un secrétaire, pris dans le sein du Conseil, Mme Betty ZAMPIELLO, Conseillère Municipale, ayant été désigné pour remplir ces fonctions, les a acceptées. Monsieur le Président a ouvert la séance.

Date de
l'affichage à la
porte de la Mairie
du compte-rendu
de la séance :

Monsieur le Maire expose :

10 JUIN 2020

La Chambre Régionale des Comptes du Languedoc Roussillon a procédé à l'examen de la gestion de la Commune de Mende au cours des exercices 2012 et suivants.

Indiquer si le
Conseil a décidé
de se former en
comité secret :
Non

Le rapport d'observations définitives a été notifié le 3 octobre 2019 ; conformément à la législation en vigueur et en application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du Code des Juridictions Financières, ce rapport d'observations définitives, dont une copie est jointe à la convocation, doit faire l'objet d'une communication à l'Assemblée Délibérante et donner lieu à débat.

Ce rapport, incluant la réponse de la Commune, était joint à la convocation de la présente séance.

Monsieur le Maire ouvre le débat en rappelant que cet audit de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) a été réalisé dans le cadre d'une enquête sur un certain nombre de villes moyennes d'Occitanie pour en tirer des enseignements et des messages.

« Ces 26 villes possèdent certes des atouts, mais également des handicaps.

Pour le cas de Mende, il relève que la population est faible, elle supporte de nombreuses charges de centralité et donc des contraintes plus fortes.

L'échantillon des 26 villes auditées se situe au carrefour entre territoires ruraux dépourvus de charges de centralité et métropoles grevées des charges de centralité mais contrebalancées par un certain dynamisme.

Il déplore que la Ville de Mende connaisse diverses contraintes : enclavement, foncier limité et avec parfois une topographie ingrate.

Le rapport pointe en outre une baisse de la population suite à la RGPP ; Mende comptant nombre d'emplois publics, cette réforme a logiquement eu un impact sur son territoire.

Il se félicite néanmoins de l'augmentation de la population qu'a enregistrée la commune depuis 3 ans, supérieure à la moyenne régionale (1,8 % en 2018, 2,3 % en 2019) ». Il souhaite que cette progression perdure, afin de contrebalancer les effets négatifs de la crise.

Concernant l'intercommunalité, il regrette l'exiguïté de son territoire, qui ne couvre ni l'intégralité de son bassin de vie ni les charges de centralité inhérentes, alors même que le rapport fait état d'une zone de chalandise de 50000 personnes.

Monsieur le Maire poursuit en affirmant que Mende possède plusieurs atouts au nombre desquels figurent : une belle qualité de vie, de très nombreux services (publics, santé, éducation, commerces, emplois, saison culturelle), une ville jeune (5000 enfants, ados, jeunes adultes) ; une ville dynamique qui se développe ; une ville « secure » : sanitaire parlant, et au climat social sain avec un attachement des salariés à leur entreprise ; un milieu associatif dynamique ; un climat favorable.

Malheureusement, constate Monsieur le Maire, **la Communauté de Communes Cœur de Lozère (CCCL)**, construite en 2002, ne couvre qu'une partie du bassin de vie, ce qui crée des déséquilibres.

En comparaison avec les autres villes étudiées de même strate, le coefficient d'intégration fiscal est bon, à près

de 43 %, largement supérieur à la moyenne, mais doit néanmoins être amélioré.

Une communauté de communes partiellement intégrée, et qui comporte donc encore des fragilités. Pour mémoire, la compétence « Sports » a été transférée en 2002, la compétence « Action sociale » en 2007 et la compétence « Eau et assainissement » en 2019.

Une communauté de communes, qui, en dépit des contraintes, prend toute sa place. Elle œuvre beaucoup pour le développement économique et artisanal ainsi que dans le domaine social.

La mutualisation des services a été réalisée en 2018 et constitue un challenge réussi tant pour les élus que pour les services.

La situation financière présente des contraintes liées une diminution des dotations (- 30 % de DGF en 10 ans : un million d'euros de moins de 2008 à 2017).

Le FPIC, depuis 2012, a prélevé près de 600 000 € aux budgets combinés de la Ville et de la Communauté de Communes dont 250 000 € pour la Ville ;

Une compensation de ces sommes s'est avérée nécessaire par :

- Une augmentation de la fiscalité. Or, depuis que l'Etat maintient ses dotations, une baisse de la fiscalité s'est avérée possible (2019/2020 : baisse de 5 % du taux de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties – l'objectif étant d'abaisser le taux de Taxe Foncière sous le seuil de 30 %,
- Une augmentation constatée des constructions ces dernières années qui a entraîné une augmentation des bases,

Au début de la période contrôlée (2012), la Ville a réalisé des investissements conséquents. La dette a augmenté dans la mesure de nombreux investissements ont permis et vont permettre à la ville de se développer sur les dix à quinze prochaines années : la Cité Administrative « sur ses seuls deniers », de nouvelles voiries et réseaux (Avenues Nelson Mandela et Victor Hugo).

Jusqu'en 2012, peu d'aides en investissement étaient octroyées, d'où le nécessaire recours à l'emprunt.

Depuis 2012, et avec l'appui de Monsieur le Sénateur Alain BERTRAND, des aides importantes de l'Etat ont été octroyées, jusqu'à atteindre 2 millions d'euros par an en 2019.

Monsieur le Maire revendique ces investissements structurants, qui permettent l'aménagement de

lotissements entiers et indique que la Ville est en phase de désendettement depuis 2018, sous réserve que les mesures du COVID ne soient pas accrues. L'Etat s'engage aujourd'hui, au vu de la gestion de la crise par les communes, à maintenir les dotations et soutenir l'investissement. L'enjeu est de permettre un haut niveau de financement (75% - 80 %) pour les projets à venir.

La ville est en cours de désendettement dans la mesure où plusieurs partenaires (autre que l'Etat) soutiennent l'investissement communal : L'Union Européenne, la Région, le Département. Les derniers projets d'investissement sont tous financés à plus de 75 %.

Il rappelle que l'engagement pris en 2016, de passer sous les 1000 € de dettes, est respecté. Il considère que les taux de financement affichés par la collectivité, combinés à un endettement raisonnable, en baisse, et des engagements sur la maîtrise des charges de gestion, et notamment du personnel, permettent de conclure à une bonne gestion de la Ville de Mende.

Monsieur le Maire conteste l'affirmation du rapport de la Chambre Régionale des Comptes qui énonce un manque de « stratégie ». Pour lui, la stratégie est bien en place, pour les 10 à 15 prochaines années : Le Plan Local d'Urbanisme, le contrat « Action Cœur de Ville », le contrat avec l'Etat sur les « ateliers du territoire », une urbanisation maîtrisée, le contrat territorial avec le Conseil Départemental, le contrat Bourg Centre avec la Région, le contrat Grand Site Occitanie pour le patrimoine et le tourisme sont autant d'outils qui donnent une cohérence et une perspective sur le territoire ;

Monsieur le Maire rappelle que ce rapport de la Chambre Régionale des Comptes a été adressé à la collectivité début octobre 2019 ; la Ville y ayant répondu fin novembre 2019, sa présentation en conseil municipal aurait donc été contraire à la réglementation, qui en interdit la présentation « à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise ».

Intervient ensuite **Monsieur Philippe POUGET**, qui dit « comprendre pourquoi ce rapport n'a pas été présenté en décembre 2019 » ; et il le regrette pour 2 raisons :

- La privation, pour les mendois, d'un débat sur les finances de la Ville : le résultat des élections aurait peut-être été différent,
- L'analyse faite par les membres de l'opposition était juste : les conclusions du rapport sont, selon lui, accablantes.

« Ne pas communiquer ce rapport a permis de tordre la réalité » ajoute-il.

Monsieur Philippe POUGET rappelle les propos de Monsieur le Maire, retranscrits sur la Lozère Nouvelle du 23 janvier 2020, au sujet de la situation financière de la Commune : « *elle est plutôt bonne et j'en suis content* ». Mr Philippe POUGET regrette qu'il n'y ait pas de réponse au fond.

Monsieur Philippe POUGET relève que Monsieur le Maire ne conteste ni l'endettement ni la trésorerie, mais considère que ses explications sont « hors-sujet ».

Monsieur Philippe POUGET souligne que la Ville de Mende n'a pas attendu 2012 pour être Préfecture et avoir des charges de centralité.

La baisse de la DGF est un fait mais elle a été largement compensée par l'augmentation des subventions, poursuit-il.

Une lecture précise et objective a été réalisée, ajoute Monsieur Philippe POUGET, et le rapport fait état « d'insincérité » et d'une « situation accablante tant sur le plan des chiffres que de la gestion ».

Mr Philippe POUGET cite les conclusions du rapport en page 49 : « la Commune dispose de peu de marges de manœuvre financières, la diminution des dotations d'Etat et de la fiscalité reversée a été compensée notamment par une hausse des taux de la fiscalité locale si l'évolution des charges de gestion est mieux maîtrisée depuis 2016, la CAF brute qui en résulte est limitée, l'autofinancement négatif ne permet pas d'abonder de manière suffisante les ressources propres de la collectivité, ainsi la politique d'investissement de la commune n'apparaît pas soutenable dans le temps ».

Elle projette :

- Un fond de roulement négatif en 2025.
- Un déficit en trésorerie de 255 000 € en 2022.
- Le recours aux lignes de crédit pour accorder de la trésorerie à la Ville
- L'augmentation de l'endettement et les engagements de désendettement communal insincères.
- Le recours à l'emprunt pour le financement du Musée apparaît sous-évalué et les objectifs en termes de réduction de dette sont inatteignables

- La renégociation des emprunts par leur prorogation a conduit à une réduction des charges financières
- Le manque de visibilité sur les projets tant pour ceux réalisés que ceux à venir.

Mr Philippe POUGET cite le rapport : « toutefois l'absence de stratégie pour le musée s'appuyant sur un diagnostic préalable complet qui peut conduire ainsi à la réalisation de projets non soutenables financièrement dans la durée en dépit de taux de financement élevés comme le montre l'Espace Evènements Georges Frêche (EEGF) »

La liste Mende Avenirs 2020 avait exactement formulé les mêmes reproches, poursuit-il.

La Chambre Régionale des Comptes chiffre le déficit de fonctionnement de l'EEGF, qui augmente chaque année. Il ajoute « Ce sont des réalités, il ne s'agit pas de propos de campagne » ; M Pouget poursuit : « La Chambre ne croit pas au plan de financement du Musée : Il n'est pas fondé sur des études préalables sur la fréquentation ». Il cite le rapport de la Chambre : « Ce Musée fait peser sur le budget de fonctionnement un risque et générera probablement une charge de personnel supplémentaire ».

M Pouget ajoute : « la situation financière est criante et en très mauvais état, le déficit de trésorerie, de plusieurs centaines de milliers d'euros, est préoccupante ».

Sur la question financière du Musée : la Chambre Régionale des Comptes relève que « 71 % du budget d'investissement sera consacré au Musée sur les deux années qui suivent : il ne restera pas suffisamment de fonds pour les écoles, la voirie et les immeubles... ». Il poursuit : « Ce choix d'affecter ces fonds sur un seul projet est critiqué par la Chambre Régionale des Comptes, qui considère : A mettre tous ses œufs dans le même panier, il ne restera pas assez d'argent pour nourrir les autres petits »

Monsieur Philippe POUGET poursuit en affirmant que ce rapport est incomplet selon lui car antérieur à la crise du COVID 19 et dont les chiffres ne tiennent pas et ne peuvent pas tenir compte des incertitudes liées à notre crise sanitaire actuelle, incertitudes liées au montant des dotations de l'Etat et des rentrées de fiscalités. Il n'est en outre pas convaincu que la dynamique d'augmentation des bases soit en outre maintenue.

Ces éléments viennent, selon lui, alourdir les conclusions de la Chambre Régionale des Comptes et l'inquiétude qui est la sienne et qui auraient, à son sens été celles

des mendois

Si rien n'est fait, ce rapport est, selon lui, « la chronique d'une mort annoncée (à l'instar du livre de Gabriel Garcia Marquez), il faut manifestement redresser la barre car le bateau ivre n'a pas de barre, il a certes un capitaine, mais un capitaine qui n'a pas de projets. Quels seront les choix proposés par le Maire au Conseil Municipal : un budget modificatif, des choix qui ont pu être effectués, des choix importants voire des abandons de projets à faire, et surtout des économies à trouver. Il sera heureux d'y participer dans le cadre des conseils municipaux à venir » conclut-il.

Monsieur le Maire indique que, depuis 2016, il a l'impression d'entendre inlassablement la même rhétorique, tant de la liste 100%Mende que de la liste Mende Avenirs 2020. Des engagements ont, toutefois, été tenus selon lui :

- La diminution de l'annuité de la dette par habitant
- La baisse de la fiscalité
- Des efforts sur les charges de fonctionnement

Dans les 6 derniers mois, il considère que la liste Mende Avenirs 2020 a successivement adopté plusieurs postures : alarmiste, raisonnée, puis alarmiste à nouveau.

Il convient que l'Espace Evènements Georges Frêche est certes en déficit, mais rappelle que ce déficit ne concerne que 100 000 € sur 12 millions d'euros. Il ne conteste pas que l'Espace Evènements dispose encore de pistes de développement, mais sa fréquentation est en hausse et son utilité est réelle.

Concernant le Musée : Il rappelle qu'il s'agit d'un travail d'équipe de la liste Irrésistiblement, depuis 15 ans, avec un intérêt supérieur pour le territoire de la collectivité, et du Département. Ce Musée est un des éléments essentiels du patrimoine, de notre culture, qui reprend 200 ans de collection de la société des lettres poursuit-il. Il souligne que ce projet sera très bien financé en investissement et bénéficie d'engagements fermes en fonctionnement :

- 150 000 € seront portés par la Mairie
- 150 000 € seront apportés par la Région
- 150 000 € seront fournis par le Département.

La part restant à financer ne s'élève donc qu'à 150 000 €, qui, ramenée au budget total de la section de fonctionnement de 12 millions d'euros, nécessite d'être relativisé.

Monsieur le Maire rappelle qu'il a tenu les engagements pris en 2016 et espère pouvoir continuer dans le futur : Baisser la fiscalité, continuer à avoir une ambition pour cette ville, ambition portée Alain Bertrand, Jean-Jacques Delmas et leurs prédécesseurs avant eux. Il rappelle que le conseil municipal a un devoir de responsabilité pour le Département entier, souligne-t-il.

« Développer la ville, c'est faire des lotissements » : Les habitations individuelles ont permis aux mendois de mieux supporter la crise du COVID 19 et il s'attache à répondre à ce besoin, besoin formulé par 80 % de la population et notamment les mendois.

Il tient également à rappeler que la ville de Mende a beaucoup investi entre 2008 et 2012, et aidé les entreprises en période de crise, dans l'absence d'autres maîtres d'ouvrage.

Il précise que les lignes de crédits sont gérées à l'année et sont remboursées à l'issue de l'exercice. Il souligne la baisse consécutive, et ce depuis 3 ans, du chapitre 66. Il s'inscrit en faux aux propos tenus par M Pouget : La renégociation des emprunts a donné lieu à une réduction de leur durée et non leur rallongement. Il rappelle qu'en contrepartie des investissements conséquents ont été réalisés pour les écoles, sur la voirie (des trottoirs ont été goudronnés, alors qu'ils ne l'avaient jamais été). Il convient néanmoins que des investissements restent encore à entreprendre sur les écoles Gérard Pons, Michel Del Castillo et l'école des Chênes.

Monsieur le Maire conteste l'alarmisme montré par M Pouget devant la situation financière et donne lecture des six recommandations de la Chambre Régionale des Comptes :

- 1 – Se rapprocher de l'EPCI pour mettre en place une organisation mutualisée respectant les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT
- 2 – Satisfaire aux obligations réglementaires (article R. 2321-2 du CGCT) en matière de provisions obligatoires, en évaluant les risques financiers et en inscrivant au budget les crédits correspondants.
- 3 – Etablir un inventaire physique des biens.
- 4 – Respecter la durée légale du travail fixée à 1607 heures par an.
- 5 – Adopter une stratégie de développement à l'échelle de la Commune qui couvre tous les domaines de son attractivité.
- 6 – Confier le pilotage des programmes de développement et d'attractivité à un seul cadre, placé à un niveau hiérarchique suffisant pour faire de lui

l'unique coordinateur et l'interlocuteur de tous les intervenants.

En réponse à ces observations, Monsieur le Maire :

- Regrette que le rapport de la Chambre Régionale des Comptes pointe une mutualisation pragmatique et efficace, à défaut d'être conforme aux cadres réglementaires.
- Rappelle que la collectivité satisfait au CGCT par la création des provisions nécessaires : entre 2012 et 2016, de nombreux contentieux ont été épurés et des provisions établies sur les contentieux potentiels.
- Convient que l'établissement d'un inventaire physique des biens reste à effectuer en se rapprochant du Département de la Lozère qui a un retour d'expérience en la matière
- Explique la non-conformité à la durée légale du travail trouve sa source dans un motif historique (quatre jours exceptionnels) mais sera en tout état de cause régularisée en 2021 conformément à l'obligation législative qui en est faite à toutes les collectivités.
- Diverge avec la Chambre Régionale des Comptes quant à la stratégie de développement sur la Commune à adopter, stratégie couvrant l'ensemble de son attractivité.
- Refuse la lecture de subsidiarité effectuée par la Chambre sur le pilotage des programmes de développement en ce qu'il considère qu'il existe des compétences au sein de chaque collectivité, exercées de manière pertinente.

Il s'insurge contre « l'alarmisme effarant » dont fait montre M Pouget sur les finances. Il considère que si la situation financière était au niveau dramatique décrit par la liste MendeAvenirs 2020, la Chambre Régionale des Comptes aurait pointé de tels dysfonctionnements dans ses observations. Il considère qu'il convient d'être raisonnablement inquiet mais déplore que cette attitude qu'il qualifie « d'électoraliste » soit identique à celle de l'opposition précédente, qu'il juge d'un « défaitisme complet ».

Monsieur Philippe POUGET regrette que l'opposition n'est pas été écoutée, et que la situation de la commune n'ait pas connu d'amélioration

En réponse, **Monsieur le Maire**, confirme que l'opposition a bel et bien été écoutée, dans la mesure où la fiscalité connaît une baisse continue depuis deux ans.

Le territoire des « villes moyennes », auditées dans le cadre du rapport, doit faire face à des difficultés par rapport aux métropoles : il supporte des charges de centralité à l'instar de celles-ci, mais sans le dynamisme qui les accompagne.

Monsieur le Maire rappelle la nécessité d'être vigilant, et ne remet pas en question les efforts qui devront encore être consentis par les villes moyennes dont Mende fait partie. Il attend à ce titre, avec impatience, les 750 millions d'euros promis par le Gouvernement pour accompagner « l'après crise » et espère qu'ils seront reconduits en 2021. Il souhaite également voir sur le territoire les retombées du milliard d'euros supplémentaires attribués à la DSIL par l'intermédiaire des régions.

Il considère qu'il est de son devoir, en tant qu' élu municipal, de faire preuve d'optimisme et de regarder l'avenir avec sérénité, tout en restant objectif.

Monsieur Jérém y BRINGER, regrette que des constructions soient réalisées sur des communes limitrophes à ceux de Mende, selon lui en raison d'une Taxe sur le Foncier Bâti trop élevée (33 % en 2017) sur la commune, et ce malgré une baisse depuis 2 ans. A titre de comparaison, il évoque les taux de fiscalité à Privas, inférieurs à ceux de la commune de Mende. Il interpelle Monsieur le Maire sur les mesures qu'il envisage d'entreprendre à ce sujet.

Monsieur le Maire rappelle la baisse consécutive, pendant deux ans, de la fiscalité sur la commune et souligne son caractère exceptionnel pour une commune avec des charges de centralité.

Il précise qu'en matière de fiscalité, sur le territoire, il convient de la considérer dans son intégralité : la taxe foncière ainsi que la taxe d'habitation.

Il convient qu'en raison de bases historiquement faibles (fin des années 1960), le taux de taxe foncière sur Mende est élevé, mais tend vers une baisse tandis que le taux de la taxe d'habitation est bas.

Il ajoute que les taux de Privas ne sont pas comparables à ceux de Mende en ce que les charges de centralité en Ardèche sont effectivement supportées par la ville d'Aubenas et non celle de Privas.

En réponse à **Madame Fabienne HIERLE**, qui souhaite connaître les garanties dont dispose la Ville face aux incertitudes d'occupation pérenne de la Cité Administrative par les services de l'Etat, **Monsieur le Maire** indique qu'un échange constant a lieu avec les services de l'Etat et du Département en vue de conserver ces services dans les locaux. Il ajoute que

Madame la Préfète et Monsieur le Directeur Départemental des Finances Publiques sont conscients du trouble financier et économique que causerait le départ de la Cité Administrative de ces services. Il invite le conseil municipal à rester raisonnablement optimiste en la matière, eu égard à la position respective de la Présidente du Département de la Lozère et la Directrice des Finances Publiques. en profite pour remercier Monsieur le Sénateur Alain BERTRAND pour le rôle majeur qu'il a joué dans ce dossier.

Madame Emmanuelle SOULIER regrette que les recommandations de la CRC ne portent que sur la forme qui ne pose pas de problème, selon elle, mais pas sur le fond, à savoir le manque de vision prospective. Concernant les budgets eau et assainissement : le rapport de la CRC indique que la trésorerie du budget communal était dépendant de la contribution de ces budgets annexes. Or la compétence vient d'être transférée à l'EPCI. Certes, les excédents de trésorerie ont été conservés pour partie, mais il sera impossible, selon elle, de les reconstituer dans le futur par le biais de ces budget annexes et les mendois seront en outre contraints de contribuer à nouveau à la Communauté de Communes.

Monsieur le Maire explique qu'il s'agit de faire avancer les dossiers et de faire preuve de pragmatisme : les Mendois font confiance à l'équipe municipale malgré l'exagération et le dénigrement répandus par l'équipe Mende Avenirs 2020 et l'absence d'observations sur la santé financière de la Chambre Régionale des Comptes.

Monsieur Karim ABED fait remarquer que la durée légale du travail n'est pas respectée, ce qui, multiplié par l'effectif total de la commune, donne un volume de 4710 heures par an. Chaque année, ces 4710 heures devraient être effectuées et ne le sont pas. Il indique que la loi de régularisation date, selon lui, d'août 2004 ; il s'estime choqué, en tant que Mendois et agent de l'Etat que les agents n'effectuent pas le volume horaire qu'ils devraient réaliser. Il s'interroge sur l'opinion qu'auraient les salariés du secteur privé quant à cet état de fait.

En réponse, **Monsieur le Maire**, explique que ces quatre jours correspondent historiquement à des jours accolés à des jours fériés pris alternativement par les services et au lundi de la Fête de Mende.

La moyenne du temps de travail pour les collectivités en France est de 1507 heures. Il considère que la mairie de Mende, avec un volume de 1577 heures, se situe dans la

fourchette haute. Il rappelle que les agents de la collectivité sont dans l'immense majorité (80 %) des catégories C, dont la rémunération est faible. Il considère donc qu'il s'agit d'une compensation légitime, fruit de concessions au fil du temps ; Il ajoute s'interroger sur la pertinence de cette mesure dont il lui paraît difficile de mesurer l'exact impact, dans ses effets comme dans la durée.

Monsieur Jean-François BERENGUEL s'insurge quant à lui contre ces propos qu'il estime diffamatoires : il s'agit, selon lui, « d'une politique populiste, d'insultes du personnel communal qui travaille bien plus que les heures légales ». Il considère que les agents des services municipaux effectuent leur volume horaire et ne méritent pas ces propos.

Pour conclure, Monsieur le Maire remercie le travail d'analyse qui a été mené par la Chambre Régionale des Comptes.

Plus personne ne demandant la parole, le débat est clos par Monsieur le Maire et le Conseil Municipal prend acte de la tenue de ce débat.

Publié le ...7 JUIL. 2020
Le Maire,



Pour extrait conforme,
Mende, le 5 juin 2020
Le Maire
Laurent SUAU



Accusé de réception en préfecture
048-214800955-20200604-18547-DE
Date de télétransmission : 07/07/2020
Date de réception préfecture : 07/07/2020



Mende, le - 5 DEC. 2019

Le Maire de Mende

à

Monsieur André PEZZIARDI

Président de la Chambre Régionale des
Comptes Occitanie
500 Avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 Montpellier cedex 2

Objet : Réponse à votre courrier du 26 novembre 2019

N/Réf : 0212/HA/MCM/N° 229.19

V/Réf : GR/19/2207

Monsieur le Président,

Par courrier LRAR du 26 novembre, reçu le 27 novembre 2019 en Mairie de Mende, vous me demandiez, en application de l'article R.243-14 du code des juridictions financières de vous faire connaître la date du prochain Conseil Municipal.

Le prochain Conseil Municipal de la Ville de Mende se déroulera le jeudi 12 décembre 2019 à 17h30 en la salle Henri Bourrillon. Néanmoins, conformément à l'article R.241-18-1 du Code précité qui stipule que la procédure prévue à l'article R.241-18 (communication du Rapport d'Observations Définitives et des réponses reçues) est « suspendue à compter du premier jour du troisième mois précédent le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée ... », soit en ce qui nous concerne, à compter du 1^{er} décembre 2019, ce sera donc le Conseil Municipal suivant l'élection du nouveau Maire de Mende, consécutive aux élections municipales de mars 2020 qui examinera ce Rapport d'Observations Définitives et les réponses reçues.

Je ne manquerai pas de vous tenir informé de la date de ce Conseil Municipal et de vous en communiquer l'ordre du jour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Très cordialement

Laurent SUAU

Maire de Mende.



Chambre régionale
des comptes

Occitanie



ARRIVEE MAIRIE DE MENDE, le			
28 NOV 2019			
	A	N°	A
M. LE MAIRE	X	ADJOINTS :	
CABINET			
SEC. ELUS		RESER. SALLES	
DGS		SCE POPULATION	
DRH		DST	
FINANCES		URBANISME	
INFORMAT.		COM	
CIA5			

Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le 26 NOV. 2019

Réf. : GR / 19 / 2207

*Faire enregistrer
27/11/19*

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Mende.

Il est accompagné des réponses reçues à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et les réponses jointes à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport et les réponses jointes peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

André PEZZIARDI

Monsieur Laurent SUAU
Maire de Mende
HÔTEL DE VILLE
Place Charles de Gaulle
48000 MENDE



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

**COMMUNE DE MENDE
(Lozère)**

Exercices 2012 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
1. UNE VILLE PORTÉE PAR SON RÔLE DE CAPITALE LOCALE MAIS QUI PRÉSENTE DES FRAGILITÉS	8
1.1. La capitale d'un territoire très rural, mal désenclavé.....	8
1.1.1. Les contraintes naturelles du site.....	8
1.1.2. Une zone qui reste enclavée.....	9
1.2. Une population qui diminue mais reste plus jeune que celle des territoires avoisinants	10
1.3. Un recul de l'emploi depuis 2008 mais une situation sociale préservée	11
1.4. Une offre d'habitat qui s'étend en périphérie	13
1.5. Des services s'adressant à tout un bassin de vie.....	14
1.5.1. Des services publics très présents pour des raisons d'aménagement du territoire.....	14
1.5.2. Une offre de services culturels et sportifs développée.....	16
1.5.3. Un secteur commercial peu dynamique.....	17
1.5.4. Un accès aux services cependant difficile pour le territoire	19
2. UNE VILLE BIEN ACCOMPAGNÉE PAR UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE AU PÉRIMÈTRE NÉANMOINS LIMITÉ. 20	
2.1. Une commune au centre de sa communauté de communes	20
2.2. Le transfert d'une partie des compétences essentielles pour le développement du territoire	21
2.3. Une commune-centre dont le poids financier est prépondérant	22
2.4. Une mutualisation récente entre commune, établissement public de coopération intercommunale et centre intercommunal d'action sociale	23
3. UNE COMMUNE DISPOSANT DE PEU DE MARGES DE MANŒUVRES FINANCIÈRES	25
3.1. Une qualité de l'information financière à améliorer dans certains domaines	25
3.1.1. Des rapports d'orientation budgétaire à étoffer	25
3.1.2. La fiabilité des prévisions budgétaires.....	25
3.1.3. Les provisions.....	26
3.1.4. L'état de l'actif et l'inventaire physique	27
3.1.5. Les immobilisations en cours et les amortissements	27
3.2. Un cycle de fonctionnement préservé.....	28
3.2.1. Des produits de gestion qui se maintiennent grâce à l'augmentation des produits fiscaux.....	29
3.2.2. Les charges de gestion	33
3.2.3. Une capacité d'autofinancement brute sauvegardée mais dont le niveau est insuffisant au regard de la politique d'investissement menée	37
3.3. La politique d'investissement.....	40
3.3.1. Des dépenses d'investissement conséquentes.....	40
3.3.2. Un accroissement sensible de la dette.....	42
3.4. Une structure bilancielle déséquilibrée.....	43

3.4.1.	Un fonds de roulement net global négatif depuis 2014	43
3.4.2.	Un besoin en fonds de roulement fortement dépendant des budgets annexes.....	44
3.4.3.	Une trésorerie sous tension.....	45
3.5.	Une forte exposition de la commune aux budgets annexes.....	46
3.5.1.	Les budgets « eau » et « assainissement » : une ressource à l'avenir incertain.....	46
3.5.2.	Le budget « cité administrative » : une illustration des contraintes et incertitudes pesant sur la commune	49
4.	UNE COMMUNE BÉNÉFICIAIRE DE SOUTIENS FINANCIERS IMPORTANTS MAIS QUI AURAIT BESOIN D'APPUIS POUR DÉFINIR UNE STRATÉGIE	50
4.1.	De nombreux dispositifs de soutien.....	50
4.1.1.	Des taux de subventions très élevés.....	50
4.1.2.	Des soutiens déterminants pour la réalisation des projets de la commune..	52
4.1.3.	Une situation géographique propice au bénéfice de nombreux dispositifs..	54
4.2.	Un engagement pour l'attractivité de Mende, en lien avec sa communauté de communes.....	62
4.2.1.	Une coordination étroite entre la ville-centre et son établissement public de coopération intercommunale.....	62
4.2.2.	Des interventions sur tous les leviers d'attractivité	62
4.3.	Des handicaps pour répondre à ces défis, du fait de la taille de la commune.....	63
4.3.1.	Une ingénierie de financement non intégrée dans une stratégie globale.....	64
4.3.2.	Un pilotage des actions insuffisamment structuré	66
4.3.3.	Une absence de dispositif d'évaluation.....	67
5.	DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES TRÈS CONTRAINTES	68
	ANNEXES.....	71
	GLOSSAIRE.....	90
	Réponses aux observations définitives.....	91

SYNTHÈSE

Le contrôle de la commune de Mende pour les exercices 2012 et suivants a été conduit dans le cadre d'une enquête sur les villes moyennes d'Occitanie.

Membre de la communauté de communes Cœur de Lozère (CCCL) dont elle représente 79 % de la population, la préfecture de Mende remplit des fonctions de centralité pour son territoire, en termes d'emplois, de services et d'équipements collectifs.

Cette commune de près de 13 000 habitants demeure enclavée et son développement est contraint par des facteurs géographiques et hydrologiques. Depuis 2006, sa population a diminué plus rapidement que celle de son aire urbaine. Toutefois, elle est plus jeune, du fait de la présence d'étudiants. L'emploi, qui se concentre à 83,4 % dans la sphère présentielle, a reculé après la crise de 2008. Toutefois, la situation sociale reste favorable : le taux de chômage est le plus faible de la région (5,9 % en 2018) et le taux de pauvreté est moins élevé que celui des villes moyennes françaises (12,3 % contre 21,2 %). L'habitat s'est étendu en périphérie mais la vacance de logements a augmenté, particulièrement en centre-ville. La ville dispose d'un large panel de services et leur maintien semble d'autant plus indispensable que les populations de son bassin de vie se caractérisent par un éloignement des services de proximité.

Pour des raisons d'aménagement du territoire, Mende bénéficie d'un taux d'administration élevé et de nombreux dispositifs d'accompagnement. Elle a mis en place, en coordination avec la CCCL, des actions portant sur ses leviers d'attractivité (activité, emploi, habitat, services...) et a cherché, à travers une politique volontariste d'investissement et de travaux, à soutenir l'économie locale et l'emploi.

Toutefois, l'absence de stratégie formalisée s'appuyant sur un diagnostic préalable complet peut la conduire à la réalisation de projets non soutenables financièrement dans la durée, en dépit de taux de subventionnement élevés, comme le montre l'exemple de l'espace événements Georges Frêche.

La commune dispose de peu de marges de manœuvre financières. La diminution des dotations de l'État et de la fiscalité reversée a été notamment compensée par une hausse des taux des taxes. Si l'évolution des charges de gestion a été maîtrisée depuis 2016, le niveau de la capacité d'autofinancement brute est limité (inférieur à 15 % des produits de gestion). La commune a toutefois mené une politique d'investissement conséquente, soutenue par des subventions importantes et un recours massif à l'emprunt en début de période. Les emplois se révèlent néanmoins structurellement supérieurs aux ressources stables et le fonds de roulement net global était fortement négatif fin 2017 (- 1,9 M€ en 2017) ; il s'établissait encore à - 0,5 M€ fin 2018. La trésorerie de fin d'exercice était fortement dépendante de la contribution des budgets annexes des services d'eau et d'assainissement, transférés à la communauté de communes au 1^{er} janvier 2019. La réouverture envisagée du musée du Gévaudan, pèsera lourdement sur son budget, en fonctionnement comme en investissement.

RECOMMANDATIONS

1. Se rapprocher de l'établissement public de coopération intercommunale pour mettre en place une organisation mutualisée respectant les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
2. Satisfaire aux obligations réglementaires (article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales) en matière de provisions obligatoires, en évaluant les risques financiers et en inscrivant au budget les crédits correspondants. *Non mise en œuvre.*
3. Établir un inventaire physique des biens. *Non mise en œuvre.*
4. Respecter la durée légale du travail fixée à 1 607 heures par an. *Non mise en œuvre.*
5. Adopter une stratégie de développement à l'échelle de la commune qui couvre tous les domaines de son attractivité. *Non mise en œuvre.*
6. Confier le pilotage des programmes de développement et d'attractivité à un seul cadre, placé à un niveau hiérarchique suffisant pour faire de lui l'unique coordinateur et l'interlocuteur de tous les intervenants. *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 Mende a été ouvert le 5 septembre 2018 par lettre de la vice-présidente adressée à M. Laurent Suau, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 5 septembre 2018 à M. Alain Bertrand, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} février 2019.

Lors de sa séance du 12 mars 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Laurent Suau. M. Alain Bertrand, 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 3 octobre 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre dédiée aux villes moyennes. La chambre a établi un référentiel des villes moyennes d'Occitanie selon des critères démographiques, géographiques et administratifs pondérés. Son échantillon comprend en premier lieu les pôles urbains de 20 000 à 100 000 habitants, situés hors des périmètres métropolitains, soit 14 villes. Les communes appartenant à une couronne de grande aire urbaine sont donc exclues. Dix villes supplémentaires ont été retenues, correspondant à un seuil de population de 15 000 habitants pondéré en fonction de la distance à la ville de plus de 20 000 habitants la plus proche afin de tenir compte des effets d'éloignement.

1. UNE VILLE PORTÉE PAR SON RÔLE DE CAPITALE LOCALE MAIS QUI PRÉSENTE DES FRAGILITÉS

1.1. La capitale d'un territoire très rural, mal désenclavé

Mende est le chef-lieu d'un département, la Lozère, qui est très rural et peu peuplé (76 422 habitants en 2016¹) avec une densité estimée par l'Insee à 14,8 habitants par km² et une altitude moyenne supérieure à 1 000 m. Elle a été classée « ville d'art et d'histoire » et reconnue comme une des portes des Causses et Cévennes qui ont été inscrites sur la liste du patrimoine mondial par l'Unesco².

Située au centre de la Lozère, la commune constitue la plus grande concentration d'emplois, de commerces et de services du département. Selon l'Insee, la zone d'emploi³ de la communauté de communes à laquelle Mende appartient s'étend à l'échelle de la Lozère. Sur 176 communes que compte ce département, seule Mende dépasse 10 000 habitants⁴.

Mende est donc un des moteurs du département, du fait de sa position de centralité, de sa situation économique et des activités mises en œuvre au niveau culturel et sportif.

1.1.1. Les contraintes naturelles du site

Le développement de Mende est contraint par l'hydrographie (du fait des crues du Lot, comme en 1994 et 2003) et par sa topographie, avec des risques d'éboulement et de glissement de terrains dans certaines zones.

La ville est en effet située dans une cuvette naturelle parcourue par le Lot. Elle est entourée de causses, avec des coteaux importants. Les quartiers historiques, autour de la cathédrale, structurent le centre ancien. Les extensions de la ville se sont réalisées sur les versants nord et sud des causses environnants.

¹ Selon les dernières données disponibles communiquées par l'Insee, fin 2018.

² En 2011, quand les Causses et les Cévennes ont été inscrits sur la liste du patrimoine mondial par l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) en tant qu'exemple de paysage culturel de l'agropastoralisme méditerranéen, Mende a été reconnue « ville porte » de ce territoire, avec Millau, Alès, Ganges et Lodève.

³ Une zone d'emploi, telle que définie par l'Insee, est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

⁴ Sa population, estimée par l'Insee en 2016, était de 12 735 habitants.

1.1.2. Une zone qui reste enclavée

Mende est située entre Clermont-Ferrand et Montpellier (A75) et sur l'axe Lyon-Saint-Etienne-Toulouse (RN88). Toutefois, elle n'est pas à proximité immédiate de l'autoroute A75 (qui se rejoint en 20 minutes environ). Les temps de trajet pour relier les métropoles sont importants (2h15 pour Montpellier et Clermont-Ferrand et 3h15 pour Toulouse). Les durées des transports routiers sont également élevées au sein du département, du fait de barrières physiques dont le franchissement est malaisé.

La ville de Mende ne dispose pas d'aéroport. Une navette à destination de celui du Puy-en-Velay (situé à 90 km de la ville) permet de se rendre à Paris en trois heures (deux fois par jour).

En matière de liaisons ferroviaires, Mende est située sur une petite ligne, en décrochage par rapport à l'axe Nîmes-Clermont-Ferrand, qui passe par La Bastide-Saint-Laurent-les-Bains, et par rapport à l'axe Montpellier-Clermont-Ferrand, qui passe au Monastier.

Moins de dix trains express régionaux (TER) passent chaque jour dans la gare de Mende (hors été)⁵. Ils sont complétés par des liaisons en autocar en direction de Saint-Chély d'Apcher, sauf les fins de semaine et jours fériés, Marvejols et Clermont-Ferrand (trois allers par jour et trois retours sauf les fins de semaine et jours fériés où une seule liaison est assurée) et du Puy-en-Velay (un aller et un retour par jour). Les données de comptage montrent que la fréquentation des lignes ferroviaires qui desservent la ville est faible⁶. La convention TER Occitanie signée en 2018 ne prévoit pas d'évolution significative pour ces dessertes.

Le réseau ferré est dans un état qui impose des limitations de vitesse⁷. Deux tronçons assurant la desserte ferroviaire de Mende sont classés par SNCF Réseau⁸ au deuxième et troisième rangs de la région Occitanie en besoin d'investissement sur la période 2019-2021 (le Monastier-Mende et Mende-La Bastide). Leur pérennité n'est pas assurée à moyen terme dans un contexte de désengagement de SNCF Réseau du financement de ce type de lignes.

En matière numérique, le raccordement de la commune est assuré par l'opérateur historique, Orange, à la suite de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement lancé par le Gouvernement en janvier 2011 en vue de recueillir les intentions d'investissement des opérateurs en matière de déploiements de réseaux de boucle locale à très haut débit⁹ en dehors des zones très denses¹⁰. Ce déploiement a été engagé en début d'année 2017.

⁵ Ils rallient Narbonne, Nîmes ou Marvejols.

⁶ L'enquête « Brulé, Ville et associé » d'octobre 2017, par exemple, montre que le taux de remplissage (ratio rapportant le nombre de passagers comptés au nombre de places assises dans le TER) était de 6 % sur le TER n° 878981 (départ à 7h de Marvejols et arrivée à 7h47 à Mende). À titre d'exemple, le jour du comptage, cinq passagers seulement sont descendus en gare de Mende. Le même TER circulant en sens inverse (Mende/Marvejols) entre 17h30 et 18h17 avait un taux de remplissage un peu plus élevé, de l'ordre de 13 % jusqu'à la gare de Chanac. 13 personnes sont alors montées dans ce TER en gare de Mende.

⁷ Entre la Bastide Saint-Laurent et Mende, une partie importante du trajet connaît des limitations permanentes de vitesse entre 30 et 60 km/h. Si les investissements ne sont pas réalisés, il existe un risque de suspension des circulations en 2025 après Mende. Entre le Monastier et Mende, si des investissements ne sont pas réalisés, SNCF Réseau prévoit des limitations de vitesse entre 30 et 60 km/h en 2025.

⁸ SNCF réseau, *Synthèse des revues d'axes et de dessertes voyageurs locales* (UIC 7 à 9), juillet 2018. Cf. le graphique reproduit en annexe 2.

⁹ Une boucle locale à très haut débit relie le domicile de l'abonné à un point de mutualisation et offre ainsi à l'abonné des débits de 100 Mbit/s. Elle est compatible, à plus long terme, avec des débits dix fois supérieurs (de l'ordre de 1 Gbit/s).

¹⁰ Ces zones ont été définies par la décision n° 2009-1106 de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes du 22 décembre 2009.

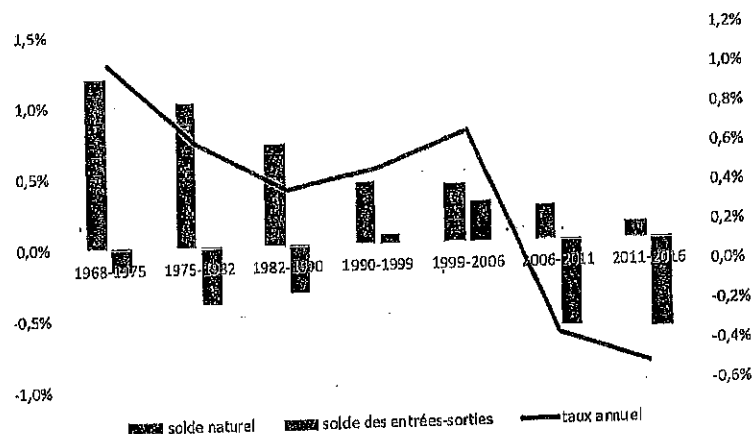
Au 30 septembre 2018, selon l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes, 2 479 locaux (soit environ 29 % de ceux qui sont éligibles) étaient raccordés au réseau fibre très haut débit. D'après les éléments transmis par la commune, 90 % de la commune devrait bénéficier de la FTTH¹¹ fin 2020.

1.2. Une population qui diminue mais reste plus jeune que celle des territoires avoisinants

Tandis que la région Occitanie gagnait des habitants (+ 0,8 % par an entre 2011 et 2016, sous l'effet principalement du solde migratoire), le département de la Lozère a connu une baisse de sa population de 0,2 % par an sur la même période¹², à l'inverse des années précédentes (la population augmentait en effet de 0,1 % par an entre 2006 et 2011).

Cette inversion de tendance se retrouve à Mende : alors que sa population a cru de 27,4 % entre 1968 et 2006, elle a ensuite diminué de 4,2 % depuis cette date. Cette évolution s'explique par le fait que le solde migratoire est devenu négatif et ne parvient pas à être compensé par le solde naturel, qui diminue tout au long de la période.

graphique 1 : Déterminants des variations de la population de Mende entre 2006 et 2016



Source : CRC d'après données Insee

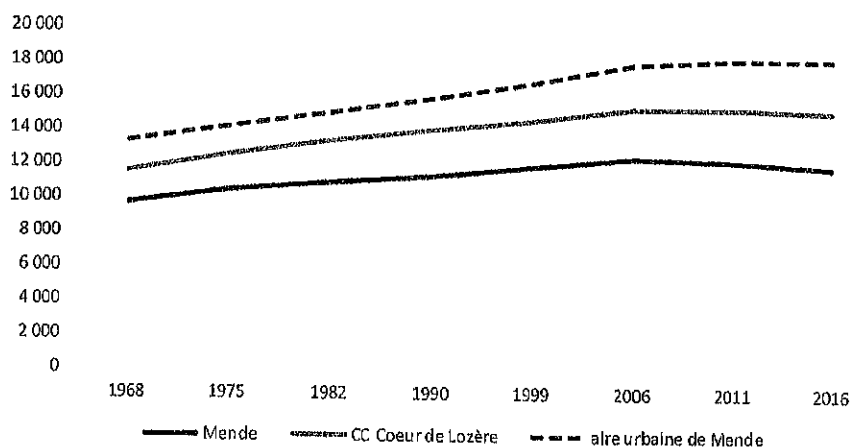
L'évolution démographique observée au niveau de la commune de Mende après 2006 diffère de celle de la communauté de communes¹³ et de l'aire urbaine¹⁴ mendoise (qui s'étend sur 15 communes selon l'Insee) : leurs populations ont en effet augmenté un peu plus vite que celle de la ville-centre sur la période 1968-2006 (+ 32,7 % et + 34,7 % respectivement) mais, à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), le nombre d'habitants a ensuite diminué moins fortement que celui de Mende (- 1,1 % depuis 2006) tandis qu'au niveau de l'aire urbaine, il continuait à croître (+ 1,6 %).

Ces territoires extérieurs à la commune offrent en effet des terrains moins chers, avec une fiscalité moins lourde¹⁵ et répondent ainsi au souhait d'une partie de la population de disposer

¹¹ Le réseau FTTH (de l'anglais *fiber to the home* - fibre optique jusqu'au domicile) permet l'accès à internet à très haut débit.
¹² Source : Flash Occitanie - France métropolitaine : des dynamiques démographiques opposées, n° 75. Insee, Décembre 2017.
¹³ Le suivi de l'évolution de la population est effectué à périmètre constant, en prenant pour référence le périmètre actuel de la communauté de communes (sept communes).
¹⁴ Selon l'Insee, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.
¹⁵ Cf. *infra* la partie sur la situation financière de la commune qui expose les écarts de taux de fiscalité.

d'une maison avec un jardin tout en restant à une distance raisonnable en voiture de la ville-centre. Ce constat a conduit la commune à créer des lotissements en périphérie, dans le but de limiter les départs.

graphique 2 : Évolution de la population entre 1968 et 2016



Source : CRC d'après données Insee

La population de Mende est un peu plus jeune que celle de sa zone d'emploi, en raison principalement d'une plus forte proportion d'habitants âgés de 15 à 29 ans (qui représentent 21,3 % de la population de Mende, contre 14,7 % dans sa zone d'emploi) et d'une moindre proportion de personnes de plus de 60 ans (23,3 % à Mende).

Les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) relatives aux mobilités résidentielles montrent que 30 % des nouveaux habitants arrivant à Mende chaque année sont des étudiants, ce qui met en évidence l'importance pour la ville de son offre d'enseignement supérieur.

1.3. Un recul de l'emploi depuis 2008 mais une situation sociale préservée

La commune de Mende concentre 26 % des emplois du département¹⁶. Elle constitue un des principaux moteurs économiques de la Lozère, avec, notamment, la zone industrielle du nord du département, à proximité de Saint-Chély d'Apcher qui accueille des activités industrielles (Arcelor Mittal y emploie près de 200 salariés).

Le nombre d'emplois sur la commune a augmenté de 66,9 % entre 1975 et 2010 avant de diminuer de 3,5 % entre 2010 et 2015, à la suite de la crise de 2008.

Tout au long de la période, on constate également une très forte concentration de l'emploi sur cette commune : cette dernière représentait en effet 96 % des emplois de la communauté de communes en 2015, contre 92 % en 1975¹⁷.

La sphère présentielle, qui regroupe les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la

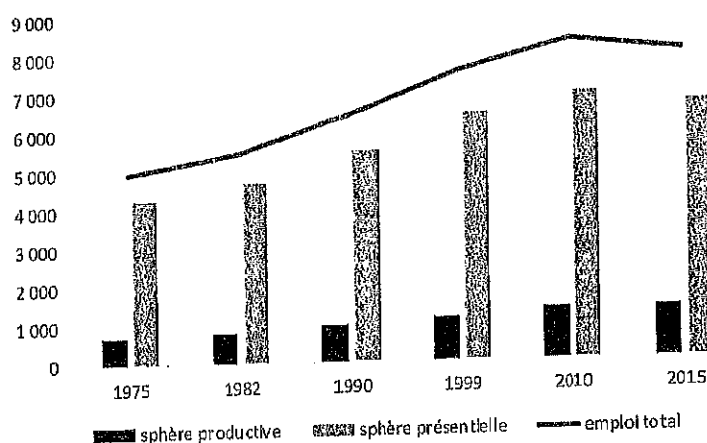
¹⁶ Selon les données de l'Insee pour 2015.

¹⁷ Cette donnée est calculée à périmètre constant, sur les sept communes qui constituent actuellement la communauté de communes Cœur de Lozère.

zone, qu'elles soient résidentes ou touristes, est très largement prépondérante. Elle représente 83,4 % des emplois de la commune.

La sphère productive, constituée des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes, ne concentre donc que 16,6 % des emplois. En revanche, ces activités productives ont augmenté de 91 % entre 1975 et 2010 (en nombre d'emplois). Ce résultat doit cependant être relativisé par le faible nombre d'emplois dans ce secteur dans la commune (1 331 en 2015).

graphique 3 : Évolution de l'emploi dans la commune de Mende



Source : CRC d'après données Insee

Depuis la crise de 2008, l'évolution de l'emploi diffère selon les secteurs d'activité. Il n'a baissé que de 1 % dans la sphère productive entre 2010 et 2015. En revanche, l'emploi a diminué de 4 % dans le secteur présenteiel.

Le taux de chômage est stable, à un niveau très faible : 5,9 % en 2018, contre 10,7 % à l'échelle de la région, selon Pôle emploi¹⁸. Cette situation traduit en partie le fait que le territoire attire peu de nouveaux habitants sans emploi et que les actifs qui ne parviennent pas à trouver une activité n'y restent pas.

La situation économique des habitants de Mende est globalement plus favorable que celle des villes moyennes françaises dans leur ensemble. Ainsi, le taux de ménages imposés est plus élevé à Mende (56,5 % à Mende contre 47,9 %). Le taux de pauvreté¹⁹ est très nettement inférieur (12,3 % contre 21,2 %). La part de familles monoparentales est également plus réduite (7,1 % contre 10,5 %) tandis que la part des diplômés de niveaux IV et plus²⁰ est plus élevée (51,7 % contre 42 %).

La situation économique des Mendois varie cependant en fonction des quartiers de la ville. Ainsi, selon les dernières données disponibles par IRIS²¹ de l'Insee, le taux de pauvreté était de 18,2 % dans le centre-ville (contre 12,3 % à l'échelle communale). Le revenu médian y était 24 % inférieur à celui de l'IRIS le plus favorisé (qui regroupe Le Roussel et Le Causse d'Auge) et le

¹⁸ Pôle emploi, *Diagnostic territorial, bassin d'emploi de Mende*, 2018. Et Direccte, *Taux de chômage localisés*, 3^{ème} trimestre 2018.

¹⁹ Insee et CIAS Cœur de Lozère, *Analyse des besoins sociaux*, mai 2017.

²⁰ Le niveau IV est le baccalauréat.

²¹ Îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS).

premier décile de revenus y était 29 % plus faible. Toutefois, ces écarts sont plus marqués encore pour les quartiers Bellesagne et Fontanilles (qui, selon les données de l'Insee, comptent 61,9 % de logements sociaux) : il est en effet de 30,4 % par rapport à l'IRIS le plus favorisé pour le revenu médian et de 37,9 % pour le niveau du premier décile.

1.4. Une offre d'habitat qui s'étend en périphérie

La commune de Mende comptait 6 712 logements en 2015, selon les dernières données disponibles de l'Insee. Leur nombre a augmenté de 3,6 % depuis 2010, alors que la population de la ville diminuait de 4,1 % sur la même période ; 84,2 % sont des résidences principales.

L'urbanisation s'étend en périphérie de la ville, sur les coteaux des Causses, particulièrement le versant sud, vers le Causse d'Auge. Plusieurs lotissements y ont été créés par la commune et par des investisseurs privés. Les acteurs locaux jugent que les niveaux de commercialisation sont satisfaisants. La commune a d'ailleurs acquis de nouveaux terrains pour créer un lotissement à l'horizon 2020-2021.

L'ordonnateur estime ainsi que la construction de lotissements communaux à des prix maîtrisés a contribué, en répondant aux attentes des habitants, à limiter les départs de populations vers les communes voisines. Cette mesure a contribué, selon lui, à une augmentation de la population de 1,33 %, pour atteindre 12 735 habitants en 2016 (chiffres Insee du 28 décembre 2018).

En 2015, 8,7 % des logements étaient vacants dans la commune, selon l'Insee. Ce taux est comparable à celui qui est observé à l'échelle de la communauté de communes (8,8 %). Il a cru de 3,8 points entre 1999 et 2015. Cette augmentation représente un tiers des nouveaux logements construits.

Le cœur de ville est riche en bâtiments anciens, autour de la cathédrale. Mende est classée en site patrimonial remarquable et fait également partie d'un pays d'art et d'histoire (« Mende et Lot en Gévaudan »). Ce patrimoine est emblématique de la ville. Toutefois, son entretien, sa mise en valeur et sa mise en concordance avec les besoins actuels en matière d'habitat sont contraints par des prescriptions architecturales. Ces dernières portent d'ailleurs sur une part importante de la ville : 80 % de son territoire est en co-visibilité avec la cathédrale et se voit, par conséquent, soumis à des prescriptions.

Le centre-ville présente d'autres handicaps qui limitent son attractivité, notamment des logements mal isolés, aux espaces restreints, peu de parkings et un ensoleillement limité par rapport aux quartiers situés sur les coteaux, qui sont plus recherchés. Les données de l'Insee détaillées par quartier (IRIS) montrent que le centre-ville, qui représente 26 % des logements de la commune est le quartier qui connaît le taux de vacance le plus élevé : 18,3 % (contre 6,5 % dans l'IRIS du Roussel et du Causse d'Auge). C'est également le quartier qui compte la plus faible proportion de ménages installés depuis plus de dix ans.

En raison de sa taille, Mende n'est pas soumise à l'obligation de disposer de 25 % de logements locatifs sociaux²² dans le parc de résidences principales d'ici 2025. Elle compte 1 204

²² Cette obligation, prévue à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, concerne les communes de plus de 3 500 habitants (et de 1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

logements sociaux²³, ce qui représente 18 % du parc de la commune. En 2017, le nombre d'attributions annuelles représentait 42 % du stock total de demandes en attente. Le secteur locatif social est donc peu tendu et les délais d'attente réduits.

1.5. Des services s'adressant à tout un bassin de vie

Mende joue un rôle important en tant que pôle de services au sein d'un territoire rural.

1.5.1. Des services publics très présents pour des raisons d'aménagement du territoire

Le taux d'administration (nombre de fonctionnaires pour 1 000 habitants) observé dans le département de la Lozère est très nettement supérieur à celui de ses voisins. Les données du ministère de l'action et des comptes publics montrent que cet écart de taux d'administration favorable à la Lozère tient plus aux effectifs de l'État et de la fonction publique hospitalière qu'à ceux des collectivités locales. Le département bénéficie d'une attention particulière des pouvoirs publics, pour des raisons d'aménagement du territoire. En témoigne, par exemple, la mise en œuvre du plan « préfectures nouvelle génération » par le ministère de l'intérieur, qui a pour objectif de supprimer 1 300 emplois au niveau national. La préfecture de la Lozère est l'une des rares à avoir bénéficié d'une augmentation de son plafond d'emplois (de cinq postes) dans le cadre de cette réforme.

Selon les données de l'Insee, 48,5 % des emplois mendois relevaient de l'administration publique, l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale, en 2014.

1.5.1.1. Services d'administration générale

En tant que chef-lieu de département, Mende accueille de nombreuses administrations de l'État (services de la préfecture, direction départementale du territoire, direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), direction académique des services de l'éducation nationale, unité départementale de l'architecture et du patrimoine, tribunal de grande instance, maison d'arrêt...) et de ses opérateurs (office national des forêts, office national des anciens combattants et des victimes de guerre – ONAC-VG, etc.). C'est également à Mende que sont installés les services du département et de la communauté de communes Cœur de Lozère (CCCL).

Mende accueille également la caisse commune de sécurité sociale de Lozère qui compte 234 agents. Elle regroupe les organismes locaux du régime général de la sécurité sociale (CPAM, CAF, Urssaf)²⁴ et assure une grande diversité de missions en matière sanitaire et sociale²⁵.

Cette organisation multi branches est unique en France. Elle traduit la volonté de maintenir et de développer le service public de proximité dans un département rural éloigné des grands centres urbains.

²³ Selon les données de l'agence départementale d'information sur le logement de la Lozère.

²⁴ Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), caisse d'allocations familiales (CAF), union de recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

²⁵ Gestion de la couverture maladie universelle et revenu de solidarité active, versement des prestations, accompagnement des familles, soutien à la création de places en crèche, lutte contre le travail illégal, accompagnement social de la caisse d'assurance retraite et de santé au travail, service médical, accueil Sécurité sociale des indépendants etc.

1.5.1.2. Services de santé

Mende constitue également un pôle de services pour son territoire en matière de santé²⁶, tant au niveau hospitalier qu'en médecine de ville.

L'hôpital Lozère compte, selon la fédération hospitalière de France, 514 lits²⁷ en 2018, répartis sur plusieurs sites (Mende, Marvejols et Rieutort-de-Randon). Sur la commune de Mende, il regroupe un centre hospitalier de 322 lits (dont 209 en médecine, chirurgie et obstétrique (MCO), une unité de soins de longue durée (30 places) et un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de 70 places. Le centre hospitalier propose une offre de soins de proximité. Des transferts sont assurés par hélicoptère vers des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montpellier et Clermont-Ferrand pour les patients dont l'état de santé le nécessite. Des dispositifs de télémédecine ont également été mis en place avec le CHU montpelliérain.

Les données transmises par l'agence régionale de santé (ARS) montrent une diminution du nombre de places et de séjours MCO (hors séances) depuis 2013 alors que la population du bassin de vie a augmenté. Elles traduisent un développement de l'activité ambulatoire.

La commune compte également un autre EHPAD de 73 lits, avec une unité Alzheimer de six lits et un pôle d'activité et de soins adaptés de 12 lits, ainsi que des possibilités d'hébergement temporaire (cinq lits) et d'accueil de jour (six lits). L'ARS comptabilise au total quatre EHPAD dans le bassin de santé de Mende en 2018 et quatre services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), dont deux sur la commune, ce qui représentent au total 350 places. Si la capacité des EHPAD est restée stable, celle des SSIAD a cru de 11 % depuis 2013 pour répondre aux besoins d'une population vieillissante.

La densité de médecins généralistes libéraux est estimée à 80,4 pour 10 000 habitants dans le bassin de vie de Mende par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) du ministère de la santé. Elle est inférieure à la moyenne nationale (83,9).

L'adéquation de l'offre médicale peut être approchée plus finement par avec l'accessibilité potentielle localisée²⁸. Cet indicateur était de 4,4 à Mende en 2017 selon la DRESS. Il dépassait donc la moyenne française (4,1).

1.5.1.3. Enseignement primaire, secondaire et supérieur

La commune estime que 5 000 enfants et jeunes fréquentent ses établissements scolaires et universitaires. La ville compte deux collèges, trois lycées, un centre de formation des apprentis et un GRETA²⁹. Mende a également un institut de formation en soins infirmiers. La ville accueille aussi une antenne de l'université de Perpignan qui permet d'obtenir plusieurs types de diplômes (licence en administration des collectivités territoriales, communication numérique, master en

²⁶ Le bassin de santé comptait 19 612 habitants en 2014 selon l'ARS. La commune de Mende représentait 59,4 % de sa population.

²⁷ En septembre 2018 selon la fédération hospitalière de France.

²⁸ Cet indicateur tient compte du niveau d'activité des médecins pour mesurer l'offre et du taux de recours différencié par âge des habitants pour mesurer la demande. Il est calculé au niveau de chaque commune mais il prend également en compte l'offre de médecins et la demande des communes environnantes. Il a été mis au point par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé (DRESS) et l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé.

²⁹ Les groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA) mutualisent leurs compétences et leurs moyens (équipements et personnel) pour proposer des formations continues aux adultes. Il est possible d'y préparer un diplôme (du certificat d'aptitude professionnelle au brevet de technicien supérieur) ou d'y suivre des modules de formation.

tourisme) et une faculté d'éducation. Le développement de filières d'enseignement supérieur est recherché et encouragé par la commune. Elle est notamment à l'origine de l'ouverture, en 2018, d'une licence pluridisciplinaire de la faculté d'éducation de Montpellier orientée vers les métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation qui propose aux étudiants (111 au total) un parcours de formation jusqu'au concours de professeur des écoles³⁰.

La présence de formations d'enseignement supérieur est très favorable pour la ville et son bassin de vie. Elle permet en effet à des jeunes de continuer leurs études sans qu'il leur soit nécessaire de déménager vers une métropole régionale, avec des frais de transport et de loyer plus élevés. Elle soutient aussi directement, par sa consommation, l'économie présente de la commune et son marché locatif. Néanmoins, la contribution de ces formations au développement de filières d'activité au niveau local est difficile à évaluer. Il n'est pas non plus possible de déterminer si elles débouchent sur des emplois locaux.

1.5.2. Une offre de services culturels et sportifs développée

La ville dispose d'équipements culturels dont le bénéfice dépasse largement sa population (théâtre, cinéma, bibliothèque, centre multimédia, école de musique, salles d'exposition...). Elle organise de nombreuses manifestations.

Mende s'est également dotée de nombreux équipements sportifs au regard de sa population (piscine, base à canoë-kayak, dojo, cours de tennis, terrains de football et de rugby, circuits de randonnée et de VTT, skatepark, piste de BMX, centre équestre, mur d'escalade, boulodrome, etc.). Elle accueille aussi des manifestations sportives, parfois de portée nationale ou internationale (semi-marathon Marvejols-Mende, course d'enduro Trèfle lozérien, courses cycliste Tour du Gévaudan, Supra national de pétanque...).

³⁰ La ville verse à l'université une participation forfaitaire de 5 000 € pour l'année 2018, puis 1 500 € par an, assortis d'une subvention de 130 € par étudiant au cours des trois prochaines années, pour un coût total estimé à 20 000 € par an.

encadré 1 : Coût d'accueil d'étapes du Tour de France

Le Tour de France a fait régulièrement étape à Mende (en 1995, 2005, 2015 et 2018). En 2015, la commune a été sélectionnée en tant que « ville étape », avec l'organisation d'une arrivée et d'un départ d'étape. En 2018, elle a accueilli une arrivée d'étape.

La ville assume en dépenses la rétribution de la société organisatrice du Tour (211 215 € en 2015 et 145 215 € en 2018), la mise en place de diverses infrastructures d'accueil et de promotion auxquels s'ajoutent des moyens propres engagés pour organiser l'évènement dont l'estimation peut s'avérer plus complexe (charges de personnel notamment).

En recettes, la commune bénéficie de subventions substantielles du département et de la région³¹. L'organisation de l'évènement perçoit également des financements de partenaires privés (qui représentent 49 % des recettes en 2018) en contrepartie de la mise à disposition d'espaces dédiés à leur promotion³². En 2018, la commune a également reçu une participation de 35 000 € de la SEM Sud de France³³.

D'après les bilans financiers transmis par la commune, sa contribution résiduelle peut être estimée à 142 248 € en 2015 et 79 952 € en 2018, soit respectivement 28 % et 22 % des dépenses. Elle doit être mise en regard avec les retombées directes (hôtellerie, restauration, commerce de proximité) et indirectes (tourisme) que la ville peut attendre d'un évènement de cette importance.

Toutefois, le fait que la commune ne dispose pas d'un parc hôtelier important limite les retombées économiques directes et crée des effets d'aubaine en faveur d'autres communes du département, voire de départements voisins.

Concernant la partie touristique et les retombées postérieures au passage du Tour de France, il est à regretter qu'aucune évaluation ne soit disponible. On peut toutefois relever que le comité départemental du tourisme de la Lozère a édité une nouvelle brochure dédiée au vélo au mois de juillet 2018, ce qui semble confirmer que l'accueil du Tour de France peut être un facteur de promotion et d'attractivité pour le territoire.

1.5.3. Un secteur commercial peu dynamique

Selon une étude de marché transmise par la commune, Mende dessert une zone de chalandise principale (mais non exclusive) de 46 500 habitants³⁴. Le marché théorique est estimé à 293 M€, au sein desquels les habitants de la ville ne représentent que 27 % du total ; 52 % seulement des dépenses sont réalisées sur le pôle commercial de Mende (mais ce taux est de 71 % pour les habitants de la commune), 11 % dans les autres pôles de la zone de chalandise (Marvejols, Saint-Chély d'Apcher, Florac...), 17 % par vente à distance et 21 % dans des villes extérieures à la zone (principalement Montpellier, Le Puy en Velay, Rodez, Clermont Ferrand et Millau).

La commune comptait 360 locaux commerciaux au 1^{er} juillet 2017, une densité élevée, au regard du nombre d'habitants, qui s'explique par le fait que la commune dessert une zone de chalandise plus vaste que son territoire. 245 locaux (soit 68 % du total) sont situés en centre-ville. Mais la commune dispose également de plusieurs autres pôles commerciaux, notamment au sein de la zone d'aménagement concerté des Ramilles, qui concentre des moyennes surfaces (300 m²) à proximité du seul hypermarché (dont la surface est passé récemment de 4 800 m² à 6 800 m²).

La communauté de communes a décidé, en 2016, la création d'une nouvelle zone d'aménagement concerté sur la Causse d'Auge destinée à accueillir 25 000 m² de surface commerciale (dont 3 000 m² de grande surface alimentaire et des magasins d'une surface minimum de 300 m²). La réalisation de projet est cependant suspendue, du fait de la saisine de la justice administrative par des requérants s'opposant au projet.

En tout état de cause, le rythme de fréquentation diminue depuis 2012 dans toutes les zones commerciales et de manière plus marquée en centre-ville.

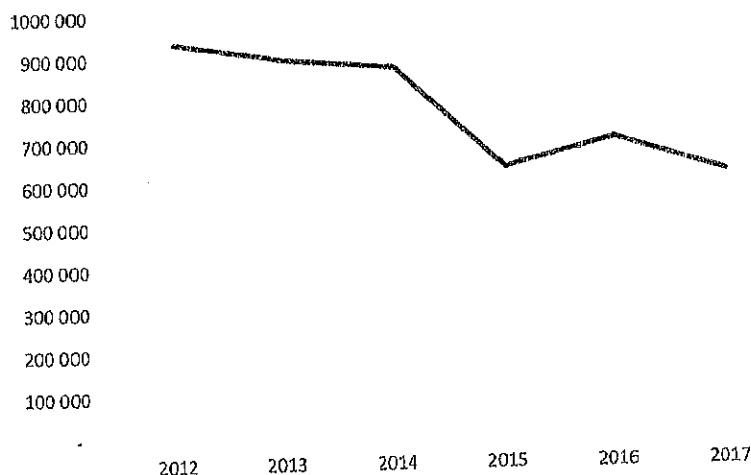
³¹ 125 k€ chacun en 2015, 100 k€ du département et 9 k€ de la région en 2018.

³² 123 k€ pour l'édition 2015 et 141 k€ en 2018 (2 500 à 7 500 € en 2015 et 1 900 à 6 900 € en 2018 selon capacité d'accueil).

³³ La marque « Sud de France » permet d'identifier, sous une image commune, 1 450 entreprises adhérentes et environ 9 500 produits.

³⁴ Source : Pivadis, *Étude du potentiel de développement commercial sur la ville de Mende*, novembre 2017.

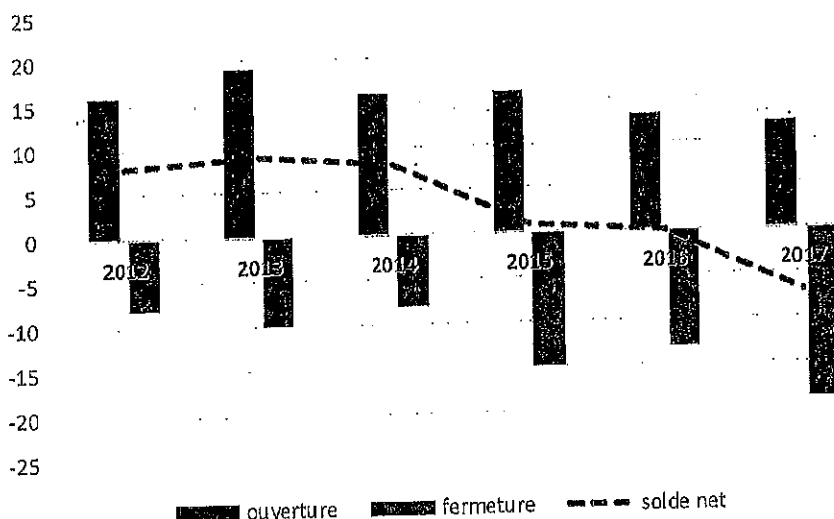
graphique 4 : Évolution de la fréquentation du centre-ville



Source : CRC d'après données de la commune

Selon les données transmises par l'office du commerce, le solde entre créations et fermetures de commerces a diminué sur l'ensemble des zones commerciales de la commune et est devenu négatif en 2017. Le centre-ville concentre 77 % des créations et 81 % des fermetures.

graphique 5 : Ouvertures et fermetures de commerces dans la commune



Source : CRC d'après données de la commune

Les commerces de centre-ville et de périphérie peuvent répondre à des besoins complémentaires. Toutefois, selon l'étude de marché mentionnée précédemment, 35 % des ménages de la zone de chalandise indiquent venir de moins en moins souvent en centre-ville et 7 % ne jamais s'y rendre. Cette étude met également en évidence des taux d'insatisfaction sur les choix, l'accessibilité et le stationnement, les prix et l'animation de ce quartier commercial. À l'inverse, le commerce périphérique bénéficie d'un très bon niveau d'appréciation sur tous les registres.

Certains commerces quittent le centre-ville et s'installent en périphérie où se développe l'urbanisation et pour offrir de meilleurs services (surfaces plus étendues, parkings à proximité).

Ces choix sont perçus comme des signaux négatifs par la profession, d'autant que l'installation de nouveaux commerces en centre-ville est jugée délicate, pour plusieurs raisons :

- la surface des locaux disponibles souvent trop réduite. Les locaux disponibles contigus appartiennent fréquemment à des propriétaires différents, ce qui rend les extensions complexes ;
- le prix des locations est jugé trop élevé par les professionnels : l'office de commerce relève que des loyers sont fixés à 12 € par m² alors qu'ils devraient être à 8 € pour assurer l'équilibre financier des commerces³⁵ ;
- les locaux commerciaux sont souvent vendus ou loués avec un logement à l'étage qui ne dispose pas d'accès à la rue indépendant de la boutique. Cette situation ne correspond cependant plus à la demande des commerçants et renchérit le coût de la location.

Le taux de vacance des locaux commerciaux est donc élevé en centre-ville.

L'ordonnateur a précisé, en réponse, que le solde entre créations et fermetures de commerces est redevenu positif en 2018, sans toutefois fournir de données chiffrées. Il a également expliqué que des mesures étaient envisagées pour soutenir le commerce de centre-ville : révision des grilles tarifaires de stationnement (avec des plages de gratuité étendues et une tarification croissante avec le temps) visant à faciliter l'accès aux commerces et la rotation des véhicules. En outre, la ville envisagerait une baisse de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) pour les commerces d'une surface inférieure à 400 m², en particulier dans le centre ancien.

1.5.4. Un accès aux services cependant difficile pour le territoire

C'est parce que Mende dessert tout un bassin de vie qu'elle assure cette concentration de services. Toutefois, cette offre ne répond pas entièrement aux besoins de son territoire.

En effet, dans son étude de mars 2018, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)³⁶ relevait que toutes les villes moyennes de notre pays assuraient à plus de 80 % des habitants de leurs territoires de vie l'accès aux 12 équipements de la gamme intermédiaire³⁷ en 15 minutes ou moins. Ne faisaient exception que Mende (74,2 %) et Pontarlier (78,6 %).

Des travaux plus récents de l'Insee sur les « bassins de vie vécus » en Occitanie³⁸ confortent cette analyse. Ils montrent que le bassin mendois se caractérise par des difficultés d'accès aux services. Une personne sur quatre y est éloignée des principaux services de proximité. Une sur trois est éloignée de ceux de la gamme intermédiaire. Une personne sur six réside à plus de vingt minutes d'au moins un de cinq services de soins de proximité (médecin généraliste, pharmacie, kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier), contre une sur 100 en moyenne dans la région. Cet éloignement soulève des difficultés particulières pour les populations âgées, qui sont en augmentation.

³⁵ Ces données sont communiquées notamment dans la demande de subvention de la communauté de communes et de la ville de Mende au comité de Massif central dans le cadre du programme « Attractivité des centres-bourgs dans le Massif central ».

³⁶ Source : CGET, *Regard croisés sur les villes moyennes*, mars 2018.

³⁷ L'Insee a défini trois gammes d'équipements et services, en fonction de leur fréquence sur le territoire. La gamme dite de proximité regroupe les équipements les plus fréquents (école élémentaire, boulangerie, etc.), la gamme supérieure les moins fréquents (hôpital, lycée, etc.). La gamme intermédiaire regroupe les équipements dont la fréquence se situe entre ces deux pôles (collèges, supermarchés ou stations-services, etc.). Les trois gammes regroupent 102 équipements, sans tenir compte de leur importance pour la population.

³⁸ Source : Occitanie, *Analyses Insee*, n° 67, janvier 2019.

2. UNE VILLE BIEN ACCOMPAGNÉE PAR UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE AU PÉRIMÈTRE NÉANMOINS LIMITÉ

2.1. Une commune au centre de sa communauté de communes

La commune de Mende est membre de la CCCL créée en 2001³⁹, qui compte sept communes depuis le 1^{er} janvier 2017 : Badaroux, Balsièges, Barjac, Le Born, Mende, Pelouse et Saint-Bauzile.

Cet EPCI associe des territoires urbains (Mende) et ruraux, voire hyper-ruraux (comme Le Born et Pelouse), ou hybrides (comme Badaroux, qui allie des espaces ruraux et une concentration urbaine aux portes de Mende).

La ville-centre est le cœur de cette communauté de communes, dont elle représente une part prépondérante : 79 % de la population sur 17 % de la superficie, avec une densité de 344 habitants par km², contre 19 habitants par km² sur l'ensemble des autres communes.

tableau 1 : Population et superficie des communes de l'établissement public de coopération intercommunale en 2015

Commune	Population	Soit %	Superficie (km ²)	Soit %	Densité (hab./km ²)
Mende	12 568	79,0 %	36,56	17,2 %	344
Badaroux	990	6,2 %	20,72	9,7 %	48
Barjac	765	4,8 %	29,92	14,1 %	26
Saint-Bauzile	663	4,2 %	29,33	13,8 %	23
Balsièges	546	3,4 %	32,88	15,5 %	17
Pelouse	237	1,5 %	32,98	15,5 %	7
Le Born	148	0,9 %	30,21	14,2 %	5
Total	15 917	100,0 %	212,6	100,0 %	75

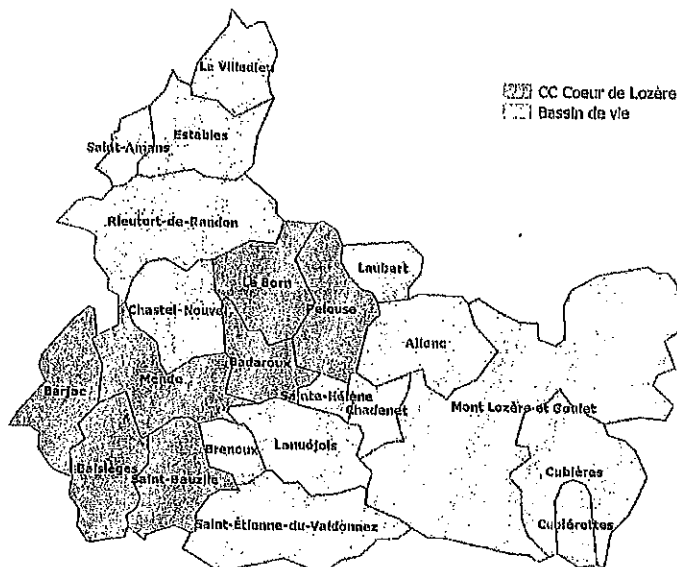
Source : DGCL, BANATIC / Insee, RP (population totale légale en vigueur en 2018 - millésimée 2015)

En application de l'article 33 de la loi NOTR⁴⁰, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devaient revoir la carte des EPCI à fiscalité propre en leur assurant un seuil minimal de population de 15 000 habitants. Toutefois, ce seuil pouvait être adapté dans les zones de montagnes ou à faible densité démographique, comme en Lozère. Le premier critère d'élaboration du SDCI de la Lozère en matière d'EPCI à fiscalité propre a été celui de la population : le périmètre de 19 EPCI à fiscalité propre a ainsi évolué pour atteindre le seuil minimal de 5 000 habitants. La CCCL reste la plus petite communauté de communes du département en superficie (212,6 km²) et en nombre de communes membres. De plus, quatre communes limitrophes à Mende n'en font pas partie et son périmètre est plus limité que le bassin de vie de la ville-centre qui, dans le tracé retenu par l'Insee, compte 22 communes et près de 20 000 habitants.

³⁹ Par l'arrêté n° 101-1956 du 14 décembre 2001.

⁴⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTR ».

carte 1 : Bassin de vie et communauté de communes de Mende



Source : CRC d'après données Insee

Au sein du conseil communautaire, la commune de Mende représente 50 % des délégués. Sa position a d'ailleurs été renforcée en 2017, au moment de l'extension de la communauté de communes de quatre à sept communes.

Le maire de Mende est président de la communauté de communes depuis 2016, tout comme son prédécesseur. Cette unité de gouvernance permet une action coordonnée des deux entités, d'autant plus nécessaire que des compétences importantes ont été transférées à l'EPCL.

2.2. Le transfert d'une partie des compétences essentielles pour le développement du territoire

Conformément au cadre légal en vigueur, la communauté de communes dispose des compétences dans des domaines-clés pour le développement du territoire, notamment en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de politique du logement et du cadre de vie, de politique de la ville ou de politique sportive. Toutefois, elle n'est pas compétente dans le domaine de la culture, alors qu'une partie des équipements culturels bénéficie à la population de l'intercommunalité, ou des transports (à l'exception du transport à la demande mis en place dans le cadre de l'action sociale).

Au cours de la période, les seules compétences transférées sont relatives à la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), la participation à l'école départementale de musique de la Lozère (EDML) et l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

tableau 2 : Exemples de compétences sectorielles de l'établissement public de coopération intercommunale

I-A) Aménagement de l'espace	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement, gestion et entretien des futures zones d'aménagement concerté, - Mise en œuvre de la politique de Pays, - Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur (...).
I-B) Développement Économique	<ul style="list-style-type: none"> - Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT, - Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, - Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire : <ul style="list-style-type: none"> - création et gestion des futurs ateliers-relais, - octroi d'aides aux jeunes créateurs d'entreprises dans le respect des dispositions des articles 1511-1 à 1511-6 du CGCT, - Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, - Soutien des activités agricoles et forestières.
II-B) Politique du logement et du cadre de vie	<ul style="list-style-type: none"> - Politique du logement social d'intérêt communautaire et actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées. <p>Sont déclarés d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réflexion sur la mise en place d'un programme local de l'habitat, - études, suivi et animation (gestion, mise en œuvre) des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), - acquisition, aménagement, réhabilitation et gestion de logements sociaux nouveaux, - gestion des relations avec les organismes gestionnaires.
II-C) Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Mise en place d'une politique sportive à l'échelle communautaire avec : la gestion des infrastructures sportives existantes, la promotion des activités sportives par des opérations de création de nouveaux équipements afférents au sport, par l'attribution d'aides financières directes ou indirectes à l'ensemble des acteurs de la politique sportive.
II-F) En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.	

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la communauté de communes, qui mesure le rapport entre la fiscalité qu'elle lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements, est plus élevé que la moyenne. Toutefois, il a peu augmenté sur la période et son écart à la moyenne tend à diminuer (de 25,6 % en 2012 à 16,2 % en 2018).

tableau 3 : Coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes Cœur de Lozère

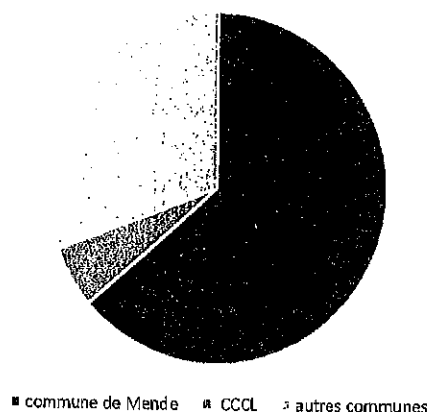
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coefficient d'intégration fiscale	0,418923	0,416624	0,411603	0,408774	0,414708	0,423193	0,426060
CIF moyen des communautés de communes	0,333576	0,347270	0,351876	0,354408	0,355642	0,356669	0,366753

Source : fiches DGCL

2.3. Une commune-centre dont le poids financier est prépondérant

La commune de Mende constitue l'acteur prépondérant de son territoire au niveau financier. En fonctionnement, elle représente près de 50 % des produits et charges consolidés des budgets principaux et annexes de la communauté de communes et des sept communes qui la composent. Avec ses 154 agents, elle concentre 67 % des charges de personnel. En 2017, Mende représentait plus de 63 % des dépenses cumulées d'investissement et 75 % de l'autofinancement propre disponible.

graphique 6 : Dépenses d'investissement en 2017 (budgets principal et annexes)



Source : CRC d'après données Anafi issues des comptes de gestion

2.4. Une mutualisation récente entre commune, établissement public de coopération intercommunale et centre intercommunal d'action sociale

La commune de Mende, la communauté de communes et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ont réalisé récemment une importante mutualisation de leurs services.

Au 1^{er} janvier 2018, les services des finances, des ressources humaines et de l'informatique ont été réunis. Ils comportent 12,5 agents de la commune et trois de la communauté de communes. Au 1^{er} septembre 2018, avec une avance de quatre mois sur le calendrier initialement prévu, la commune et l'EPCI ont créé trois nouveaux services mutualisés :

- la direction sports-culture-festivités, avec 17 agents de la commune et 23 de la CCCL ;
- la direction des services techniques, avec respectivement 46 et 12 agents ;
- le service marchés publics-assemblées-administration générale, avec respectivement cinq et deux agents.

Les nouveaux services ont été créés à la date de départ à la retraite de trois cadres de catégorie A+ qui ont été remplacés, par promotion interne. La commune et la CCCL, qui cherchaient à améliorer les services à moyens constants, ont alors recruté des agents de catégorie C. Elles estiment que les mutualisations ont permis de maîtriser la croissance de leurs charges de personnel. Ce résultat n'était cependant pas vérifiable à la date de communication du présent rapport.

La convention de partenariat tripartite signée le 21 décembre 2017 pour la mise en place des services partagés « gestion des ressources humaines », « gestion financière » et « informatique-système d'information géographique » leur confie la gestion de l'ensemble de ces fonctions. Elle prévoit que « les collectivités apportent leur contribution à ce partenariat tant au niveau humain que matériel pour l'ensemble des missions » et précise que, de ce fait, « aucun flux n'est à prévoir entre les partenaires ». Seul un cadre du service des finances, employé par la commune, fait l'objet d'une contribution de la CCCL, à hauteur de 50 % de son traitement.

Jusqu'au premier trimestre 2019, le CIAS ne contribuait pas au fonctionnement des services mutualisés car ses comptes présentent un déficit de fonctionnement que la CCCL, dont la situation financière est également tendue, doit combler chaque année. Les deux agents du CIAS

qui étaient employés dans les services mutualisés (direction des services techniques et gestion financière) faisaient l'objet d'une mise à disposition de la commune qui remboursait leurs traitements au CIAS.

L'ordonnateur a estimé, en réponse, que les conventions devront mieux traduire la réalité des flux entre les collectivités. Il a précisé que, depuis le 1^{er} avril 2019, le CIAS avait commencé à contribuer à la mutualisation au travers d'un demi-agent affecté au service mutualisé des finances, grâce à une économie réalisée grâce au départ d'un de ses agents.

La mutualisation mise en place entre Mende et quatre autres communes de l'EPCI pour l'instruction des demandes d'autorisation au titre du droit des sols repose sur une meilleure répartition des coûts : chaque commune a en effet versé une contribution au financement de l'adaptation du logiciel d'urbanisme et doit ensuite payer chaque année un montant facturé par Mende en fonction des prestations réalisées au cours de l'exercice précédent auxquelles s'applique un tarif prévu par la convention.

L'approche pragmatique retenue a facilité l'appropriation de la réforme par les personnels. Toutefois, elle ne répond pas aux exigences de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT – les agents affectés dans un service commun relèvent d'une autorité fonctionnelle unique, leur transfert est de plein droit à la commune ou à l'EPCI en charge du service commun) et ne permet pas de rendre compte, à travers leurs budgets et leurs documents comptables, de leur coût réel ni du soutien financier qu'elles s'apportent ainsi indirectement.

tableau 4 : Effectifs de la commune, de la communauté de communes Cœur de Lozère et du centre intercommunal d'action sociale en 2018

	Commune	CCCL	CIAS	Total
Effectifs non mutualisés	74	3	64	141
sports-culture-festivités	17	23		40
services techniques	46	12		58
marchés publics-assemblées-administration générale	5	2		7
ressources humaines	5,5			5,5
gestion financière	3	2		5
informatique	4	1		5
Total effectifs mutualisés	80,5	40	0	120,5
Total	154,5	43	64	261,5
% mutualisé	52,1 %	93,0 %	0,0 %	46,1 %

Source : commune, calculs CRC

La chambre recommande à la commune de se rapprocher de la CCCL pour mettre en place des services communs selon les modalités légales. La mise en œuvre de cette recommandation paraît d'ailleurs d'autant plus importante que d'autres communes de la CCCL souhaitent prendre part à ces mutualisations.

Recommandation

1. Se rapprocher de l'établissement public de coopération intercommunale pour mettre en place une organisation mutualisée respectant les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

3. UNE COMMUNE DISPOSANT DE PEU DE MARGES DE MANŒUVRES FINANCIÈRES

Sur la période contrôlée, la commune de Mende dispose d'un budget principal, et de 16 budgets annexes (BA)⁴¹. Ce nombre souligne la situation atypique de cette ville de petite taille qui doit assumer des fonctions de chef-lieu de département.

L'analyse des flux financiers porte sur le budget principal qui représente près de 77 % des recettes de fonctionnement et les BA « eau », « assainissement » et « cité administrative » qui sont porteurs de risques pour la collectivité.

3.1. Une qualité de l'information financière à améliorer dans certains domaines

3.1.1. Des rapports d'orientation budgétaire à étoffer

Le débat d'orientation budgétaire représente la première étape du cycle budgétaire des collectivités. Les obligations afférentes sont définies notamment par les articles L. 2121-12, L. 2312-1 et L. 2121-8 du CGCT.

Ce débat constitue une formalité substantielle et doit être accompagné de la présentation du rapport d'orientation budgétaire prévu par l'article L. 2312-1 du code précité. La commune satisfait à cette obligation. Pour autant, à la suite de l'entrée en vigueur, le 24 juin 2016, de l'article D. 2312-3 du CGCT, certaines informations sont insuffisamment détaillées. En effet, les rapports d'orientation budgétaire ne permettent notamment pas d'apprécier l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Plus généralement, les données présentées ne s'inscrivent pas dans une perspective pluriannuelle notamment en matière d'investissement et ne permettent pas de rendre compte d'une prévision fiable et sincère en matière de dépenses et des recettes.

La chambre recommande à la collectivité d'enrichir son rapport d'orientation budgétaire conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

3.1.2. La fiabilité des prévisions budgétaires

Les niveaux de réalisation des prévisions budgétaires sur la section de fonctionnement sont satisfaisants : ils sont légèrement inférieurs à 100 % en dépenses (95 % à 99 %) et légèrement supérieurs à 100 % en recettes (100 à 103 %). Les prévisions apparaissent ainsi cohérentes et empreintes d'une certaine prudence.

Restes à réaliser (RAR)⁴² compris, la section d'investissement affiche des taux de réalisation oscillant entre 61 % et 92 % en dépenses et 58 % et 90 % en recettes⁴³.

⁴¹ Dont quatre budgets ont été clos avant 2017 (ateliers relai Aéro Pub et AGT, lotissements Val Lib et Valcroze 2), (cf. tableau 36 dans l'annexe 3).

⁴² Les RAR sont constitués des dépenses engagées non mandatées à l'issue d'un exercice telles qu'elles ressortent de la comptabilité d'engagement tenue par l'ordonnateur ainsi qu'aux recettes, certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils participent à la détermination du résultat de l'exercice.

⁴³ Points bas en 2013 avec d'importantes annulations de crédits sur l'opération 3150 « Espace événements ».

tableau 5 : Réalisation des dépenses et recettes d'investissement (en euros)

Investissement	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Dépenses réelles</i>						
Crédits ouverts (y c. RAR)	10 171 538	16 531 350	17 579 089	17 492 499	11 119 101	12 011 379
Mandats émis	6 273 035	6 213 686	8 161 737	11 885 749	5 294 700	7 425 614
Restes à réaliser	3 107 177	3 914 086	7 877 878	3 005 345	3 878 387	2 969 425
Taux réalisation y c. RAR	92 %	61 %	91 %	85 %	82 %	87 %
<i>Recettes réelles</i>						
Crédits ouverts (y c. RAR)	7 687 215	15 122 014	16 246 433	16 949 640	10 643 815	12 437 922
Titres émis	3 984 474	4 550 836	6 578 986	10 307 165	3 546 666	5 271 306
Restes à réaliser	2 684 555	4 279 046	8 032 884	3 857 319	4 967 469	2 798 623
Taux réalisation y c. RAR	87 %	58 %	90 %	84 %	80 %	65 %

Source : CRC, d'après comptes administratifs

Hormis lors de l'exercice 2013, ces taux de réalisation peuvent apparaître satisfaisants sous réserve d'une évaluation sincère des restes à réaliser.

3.1.3. Les provisions

Le CGCT (à son article R. 2321-2) 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.

La constitution de provisions représente une charge financière pour la collectivité. Toutefois, cette pratique permet de réduire les conséquences ultérieures d'un risque avéré et constitue ainsi, au-delà de sa dimension réglementaire, une pratique de bonne gestion.

La commune n'a constitué aucune provision sur la période alors que, depuis 2012, elle a fait l'objet de dix procédures contentieuses et que, fin 2018, elle était encore engagée dans deux contentieux. La commune a estimé à 76 k€ leur enjeu financier total.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait invité la commune à satisfaire aux obligations réglementaires en matière de provisions obligatoires. La ville indique avoir clos par des protocoles transactionnels les contentieux alors ouverts. Elle exprime également la crainte que le fait de provisionner des sommes puisse être interprété en justice comme un aveu de culpabilité et puisse déterminer la compensation minimale que la partie adverse serait en droit d'attendre.

Cette position n'est cependant pas fondée en droit et ne saurait justifier la méconnaissance de l'obligation de provisionner. La collectivité a indiqué qu'elle envisageait de constituer une provision pour pallier les remplacements de personnels pour lesquels elle n'est pas assurée. La chambre en prend acte et ne peut que recommander à la commune de se conformer à ses obligations en matière de provisions.

Recommandation

2. Satisfaire aux obligations réglementaires (article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales) en matière de provisions obligatoires, en évaluant les risques financiers et en inscrivant au budget les crédits correspondants. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à soumettre au conseil municipal une délibération fixant les modalités d'évaluation et de comptabilisation des provisions.

3.1.4. L'état de l'actif et l'inventaire physique

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 ».

L'état de l'actif 2017 tenu par le comptable a été repris comme inventaire comptable par l'ordonnateur. En revanche, ce dernier ne tient pas un inventaire physique de ses biens.

La chambre rappelle que le comité national de fiabilité des comptes locaux a mis à la disposition des collectivités territoriales, en juin 2014, un « guide des opérations d'inventaire » afin de répondre à cet impératif.

Recommandation

3. Établir un inventaire physique des biens. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation en se rapprochant de collectivités qui, selon lui, remplissent cette obligation.

3.1.5. Les immobilisations en cours et les amortissements

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les sommes portées aux comptes 23 sont alors virées aux comptes 21 par opération d'ordre non budgétaire.

tableau 6 : Ratio immobilisations corporelles en cours sur immobilisations corporelles (en euros)

Immobilisations en cours	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immobilisations corporelles en cours - Solde	49 694 160	53 603 434	60 209 991	66 467 414	60 291 076	65 019 472
Immobilisations corporelles - Solde	38 374 701	39 956 601	40 199 059	41 075 959	51 387 487	51 628 325
<i>Solde immobilisations en cours / Solde immobilisations corporelles</i>	<i>129,5 %</i>	<i>134,2 %</i>	<i>149,8 %</i>	<i>161,8 %</i>	<i>117,3 %</i>	<i>125,9 %</i>

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

Le niveau élevé des immobilisations en cours (135 % des immobilisations corporelles en moyenne sur la période) permet d'établir que la commune ne procède pas à l'apurement régulier des comptes 23. Cette pratique implique une minoration des dotations aux amortissements⁴⁴.

Concernant l'intégration des immobilisations en cours, la collectivité a engagé un travail important en 2018⁴⁵, en collaboration avec le comptable public, et indique être désormais en mesure de procéder à un apurement régulier de ses comptes 23.

3.2. Un cycle de fonctionnement préservé

Lors de son précédent contrôle la chambre relevait une diminution de l'autofinancement de la collectivité à partir de 2010 combinée à une reprise de l'investissement impliquant un recours significatif à l'emprunt et une augmentation des ressources fiscales. Appelant la commune à une « vigilance raisonnée », la chambre considérait que la situation ne présentait pas de risque imminent pour les équilibres financiers de la collectivité eu égard notamment à sa capacité à porter son endettement.

Entre 2012 et 2018, les produits de gestion étaient quasiment stables (avec une baisse annuelle moyenne de 0,1 %) tandis que les charges de gestion connaissaient une faible baisse (- 0,6 % par an en moyenne).

tableau 7 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de ses deux composantes (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	11 986 680	12 310 268	12 195 675	12 424 402	12 287 582	11 767 211	11 909 175	- 0,1 %
Charges de gestion (B)	10 057 472	10 309 341	10 705 857	10 553 956	10 718 872	9 875 085	9 706 107	- 0,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 929 208	2 000 927	1 489 818	1 870 446	1 568 710	1 892 126	2 203 067	2,2 %

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

L'excédent brut de fonctionnement, qui est calculé par la différence entre les produits et charges de gestion, mesure les performances brutes dégagées par le fonctionnement courant. Il a augmenté de 2,2 % par an sur la période pour atteindre son niveau le plus élevé en 2018 (2,2 M€).

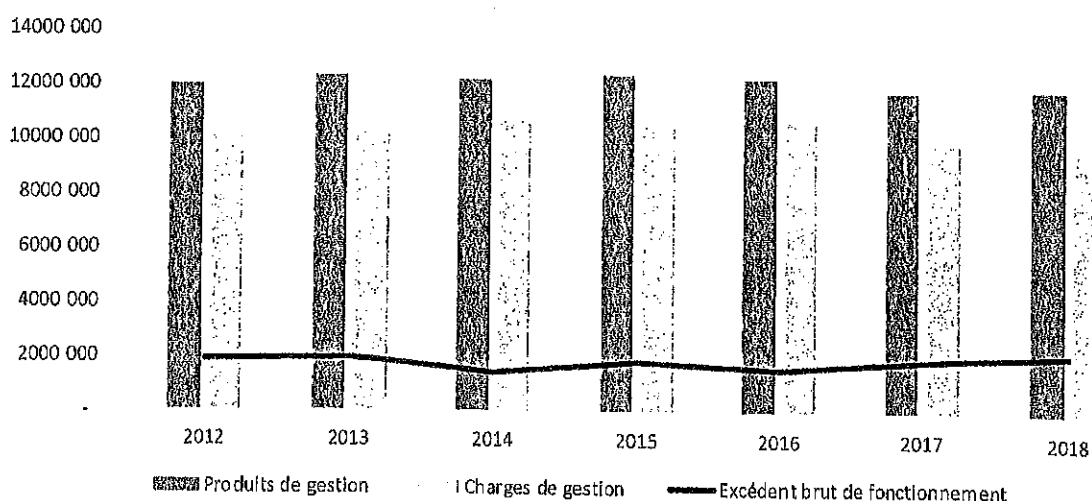
En 2017, il s'établissait à 1,89 M€ soit 151 € par habitant, niveau sensiblement inférieur à la moyenne de la strate⁴⁶ (203 €).

⁴⁴ L'amortissement d'un bien débute lors de l'exercice suivant l'achèvement des travaux et la mise en service.

⁴⁵ Les données comptables provisoires pour 2018 montrent que le solde des immobilisations en cours sur les immobilisations corporelles est passé de 125,9 % en 2017 à 20,8 % en 2018.

⁴⁶ Il convient toutefois de relever, dans les comparaisons avec la moyenne de la strate, que Mende se caractérise par le fait qu'elle est une ville chef-lieu (comme 11 autres communes de 10 000 à 20 000 habitants) dans un département très rural, qui compte moins de 80 000 habitants.

graphique 7 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement (en euros)



Source : CRC d'après données Anafi Issues des comptes de gestion

3.2.1. Des produits de gestion qui se maintiennent grâce à l'augmentation des produits fiscaux

Les produits de gestion ont diminué de 1,83 % entre 2012 et 2017 pour s'établir à 11,77 M€ en fin de période, ce qui correspond à leur niveau le plus bas. Ces produits ont fluctué au cours des exercices, avec un maximum de 12,42 M€ en 2015.

tableau 8 : Évolution des produits de gestion (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 710 918	7 111 871	7 273 965	7 670 395	8 015 280	8 135 716	3,9 %
+ Ressources d'exploitation	522 286	541 587	326 873	459 425	424 774	606 118	3,0 %
= Produits "flexibles" (a)	7 233 204	7 653 458	7 600 838	8 129 820	8 440 054	8 741 834	3,9 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 111 818	4 055 472	4 041 260	3 805 224	3 475 491	3 261 710	- 4,5 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	641 658	601 338	553 577	489 358	372 037	- 236 333	N.C.
= Produits "rigides" (b)	4 753 476	4 656 810	4 594 837	4 294 582	3 847 528	3 025 377	- 8,6 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	11 986 680	12 310 268	12 195 675	12 424 402	12 287 582	11 767 211	- 0,4 %

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

Leur relative stabilité résulte d'une évolution favorable des produits « flexibles⁴⁷ », avec des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation en progression de 3,9 % et 3 % respectivement, en moyenne annuelle, et d'une baisse concomitante des ressources « rigides⁴⁸ », au premier rang desquelles figurent les ressources institutionnelles⁴⁹ (- 4,5 % par an en moyenne) et la fiscalité reversée (642 k€ en 2012 et - 236 k€ en 2017).

⁴⁷ Ces ressources sont tirées de la fiscalité et des produits des services et du domaine.

⁴⁸ Ces ressources sont ainsi qualifiées en raison de leur caractère institutionnel ou intercommunal.

⁴⁹ Dotations et participations reçues.

3.2.1.1. Les ressources institutionnelles et la fiscalité reversée

La commune a dû faire face à une baisse sensible des dotations de l'État dans le cadre de la contribution des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics. Sa dotation globale de fonctionnement (DGF) a diminué de 25 % entre 2012 (3,53 M€) et 2017 (2,68 M€), soit - 5,4 % par an en moyenne.

Toutefois, cette baisse est moins marquée que celle qui a été appliquée à la strate de commune à laquelle Mende appartient⁵⁰ : en 2012, la ville percevait une DGF de 265 € par habitant, un montant 12,8 % supérieur à celui de la strate (235 €), en 2017 cette dotation (213 € par habitant) était 20,3 % plus élevée que la moyenne de la strate (177 €).

Cette baisse de la DGF n'a été compensée que très partiellement (8 k€) par les autres dotations et participations reçues. Au total, les ressources institutionnelles ont donc décréu de 4,5 % en moyenne chaque année depuis 2012 (soit - 850 k€ sur la période)⁵¹.

La fiscalité reversée a connu une évolution notable sur la période. La commune était bénéficiaire nette en 2012, à hauteur de 642 k€⁵². La contribution de la collectivité au fonds de péréquation des ressources fiscales communales et intercommunales (FPIC)⁵³ s'est accrue régulièrement, pour atteindre 291 k€ en 2017⁵⁴ ; l'attribution de compensation⁵⁵ (AC), constante de 2012 à 2016 (672 k€), a été réduite à 55 k€ en 2017, dans le cadre de transfert de contributions⁵⁶ sans réelles conséquences en termes d'économies d'échelle ou de mutualisation de services. Ainsi, à l'issue de l'exercice 2017, la commune est devenue contributrice nette à hauteur de 236 k€, soit un différentiel de ressources de 878 k€ par rapport à 2012.

tableau 9 : Évolution de la fiscalité reversée (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	672 230	672 230	672 230	672 230	672 230	55 334	- 39,3 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 30 572	- 70 892	- 118 653	- 182 872	- 300 193	- 291 667	57,0 %
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	641 658	601 338	553 577	489 358	372 037	- 236 333	N.C.

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

⁵⁰ Cette strate regroupe les communes ayant entre 10 000 et 20 000 habitants.

⁵¹ Cf. tableau 39 dans l'annexe 3.

⁵² Ce montant correspond à une attribution de compensation de 672 k€ atténuée de 31 k€ par le FPIC.

⁵³ Mis en œuvre en 2012, ce fonds a pour objet de prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités (dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national) pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

⁵⁴ L'évolution constatée de 2012 à 2016 correspond à la montée en charge du dispositif visant à atteindre, à partir de 2016, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus de 1 Md€ à l'échelon national. Pour 2017, l'évolution à la baisse s'explique par l'élargissement de la communauté avec une plus forte mise à contribution des communes entrantes et de l'EPCI lui-même. De 2012 à 2017, la communauté de communes a toujours mis en œuvre la répartition dite de « droit commun » avant de basculer sur une répartition « dérogatoire » en 2018.

⁵⁵ L'attribution de compensation a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre un EPCI (sous le régime de la fiscalité professionnelle unique, FPU) et ses communes-membres. Pour chaque commune, l'attribution de compensation est calculée par soustraction entre ce que la commune "apporte" en termes de fiscalité économique (la liste détaillée des impositions prises en compte figure au V° de l'article 1609 nonies C du code général des impôts) et ce qu'elle coûte en termes de charges transférées à l'EPCI.

⁵⁶ Il s'agit de la contribution au SDIS et de la participation à l'EDML. Cf. tableau 40 dans l'annexe 3.

3.2.1.2. Les ressources fiscales propres

La commune étant membre d'un EPCI à fiscalité unique, elle ne perçoit que les produits issus de la taxe d'habitation (TH) et des taxes foncières.

tableau 10 : Évolution des ressources fiscales propres (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	6 136 864	6 550 848	6 710 493	7 100 099	7 432 202	7 528 943	4,2 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	84 233	88 954	99 657	103 302	99 309	93 512	2,1 %
+ Taxes sur activités industrielles	287 707	311 544	306 124	294 693	307 084	301 964	1,0 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMT0)	202 115	160 526	157 691	172 301	176 685	211 297	0,9 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 710 918	7 111 871	7 273 965	7 670 395	8 015 280	8 135 716	3,9 %

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

Les ressources fiscales propres représentaient 69 % des produits de gestion en 2017 (contre 56 % en 2012). Elles s'élevaient à 8,14 M€ et étaient constituées pour l'essentiel des impôts locaux (7,53 M€). Ces derniers⁵⁷ provenaient principalement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (qui représentait en moyenne 67 % du total sur la période 2012-2017), de la taxe d'habitation (32 %) et, très marginalement, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB – 1 %).

Alors qu'en 2012, le produit des impôts locaux par habitant était inférieur de 6 % à la moyenne de la strate, il était supérieur de près de 10 % à cette même référence en 2017. Entre ces deux dates, il a augmenté de 4,2 % en moyenne chaque année. Cette évolution est imputable tant à la croissance des bases (+ 2,4 % par an en moyenne) qu'à celle des taux votés par l'assemblée délibérante, avec une augmentation globale de 1,9 % en 2013, 2,9 % en 2015 et 3,9 % en 2016⁵⁸.

Les bases d'imposition de la commune sont inférieures à la moyenne de la strate bien que plus dynamiques. Le niveau et l'évolution des taux d'imposition⁵⁹ sur la période ont toutefois permis de compenser cette faiblesse relative, en particulier pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. Avec un taux supérieur de plus de 10 points à la moyenne de la strate en 2017, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁶⁰ s'établit à plus de 120 %, soit une progression de près de huit points depuis 2012.

Le taux de TH est inférieur de 2,15 points à la moyenne de la strate en 2017 mais la commune ne dispose désormais que de peu de marges de manœuvre en matière de fiscalité directe locale. Aucune augmentation de fiscalité n'a d'ailleurs été décidée par l'assemblée délibérante lors des exercices 2017 et 2018. En effet, les taux d'imposition appliqués à Mende sont nettement supérieurs à ceux des communes limitrophes, membres de la CCCL ou d'autres EPCI.

⁵⁷ Cf. tableau 41 dans l'annexe 3.

⁵⁸ L'année 2012 entérinait également une augmentation des taux de fiscalité de 2,9 % par rapport à l'année précédente.

⁵⁹ Cf. tableau 43 dans l'annexe 3.

⁶⁰ Le potentiel fiscal est le produit théorique que percevrait la commune si elle appliquait à ses bases les taux moyens nationaux.

tableau 11 : Comparaison de la fiscalité de Mende et de ses communes limitrophes en 2017

Commune	Population	EPCI (CC)	Option fiscale	TH			TFB			TFNB			CFE		
				Com.	EPCI	Global	Com.	EPCI	Global	Com.	EPCI	Global	Com.	EPCI	Global
MENDE	12 568	Cœur de Lozère	FPU	14,56	6,71	21,27	33,42	3,50	36,92	231,77	12,10	243,87		26,18	26,18
BADAROUX	990	Cœur de Lozère	FPU	8,18	6,71	14,89	17,26	3,50	20,76	167,18	12,10	179,28		26,18	26,18
BALSIEGES	546		FPU	8,20	6,71	14,91	16,91	3,50	20,41	161,28	12,10	173,38		26,18	26,18
BARJAC	765		FPU	10,60	6,71	17,31	19,55	3,50	23,05	201,05	12,10	213,15		26,18	26,18
BORN (LE)	148		FPU	4,36	6,71	11,07	9,16	3,50	12,66	157,69	12,10	169,79		26,18	26,18
PELOUSE	237		FPU	2,19	6,71	8,90	2,97	3,50	6,47	75,62	12,10	87,72		26,18	26,18
SAINT-BAUZILE	663		FPU	7,15	6,71	13,86	12,07	3,50	15,57	175,38	12,10	187,48		26,18	26,18
BRENOUX	388	Mont Lozère	FPA	7,58	3,94	11,52	12,65	3,58	16,23	192,38	50,17	242,55	24,1	4,35	28,48
LANUEJOLS	322		FPA	8,32	3,94	12,26	11,5	3,58	15,08	174,53	50,17	224,70	24,1	4,35	28,48
CHASTEL-NOUVEL	865	Randon Margeride	FPA	12,74	4,49	17,23	11,71	4,47	16,18	91,31	64,82	156,13	19,1	8,05	27,13
RIEUTORT DE RANDON	784		FPA	9,26	4,49	13,75	10,84	4,47	15,31	212,65	64,82	277,47	22,9	8,05	30,98
SERVIERES	186		FPA	6,44	4,49	10,93	5,45	4,47	9,92	116,96	64,82	181,78	17,7	8,05	25,73
Moyenne				8,30	5,69	13,99	13,62	3,76	17,38	163,15	31,62	194,77	NS	NS	27,01
Moyenne du bloc communal CCCL						14,60			19,41			179,24			26,18
Moyenne des communes limitrophes hors CCCL				8,87	4,27	13,14	10,43	4,11	14,54	157,57	58,96	216,53	NS	NS	28,16

Source : fichier REI (recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale), DGFIP
CFE : cotisation foncière des entreprises ; FPA : fiscalité professionnelle additionnelle.

En effet, les habitants de Mende se voient appliquer un taux d'imposition⁶¹ à la TH (21,27 %) de plus de 50 % supérieur à la moyenne des communes voisines (13,99 %), cet écart est de 75 % en ne retenant que le taux communal. Le différentiel est encore plus important concernant le foncier bâti avec un taux d'imposition sur la commune de Mende (36,92 %) plus de deux fois supérieur à la moyenne des communes de l'échantillon⁶² (17,38 %). Cet écart reste important malgré la baisse d'un point de ce taux d'imposition en 2019.

Il convient également de relever l'absence d'homogénéité des taux d'imposition au sein même de la communauté de communes à laquelle appartient Mende.

La fiscalité professionnelle (CFE) apparaît en revanche relativement harmonisée sur le territoire⁶³.

Ainsi, pour les ménages désireux de s'installer sur le territoire, la commune de Mende souffre d'un déficit d'attractivité par rapport aux communes voisines, qui bénéficient des infrastructures et services financés par les contribuables mendois. À cet écart de fiscalité s'ajoutent des tensions sur les ressources foncières, qui induisent des prix de l'immobilier également plus élevés. Cette conjonction de facteurs défavorables à l'arrivée de nouveaux habitants fait peser, en retour, un risque en termes de dynamisme des bases de fiscalité de la commune.

⁶¹ Taux communal et taux EPCI.

⁶² Communes EPCI et communes limitrophes hors EPCI.

⁶³ Le taux est en moyenne de 27,01 % sur le territoire (avec un minimum de 25,73 % et un maximum de 30,98 %). Il s'établit à 26,18 % pour les communes de la CCCL dont Mende (FPU).

3.2.1.3. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation (606 118 € en 2017), en progression de 3 % en moyenne chaque année, proviennent en grande partie (42 %) des revenus locatifs et redevances hors délégations de service public, qui représentaient 252 384 € en 2017 malgré une nette diminution sur la période (- 10,2 % en moyenne chaque année). Cette forte baisse s'explique par la création d'un BA « cité administrative »⁶⁴ sur lequel sont désormais imputés les loyers perçus auprès des administrations locataires.

tableau 12 : Évolution des ressources d'exploitation (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Domaine et récoltes	83 081	68 208	74 478	65 137	59 444	76 101	- 1,7 %
+ Travaux, études et prestations de services	6 221	4 429	4 231	63 062	141 561	154 425	90,1 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	89 303	72 637	78 709	128 199	201 005	230 525	20,9 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	432 984	317 303	248 163	231 227	223 769	252 384	- 10,2 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	151 646	0	100 000	0	123 208	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	432 984	468 949	248 163	331 227	223 769	375 592	- 2,8 %
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	522 286	541 587	326 873	459 425	424 774	606 118	3,0 %

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

Le poste « travaux, études et prestation de services » a connu une progression très importante à compter de 2015 pour s'établir à 154 425 € en 2017. Cette évolution est portée par les nouvelles recettes des services périscolaires et d'enseignement, générées lors de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires à compter de la rentrée 2015-2016.

Le budget principal de la commune a également bénéficié de flux en provenance de ses BA administratifs pour un total de 375 k€⁶⁵ sur la période, dont 123 k€ en 2017⁶⁶. En neutralisant ces recettes ponctuelles, on observe une légère diminution des ressources d'exploitation depuis 2012 (- 40 k€ soit - 7,5 %).

3.2.2. Les charges de gestion

Au cours de la période sous revue, les charges de gestion ont connu une évolution globale comparable à celle des produits de gestion (- 0,4 % par an en moyenne). Toutefois, leur évolution a connu deux phases : elles ont augmenté de 6,6 % entre 2012 et 2016 avant de baisser de 7,9 % en 2017 pour atteindre 9,88 M€.

⁶⁴ Ce budget annexe a été créé en 2010 dans le cadre de la rénovation du bâtiment (cf. *infra*).

⁶⁵ En 2013 : BA « atelier relais AGT » (25 664 €), BA « atelier relais AERO PUB » (10 982 €), BA « lotissement Les hauts de la Bergerie » (115 k€). En 2015 : BA « lotissement Les hauts de la bergerie » (100 k€).

⁶⁶ Excédent provenant du budget « lotissement du Viaduc ».

tableau 13 : Évolution des charges de gestion (2012-2017)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 831 248	2 798 638	2 809 444	2 776 151	2 937 274	2 852 489	0,1 %
+ Charges de personnel	5 310 492	5 492 498	5 977 939	5 893 976	5 934 377	5 807 858	1,8 %
+ Subventions de fonctionnement	546 412	643 651	525 594	540 492	524 212	510 348	- 1,4 %
+ Autres charges de gestion	1 369 320	1 374 553	1 392 881	1 343 336	1 323 009	704 389	- 12,4 %
= Charges de gestion (B)	10 057 472	10 309 341	10 705 857	10 553 956	10 718 872	9 875 085	- 0,4 %

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

Les charges de personnel, principale composante des charges de gestion (58,8 %), ont progressé de 1,8 % en moyenne chaque année, pour atteindre 5,81 M€ en 2017. Les charges à caractère général ont connu une relative stabilité alors que les subventions de fonctionnement ont atteint leur niveau le plus bas en 2017 (- 1,4 % par an en moyenne) tout comme les autres charges de gestion qui ont pratiquement été divisées par deux entre les exercices 2016 et 2017.

3.2.2.1. Les charges de personnel

Lors de son précédent contrôle⁶⁷, la chambre avait formulé trois recommandations relatives à la gestion des ressources humaines :

- compléter le « bilan annuel de la formation » avec les données financières pertinentes ;
- produire le bilan social prévu par la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 et le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 ;
- proposer au conseil municipal une délibération encadrant l'usage des véhicules appartenant au parc automobile de la ville.

Au regard des documents qui lui ont été remis par la commune, la chambre estime que ces trois recommandations ont été mises en œuvre.

Depuis 2012, l'évolution des charges de personnel peut être appréhendée en deux sous-périodes avec une progression rapide entre 2012 et 2014 (+ 12,6 %) puis une diminution modérée jusqu'en 2017 (- 3 % de 2014 à 2017). Ces dépenses s'élevaient à 5,81 M€ en 2017 après un pic à près de 6 M€ en 2014.

Cette inversion de tendance s'explique par la mise en œuvre d'un « plan de rationalisation des effectifs » portant sur six années (2015-2020). Ce plan, évoqué lors du conseil municipal du 7 avril 2015 dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, est cependant peu formalisé. Son dispositif de suivi est également peu développé puisqu'il repose sur simple tableur mis à jour au fil des mouvements de personnel.

L'année 2015 semble néanmoins représenter un point d'inflexion de la politique communale en matière de charges de fonctionnement, la collectivité ayant décidé d'utiliser le principal levier d'action à sa disposition, la masse salariale. L'engagement de cette démarche semble ici rejoindre les orientations données par la chambre lors de son précédent contrôle.

L'évolution des charges de personnel sur la période (+ 1,8 % par an en moyenne) peut être qualifiée de modérée en tenant compte de la variable « glissement vieillesse-technicité » et à

⁶⁷ Notifié le 18 novembre 2014.

périmètre d'activité constant. Le recours au personnel extérieur a progressé (+ 50 %) mais reste à un niveau très marginal⁶⁸ (63 k€ en 2017 soit 1,1 % des charges de personnel). La commune recourt également de façon modérée au personnel contractuel (qui représentent 6,3 %⁶⁹ des rémunérations en 2017). L'évolution la plus significative porte sur les « autres rémunérations » (nulles en 2012 et 191 k€ en 2017) qui correspondent aux emplois d'avenir et autres emplois d'insertion mobilisés par la commune depuis 2013.

En 2017, les charges de personnel représentaient 462 € par habitant contre 660 € en moyenne dans la strate. Ce niveau relativement faible s'explique principalement par la mise en œuvre d'une gestion déléguée de services communaux (eau, assainissement, réseau chaleur, transport, fourrière) et par le fait que la compétence « petite enfance » a été transférée à la CCCL⁷⁰. Le mouvement de modération des charges de personnel engagé en 2015 devrait atteindre un nouveau pallier avec la mise en œuvre de mutualisations avec la communauté de communes, mentionnée précédemment.

Toutefois, la chambre constate que les charges de personnel ont été sous-évaluées, certaines dépenses ayant été mal imputées au cours de la période. La collectivité a en effet imputé, à tort, sur le compte 611 « Contrats de prestations de services », des prestations d'animation destinées aux enfants scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires dont certaines ont été réalisées par des personnes physiques qui n'étaient pas constituées en entreprise ou en association. Il en résulte également de multiples conséquences en matière de protection sociale des intervenants (assurances chômage, maladie et vieillesse), de régime fiscal des sommes versées et de responsabilité notamment en cas d'accident intervenu dans le cadre des missions confiées par la collectivité. Pour l'exercice 2016, par exemple, 11 personnes ont été rémunérées dans ces conditions, pour un montant de 11 292,50 €.

La chambre relève également que la commune ne respecte pas la durée légale fixée à 1 607 heures par an, le temps de travail s'établissant à 1 577 heures⁷¹. En considérant l'effectif total de la collectivité au 31 décembre 2018 (157 agents), le différentiel avec la durée légale du travail (30 heures par agent) représente un volume d'heures perdues total de 4 710 heures, soit un effectif théorique de 2,93 équivalents temps-plein.

La chambre recommande à la commune de respecter la durée légale du travail.

Recommandation

4. Respecter la durée légale du travail fixée à 1 607 heures par an. *Non mise en œuvre.*

3.2.2.2. Les charges à caractère général

Deuxième poste des dépenses de fonctionnement, les charges à caractère général se composent principalement des achats, des contrats de prestations de services, des frais de publicité et relations publiques et des autres services extérieurs. Ces charges, qui représentent en moyenne

⁶⁸ Cf. tableau 46 dans l'annexe 3. Compte 6218 : mises à disposition personnel par le centre de gestion 48 (préventeur), école départementale de musique (professeur de musique) et divers vacataires.

⁶⁹ Cf. tableau 47 dans l'annexe 3. À titre de comparaison, le personnel contractuel représentait 18 % des effectifs de la fonction publique territoriale en 2016 (source : bulletin d'information statistique de la DGCL de décembre 2017).

⁷⁰ Les charges de personnel de la CCCL représentent 117 € par habitant en 2016 pour une moyenne de strate de 100 €.

⁷¹ Source : débat d'orientation budgétaire 2018 partie 2.2 relative aux charges de personnel et à la gestion du temps de travail.

27 % des produits de gestion depuis 2012, ont été contenues sur la période avec une progression inférieure à 1 %.

Certains postes ont connu une augmentation sensible :

- les contrats de prestations de services avec des entreprises (+ 62 % soit + 240 k€) qui correspondent notamment au recours à des intervenants extérieurs dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires ainsi qu'à des charges induites par le changement de mode de gestion de la restauration scolaire⁷² (avec le passage d'une délégation de service public à un marché public) ;
- et dans une moindre mesure, les dépenses d'entretien et de réparation (+ 13 % soit + 33 k€) et les locations et charges de copropriété (+ 15,4 % soit + 15 k€).

Toutefois, les baisses observées sur des postes généralement représentatifs de gisements d'économies pour les collectivités attestent d'une démarche de rationalisation de la dépense :

- les frais de publicité, publications et relations publiques (- 30 %) au premier rang desquelles figurent les sommes allouées aux « fêtes et cérémonies » (c/6232 : 367 k€ en 2012 et 224 k€ en 2017) ;
- les frais d'honoraires, études et recherches (- 59 % soit - 26 k€) ;
- les frais postaux et de télécommunications (- 18 % soit - 12 k€) ;
- les contrats d'assurances et frais bancaires (- 31 % soit - 24 k€).

3.2.2.3. Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées représentaient environ 5 % des charges de gestion en 2017, soit 510 k€. Leur niveau était peu élevé par rapport à la strate (41 € par habitant contre 92 € en moyenne) et elles étaient orientées à la baisse (- 1,4 % par an en moyenne).

Les sommes allouées aux établissements et services à caractère industriel et commercial (930 k€ sur la période dont 102 k€ en 2017) correspondent à une subvention d'équilibre versée annuellement au budget annexe « culture - spectacles ».

En effet, ce budget annexe, dont le chiffre d'affaires (79 k€ en 2017) se compose exclusivement de recettes de billetterie, présente un déficit structurel, avec une valeur ajoutée négative sur l'ensemble de la période (- 129 k€ en 2017). Après prise en compte des participations reçues du conseil régional et du conseil départemental (26,4 k€ en 2017), ce budget annexe est abondé par le budget principal pour parvenir à un strict équilibre (102 k€ en 2017). L'occupation d'espaces communaux destinés à accueillir des manifestations culturelles⁷³ n'est pas facturée.

Les règles de tarification arrêtées par la commune de Mende semblent difficilement compatibles avec l'obligation d'équilibrer le budget par ses recettes propres⁷⁴ et le principe d'équivalence entre la valeur de la prestation et la redevance perçue :

⁷² Ces charges sont toutefois compensées par de nouvelles recettes.

⁷³ Source : arrêté relatif aux tarifs municipaux.

⁷⁴ L'article L. 2224-1 du CGCT impose un strict équilibre budgétaire des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés par les communes. L'article L. 2224-2 du même code prévoit quelques dérogations à ce principe, toutefois, cette prise en charge ne peut avoir pour effet de se traduire par une compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation. Elle revêt un caractère exceptionnel et ne saurait être pérennisée.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

- seuls trois tarifs (types 1/2/3) sont appliqués, ce qui ne permet pas d'ajuster le prix des billets en fonction du coût des prestations ;
- aucune distinction n'est opérée entre les résidents et les non-résidents.

Ainsi, le choix de la nomenclature M4 (service public industriel et commerciaux – SPIC) plutôt que de la M14 (service public administratif – SPA) pourrait ne pas être, au cas d'espèce, le plus adapté compte tenu de l'objet du budget (culture - spectacles).

Enfin, les subventions de fonctionnement versées aux associations et autres personnes de droit privé ont progressé de 6,5 % sur la période (+ 1,3 % par an en moyenne). Le premier bénéficiaire est le comité des fêtes (46 % des subventions allouées) suivi du comité d'œuvres sociales de Mende (12 %)⁷⁵.

Le précédent rapport de la chambre recommandait à la commune de conclure des conventions d'objectif avec les associations qui bénéficient de subventions supérieures à 23 000 €. Les documents transmis par la ville montrent que cette recommandation a été mise en œuvre.

Les documents de la collectivité présentaient un défaut de qualité de l'information financière. En effet, l'annexe B1.7 des comptes administratifs relative à la « liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subvention (article L. 2313-1 du CGCT) » ne permettaient pas d'identifier les personnes de droit privé ayant bénéficié d'un fond de concours ou d'une subvention communale. En lieu et place du nom des bénéficiaires apparaissaient les mentions « diverses associations » et « diverses personnes physiques ». Ces lacunes, préjudiciables à l'information des membres de l'assemblée délibérante appelés à se prononcer sur le compte administratif ainsi que des citoyens, ont, selon l'ordonnateur, été corrigées dans le compte administratif 2018.

3.2.2.4. Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont connu une forte diminution en 2017 (- 47 %), qui s'explique principalement par le transfert à la communauté de communes de la contribution au SDIS (480 k€ en 2016) et de la participation annuelle au syndicat mixte de l'école départementale de musique (142 k€).

Les autres charges de gestion se composent désormais principalement du forfait communal versé aux établissements privés d'enseignement qui a également connu une variation sensible à la baisse sur la période (375 k€ en 2017 contre 491 k€ en 2012) du fait de la mise en œuvre d'un contrôle de la commune sur la réalité du lieu de résidence des élèves.

3.2.3. Une capacité d'autofinancement brute sauvegardée mais dont le niveau est insuffisant au regard de la politique d'investissement menée

L'analyse de l'autofinancement permet d'apprécier la capacité de la collectivité à dégager un excédent de fonctionnement permettant de couvrir le remboursement en capital de sa dette et de participer au financement de ses investissements.

⁷⁵ Cf. tableau 51 dans l'annexe 3.

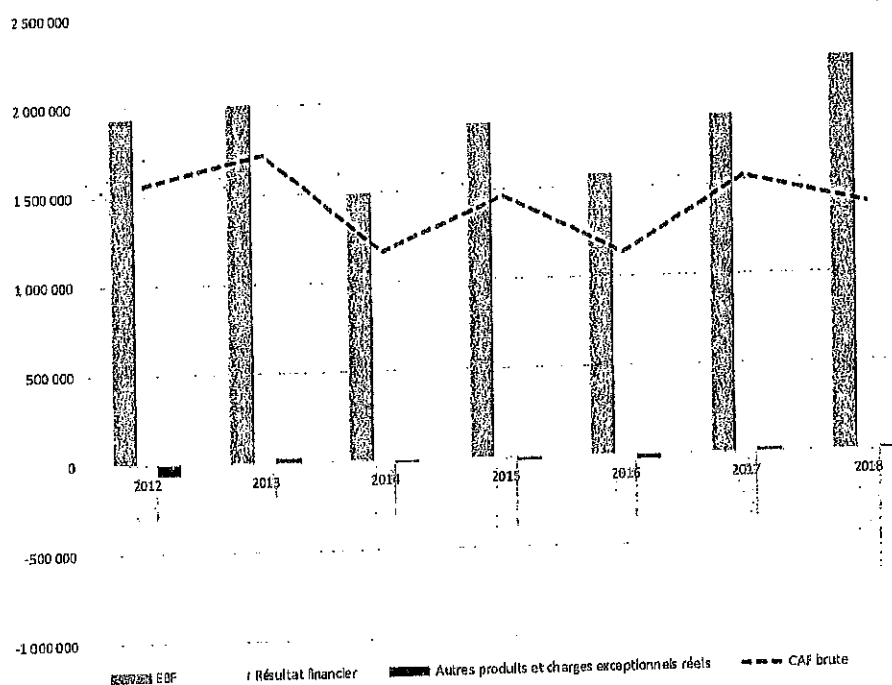
tableau 14 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute et de ses déterminants (en euros)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits "flexibles" (A)	7 233 204	7 653 458	7 600 838	8 129 820	8 440 054	8 741 834	8 767 985	3,3 %
Produits "rigides" (B)	4 753 476	4 656 810	4 594 837	4 294 582	3 847 528	3 025 377	2 934 507	- 7,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 929 208	2 000 927	1 489 818	1 870 446	1 568 710	1 892 126	2 203 067	2,2 %
en % des produits de gestion	16,1 %	16,3 %	12,2 %	15,1 %	12,8 %	16,1 %	18,5 %	2,3 %
+/- Résultat financier	- 306 805	- 303 098	- 311 948	- 387 441	- 412 736	- 366 953	- 675 846	14,1 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	- 154 284	
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 61 733	26 106	- 8 173	- 20 263	- 21 399	17 650	13 455	- 22,4 %
= CAF brute	1 560 670	1 723 935	1 169 698	1 462 742	1 134 576	1 542 824	1 386 392	- 2,0 %
en % des produits de gestion	13,0 %	14,0 %	9,6 %	11,8 %	9,2 %	13,1 %	11,6 %	- 1,8 %

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

À l'issue de l'exercice 2017, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité, s'établissait à 1,54 M€ soit un niveau proche de celui de 2012 (1,56 M€). En 2018, son niveau n'était plus que de 1,39 M€, du fait notamment de la comptabilisation d'indemnités de remboursement anticipé lors de cet exercice (cf. *infra*).

graphique 8 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute (en euros)



Source : CRC d'après données Anafi issues des comptes de gestion

Le résultat financier

Les charges d'intérêts ont régulièrement progressé sur la période (+ 5,2 % chaque année en moyenne) sous l'effet d'une augmentation de l'endettement de la collectivité (cf. *infra* l'analyse de l'endettement).

Les intérêts versés au titre des lignes de trésorerie auxquelles la collectivité a eu recours (c/6615) ont également connu une nette augmentation jusqu'en 2015 avant de retomber, en 2017, à un niveau proche de 2012. Le montant total acquitté sur la période s'élève à 94 k€.

Enfin, la perception de dividendes de la société anonyme immobilière d'économie mixte Mende Fontanilles⁷⁶, à compter de 2014, en contrepartie d'une participation de 204 k€ au capital de la société, a permis d'atténuer la dégradation du résultat financier. Le taux de rentabilité annuel de ces participations apparaît particulièrement élevé depuis cette date (25 % en 2014 et 10 % depuis).

La légère diminution des charges financières observée en 2017 peut s'expliquer par le fait que, pour la première fois de la période, la collectivité n'a pas souscrit de nouveaux emprunts en 2016 ainsi que par la diminution des intérêts versés au titre des lignes de trésorerie souscrites par la collectivité lors de ce dernier exercice (1 528 € en 2017 contre 24 549 € en 2016).

Le résultat exceptionnel réel hors produits de cession

Le résultat exceptionnel de la commune s'établit en moyenne à - 11 300 € sur la période, avec des oscillations entre - 61 733 € et + 26 106 €. Il convient toutefois de relever que la commune a imputé en 2012 l'achat d'un terrain⁷⁷ au compte 678 pour 35 k€. Cette mauvaise imputation augmente artificiellement les charges exceptionnelles et crée une déconnection entre le patrimoine détenu par la collectivité et son actif comptable. Corrigé de cette erreur, le résultat exceptionnel s'établit en moyenne à - 5 k€.

Capacité d'autofinancement de la commune

En rapportant le montant de la CAF brute aux produits de gestion, la chambre relève que la commune de Mende ne dispose que d'une capacité limitée à financer ses opérations d'investissement et à rembourser ses dettes par l'excédent dégagé de son fonctionnement. En effet, en 2017, la CAF brute ne représentait que 13,1 % des produits de gestion, alors que le seuil de 15 % est communément admis comme une référence minimale à atteindre.

La prise en compte de l'annuité de remboursement en capital de la dette permet de déterminer la capacité d'autofinancement nette.

Cette annuité a connu plusieurs phases d'évolution au cours de la période. Elle a d'abord diminué jusqu'en 2014 (- 18,7 %) avant d'augmenter durant les deux exercices suivants (+ 18,4 % entre 2014 et 2016). Après une nouvelle diminution enregistrée en 2017, l'annuité s'établit finalement à 810 k€ en fin de période soit une diminution globale de 8,7 % depuis 2012.

La CAF nette du remboursement en capital de la dette connaît donc une variation erratique depuis 2012 avec un point haut en 2013⁷⁸ (914 k€) et un point bas en 2016⁷⁹ (280 k€), ce qui ne représente que 22 € par habitant alors que la moyenne de la strate est de 82 €.

⁷⁶ Société anonyme immobilière d'économie mixte Mende Fontanilles, dont la ville est actionnaire.

⁷⁷ Lot n° 70 Valcroze 1 (source : grands livres).

⁷⁸ Cet exercice présente l'excédent brut d'exploitation le plus important de la période (2 M€), les charges financières les plus faibles (303 k€), le résultat exceptionnel positif le plus important (+ 26 k€) et une diminution de l'annuité en capital de 78 k€ par rapport à 2012.

⁷⁹ Cet exercice connaît les charges de gestion (10,72 M€) et les charges financières (412 k€) les plus élevées de la période, un résultat exceptionnel négatif (- 21 k€) et une progression de l'annuité en capital de dette de 67 k€ par rapport à 2015.

tableau 15 : Évolution de la capacité d'autofinancement nette (en euros)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	1 560 670	1 723 935	1 169 698	1 462 742	1 134 576	1 542 824	1 386 392	9 980 836
- Annuité en capital de la dette	887 824	809 513	721 856	787 568	854 539	810 248	3 684 346	8 555 894
= CAF nette ou disponible (C)	672 846	914 422	447 841	675 174	280 037	732 576	-2 297 954	1 424 942

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

À l'issue de l'exercice 2017, la CAF nette s'établissait à 733 k€, soit une progression de 8,9 % par rapport à 2012 grâce au rétablissement de la CAF brute et à la relative faiblesse de l'annuité en capital de la dette lors de cet exercice. Sa diminution en 2018 s'explique notamment par le refinancement de dette intervenu lors de cet exercice et son impact sur l'annuité de dette en capital.

3.3. La politique d'investissement

3.3.1. Des dépenses d'investissement conséquentes

Sur l'ensemble des six exercices 2012-2017, la commune a engagé 35,3 M€ de dépenses d'équipement. Cet effort d'investissement et les subventions qui le portent seront analysés de manière plus détaillée dans la suite de ce rapport qui est consacrée aux politiques mises en œuvre par la commune pour renforcer son attractivité.

tableau 16 : Évolution des dépenses d'équipement annuelles (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 927 956	5 344 204	7 234 904	7 592 384	4 390 028	5 772 383	35 261 859

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

Il peut néanmoins être relevé à ce stade que les dépenses d'équipement de la commune rapportées au nombre d'habitants sont nettement supérieures à la moyenne de la strate : sur la période 2012-2017, elles sont en moyenne 1,67 fois plus élevées que cette référence, avec un pic en 2015 où elles étaient 3,2 fois supérieures.

tableau 17 : Dépenses d'équipement (en euros par habitant)

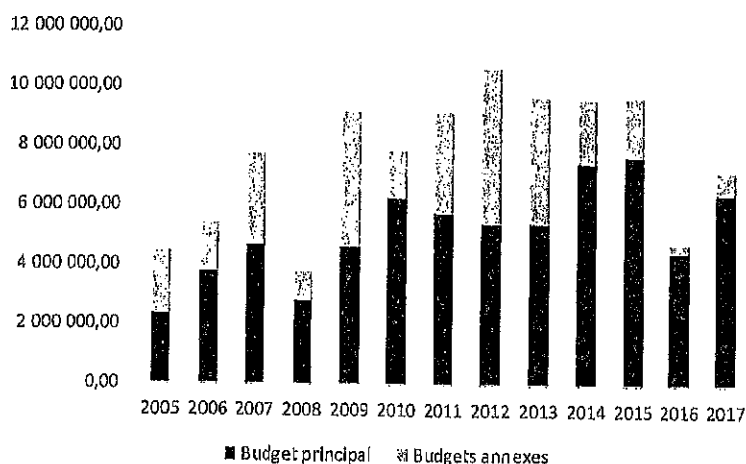
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL 2012-2017
Commune	400	472	563	862	350	514	3 161
Strate	351	387	321	268	263	300	1 890

Source : fiches AEF (DGFIP/DGCL)

L'effort d'investissement de la commune a fortement augmenté au cours de la dernière décennie : il est en effet passé d'un niveau moyen annuel de 5,3 M€ entre 2005 et 2008 à 8,7 M€ entre 2009 et 2017⁸⁰, soit une multiplication par 1,6.

⁸⁰ La commune explique que, en 2008, elle a fait le choix d'une politique d'investissement volontariste dans le but de soutenir l'économie locale alors que la construction du viaduc de Rieucros (financée en grande partie par l'État) prenait fin et que les subventions du conseil général diminuaient.

graphique 9 : Évolution des dépenses totales d'équipement de la commune (budget principal et budgets annexes)



Source : commune, comptes administratifs, avec les mêmes corrections que les tableaux précédents

Sur les six exercices 2012-2017, le financement des investissements a mobilisé 37,56 M€⁸¹, hors remboursement en capital de la dette.

Ces dépenses ont été financées à 64,5 % (24,21 M€) par les ressources propres disponibles de la commune :

- en premier lieu, les subventions d'investissement reçues (13,21 M€), qui ont constitué 54,6 % du financement propre disponible cumulé ;
- le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), pour un montant de 3,82 M€, soit 15,8 % du financement propre disponible ;
- la CAF nette (3,72 M€) qui a représenté 15,4 % au financement propre disponible ;
- les produits de cession (2,71 M€ soit 11,2 % du financement propre disponible) ;
- enfin, les taxes locale d'équipement et taxes d'aménagement (753 k€ soit 3,1 % du financement propre disponible).

tableau 18 : Évolution du financement propre disponible (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	672 846	914 422	447 841	675 174	280 037	732 576	3 722 896
TLE et taxe d'aménagement	111 934	45 239	159 169	186 735	135 532	109 972	748 581
+ FCTVA	731 469	709 274	718 636	580 253	482 164	596 943	3 818 739
+ Subventions d'investissement reçues	1 227 971	1 793 455	1 091 929	3 825 647	2 785 717	2 480 651	13 205 371
+ Produits de cession	951 350	587 970	320 547	467 502	79 266	298 813	2 705 448
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 022 724	3 139 938	2 290 281	5 060 138	3 482 679	3 486 379	20 482 139
= Financement propre disponible (C+D)	3 695 571	4 054 360	2 738 122	5 735 312	3 762 716	4 218 955	24 205 035
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	75,0 %	75,9 %	37,8 %	75,5 %	83,7 %	73,1 %	

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

⁸¹ En intégrant les subventions d'équipement versées (1,55 M€) et les dons, subventions et prises de participation en nature, reçues ou données (746 k€).

Les 35,5 % restants (13,35 M€), qui constituent le besoin de financement de la section d'investissement, ont été financés par l'endettement (10,4 M€) et, dans une moindre mesure, par la mobilisation du fonds de roulement (2,95 M€).

tableau 19 : Évolution besoin de financement (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Besoin de financement	- 1 620 445	- 2 179 813	- 4 701 758	- 1 935 039	- 676 358	- 2 237 710	- 13 351 122
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 000 000	2 000 000	4 398 997	1 597 818	0	1 400 000	10 396 815
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 620 445	- 179 813	- 302 761	- 337 221	- 676 358	- 837 710	- 2 954 307

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

3.3.2. Un accroissement sensible de la dette

Entre 2012 et 2017, l'encours de dette a progressé de près de 10 % en moyenne chaque année pour s'établir à 13,67 M€ au 31 décembre 2017 (contre 8,25 M€ en 2012, soit + 66 % sur la période). Le remboursement des annuités en capital n'a pas suivi la même tendance, avec une baisse de 1,8 % par an en moyenne depuis 2012. Cette situation atypique s'explique notamment par le recours à des emprunts dont les modalités de remboursement prévoient un amortissement progressif du capital, ou par la souscription de nouveaux emprunts sur des durées relativement longues et intégrant un différé d'amortissement⁸².

tableau 20 : Évolution de l'encours de dette (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	8 141 594	8 253 770	9 444 257	13 121 398	13 931 648	13 077 109	9,9 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	887 824	809 513	721 856	787 568	854 539	810 248	- 1,8 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	0	0	- 650	N.C.
+ Nouveaux emprunts	1 000 000	2 000 000	4 398 997	1 597 818	0	1 400 000	7,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	8 253 770	9 444 257	13 121 398	13 931 648	13 077 109	13 667 511	10,6 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	859 323	297 559	568 554	- 281 102	- 545 838	- 1 186 274	N.C.
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	7 394 448	9 146 699	12 552 844	14 212 750	13 622 947	14 853 785	15,0 %

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

L'encours de dette rapporté au nombre d'habitants s'établit néanmoins à un niveau (1 088 € au 31 décembre 2017) qui est nettement supérieur à la moyenne de la strate (895 €). L'annuité de dette est en revanche plus faible : 95 € par habitant en 2017 contre 117 €.

⁸² Il s'agit de l'emprunt « Caisse des dépôts et des consignations » n° 5068999 souscrit en 2014 (1,95 M€) sur une durée de 30 ans avec une première échéance au 1^{er} janvier 2017.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

En 2017, le service de la dette⁸³ représente 12 % des produits de gestion et près de 15 % des ressources fiscales propres perçues par la collectivité. La capacité de désendettement⁸⁴ est de 8,9 ans au 31 décembre 2017, alors qu'elle n'était que de 5,29 années en 2012.

Concernant la structure de la dette, l'encours de la collectivité ne présente pas de risque de dérive des taux d'intérêt au 31 décembre 2017. Celui-ci se compose de 17 emprunts⁸⁵, tous sont classés A-1 d'après la typologie « Gissler ».

La collectivité s'est néanmoins engagée en 2018 dans une démarche de refinancement/compactage « de gré à gré » de différents emprunts⁸⁶ afin de bénéficier de conditions de marché plus favorables qu'au moment de leur souscription. Concernant le budget principal, le réaménagement a porté sur deux emprunts pour un capital restant dû total au 31 mars 2018 de 2 842 575,81 € au taux moyen de 4,14 %. Le réaménagement a augmenté le capital restant dû et donc l'endettement de la collectivité de 346 583,33 € correspondant aux indemnités de remboursement anticipé versées en contrepartie d'un abaissement de taux (1,83 %) sans augmentation de durée.

Au 31 décembre 2018, l'encours de dette du budget principal s'établit ainsi à 13,17 M€, soit 1 048 € par habitant. La capacité de désendettement du budget principal est passée à 9,5 années à l'issue de cet exercice.

3.4. Une structure bilancielle déséquilibrée

3.4.1. Un fonds de roulement net global négatif depuis 2014

Alors qu'il s'établissait à 451 k€ au 31 décembre 2012 (après prélèvement de 620 k€), le fonds de roulement net global (FRNG) est négatif depuis 2014. Il a atteint - 1,92 M€ en 2017 pour s'établir finalement à - 525 k€ à l'issue de l'exercice 2018, ce qui représente plus de 18 jours de charges courantes. Malgré une reconstitution en 2018 pour la première fois de la période (1,4 M€), ce décalage persistant entre les ressources durables et les emplois stables constitue un indicateur d'alerte complémentaire sur la sincérité des prévisions budgétaires.

tableau 21 : Évolution du fonds de roulement net global (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 620 445	- 179 813	- 302 761	- 337 221	- 676 358	- 837 710	1 393 038	- 1 561 269
Fonds de roulement net global	451 604	235 131	- 67 630	- 404 851	- 1 081 209	- 1 918 918	- 525 880	N.C.
en nombre de jours de charges courantes	15,9	8,1	- 2,2	- 13,5	- 35,4	- 68,3	- 18,5	

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

⁸³ Il s'agit des remboursements en capital et intérêts.

⁸⁴ Elle est évaluée par le rapport entre encours de dette et CAF brute.

⁸⁵ Dont 15 emprunts à taux fixes et deux à taux variables indexés sur le livret A.

⁸⁶ Budget principal, BA « cité administrative » et BA « réseau de chaleur ».

3.4.2. Un besoin en fonds de roulement fortement dépendant des budgets annexes

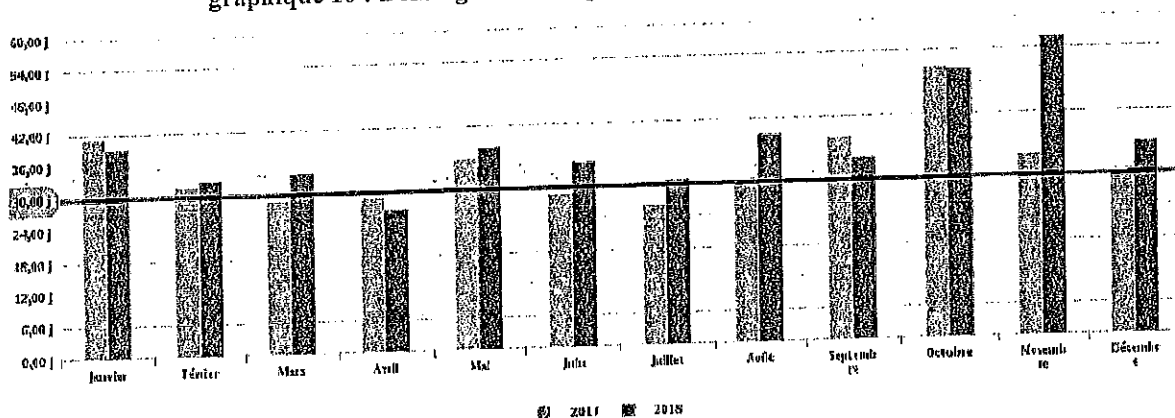
Le besoin en fonds de roulement (BFR) se calcule par la différence entre les créances et les dettes à court terme. Négatif sur l'ensemble de la période, hormis en 2013, le BFR participe à la constitution d'une trésorerie positive.

Le BFR de gestion est constamment négatif entre 2012 et 2017⁸⁷ en raison du décalage entre les créances détenues par la collectivité sur les redevables et comptes rattachés (294 k€ en moyenne) et les dettes fournisseurs que doit honorer la collectivité à court terme (1,07 M€ en moyenne). En 2017, le BFR de gestion s'établissait à - 774 k€ (soit - 27,5 jours de charges courantes). En règle générale, le BFR de gestion est légèrement inférieur à zéro et peut être considéré comme normal entre - 3 et + 3 jours de charges courantes.

L'analyse du délai global de paiement (DGP) permet d'expliquer la dérive de cet indicateur :

- le DGP annuel moyen est supérieur au délai réglementaire de 30 jours et il augmente, passant de 33,3 jours en 2016 à 33,5 jours en 2017 et 38,1 jours en 2018⁸⁸ ;
- de plus, le taux de représentativité du DGP⁸⁹ est relativement faible (inférieur à 85 % en 2016, 2017, 2018) ce qui implique une potentielle sous-évaluation de son montant.

graphique 10 : Délais globaux de paiement mensuels en 2017 et 2018



Source : tableau de bord Delphes (DGFIP)

En intégrant les dettes et créances fiscales et sociales ainsi que les comptes de rattachement, le BFR global apparaît fortement négatif sur toute la période (hormis en 2013) grâce à la forte contribution des BA.

La capacité en fond de roulement (BFR négatif) dégagée en 2017 s'élevait à 2,22 M€, ce qui représente 79 jours de charges courantes.

⁸⁷ Cf. tableau 56 dans l'annexe 3.

⁸⁸ Le délai du comptable est systématiquement inférieur au seuil réglementaire de 10 jours : 4,62 à 6,39 jours entre 2016 et 2018.

⁸⁹ Le point de départ du DGP est la date de réception de la demande de paiement (facture) par l'ordonnateur. Ainsi, pour être pris en compte dans le calcul automatisé du DGP, les lignes de mandats doivent être renseignées de la date de réception de la facture dans le protocole d'échange standard qui régit les flux informatiques entre l'ordonnateur et le comptable. Aussi, pour être pertinent, le DGP doit être analysé au regard du taux de représentativité du DGP qui correspond au ratio entre le nombre de lignes de mandat éligibles au calcul du DGP dont la date de début (la date de réception de la facture) est renseignée sur le nombre total de lignes de mandats éligibles au calcul du DGP. Un taux faible signifie que la date de réception de nombreuses factures n'est pas indiquée et que le DGP n'est donc calculé que sur une proportion réduite de factures.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

La situation apparaît ainsi révélatrice de tensions sur les liquidités de la collectivité (avec de probables retards de paiement susceptibles d'entraîner le versement d'intérêts moratoires) et d'une forte exposition de la commune à la situation de ses budgets annexes, comme cela sera expliqué plus loin.

3.4.3. Une trésorerie sous tension

La trésorerie de fin d'exercice correspond à la différence entre le fonds de roulement et le BFR. Le fonds de roulement étant négatif depuis 2014, la trésorerie repose sur le BFR, lui-même négatif sur l'ensemble de la période hormis en 2013, exercice au cours duquel la collectivité n'a eu d'autre choix que de recourir à une ligne de trésorerie non soldée au 31 décembre, d'un montant de 700 k€.

tableau 22 : Évolution de la trésorerie nette au 31 décembre (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	451 604	235 131	- 67 630	- 404 851	- 1 081 209	- 1 918 918	N.C.
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 224 835	710 063	- 841 214	- 518 416	- 1 963 156	- 2 220 481	12,6 %
= Trésorerie nette	1 676 439	- 474 932	773 585	113 565	881 947	301 563	- 29,0 %
en nombre de jours de charges courantes	59,0	- 16,3	25,5	3,8	28,9	10,7	
Dont trésorerie active	1 676 439	225 068	773 585	113 565	881 947	301 563	- 29,0 %
Dont trésorerie passive	0	700 000	0	0	0	0	N.C.

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

Les lignes de trésorerie permettent aux communes de faire face à des besoins passagers de liquidités sans qu'il leur soit nécessaire de mobiliser par anticipation des emprunts budgétaires. Ces crédits, qui constituent des ressources non budgétaires, n'ont pas vocation à financer l'investissement.

La commune a recours de manière systématique à cette facilité de paiement, pour un montant moyen annuel de 3 M€⁹⁰. Elle explique qu'elle l'utilise en particulier pour préfinancer ses investissements, dans l'attente de percevoir des subventions d'investissement, dont le versement intervient souvent tardivement. Cette ressource non budgétaire aurait dû être transformée en emprunt à court terme et inscrite au budget de la commune⁹¹.

En outre, cette pratique est coûteuse pour la collectivité : les frais financiers correspondants se sont élevés à 94 k€ au total entre 2012 et 2017. Afin de réduire ces coûts, la collectivité pourrait recourir à des « prêts relais », instruments dont l'objet est le préfinancement de recettes certaines dont le versement est prochainement attendu (subventions d'investissement, FCTVA), qui bénéficient de la même souplesse⁹² qu'une ligne de trésorerie pour un coût moindre.

⁹⁰ Cf. tableau 57 dans l'annexe 3.

⁹¹ Circulaire NOR/INT/B/89/00071/C des ministères de l'intérieur et des finances du 22 février 1989.

⁹² Remboursement possible à tout moment sans indemnité.

3.5. Une forte exposition de la commune aux budgets annexes

L'examen des comptes de rattachement des BA au budget principal permet d'apprécier leurs niveaux de dépendance respective.

Quatre BA de SPIC abondent de façon conséquente la trésorerie globale, à travers leurs comptes de rattachement : le BA « eau » (830 k€ en 2017), le BA « assainissement » (818 k€), le BA « stationnement » (127 k€) et le BA « transport » (230 k€). À l'inverse, le fonctionnement du budget « réseau de chaleur » apparaît fortement dépendant des autres (214 k€ en 2017).

Le tableau d'exécution du budget principal et des BA en 2017 montre également que le déficit du premier est partiellement compensé par les excédents des seconds.

tableau 23 : Résultats d'exécution du budget principal et des budgets des services non personnalisés

Budget	Nomenclature	2017
Budget principal	M14	- 1 918 918
Total I - BP		- 1 918 918
LOT VIADUC	M14	0
LOT BERGERIE 2	M14	- 380 088
CITE ADM.	M14	- 34 920
LOT CER	M14	83 717
CGFPT	M14	2 415
TOTAL II - BA SPA		- 328 876
STAT.	M4	59 668
EAU	M49	784 576
TRANSPORT	M43	67 182
CULTURE	M4	0
RES. CHALEUR	M4	- 165 441
ASSAINT	M49	768 143
TOTAL III - BA SPIC		1 514 127
TOTAL GENERAL		- 733 667

Source : compte de gestion 2017

Trois budgets annexes en particulier sont porteurs de risques pour la collectivité :

- les BA « eau » et « assainissement » qui abondent de façon conséquente la trésorerie globale (1,65 M€ en 2017) et ont fait l'objet d'un transfert à la communauté de communes au 1^{er} janvier 2019 ;
- le budget « cité administrative » dont l'équilibre financier est assuré par les loyers des occupants (État et département principalement), si leur nombre diminuait, ce BA pourrait être dans l'impossibilité de couvrir ses annuités d'emprunt par ses ressources propres.

3.5.1. Les budgets « eau » et « assainissement » : une ressource à l'avenir incertain

Les compétences « eau » et « assainissement » ont été gérées par la commune de Mende en délégation de service public⁹³. Par délibérations du 8 novembre 2018 et du 27 novembre 2018,

⁹³ Depuis le 1^{er} janvier 2016, le délégataire est la SEM BRL, avec un contrat dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2019. Le capital de la SEM BRL (29,59 M€) est détenu majoritairement par la région Occitanie (49,93 %) ainsi que par les départements du Gard (13,23 %), de l'Hérault (7,78 %), de l'Aude (4,71 %), des Pyrénées-Orientales (1,01 %) et de la Lozère (0,37 %).

la CCCL et la commune ont entériné le transfert de ces compétences à l'EPCI au 1^{er} janvier 2019⁹⁴ avec une année de transition⁹⁵ avant la mise en œuvre d'une nouvelle délégation de service public sur l'ensemble du territoire. Mende et la communauté de communes anticipent ainsi l'obligation légale de transfert fixée au 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes⁹⁶.

Considérant l'étroite imbrication des budgets « eau » et « assainissement » (relevant de la nomenclature M49) tant en termes de gestion que d'enjeux, les développements qui suivent proposent une présentation consolidée de la situation financière de ces deux budgets⁹⁷.

encadré 2 : Situation financière des budgets « eau » et « assainissement »

En 2017, ces deux budgets représentaient respectivement 3,08 % et 1,81 % des recettes de fonctionnement consolidées de la collectivité. Ils sont générateurs de ressources pour la commune grâce à l'instauration d'une surtaxe⁹⁸ qui est prélevée afin de couvrir le financement des investissements dont elle a conservé la charge⁹⁹.

Sur la période, le produit généré par les deux budgets a progressé de 29 %. Les consommations intermédiaires, impôts, taxes et versements assimilés représentaient 7,5 % du produit total en 2012 (36 k€) contre 19,7 % en 2017 (121 k€)¹⁰⁰. La valeur ajoutée créée par le service a donc connu une progression moindre que celle du produit total (+ 12 % depuis 2012). L'excédent brut d'exploitation a quant à lui légèrement diminué (- 3 %) du fait principalement de l'imputation de charges de personnel sur le budget « eau » en 2017 (36 k€) pour la première fois depuis 2012¹⁰¹.

Le résultat financier (négalif) n'a eu qu'une incidence limitée sur l'autofinancement alors que le résultat exceptionnel, nul sur l'ensemble de la période, s'est établi à - 148 k€ en 2017¹⁰² impliquant un affaïssement sensible de la CAF brute (- 30 % entre 2012 et 2017). En écartant cet événement exceptionnel, la CAF brute 2017 aurait été sensiblement identique à celle de 2012.

Le budget « eau » ne supporte aucun emprunt et n'a bénéficié d'aucune autre recette d'investissement. Le budget « assainissement » présente, quant à lui, un endettement très faible (avec un capital restant dû de 41 k€ au 31 décembre 2017) avec un remboursement de l'annuité en capital réduite à 8 k€ depuis 2016. Les autres recettes d'investissement se sont limitées à 22 k€ entre 2012 et 2017.

Les dépenses d'investissement s'établissent à 1,6 M€, elles ont été couvertes par le financement propre disponible (2,76 M€ dont 2,73 M€ de CAF nette), lequel a également permis d'alimenter le FRNG à hauteur de 1,15 M€. À l'issue de l'exercice 2017, les deux BA disposent d'un FRNG de 1,55 M€ (en augmentation de 172 % depuis 2012) et d'une capacité en fonds de roulement global de 96 k€.

La trésorerie nette abondant la trésorerie globale de la collectivité a doublé sur la période pour s'établir à 1,65 M€ au 31 décembre 2017 (+ 15 % par an en moyenne). Elle a permis de limiter le recours à l'emprunt pour le budget principal alors que les sommes accumulées avaient vocation à financer les dépenses d'investissement imputées sur ces BA. Toutefois, la mise en

⁹⁴ Arrêté préfectoral n° PREF-BICCL-2018-352-0002 du 18 décembre 2018.

⁹⁵ Avec le maintien des modes de gestion actuels : une délégation de service public sur la commune de Mende et des régies directes pour les autres communes du territoire.

⁹⁶ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

⁹⁷ Cf. données financières détaillées en annexe 4.

⁹⁸ Cette surtaxe constitue la seconde composante du prix payé par l'utilisateur après la redevance versée au délégataire en rémunération du service rendu. Depuis 2012, la surtaxe communale a été augmentée sur l'eau (+ 7 cts par m³ en 2013 et + 12 cts en 2014) et baissée dans les mêmes proportions sur l'assainissement.

⁹⁹ Le chiffre d'affaires de ces deux budgets se compose ainsi exclusivement de cette surtaxe à laquelle se rajoute, pour déterminer le produit total, une redevance pour occupation du domaine public depuis 2016.

¹⁰⁰ L'augmentation des consommations intermédiaires à compter de 2015 s'explique par l'évolution du poste frais d'études et prestations de services (compte 604), sur lequel sont notamment imputés le transport et la valorisation des boues d'épuration et les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

¹⁰¹ La commune a décidé en 2017 d'imputer « l'équivalent des charges de personnel affectées au service de l'eau et notamment de la surveillance et entretien du barrage » en transférant la rémunération du chef du service voirie/réseau sur le BA « Eau ». La commune indique ne pas avoir opté pour une répartition au réel afin de ne pas complexifier les bulletins de paye des différents agents réellement affectés à ces tâches. La chambre rappelle toutefois que des dispositifs de mise à disposition partielle avec remboursement des rémunérations, neutres pour les agents, auraient pu être mis en œuvre.

¹⁰² Il s'agit d'une régularisation sur exercice précédent (compte 673) suite à l'abrogation au 1^{er} janvier 2016 des dispositions de l'article 210 de l'annexe II au code général des impôts autorisant le titulaire d'un droit à déduction de TVA (délégataire) à le transférer à une autre personne (fermier).

perspective des réserves accumulées avec le niveau de réalisation des dépenses d'investissement entre 2012 et 2017 suggère qu'il n'existe pas à ce jour de besoins urgents en termes de dépenses d'équipement.

tableau 24 : Évolution taux de réalisation des dépenses d'investissement par budget (en euros)¹⁰³

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
<i>Budget « eau » - Dépenses réelles d'investissement</i>							
Crédits ouverts (y c. RAR)	434 274	465 981	133 759	357 339	548 252	898 007	2 837 611
Mandats émis	104 199	416 990	1 986	14 880	41 301	64 555	643 910
Taux de réalisation	24 %	89 %	1 %	4 %	8 %	7 %	23 %
<i>Budget « assainissement » - Dépenses réelles d'investissement</i>							
Crédits ouverts (y c. RAR)	1 299 665	363 040	1 391 273	1 587 141	1 014 219	1 129 771	6 785 110
Mandats émis	179 894	118 807	52 989	472 718	40 365	405 951	1 270 724
Taux de réalisation	14 %	33 %	4 %	30 %	4 %	36 %	19 %

Source : comptes administratifs

Par conséquent, le transfert de compétence à la CCCL au 1^{er} janvier 2019 pose la question du devenir des réserves accumulées sur ces deux budgets et des conséquences potentielles pour le budget principal, notamment en termes d'endettement.

La commune a indiqué que l'excédent cumulé au 31 décembre 2018, estimé à 1,6 M€, serait réparti de la manière suivante : 70 % pour la ville soit 1,1 M€, et 30 % pour la communauté de communes, soit environ 0,5 M€. Elle justifie cette décision en expliquant que ces montants accumulés grâce à la surtaxe communale acquittée par les redevables mendois avaient vocation à financer d'importants travaux de remise en état du barrage Charpal¹⁰⁴ qui assure l'alimentation de la commune en eau potable. Toutefois, les études de stabilité diligentées fin 2018, à la demande de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement¹⁰⁵, ont conduit à minorer fortement le niveau des dépenses d'investissement nécessaires.

La commune souhaite donc ne transférer avec ces budgets que les sommes nécessaires au financement des dépenses d'investissement prévues pour les quatre à cinq prochaines années (soit 500 k€) et conserver le reliquat au budget principal, en considérant que les Mendois doivent pouvoir bénéficier de cette « cagnotte » accumulée grâce à la surtaxe qu'ils ont payée.

Cette solution ne semble pas soulever de difficultés. En effet, le Conseil d'État a eu l'occasion de souligner¹⁰⁶ que « le solde du compte administratif du BA d'un service public à caractère industriel et commercial ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés ». Ainsi, comme l'a précisé récemment le ministre de l'action et des comptes publics¹⁰⁷, le cadre juridique actuel permet aux parties (communes et CCCL) de « déterminer les résultats budgétaires à transférer à l'EPCI ».

¹⁰³ Différences par rapport à Anafi : y c. remboursement dette en capital dans dépenses réelles d'investissement (CA) et Anafi intègre les sommes imputées au crédit du compte 23 par opérations budgétaires (correspondant à des transferts de droits à déduction de TVA par le délégataire, comptabilisés en N+1).

¹⁰⁴ Ce barrage est la propriété de la commune depuis 1946.

¹⁰⁵ Arrêté n° 2017-197-0002 prescrivant la mise en œuvre de mesures de maîtrise des risques et la réalisation d'études complémentaires suite à l'instruction de l'étude de dangers du barrage de Charpal, dont le premier considérant invoquait « les enjeux en matière de sécurité civile potentiellement concernés par la rupture du barrage, mis notamment en évidence par l'étude de dangers (plus de 1 500 personnes exposées au risque de rupture du barrage) ».

¹⁰⁶ CE, n° 386623, *La Motte Tènant*, 25 mars 2016.

¹⁰⁷ Réponse ministérielle publiée au JO du Sénat du 20 décembre 2018 (Question écrite 03906).

3.5.2. Le budget « cité administrative » : une illustration des contraintes et incertitudes pesant sur la commune

La commune a engagé en 2010 un projet de rénovation et de modernisation de la cité administrative dans le but de « maintenir la présence de nombreux salariés à proximité des commerces de centre-ville »¹⁰⁸. Un BA a été créé par la collectivité dès 2010 afin, notamment, de mieux appréhender l'économie générale de l'opération.

Le plan de financement initial¹⁰⁹ prévoyait que Mende prendrait à sa charge 95 % du coût de l'opération. Le projet a en effet bénéficié d'un taux de subventionnement¹¹⁰ faible. Le fait que les financeurs externes habituels (État et conseil départemental) soient les principaux locataires explique ce choix. La commune a donc financé l'investissement de 6,46 M€ principalement par l'emprunt, à hauteur de 6,43 M€¹¹¹. Le reliquat (34 k€ à l'issue de l'exercice 2017) a été versé par le budget principal, via son compte de rattachement.

Le plan de financement initial prévoyait que les loyers perçus financeraient les sommes affectées au service de la dette (capital et intérêts) jusqu'à extinction de celle-ci (en 2054), date après laquelle le BA serait générateur de ressources pour la commune. Si, à l'issue de l'exercice 2018, le fonds de roulement était légèrement positif, cet équilibre pourrait être remis en cause avec le départ éventuel d'administrations.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La commune dispose de peu de marges de manœuvre financières. La diminution des dotations de l'État et de la fiscalité reversée a été compensée notamment par une hausse des taux de fiscalité locale. Si l'évolution des charges de gestion est mieux maîtrisée depuis 2016, la CAF brute qui en résulte est limitée (moins de 15 % des produits de gestion). Ainsi, la politique d'investissement de la commune n'apparaît pas soutenable dans le temps. L'autofinancement dégagé ne permet pas d'abonder de manière suffisante les ressources propres de la collectivité. Le niveau de subventionnement très important dont elle a bénéficié n'a pas permis de préserver sa capacité de désendettement alors que les emplois se révèlent structurellement supérieurs aux ressources stables (FRNG de - 525 k€ au 31 décembre 2018). Dans ce contexte, le transfert du solde des budgets eau et assainissement ne sera pas de nature à rétablir durablement la situation.

¹⁰⁸ Selon le compte-rendu du conseil municipal du 25 février 2010.

¹⁰⁹ Selon le compte-rendu du conseil municipal du 27 octobre 2010. Cf. données financières détaillées en annexe 5.

¹¹⁰ Le niveau de subventionnement a été inférieur aux prévisions de 90 k€.

¹¹¹ Au 31 décembre 2017, son encours de dette total s'élevait à 5,7 M€, ce qui représentait 26,4 % de l'endettement consolidé de la collectivité. La commune envisage donc de vendre ces locaux.

4. UNE COMMUNE BÉNÉFICIAIRE DE SOUTIENS FINANCIERS IMPORTANTS MAIS QUI AURAIT BESOIN D'APPUI POUR DÉFINIR UNE STRATÉGIE

4.1. De nombreux dispositifs de soutien

4.1.1. Des taux de subventions très élevés

Entre 2012 et 2017, la commune a perçu au total 13,21 M€ de subventions d'investissement. Ces dernières ont constitué sa première recette d'investissement, devant l'emprunt (10,4 M€). Elles ont couvert 37 % des dépenses d'équipement sur la période, avec un pic à 63 % en 2016. Au total, elles ont doublé entre 2012 et 2017 : alors qu'elles représentaient en moyenne 23 % des dépenses d'équipement jusqu'en 2014, elles en couvrent 51 % depuis 2015.

tableau 25 : Évolution taux de subventionnement dépenses d'équipement (en euros)

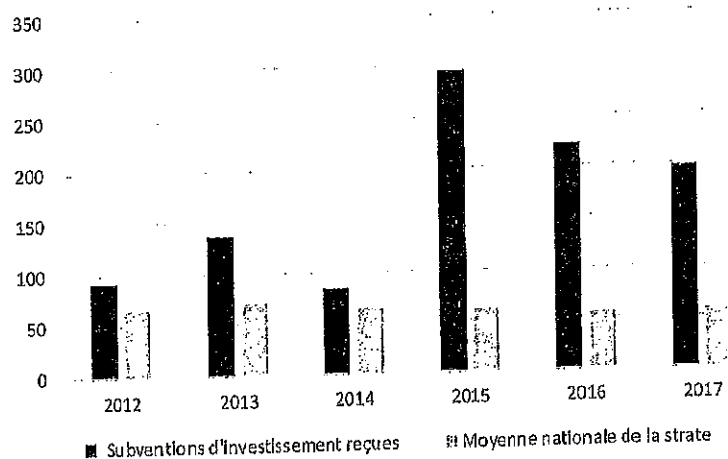
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Subventions d'investissement reçues (A)	1 227 971	1 793 455	1 091 929	3 825 647	2 785 717	2 480 651	13 205 371
Dépenses d'équipement (B)	4 927 956	5 344 204	7 234 904	7 592 384	4 390 028	5 772 383	35 261 859
Soit % (A)/(B)	25 %	34 %	15 %	50 %	63 %	43 %	37 %

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

Mende bénéficie de soutiens financiers plus importants que les villes de taille comparable. En effet, les subventions d'investissement reçues par habitant sur la période (1 023 € sur six exercices) sont 2,7 fois plus élevées que la moyenne de la strate¹¹² (373 €).

De plus, cet écart s'est accru au cours de la période : le montant de subventions d'investissement perçues par habitant (712 € entre 2015 et 2017) est plus de quatre fois supérieur à la moyenne de la strate (174 €).

graphique 11 : Subventions d'investissement reçues par habitant



Source : CRC d'après fiches AEF (DGFIP/DGCL)

L'examen détaillé des subventions perçues par la commune depuis 2012 met en évidence plusieurs phénomènes.

¹¹² Mende appartient à la strate des communes qui comptent entre 10 000 et 20 000 habitants. Les données sont extraites des fiches AEF (DGFIP/DGCL).

tableau 26 : Subventions d'investissement reçues par financeur (en euros)

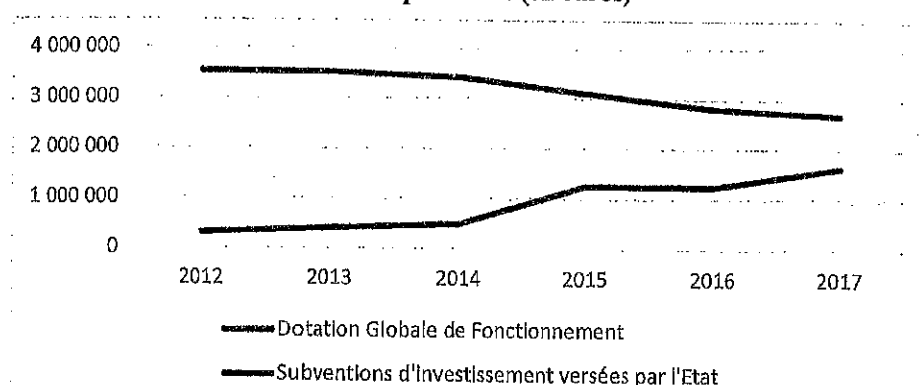
Financeur	Comptes agrégés	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul	Soit %	Evolution période
Etat	1311-1321-1331-1341-1342	317 528	408 894	499 149	1 262 112	1 256 714	1 637 637	5 382 034	41 %	416 %
Région	1312-1322	502 408	352 032	60 000	1 886 175	739 868	441 273	3 981 755	30 %	- 12 %
Département	1313-1323	234 124	994 032	511 166	496 334	775 793	397 043	3 408 490	26 %	70 %
UE	1327	153 069	38 497	0	100 227	13 342	0	305 135	2 %	- 100 %
Autres	1318-13251-1326-1328	20 842	0	21 615	80 800	0	4 699	127 957	1 %	- 77 %
TOTAL subventions d'investissement reçues		1 227 971	1 793 455	1 091 929	3 825 647	2 785 717	2 480 651	13 205 371	100 %	102 %

Source : balances annuelles des comptes

Sur l'ensemble de la période, l'État¹¹³ constitue le premier soutien financier de la commune, avec 41 % des subventions d'investissements reçues, devant le conseil régional (30 %) et le conseil départemental¹¹⁴ (26 %). Leur part relative a cependant évolué au cours du temps. En effet, en 2012, les subventions versées par l'État ne représentaient que 25,9 % du total perçu. Elles ont quadruplé sur la période et représentaient 66 % du total en 2017.

Au total, l'augmentation des subventions versées par l'État a plus que compensé la réduction de la DGF perçue par la commune entre 2012 et 2017. Ces deux sources de financement ne sont bien évidemment pas substituables puisque les subventions viennent financer ponctuellement certaines opérations d'investissement auxquelles l'État décide de s'associer tandis que la DGF est une dotation annuelle qui vise à financer le fonctionnement des collectivités. Toutefois, la comparaison de ces deux données permet de montrer que Mende a bénéficié d'un soutien appuyé de l'État.

graphique 12 : Évolution de la dotation globale de fonctionnement et des subventions d'investissement versées par l'État (en euros)



Source : CRC d'après données Anafi issues des comptes de gestion

Le niveau de ces soutiens financier est également particulièrement élevé : ainsi, à titre d'exemple, le CGET estime, dans son « rapport sur la cohésion des territoires », que la subvention par habitant des départements de métropole (hors Paris) au profit des collectivités du bloc

¹¹³ Ces financements sont accordés notamment sous forme de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de dotation de soutien à l'investissement local.

¹¹⁴ Le président du conseil départemental a précisé, en réponse au rapport provisoire, qu'entre 2012 et 2017, que la collectivité a également investi 4,8 M€ dans des bâtiments départementaux situés sur le territoire de la commune de Mende (collèges et services administratifs) et 1,8 M€ dans son domaine routier.

communal s'établissait en moyenne à 29,90 € en 2016. Au cours de cet exercice, Mende a perçu deux fois plus : 60,91 € par habitant¹¹⁵.

4.1.2. Des soutiens déterminants pour la réalisation des projets de la commune

La soutenabilité financière de la politique d'investissement de la commune apparaît donc, en particulier depuis 2015, très fortement dépendante de l'implication de ces différents contributeurs institutionnels, au premier rang desquels figure l'État.

Ces subventions ont permis en effet à la commune de réaliser un programme d'investissement important alors que ses ressources propres sont limitées.

De fait, les soutiens financiers extérieurs ont été déterminants pour la réalisation de quelques projets, au profit desquels ils sont concentrés. Ce constat est manifeste lorsque l'on examine les 38 principales opérations d'investissement. Entre 2012 et 2017, la ville a consacré 28,85 M€ à ces opérations, ce qui représente plus de 78 % de ses dépenses d'équipement.

tableau 27 : Part des principales opérations d'investissement dans les dépenses d'équipement (en euros)

	2012	2013	2014	2015*	2016	2017	Total
Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif	5 385 211	5 404 174	7 439 880	7 679 648	4 439 074	6 457 921	36 805 908
Principales opérations	3 605 854	3 945 954	6 662 666	6 287 730	3 347 921	5 000 338	28 850 463
soit %	67,00 %	73,00 %	89,60 %	81,88 %	75,40 %	77,40 %	78,39 %

Source : compte administratif, calculs CRC

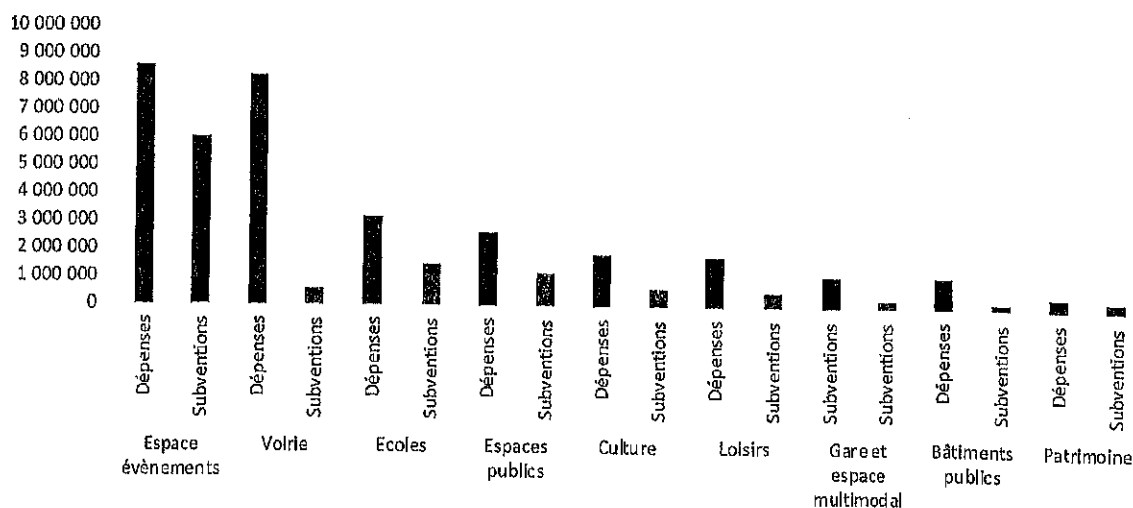
* Les données du compte administratif ont été corrigées pour 2015 : la commune a en effet décidé d'assujettir la construction de l'espace événements G. Frêche à la TVA au réel et de le sortir du champ du FCTVA au 1^{er} janvier 2014. Afin de permettre des comparaisons entre exercices et de rendre compte de la réalité de l'effort d'investissement, il est nécessaire de soustraire des sommes figurant au compte administratif le montant de 3 418 532,63 € correspondant.

Ces opérations ont obtenu un taux de subvention moyen de 38,2 %. Toutefois, ce taux varie significativement selon les domaines.

Il est peu élevé pour la voirie (6,71 %), qui constitue le second poste d'investissement de la commune (28,5 % des dépenses de la période) mais représente un type de dépenses habituel pour la ville. Il en va de même sur les bâtiments publics, qui bénéficient d'un taux de subvention de près de 18 %.

¹¹⁵ CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018, p. 41. Toutefois, cette contribution semble en retrait par rapport à celle dont ont pu bénéficier d'autres communes du département pour lesquelles, selon le CGET, les sommes versées étaient de l'ordre de 130 € par habitant, parmi les plus élevées en France.

graphique 13 : Subventionnement des principales opérations d'investissement entre 2012 et 2017 (en euros)



Source : CRC d'après données de la commune

En revanche, ce taux est très élevé pour les opérations sur le patrimoine de la ville (76 %) ou pour la réalisation du plus important projet de la période : la construction de l'espace événements Georges Frêche, qui a coûté 8,589 M€ entre 2012 et 2017.

La construction de cet équipement visait à permettre à Mende d'accueillir des congrès, conventions et séminaires mais aussi des expositions, concerts et banquets. Il devait favoriser, par l'organisation de manifestations importantes, une augmentation des capacités d'hébergement, d'hôtellerie et de restauration de la ville.

Ce projet a bénéficié d'un taux de subvention de près de 70 % : 5,976 M€ au total, dont 2,366 M€ de la région, 2,149 M€ de l'État (dont 1,649 M€ de dotation d'équipement des territoires ruraux) et 1,461 M€ du département.

En conséquence, la commune n'a contribué qu'à hauteur de 2,62 M€. Toutefois, à titre de comparaison, sa CAF nette cumulée pour les exercices 2012 à 2015 représentait 2,71 M€. Ainsi, malgré un taux de subventionnement très élevé (70 %), le reste à financer pour la collectivité a constitué une charge très conséquente au regard de ses capacités financières. Ce niveau élevé de participation du département et de la région témoigne de ce que cet équipement dépasse largement le rayonnement potentiel du territoire communal.

La mise en perspective des recettes et dépenses qu'il génère depuis son ouverture fin 2015 montre qu'il représente également une charge significative, en fonctionnement, pour les finances de la collectivité. En effet, alors que cet équipement est en service depuis près de quatre ans, seule une cinquantaine d'événements y sont organisés chaque année. La commune, relativement éloignée des métropoles régionales, mal désenclavée et disposant d'un parc hôtelier limité, peine visiblement à attirer des congrès.

En ne retenant que les trois derniers exercices (qui sont des années pleines), les recettes de fonctionnement s'élèvent à 28 725 € par an en moyenne, alors que les dépenses représentent 85 776 €. L'équipement génère par conséquent un déficit annuel de 57 051 € par an en moyenne.

La commune explique qu'elle a veillé à limiter les frais de fonctionnement en renégociant ses contrats d'électricité et en choisissant de ne pas recruter de nouveaux agents pour gérer cet

équipement. Toutefois, des employés communaux doivent intervenir pour le faire fonctionner et aucune charge de personnel n'est prise en compte dans ses bilans financiers, ce qui ne permet pas d'évaluer le définit réel généré par cet équipement. Celui-ci est d'autant plus préoccupant qu'il a augmenté tout au long de la période, à un rythme soutenu (+ 18,5 % entre 2016 et 2018).

tableau 28 : Évolution des produits et charges liés à l'activité de l'espace événements (en euros)

	2016	2017	2018
Recettes (a)	23 296	34 530	28 350
Dépenses (b)	74 456	93 880	88 991
(a) - (b)	- 51 160	- 59 350	- 60 642

Source : bilans financiers produits par la commune, calculs CRC

L'ordonnateur a expliqué, en réponse, que la commune a choisi de construire cet équipement car il lui paraissait nécessaire pour la ville et qu'aucun acteur privé ne le porterait, du fait qu'il ne pouvait être rentable.

4.1.3. Une situation géographique propice au bénéfice de nombreux dispositifs

Afin de mobiliser les aides de l'État et des autres collectivités territoriales, la ville s'est dotée d'un service composé de deux personnes qui se consacrent à la recherche de financements et au montage de projets en vue d'obtenir des subventions.

Au regard des taux de subventions perçus, cette organisation semble efficace. Toutefois, la situation particulière de cette ville, chef-lieu d'un département très rural, montagneux et en déprise démographique, constitue également un argument favorable à l'obtention d'aides par la commune.

Mende a ainsi bénéficié de nombreux dispositifs. Quelques exemples récents mettent en évidence la variété et l'intérêt de ces soutiens pour la ville.

4.1.3.1. L'appel à projets « attractivité des centres-bourgs » du comité de Massif Central

La ville et la communauté de communes ont été retenues en 2017 dans le cadre de l'appel à projets du comité de Massif central¹¹⁶ intitulé « Attractivité des centres-bourg dans le Massif central ».

¹¹⁶ Ce comité est prévu par l'article 7 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne ». Il est créé « pour le développement, l'aménagement et la protection de chacun des massifs de montagne ». Il est organisé en quatre collèges (élus, parlementaires, acteurs économiques, représentants de la vie collective, de l'environnement et du développement durable), en application du décret n° 2017-755 du 3 mai 2017. Il dispose d'une commission permanente, de commissions spécialisées (espaces et urbanisme, développement des produits de montagne, transports et mobilité) et de groupes de travail. Pour la période 2014-2020, deux programmes financiers sont mis en œuvre : la convention de Massif central (contrat de plan interrégional réunissant l'État, les régions et les départements) et le programme opérationnel interrégional Massif central (fonds européens).

encadré 3 : Appel à projet « attractivité des centres-bourgs »

<p>Diagnostic Le comité de Massif central estime que l'attractivité de la zone qu'il couvre « repose sur une promesse de qualité de vie, aménité offerte par ses territoires de moyenne montagne et sur un tissu productif pourvoyeur d'emploi ». Les choix d'implantation des nouveaux habitants sont déterminés par le patrimoine paysager et architectural, l'urbanisme, l'offre de logement, l'accès aux services de base, ainsi que l'existence d'une offre internet et de téléphonie mobile. Les centres-bourgs constituent des points de convergence et des vitrines de leur territoire. Leur situation a donc un impact sur l'attractivité de leur bassin de vie.</p> <p>Objectifs L'appel à projet, lancé fin 2016, visait à « enclencher une réappropriation durable et autonome » de ces centres-bourgs par l'activité et l'habitat, dans l'objectif de faire bénéficier l'ensemble du territoire de ces actions. Il s'adressait aux EPCI associés à une commune comportant entre 500 et 50 000 habitants. Il proposait d'accompagner le renforcement de l'ingénierie pour permettre « la construction et la mise en route d'un projet urbain, social et économique ». À l'issue de l'appel à projets, 22 lauréats ont été retenus.</p>
--

La commune et l'EPCI ont présenté conjointement un projet intitulé « Mende Cœur battant »¹¹⁷ qui prévoit six domaines d'action.

tableau 29 : Le projet « Mende Cœur battant »

Axes d'intervention	Actions
Animer le cœur de ville	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'un programme annuel d'événements commerciaux avec les acteurs économiques, en complément des festivités, événements culturels et manifestations sportives de la ville - création d'un conseil consultatif du centre-ville piloté par le manager de centre-ville et réunissant deux fois par an les commerçants, habitants, élus et responsables associatifs
Redynamiser l'offre commerciale	<ul style="list-style-type: none"> - facilitation de l'accueil de nouvelles enseignes par la mise en relation des agences, propriétaires et porteurs de projet ; participation aux salons de la franchise et du commerce - création de deux boutiques à l'essai - conception d'un plan de communication sur l'offre commerciale (centre-ville et périphérie) - augmentation du nombre de forains sur le marché ; installation du marché à couvert de novembre à fin mars - expérimentation d'un outil d'évaluation de l'attractivité commerciale du centre-ville (compteurs de passage, enquêtes marketings, clients mystère, locaux vacants, etc.) - création d'une plateforme d'animation électronique pour les commerçants de la ville (e-commerce), sur le modèle du Puy-en-Velay
Habiter le cœur de ville	<ul style="list-style-type: none"> - création d'un lieu mixte avec quatre logements pour héberger les personnes effectuant des missions courtes dans la commune (stagiaires, ingénieurs d'étude, etc.) et accueillant des porteurs de projet économiques (pépinière d'entreprise)
Aménager les espaces urbains	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'un programme de « placemaking » - étude sur les déplacements en cœur de ville
Protéger et valoriser le patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> - réouverture du musée du Gévaudan - aménagement de l'apothicaire de l'ancien hôpital - création de boutiques-ateliers d'artistes et artisans d'art
Qualifier et compléter l'offre touristique	<ul style="list-style-type: none"> - étude sur les possibilités de réhabilitation de bâtiments inoccupés situés dans le centre ancien (avec la perspective de créer des « hôtels diffus »)¹¹⁸

La ville et l'intercommunalité ont présenté un budget prévisionnel de 269 691 € et obtenu 100 000 € de subventions du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Les actions financées sont principalement des études (déplacements en cœur de ville, étude sur les lieux patrimoniaux - nouveaux usages) et la préparation d'un certain nombre de projets

¹¹⁷ Cette appellation avait été utilisée par la liste « 100 % Monde », actuellement dans l'opposition, lors des dernières élections municipales.

¹¹⁸ L'albergo diffuso est un hébergement hôtelier développé en Italie qui offre les services d'un hôtel traditionnel dans une structure qui s'apparente à la location d'une propriété privée, le plus souvent dans des bâtiments anciens. Les services hôteliers sont répartis dans plusieurs bâtiments : les chambres et appartements, la réception, le restaurant et d'autres services peuvent se trouver dans différentes rues d'un quartier, le tout dans un rayon de quelques centaines de mètres.

(parcours des arts, plateforme de « e-commerce », opérations de « *placemaking* »¹¹⁹, etc.). Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire finance également directement les travaux d'un architecte employé par la commune pour préparer ces projets.

4.1.3.2. L'atelier des territoires, dans le cadre d'une expérimentation nationale sur les villes patrimoniales

En 2017, Mende a été retenue par l'État dans le cadre de l'expérimentation nationale consacrée aux villes patrimoniales, coordonnée par le commissariat général à l'égalité des territoires¹²⁰.

La ville bénéficie d'un appui spécifique¹²¹ en ingénierie en vue d'élaborer son projet de revitalisation¹²² (dispositif « Atelier des territoires » dont la session 2017-2018 était consacrée aux « Villes patrimoniales »).

encadré 4 : Le dispositif « Atelier des territoires »

L'atelier des territoires est un dispositif mis en place par l'État depuis 2013 dans le but d'aider les élus locaux des sites retenus à faire émerger une stratégie de territoire et à engager les acteurs locaux dans un processus de projet, avec une approche de concertation et de co-construction.

Différents types de territoires ont bénéficié de cet instrument au fil des ans : zones en tension (où les enjeux de développement et de protection entrent en conflit, comme sur le littoral), zones en déprise (territoires ruraux ou de montagne), en perte d'attractivité (villes moyennes et bourgs centres), en constitution ou en mutation (périphéries urbaines ou entrées de ville commerciales), etc.

Les villes bénéficient dans ce cadre de l'intervention (financée par l'État)¹²³ d'une équipe pluridisciplinaire d'experts (composée d'architectes, d'urbanistes, de paysagistes, et selon les besoins, d'environnementalistes, d'experts en mobilité, en programmation urbaine, d'économistes, etc.).

Cette équipe propose des analyses puis une stratégie de territoire qui sont enrichies et appropriées par les acteurs locaux dans le cadre d'ateliers qu'elle anime.

Deux premiers ateliers ont été organisés à Mende en 2018. Le groupement de bureaux d'études a remis plusieurs rapports de diagnostic (fonctionnement commercial de la ville, typologie urbaine des bâtiments du centre-ville et mise en évidence d'une identité locale, etc.) qui ont nourri un premier atelier sur la situation locale. Le deuxième atelier a permis de discuter les axes d'une stratégie au niveau intercommunal et communal, avec des zooms sur les berges du Lot (comme élément fédérateur du territoire), le centre et l'hyper-centre.

¹¹⁹ Le *placemaking* ou « fabrique d'espace », est une démarche d'aménagement des espaces urbains qui promeut la réappropriation de l'espace public par les citoyens.

¹²⁰ Cette expérimentation se fonde sur les recommandations du rapport remis au Premier ministre en septembre 2016 par le sénateur Yves Dauge, intitulé « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés ». Ce dernier préconisait que soit mis en place un dispositif de soutien à 600 centres-villes historiques en déclin dans le cadre d'une politique partenariale associant l'État, les collectivités et les différentes institutions publiques concernées (Caisse des dépôts notamment). 17 villes patrimoniales des régions Occitanie, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire ont été sélectionnées pour cette expérimentation. L'objectif était de soutenir la revitalisation des centres historiques en situation de désertification en les aidant à faire de leur restauration patrimoniale un levier d'attractivité et de dynamisme économique, en dégageant de nouveaux espaces de vie et de travail pour les citoyens et en renforçant leur potentiel touristique.

¹²¹ Au niveau national, sept villes bénéficiaient de l'« Atelier des territoires » : Figeac et Mende en Occitanie, Gien et Romorantin en Centre-Val de Loire, ainsi que Bar-le-Duc, Chaumont et Saint-Dié-des-Vosges dans le Grand Est.

¹²² Les autres villes de la région Occitanie retenues pour la mise en œuvre de l'expérimentation ont bénéficié d'une aide dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt Centre-Bourg (Lauzerte, Lodève et Pont-Saint-Esprit) ou de l'association sites et cités remarquables, avec un financement de l'État (Villefranche-de-Rouergue).

¹²³ Un groupement de bureaux d'études intervient dans le cadre d'un marché public de l'État.

Trois enjeux prioritaires ont été identifiés : le patrimoine (préserver et mettre en valeur le patrimoine et les paysages mais aussi conforter le développement culturel et touristique), le logement (avec un centre-ville qui compte un grand nombre de bâtiments dégradés dont une majorité à précarité énergétique et un parc de logements vacants important) et les commerces (fermetures en centre-ville, complémentarité à trouver entre la zone commerciale déjà implantée en périphérie et le projet de nouvelle zone commerciale envisagée sur le causse d'Auge).

À la date de communication de ce rapport, il n'était pas possible de dresser un bilan de cet atelier, encore en cours. Toutefois, les acteurs locaux s'accordent pour souligner l'intérêt de cette démarche de co-construction et l'apport des experts extérieurs qui permettent de renouveler, par leurs analyses, les regards portés sur la ville et son aménagement.

Ils soulignent également le fait que ce dispositif permet d'associer de nombreux partenaires, parmi lesquels la région, le département, l'État, à travers le préfet de région et la Direccte, le commissariat de Massif¹²⁴, le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, la Caisse des dépôts et consignations, les chambres consulaires, l'office du commerce, la CCCL et la ville de Mende ainsi que l'association « Sites et cités remarquables de France ».

4.1.3.3. Le contrat territorial avec le département de la Lozère

Le département apporte des financements à la ville de Mende au titre de ses compétences en matière d'attractivité du territoire, d'accessibilité des services, d'aménagement¹²⁵ et de solidarité territoriale. Il intervient dans le cadre, relativement classique, de contrats territoriaux départementaux triennaux.

Ces subventions peuvent concerner des projets d'aménagement d'espaces publics, de construction ou de rénovation d'équipements publics, de voirie communale, de sécurisation de l'alimentation en eau potable, de protection et de mise en valeur du patrimoine, de rénovation ou de développement de l'offre de logements communaux.

À titre d'exemple, le dernier contrat territorial, qui a été conclu en mai 2018 pour la période 2018-2020, comporte quatre opérations pour la commune, pour un montant de 606 691 €, auxquels s'ajoutent 108 563 € au bénéfice de la communauté de communes.

Toutefois, les subventions accordées dans ce cadre s'orientent en priorité vers des communes de petite taille. En effet, le montant dont bénéficient ensemble la ville-centre et la communauté de communes est comparable à celui qui est affecté aux six autres communes de cet EPCI (706 393 €), qui ne représentent cependant que 21 % de la population totale de la CCCL. La ville de Mende ne perçoit qu'une part très minoritaire de l'enveloppe totale de subventions décidée au niveau départemental, fixée à 26 M€ pour trois ans¹²⁶, alors qu'elle concentre plus de 15 % de la population de la Lozère¹²⁷.

¹²⁴ Il s'agit du commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du massif nommé en application de la loi Montagne et de son équipe. Ce sont des équipes territorialisées du CGET qui constituent ses relais territoriaux en matière de développement et d'équilibre des territoires.

¹²⁵ En particulier l'équipement rural, le remboursement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale.

¹²⁶ Ce montant est le même que celui de la précédente génération de contrats territoriaux (sur la période 2015-2017).

¹²⁷ Selon les données de l'Insee, 2015.

Aux montants prévus dans les contrats territoriaux, s'ajoutent des financements apportés par le département sur le volet « programme d'envergure départemental » concernant notamment la rocade ouest, le cinéma et le musée du Gévaudan.

Le département de la Lozère propose également une mission d'ingénierie pour accompagner l'émergence de projets dans les communes. Toutefois, la commune de Mende n'a pas eu recours à ce dispositif.

tableau 30 : Subventions accordées par le conseil départemental

Bénéficiaire	Projet	Montant prévisionnel	Montant de l'aide	Taux de subvention
Commune	voirie	2 417 662	251 768	10,41 %
Commune	voirie	793 000	317 200	40,00 %
Commune	bâtiment public	142 423	28 485	20,00 %
Commune	bâtiment public	233 690	9 238	3,95 %
Total		3 586 775	606 691	16,91 %
EPCI	équipements touristiques	1 345 000	108 563	8,07 %
Total		4 931 775	715 254	14,50 %

Source : commune

4.1.3.4. Le contrat « bourg-centre » avec la région Occitanie

La ville et la communauté de communes bénéficient également d'un contrat « Bourg centre Occitanie/Pyrénées-Méditerranée », signé fin 2018 avec la région Occitanie¹²⁸. Ce dispositif relève de la nouvelle génération des politiques contractuelles territoriales de la région pour la période 2018-2021.

Le conseil régional accompagne ainsi les centres-bourgs dans un projet pluriannuel de développement et de valorisation. Ce programme concerne les villes de plus de 1 500 habitants qui assurent une fonction d'offre de services aux populations d'un bassin de vie¹²⁹.

¹²⁸ Ce contrat est cosigné par le conseil régional, le conseil départemental, la commune, la communauté de commune et l'association Terres de vie en Lozère qui porte le projet de SCOT. Il a été approuvé par délibérations respectives du 17 septembre 2018 du conseil municipal de Mende, du 14 septembre 2018 du conseil communautaire Cœur de Lozère, du 12 octobre 2018 de la commission permanente du conseil régional Occitanie, du 30 mars 2018 de la commission permanente du conseil départemental de la Lozère.

¹²⁹ Ces contrats peuvent concerner également les communes « Pôles de services » de moins de 1 500 habitants qui remplissent un rôle pivot en termes de services dans les territoires de faible densité démographique de notre région (ancien chefs-lieux de canton avant la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013). La région propose par ailleurs des « contrats Occitanie » aux villes moyennes de taille plus importante et à leur communauté d'agglomération.

encadré 5 : Caractéristiques du programme « bourg-centre » de la région Occitanie

Le dispositif « bourg-centre » de la région Occitanie propose un cadre contractuel qui intègre tous les dispositifs d'action que le conseil régional pilote ou co-pilote (contrat de plan État-région¹³⁰, fonds structurels européens dont la région est autorité de gestion¹³¹), couvrant ainsi de manière coordonnée tous les domaines dans lesquels il intervient (cadre de vie, habitat, offre de services à la population, mobilité, économie, culture, patrimoine et tourisme, environnement) à l'exception des aides aux entreprises et aux particuliers.

De plus, le conseil régional a choisi de contractualiser avec des territoires plus larges que les villes, sur la base d'un projet. Il s'adresse donc aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), pays ou parcs naturels régionaux. Dans l'hypothèse où les territoires ne sont pas structurés, le conseil régional a pour objectif d'accompagner leur développement. C'est le cas à Mende où le contrat est-cosigné par l'association « Terre de vie » qui préfigure un PETR.

Enfin, le conseil régional cherche à coordonner l'action régionale avec celle des autres financeurs. L'État et le département sont co-signataires de la convention régionale. Toutefois chaque dispositif suit son propre calendrier. Ainsi, le département a contractualisé avec la ville et la CCCL pour la période 2018-2020 tandis que la région a adopté un contrat-cadre fin 2018 pour 2018-2021 et que l'État a lancé le programme « action cœur de ville » courant 2018.

Ce dernier a lui aussi vocation à intégrer tous les partenaires. Toutefois, il se juxtapose plus qu'il ne se coordonne avec l'action de la région. Chaque dispositif a ses objectifs, son calendrier, ses structures de décision et ses modalités de pilotage. Ces dispositifs peuvent être complémentaires mais il n'est pas certain que la ville et son EPCI assurent une mise en cohérence de leurs plans d'actions.

L'objectif est d'agir sur les fonctions de centralité et sur l'attractivité de la commune vis-à-vis de son bassin de vie.

tableau 31 : Programme opérationnel du « contrat Bourg-centre Occitanie » de Mende

Domaines d'intervention	Actions
Mise en valeur du cœur de ville	- réfection de pavages - nouvelle signalétique - opération de mise en valeur architecturale : financements attribués à des particuliers, commerçants et artisans (restaurations de portes anciennes, ravalement de façades, réfection de toitures, embellissement et mise en valeur des devantures commerciales et artisanales).
Soutien à l'économie et au commerce	- mise en place d'un outil de e-commerce - acquisition et remise en service de locaux commerciaux - création d'un programme de « placemaking » - acquisition de locaux pour l'office de commerce de la CCCL
Services à la population	- agrandissement et réaménagement du cinéma ¹³²
Mobilités	- extension de parkings - aménagements piétonniers d'un rond-point - mise en accessibilité de bâtiments publics
Culture et patrimoine	- réouverture du musée du Gévaudan - requalification de la chapelle des pénitents - étude sur la requalification et les nouveaux usages de bâtiments patrimoniaux - scénographie ¹³³ de la cathédrale - aménagement de l'apothicaire de l'ancien hôpital
Tourisme	- création d'un gîte communal - requalification de structures d'hébergement (village de gîtes et chalet)

Ce contrat ne comporte aucun engagement financier de la part de la région. Il prévoit que les projets listés dans le programme opérationnel seront examinés annuellement et feront l'objet

¹³⁰ Il s'agit des contrats de plan État-région du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées.

¹³¹ FEDER et LEADER.

¹³² Le cinéma est installé dans des locaux qui appartiennent à la ville. Il est géré par la société anonyme immobilière d'économie mixte Mende Fontanilles, dont le capital est détenu par la commune et la Caisse des dépôts.

¹³³ Il s'agit d'une nouvelle mise en lumière de la cathédrale.

d'un financement dans le cadre des dispositifs d'intervention¹³⁴ du conseil régional, selon les critères et taux d'intervention propres à chacun de ces dispositifs.

Le contrat prévoit de financer également des projets qui ne s'inscriraient pas dans des dispositifs sectoriels existants mais qui présenteraient une valeur ajoutée pour le projet de développement de la ville ainsi que des études nécessaires pour assurer la viabilité technique et économique d'opérations structurantes.

4.1.3.5. Le programme « action cœur de ville »

Mende figure également parmi les 222 villes retenues dans le programme « action cœur de ville », mis en place par l'État le 27 mars 2018.

encadré 6 : Modalités d'intervention du programme « action cœur de ville »

Ce dispositif a pour objectif de créer les conditions du renouveau et du développement des villes moyennes par une approche coordonnée, mobilisant les moyens financiers de l'État et de partenaires pour permettre la réalisation de projets de renforcement des cœurs de ville portés par les communes-centres et leurs intercommunalités. Ce plan se fonde sur l'hypothèse que, si un cœur de ville moyenne se porte bien, l'ensemble du bassin de vie, y compris sa composante rurale, en bénéficie.

Pour assurer la revitalisation des centres-villes, une convention pluriannuelle est signée avec les acteurs locaux et partenaires financiers. Elle repose sur cinq axes structurants :

- de la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville ;
- favoriser un développement économique et commercial équilibré ;
- développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions ;
- mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine ;
- fournir l'accès aux équipements et services publics.

La convention relative à Mende a été signée le 25 septembre 2018 par le maire, président de l'intercommunalité, la préfète et les représentants du conseil régional, du conseil départemental, de l'Agence nationale de l'habitat, de la Caisse des dépôts ainsi que d'« Action logement », pour une durée de 51 mois, jusqu'au 31 décembre 2022.

Elle identifie des enjeux stratégiques pour le développement du centre-ville qui ne sont pas spécifiques à Mende : l'accueil de nouvelles populations (y compris dans de nouvelles zones d'habitat), l'installation d'activités économiques et le dynamisme touristique. Elle mentionne le projet de réouverture du musée Ignon Fabre, ou musée du Gévaudan, (cf. § 5) et liste en annexe 18 projets pour un montant total de 18,3 M€¹³⁵ mais sans engagement financier des différents partenaires.

Toutefois, la convention prévoit que, préalablement à la planification des actions, un diagnostic doit être établi sur cinq axes (habitat en centre-ville, développement économique et commercial, mise en valeur des formes urbaines, de l'espace public et du patrimoine, accès aux équipements et services publics).

¹³⁴ En matière de développement économique, de qualification du cadre de vie, de valorisation des façades, d'habitat, d'équipements de service à la population, de valorisation du patrimoine, d'équipements culturels et sportifs, de mise en accessibilité des bâtiments publics, de transition énergétique etc.

¹³⁵ Ce montant est calculé en additionnant les estimations présentées par la ville. Lorsque l'annexe comporte un coût prévisionnel annuel, il est intégré pour quatre ans puisque la convention couvrira les exercices 2019 à 2022.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

Dans cette perspective, trois études sont mentionnées : une étude sur la signalétique et le stationnement (déjà engagée par la ville), une sur la requalification et les nouveaux usages des espaces et bâtiments patrimoniaux en cœur de ville (qui apparaît comme action à financer en annexe 2 du contrat) ainsi que le diagnostic de l'atelier des territoires, en cours de réalisation.

Les actions sont les mêmes que celles du programme opérationnel du « contrat Bourg-centre Occitanie » avec un ajout (l'aide à l'achat de vélos électriques) et une suppression (la réhabilitation d'hébergements touristiques).

tableau 32 : Projets mentionnés en annexe du contrat « action cœur de ville » de Mende

Domaines d'intervention	Actions
Actions sur le point d'être engagées	- réouverture du musée du Gévaudan - scénographie de la cathédrale - aménagement de l'apothicairerie de l'ancien hôpital
	- acquisition et remise en service de locaux commerciaux - création d'un programme de « placemaking » - acquisition de locaux pour l'office de commerce de la CCCL
	- opération de mise en valeur architecturale : financements attribués à des particuliers, commerçants et artisans (restaurations de portes anciennes, ravalement de façades, réfection de toitures, embellissement et mise en valeur des devantures commerciales et artisanales).
	- réfection des pavages
	- aide à l'achat de vélos électriques
	Opérations à venir :
Espaces publics Accessibilité Mobilités douces	- nouvelle signalétique - extension de parkings - aménagements piétonniers d'un rond-point - mise en accessibilité de bâtiments publics
Commerces et équipements	- mise en place d'un outil de e-commerce - création d'une maison des artisans d'art en cœur de ville - agrandissement et réaménagement du cinéma - requalification de la chapelle des pénitents
Economie et tourisme	- étude sur la requalification et les nouveaux usages de bâtiments patrimoniaux

Un avenant au contrat « action cœur de ville » a été adopté le 11 juillet 2019, pour acter l'entrée en phase de déploiement de ce programme à Mende. Il valide le périmètre de l'opération de revitalisation du territoire proposé par la ville et retient 20 actions qui reprennent très largement les mesures envisagées dans la convention initiale.

Cet avenant se fonde sur les résultats de l'atelier des territoires et d'une étude sur la signalétique et le stationnement. À la date de sa signature, quatre études complémentaires restaient à réaliser (requalification et nouveaux usages des bâtiments patrimoniaux en cœur de ville, identification des îlots, schéma des mobilités, outil d'e-commerce).

Le plan d'action était estimé à 22,12 M€ (hors pilotage) tandis que les engagements financiers s'élevaient à 3,61 M€, soit 16 % des dépenses prévues.

4.2. Un engagement pour l'attractivité de Mende, en lien avec sa communauté de communes

4.2.1. Une coordination étroite entre la ville-centre et son établissement public de coopération intercommunale

La ville de Mende et la CCCL coopèrent de manière étroite sur ces sujets. Au regard des compétences exercées par l'EPCI, dont la mise en œuvre est essentielle pour assurer l'attractivité de la ville-centre (notamment en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace ou de logement), cette coordination constitue un véritable atout.

Elle est rendue possible par l'unité de gouvernance entre la commune et son EPCI et est favorisée par la bonne coopération entre les équipes de direction des deux entités qui ont su mettre à profit leurs complémentarités pour repousser les contraintes imposées par leur taille réduite.

Les programmes d'action présentés comportent des actions de la commune et de l'EPCI.

Toutefois, leur poids relatif est loin d'être à parité. À titre d'exemple, l'annexe 2 du contrat « action cœur de ville » liste 18 projets en lien avec ce programme, qui reprennent très largement le programme du contrat signé avec la région. Sept actions sont de la compétence de la communauté de communes et neuf de la ville-centre¹³⁶. Cependant, les estimations de coûts montrent que la commune de Mende porterait 91,8 % des sommes en jeu, contre 8,2 % pour l'EPCI.

Enfin, dans certains domaines, la commune relève une confusion des rôles de la commune et de l'EPCI. Ainsi, la commune a aménagé une petite zone d'activité économique à proximité du viaduc, sur des parcelles dont elle avait la propriété. Elle a conservé cette zone alors que le développement économique est de la compétence de la communauté de communes.

4.2.2. Des interventions sur tous les leviers d'attractivité

Les actions menées, tout au long de la période sous revue, par la commune et son EPCI concernent tous les domaines qui font l'attractivité d'une ville : développement économique, services, habitat, patrimoine, transports et accessibilité. Le tableau qui suit en présente, à titre d'illustration, une liste non exhaustive.

¹³⁶ Le portage financier du dernier projet (aide à l'achat de vélos électriques) n'est pas précisé.

tableau 33 : Exemples d'interventions de la commune et de la communauté de communes sur les leviers d'attractivité de Mende

Domaines d'intervention	Actions de la CC	Actions de la commune
Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> - création de zone d'activité économique - construction de locaux à vocation économique sur l'aérodrome - politique d'investissement public visant à soutenir l'activité dans le territoire - soutien au tourisme, communication, animation, actions de l'office du tourisme - adhésion au programme « grands sites Occitanie » - etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - création d'une zone d'activité économique - politique d'investissement public visant à soutenir l'activité dans le territoire
Services	<p><i>Commerces</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - création d'une nouvelle zone d'activité commerciale - actions de l'office de commerce : animation du centre-ville, création de chèques cadeaux, formation au numérique - création d'une boutique à l'essai <p><i>Sport</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - équipements sportifs - soutien aux associations sportives 	<p><i>Services publics</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - financement de la cité administrative - projet de construction d'un nouveau restaurant inter-administratif <p><i>Sols</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aide à l'installation de kinésio-thérapeutes, de médecins, relocalisation d'une pharmacie <p><i>Enseignement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - soutien financier aux filières universitaires présentes dans la ville - rénovation des locaux des écoles primaires <p><i>Sport</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - partenariat avec les associations sportives <p><i>Culture et animation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - programmations culturelles et festives - adhésion à « scènes croisées de Lozère », scène conventionnée d'intérêt national « art en territoire » - ouverture d'une salle de musique, du local « antirouille » - soutien aux associations culturelles <p><i>Equipements</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - création de l'espace événements G. Frêche - création d'une maison des associations - ouverture de centres sociaux
Habitat	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat de droit commun à l'échelle de l'EPCI et d'une opérations programmées d'amélioration de l'habitat en rénovation urbaine pour le centre de Mende - etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - création et commercialisation de lotissements communaux - ouverture de nouveaux quartiers à l'urbanisation, dans le cadre du nouveau plan local d'urbanisme - soutien aux opérateurs HLM
Patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> - opération de mise en valeur architecturale : financements attribués à des particuliers, commerçants et artisans 	<ul style="list-style-type: none"> - réhabilitation de bâtiments - réalisation des réserves du musée « Jean Mazel » qui a permis de rapatrier les collections de la société des lettres et d'assurer leur conservation dans un lieu adapté
Transports et accessibilité		<ul style="list-style-type: none"> - aménagements de la voirie, des boulevards - création de nouveaux parkings - réforme des tarifs de stationnement - réorganisation des transports urbains et scolaires - aménagement de la gare routière - organisation de liaisons avec l'aéroport du Puy-en-Velay (liaisons aériennes vers Paris).

Source : CRC, d'après les documents transmis par la commune

4.3. Des handicaps pour répondre à ces défis, du fait de la taille de la commune

Toutefois, les moyens dont dispose la commune de Mende sont limités, en raison de sa taille. De ce fait, elle ne s'est pas dotée d'une stratégie ni de dispositifs de pilotage et d'évaluation de ses actions.

4.3.1. Une ingénierie de financement non intégrée dans une stratégie globale

La commune de Mende ne s'est pas dotée d'un plan stratégique visant à renforcer son attractivité et assurer son développement. Du fait de sa petite taille, elle ne dispose pas non plus de plans sectoriels, plan local de l'habitat ou plan de déplacements urbains.

La ville a adopté un projet d'aménagement et de développement durable dans le cadre de son plan local d'urbanisme. Ce document, débattu en conseil municipal le 5 janvier 2017, est le seul qui présente une approche d'ensemble de l'évolution de la ville. Il n'a cependant pas pour objet de constituer une stratégie de développement et ne peut en faire office.

encadré 7 : Projet d'aménagement et de développement durable de la commune de Mende

S'il repose bien sur un état des lieux détaillé de la situation de la commune le projet d'aménagement et de développement durable ne présente que des orientations très générales, comme le prévoit d'ailleurs l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme¹³⁷. Quatre orientations déclinent en effet l'ambition politique du projet pour les dix à quinze prochaines années :

- une ville attractive et rayonnante : permettre un développement économique dynamique ;
- une ville solidaire : donner à Mende les moyens d'accueillir la population dans sa diversité ;
- une ville fluide : favoriser l'accessibilité ;
- une ville de nature et de patrimoine : protéger et gérer les espaces naturels, le patrimoine et les ressources.

La majorité des mesures listées restent de portée générale, comme « conforter les activités économiques existantes et développer les filières nouvelles » ou « permettre la création de synergies entre l'enseignement et les entreprises » (point I.1). Deux volets seulement concernent le centre-ville : « renforcer l'attractivité économique du centre-ville » (chapitre I.2) et « revitaliser le centre-ville » (chapitre II.1).

Enfin, certaines mesures peuvent sembler contradictoires et vont demander des arbitrages, comme « l'ouverture à l'urbanisation de zones à vocation artisanale et commerciale » (point I.1), « soutenir les activités agricoles et forestières » (I.4), « revitaliser le centre-ville » (II.1) et « redynamiser la ville en développant de nouveaux quartiers » (II.2).

La commune a déployé une véritable ingénierie de financement pour solliciter de nombreux dispositifs au cours des dernières années sans pour autant se doter d'une stratégie.

Comme en témoigne la présentation schématique qu'en fait la commune, le projet de territoire reste à construire.

¹³⁷ Cet article dispose que : « le projet d'aménagement et de développement durables définit : 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'EPCI ou de la commune. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles ».

(SCOT)¹³⁸. Cet état de fait témoigne notamment de la difficulté du territoire à s'accorder sur le constat de son interdépendance avec Mende.

La réflexion stratégique devrait faire l'objet d'une concertation au niveau local, de manière à permettre aux différents acteurs de s'approprier le diagnostic, de contribuer à la définition des axes d'interventions, afin de les rendre plus pertinents mais aussi de faciliter leur mise en œuvre. Le fait que l'association des acteurs privés reste encore limitée sur ce territoire, notamment en matière de développement économique, souligne l'intérêt d'une telle approche.

La chambre recommande donc à la commune de se doter d'une stratégie de développement qui couvre tous les domaines de son attractivité (économie, habitat, mobilité, services, commerces, patrimoine) à l'échelle de son territoire. C'est dans ce domaine que les soutiens extérieurs apportés à la commune devraient être orientés en priorité.

Recommandation

5. Adopter une stratégie de développement à l'échelle de la commune qui couvre tous les domaines de son attractivité. *Non mise en œuvre.*

4.3.2. Un pilotage des actions insuffisamment structuré

Le pilotage des actions menées en faveur de l'attractivité de la ville n'est, en l'état actuel, pas suffisant, puisque la ville ne dispose pas de tableau de suivi de la mise en œuvre des actions programmées¹³⁹.

En outre, la ville et la communauté de communes n'ont pas recruté de nouveau cadre pour assurer les missions de coordination, alors même qu'elles bénéficient de soutiens financiers pour ce faire. La commune a indiqué qu'elle peine à recruter des cadres du niveau requis. Ces fonctions ont donc été confiées à des agents déjà en poste : le responsable du développement économique de la CCCL assure le suivi du dispositif « attractivité des centres-bourg » financé par le comité de Massif central et le responsable du service urbanisme de la commune a été nommé chef de projet du programme « action cœur de ville ». Leurs traitements sont ainsi pris en charge par ces deux financeurs pour plusieurs années. Un cadre a, par ailleurs, été recruté par la ville pour seconder le chef de projet communal dans sa tâche.

Ce choix permet de maximiser les financements perçus et de réduire les coûts de fonctionnement. L'ordonnateur souligne également qu'il vise à respecter les compétences respectives de la commune (urbanisme) et de la CCCL (développement économique). Toutefois, les dispositifs de financements ne sont pas fléchés et cette organisation ne permet pas d'intégrer la fonction de coordination dans les services mutualisés, en confiant à un référent unique le soin de coordonner les différentes actions.

¹³⁸ Prévu par la loi du 13 décembre 2000 dite « solidarité et renouvellement urbain », ce document traduit une vision du territoire à l'échelle du bassin de vie ou de l'aire urbaine, à travers un projet d'aménagement et de développement durable. Il sert de cadre de référence pour les politiques sectorielles, notamment en matière d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement. Il assure la cohérence des documents sectoriels (PLUI, PLH, PDU et cartes communales). Le SCOT approuvé en mars 2007 concernait trois communautés de communes et 12 communes du bassin de vie de Mende. Il n'est toutefois plus en vigueur. La CCCL devrait prochainement s'engager dans un PÉTR qui, une fois constitué, devrait porter un nouveau projet de SCOT. Des désaccords entre communautés de communes sur sa gouvernance ont cependant retardé sa constitution.

¹³⁹ Certains dispositifs auraient cependant pu l'inciter à adopter un tel dispositif. À titre d'exemple, le contrat « Bourg-centre Occitanie » prévoit que la communauté de communes est chargée « de suivre attentivement l'état d'avancement des actions » (article 11).

Cette absence d'unité de pilotage est d'autant plus regrettable que les dispositifs dont la ville bénéficie sont peu coordonnés entre eux ; ils disposent d'ailleurs chacun d'un comité de pilotage. Certains programmes, comme celui de la région, concernent le territoire qui entoure le pôle de centralité que constitue la ville et cherchent à contractualiser selon un périmètre plus large que les EPCI (pays, PETR, parcs naturels régionaux) tandis que le dernier programme lancé par l'État, « action cœur de ville » ne concerne que le cœur de la ville-centre, même s'il associe l'EPCI.

encadré 8 : Comités de pilotage des différents programmes de financement

Pour le dispositif « attractivité des centres-bourg » financé par le comité de Massif central, la ville a prévu la création d'un comité de pilotage constitué d'élus, de représentants des chambres consulaires, des services de l'État, d'un représentant de l'office de commerce et de l'office de tourisme, de la région et du département ainsi que de l'association Terre de vie en Lozère, qui préfigure le PETR.

Le contrat « Bourg-centre Occitanie » prévoit quant à lui un comité de pilotage composé de la commune, la CCCL, l'association Terre de vie en Lozère, la région, le département. Il doit associer l'État, le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Lozère et « tout autre partenaire souhaitant contribuer à la mise en œuvre du projet de développement et de valorisation de la commune ».

Pour le programme « action cœur de ville », la convention signée en octobre 2018 prévoit, un « comité de projet » présidé par le maire, président de la CCCL, et réunissant la préfète de département ou le référent départemental de l'État, les représentants du conseil régional, du conseil départemental, des partenaires financeurs et des partenaires locaux.

La chambre recommande donc à la commune de fusionner ces comités de pilotage et de confier le suivi des différents programmes de développement et d'attractivité à un cadre unique positionné à un niveau qui lui permettra d'être l'interlocuteur de tous les acteurs concernés.

Recommandation

6. Confier le pilotage des programmes de développement et d'attractivité à un seul cadre, placé à un niveau hiérarchique suffisant pour faire de lui l'unique coordinateur et l'interlocuteur de tous les intervenants. *Non mise en œuvre.*

4.3.3. Une absence de dispositif d'évaluation

La ville n'a pas mis en place les dispositifs qui lui permettraient d'évaluer l'impact des actions qu'elle met en œuvre pour soutenir son développement et renforcer son attractivité. À l'exception de convention signée dans le cadre du programme « Action cœur de ville », les conventions avec les financeurs extérieurs ne l'incitent pas à évaluer la pertinence et l'efficacité de ses projets.

La chambre l'invite donc à se doter d'un dispositif d'évaluation des actions menées pour soutenir le développement et l'attractivité de son territoire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Grâce aux nombreuses aides qu'elle perçoit, la commune met en place de manière coordonnée avec son EPCI des actions portant sur tous les leviers d'attractivité. Elle dispose de diagnostics assez complets de sa situation. Toutefois, du fait de sa petite taille et de ses moyens contraints, et en dépit de l'ingénierie de financement qu'elle a su déployer pour bénéficier de nombreux dispositifs de soutien, elle n'a pas élaboré, jusqu'à présent, de projet de développement

permettant de mettre en place des plans d'actions complets et cohérents. C'est probablement en priorité dans ce domaine qu'elle aurait le plus besoin d'aide.

5. DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES TRÈS CONTRAINTES

Pour mettre en œuvre ces différents projets, la situation financière de la ville de Mende est très contrainte.

La commune a produit un scénario d'évolution pour la période 2018-2022 qui repose sur les hypothèses suivantes :

- une augmentation annuelle moyenne de 1 % du produit des impôts locaux, portée par le dynamisme des bases fiscales (avec une stabilité des taux). La commune prévoit d'abaisser le taux de la TFB en 2019 ;
- une légère baisse des produits de gestion hors impôts locaux (- 0,4 % par an en moyenne), au premier rang desquels figurent les dotations et participations reçues (- 0,8 % par an) ;
- des charges de personnel en progression modérée (+ 1 % par an en moyenne), une hypothèse qui peut être favorisée par la démarche de mutualisation entreprise en 2018 avec la CCCL mais qui pourrait être contrecarrée par les recrutements que l'ouverture du musée en 2023 rendra nécessaires ;
- une progression contenue des autres charges de gestion (+ 1,1 % par an en moyenne) avec notamment une augmentation des charges à caractère général de 1,8 % par an, qui n'intègre pas les conséquences possibles de l'ouverture du musée ;
- un résultat financier toujours négatif mais en nette amélioration (- 255 k€ en 2022 contre - 367 k€ en 2017). Cette hypothèse apparaît toutefois peu réaliste malgré le refinancement de dette intervenu en 2018, car la prévision de la commune en matière de recours à l'emprunt apparaît sous-évaluée (cf. *infra*).

Sur la base de ces hypothèses, l'évolution des principaux indicateurs financiers de la commune serait défavorable à l'horizon 2022. L'excédent brut de fonctionnement diminuerait de 2,3 % par an en moyenne. La réduction (hypothétique) des charges financières induirait une baisse moins rapide de la CAF brute (- 1,3 % par an en moyenne). Du fait de l'augmentation du remboursement en capital de dette (+ 2,3 % par an en moyenne), la CAF nette baisserait de 27 % entre 2017 et 2022.

La commune prévoit un niveau d'investissement inférieur à celui de la période écoulée (- 35,6 % entre les périodes 2014-2017 et 2019-2022). Elle estime que, à compter de 2020, 71 % de ces dépenses seront consacrées au seul musée du Gévaudan (pour un montant de 9,2 M€ sur un total de 13 M€). Cette prévision apparaît toutefois difficile à tenir. En effet, il ne lui resterait que 1,27 M€ par an en moyenne (et 700 000 € en 2022) pour faire face à tous ses besoins, y compris les imprévus alors que, entre 2012 et 2017, la ville a consacré 2,3 M€ par an en moyenne à l'entretien de sa voirie, de ses écoles et bâtiments publics¹⁴⁰.

Entre 2019 et 2022, la commune prévoit de souscrire 2,3 M€ de nouveaux emprunts, avec un montant annuel variant entre 400 k€ en 2019 et 700 k€ en 2020 et 2021 (contre 1,73 M€ en moyenne de 2012 à 2017). Ce niveau semble cependant sous-évalué car il conduirait à une très

¹⁴⁰ Cf. *supra*. La commune, située en zone de montagne, est notamment soumise à de forts aléas climatiques impliquant une usure accélérée de ses équipements (voirie et bâtiments).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

forte mobilisation du FRNG, à hauteur de 2,18 M€. Le FRNG serait ainsi, s'il est calculé avec les projections de la commune, de - 2,63 M€ au 31 décembre 2022. Ce montant doit cependant être corrigé. Comme cela a été relevé précédemment, à l'occasion du transfert à la communauté de commune des budgets « eau » et « assainissement », au 1^{er} janvier 2019, la ville prévoit de conserver une partie des excédents de ces BA, estimée à 1,1 M€. Dans cette hypothèse, son FRNG recalculé serait positif en 2019 et celui de 2022 s'établirait à - 1,5 M€.

La diminution du niveau d'endettement prévue par la commune (- 12,5 % entre 2017 et 2022¹⁴¹) apparaît par conséquent compromise. En effet, sur la période, ce sont 1,5 M€ supplémentaires qui devront être financés, par recours à l'endettement ou par augmentation des impôts pour ramener le FRNG à zéro en 2022.

tableau 34 : Projections financières

	CA 2017	2018 (prévision)	CA 2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	11 767 210	11 740 380	11 909 175	11 823 211	11 906 927	11 991 535	12 077 042
Charges de gestion	9 875 085	9 849 438	9 706 107	9 924 430	10 000 642	10 195 714	10 396 130
Excédent brut de fonctionnement	1 892 126	1 890 942	2 203 067	1 898 781	1 906 285	1 795 821	1 680 912
Résultat financier	- 366 953	- 595 284	- 675 846	- 263 031	- 248 030	- 239 989	- 234 789
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	- 154 284	0	0	0	0
Résultat exceptionnel	17 650	- 4 106	13 455	- 3 724	- 3 350	- 2 983	- 2 623
CAF brute	1 542 823	1 291 552	1 386 392	1 632 026	1 654 905	1 552 849	1 443 500
Annuité en capital de la dette	810 248	3 684 937	3 684 346	849 147	864 080	885 494	907 497
CAF nette ou disponible	732 575	- 2 393 385	- 2 297 954	782 879	790 825	667 355	536 003
Subventions d'investissement reçues (c/13)	2 480 651	2 021 963	2 021 963	1 300 000	1 300 000	1 300 000	2 000 000
Produits de cession (chap 024)	298 813	889 299	887 192	210 000	200 000	200 000	200 000
Autres ressources d'investissement c/10 hors 1068	706 915	1 073 554	1 076 662	807 270	723 056	549 120	699 760
Financement propre disponible	4 218 954	1 591 431	1 687 863	3 100 149	3 013 881	2 716 475	3 435 763
Dépenses d'investissement	6 456 665	3 310 520	3 483 984	3 734 000	4 100 000	4 210 000	4 700 000
<i>dont Musée du Gévaudan</i>	<i>269 263</i>	<i>367 470</i>	<i>n.d.</i>	<i>500 000</i>	<i>2 600 000</i>	<i>2 600 000</i>	<i>4 000 000</i>
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 237 711	- 1 719 089	- 1796 121	- 633 851	- 1 086 119	- 1 493 525	- 1 264 237
Nouveaux emprunts	1 400 000	3 189 159	3 189 159	400 000	700 000	700 000	500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 837 711	1 470 070	1 393 038	- 233 851	- 386 119	- 793 525	- 764 237
Encours de dette du BP au 31/12	13 667 511	13 171 733	13 171 732	12 722 586	12 558 506	12 373 012	11 965 515
Capacité de désendettement du BP en années (dette/CAF brute)	8,9	10,2	9,5	7,8	7,6	8,0	8,3
Fonds de roulement net global	- 1 918 918	- 448 849	- 525 880	- 682 700	- 1 068 819	- 1 862 344	- 2 626 581
Fonds de roulement net global y.c. solde BA eau assain (1,1 M€)				417 300	31 181	- 762 344	- 1 526 581

Source : commune, calculs CRC, cf. le tableau détaillé 64 en annexe 4.

La section de fonctionnement du budget de la commune sera également mise sous tension. En effet, l'investissement emblématique de la période à venir, le musée du Gévaudan, qui devrait être inauguré en 2022, générera de nouvelles dépenses de fonctionnement pour la collectivité. Son

¹⁴¹ 12 M€ en 2022 contre 13,67 M€ en 2017.

coût d'exploitation est estimé à 800 k€ par an, en intégrant notamment le recrutement de sept agents.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur relève, sans donner de précision, que la mise en œuvre des dispositions de la loi d'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 relatives aux organismes de logement social pourrait lui apporter des marges de manœuvre financières.

Il indique également que l'enveloppe prévisionnelle d'investissement nécessaire à la réouverture du musée, initialement fixée à 12 M€, sera réduite à 10 M€ et que le coût de fonctionnement de l'équipement pourrait ne représenter que de 580 k€.

Toutefois, la réalisation de ce projet pèsera lourdement sur les finances de la commune, en investissement comme en fonctionnement. Ce dernier pourrait absorber l'intégralité de sa CAF nette.

Le portage par la commune d'un tel projet, dont l'envergure la dépasse largement, devrait être questionné d'autant qu'aucune analyse du besoin ne semble avoir été réalisée et notamment sur la fréquentation potentielle attendue.

encadré 9 : Musée du Gévaudan

La ville de Mende prépare la réouverture du musée Ignon Fabre, ou musée du Gévaudan. Ce dernier avait été fondé en 1837 par la société des lettres, sciences et arts de Lozère et a été fermé en 2003 pour être mis aux normes. Sa collection, qui bénéficie de l'appellation « musée de France » depuis 2003 comporte 18 000 objets classés en différentes catégories (beaux-arts, archéologie, ethnologie et sciences naturelles).

Le coût de ce projet est évalué à près de 12 M€ à l'horizon 2022. La collectivité prévoit de bénéficier d'un taux de subventionnement global de 56 %.

Compte tenu des dépenses déjà réalisées et des subventions perçues, le reste à financer par la commune s'élevait à 4,1 M€ à l'issue de l'exercice 2017. Après déduction du montant prévisionnel d'emprunt que la commune envisage de souscrire pour financer son projet (2,3 M€), il est possible d'estimer à 1,8M € le financement propre disponible (hors subventions) que devra parvenir à dégager la collectivité sur les cinq exercices considérés soit, en moyenne, 360 k€ par an.

tableau 35 : Coût prévisionnel de réalisation du musée (en euros)

	Réalisé 2012-2017	Prévu					TOTAL
		2018	2019	2020	2021	2022	
Dépenses d'investissement (musée et réserves)	1 851 746	403 215	500 000	2 600 000	2 600 000	4 000 000	11 954 961
Subventions	646 158	100 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000	2 000 000	6 646 158

Source : tableaux des principaux investissements (2012-2017) et hypothèses d'évolution prévisionnelle (2018-2022)

ANNEXES

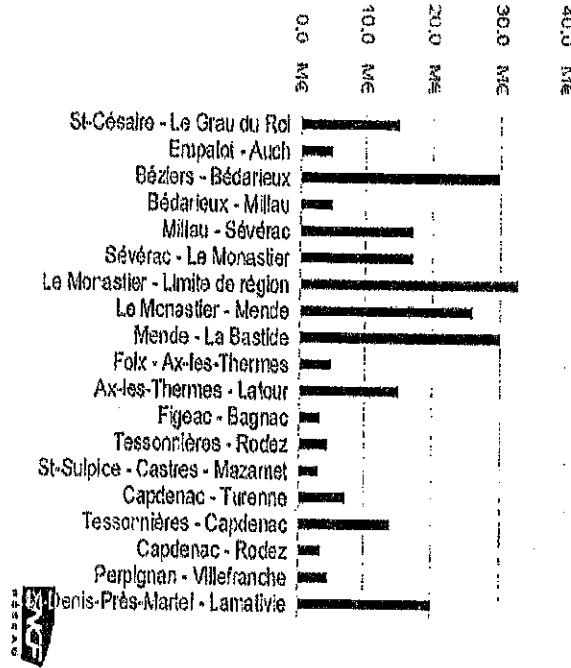
annexe 1 : Mise en œuvre des recommandations du précédent examen de la gestion de la commune	72
annexe 2 : Positionnement de la commune de Mende	73
annexe 3 : Situation financière de la commune.....	74
annexe 4 : Budgets annexes « eau » et « assainissement »	85
annexe 5 : Budget annexe « cité administrative »	87

annexe 1 : Mise en œuvre des recommandations du précédent examen de la gestion de la commune

N° RECO	Recommandations – 2014	Observations
1	Compte-tenu de la place motrice qu'occupe la ville dans l'organisation intercommunale locale, poursuivre les efforts en faveur de l'extension du périmètre de la communauté de communes dont Mende est la ville-centre afin de parvenir, au moins, à une taille critique approchant celle du bassin de vie, soit environ 20 000 habitants	Le tracé du périmètre de la communauté de commune ne relève pas de la responsabilité de la Ville. Cette dernière a toutefois cherché à obtenir un périmètre plus large. En ce sens, il peut être considéré qu'elle a mis en œuvre la recommandation.
2	Procéder, afin d'en garantir la conformité avec la réglementation et l'état de l'art, à une actualisation des méthodes comptables en matière d'amortissement et prendre les délibérations qui s'imposent.	Non mise en œuvre
3	Satisfaire à l'avenir aux obligations réglementaires en matière de provisions obligatoires, en évaluant les risques financiers et en inscrivant au budget les crédits correspondants.	Refus de mise en œuvre
4	Etudier la systématisation des rapprochements comptables entre les données du trésorier et celles de l'ordonnateur, que ce soit au niveau de l'état de la dette, de l'état de l'actif, des restes, etc. Cette démarche partenariale de pilotage pourrait être formalisée pour garantir son application systématique.	Mise en œuvre incomplète
5	Se donner les moyens d'un contrôle effectif de l'usage fait des fonds publics versés aux associations. Pour ce faire, s'appuyer, pour l'encadrement des subventions supérieures à 23 000 €, sur des modèles reconnus de conventions d'objectif, tels que par exemple celui qui figure sur le site officiel service-public.fr.	Mise en œuvre
6	Proposer au conseil municipal une délibération encadrant l'usage des véhicules appartenant au parc automobile de la ville.	Mise en œuvre
7	Compléter le « bilan annuel de la formation » destiné au CTP et à l'assemblée délibérante avec les données financières pertinentes.	Mise en œuvre
8	Utiliser les objectifs définis dans les fiches d'identité de service réalisées lors de l'élaboration du plan de formation pour initier une démarche de contrôle de gestion interne par objectifs.	Mise en œuvre
9	Produire le bilan social prévu par la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 et le décret n° 97-443 du 25 avril 1997.	Mise en œuvre

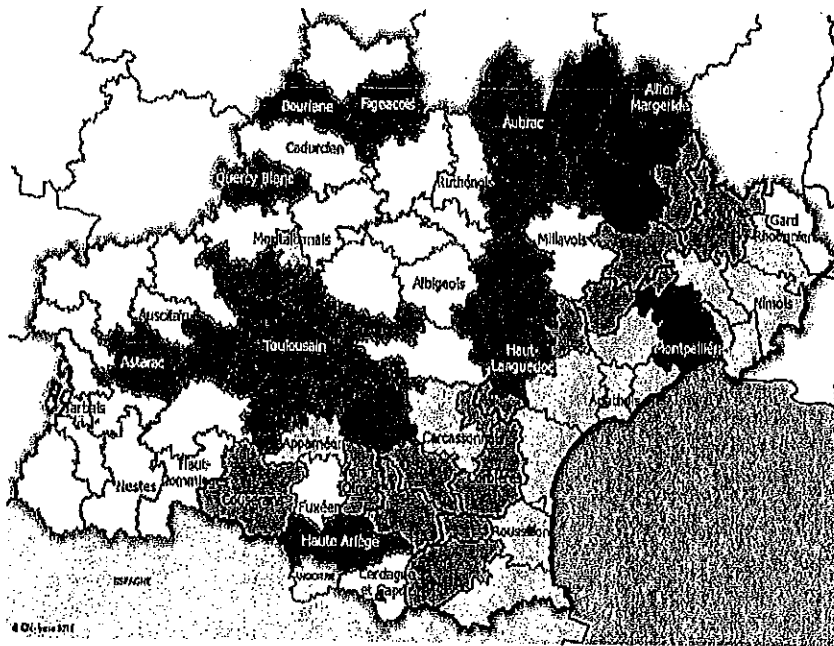
annexe 2 : Positionnement de la commune de Mende

graphique 15 : Besoin en investissement des lignes ferroviaires



Source : Insee, Flash, n° 84, décembre 2018

carte 2



- Territoires métropolitains avec des indicateurs de qualité de vie contrastés
- Territoires périurbains avec de bonnes conditions de vie mais de longs déplacements domicile/travail
- Territoires avec un accès rapide aux services mais des fragilités sociales
- Territoires marqués par la pauvreté et un accès difficile aux services
- Territoires dans et autour de villes moyennes avec de bonnes conditions de vie
- Territoires très ruraux avec des difficultés d'accès aux services

Source : Insee Occitanie, Analyses, n° 67, janvier 2019

annexe 3 : Situation financière de la commune

tableau 36 : Les budgets annexes

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement		
				2017 (en €)	%	
21480095500012	Budget principal	MENDE	M14	12 618 148	77,26 %	
21480095500095	Budget annexe	STATIONNEMENT PAYANT DE MENDE	M4	270 527	1,66 %	
21480095500111	Budget annexe	TRANSPORT DE PERSONNES DE MENDE	M43	754 739	4,62 %	
21480095500152	Budget annexe	ATELIER RELAIS AERO PUB @ MENDE ¹⁴²	M14	0	0,00 %	
21480095500186	Budget annexe	ATELIER RELAIS AGT - MENDE ¹⁴³	M14	0	0,00 %	
21480095500202	Budget annexe	CULTURE - MENDE	M4	207 615	1,27 %	
21480095500210	Budget annexe	LOT VAL LIB - MENDE ¹⁴⁴	M14	0	0,00 %	
21480095500228	Budget annexe	LOT VALCROZE 2 - MENDE	M14	0	0,00 %	
21480095500236	Budget annexe	LOT LA BERGERIE 2 - MENDE	M14	782 411	4,79 %	
21480095500244	Budget annexe	EAU DE MENDE	M49	503 773	3,08 %	
21480095500251	Budget annexe	ASST- MENDE	M49	295 894	1,81 %	
21480095500269	Budget annexe	RESEAU DE CHALEUR - MENDE	M4	115 585	0,71 %	
21480095500277	Budget annexe	MENDE CITE ADMINISTRATIVE	M14	516 521	3,16 %	
21480095500285	Budget annexe	CENTRE DE GESTION FPT- MENDE	M14	57 571	0,35 %	
21480095500293	Budget annexe	LOT DU VIADUC - MENDE ¹⁴⁵	M14	114 976	0,70 %	
21480095500301	Budget annexe	LOT CENTRE EDUCATIF RENFORCE MENDE	M14	94 771	0,58 %	
				Somme totale :	16 332 530	100,00 %
16				Somme M14 :	14 184 397	86,85 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

¹⁴² Atelier relais entreprise AERO PUB (supports de communication visuelle, publicitaire et signalétique) clôturé au 31 décembre 2013.

¹⁴³ Atelier relais entreprise AGT (conseil financier et commercial) clôturé au 31 décembre 2013.

¹⁴⁴ Lotissement artisanal.

¹⁴⁵ Lotissement artisanal.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

tableau 37 : Taux de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement (2012-2017)

Fonctionnement	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Dépenses réelles</i>						
Crédits ouverts	10 731 120	11 011 959	11 398 727	11 962 034	11 766 463	10 952 628
Mandats émis	10 494 239	10 789 864	11 230 584	11 646 066	11 358 194	10 393 675
Taux de réalisation	98 %	98 %	99 %	97 %	97 %	95 %
<i>Recettes réelles</i>						
Crédits ouverts	12 995 565	12 798 559	12 706 506	13 261 404	12 788 766	12 132 333
Titres émis	13 112 960	13 177 120	12 809 307	13 633 671	12 831 612	12 442 154
Taux de réalisation	101 %	103 %	101 %	103 %	100 %	103 %

Source : CRC, d'après comptes administratifs

tableau 38 : Évolution des restes à réaliser en volume et en part des crédits ouverts (2012-2017)

Budget principal	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
<i>Dépenses réelles</i>							
Crédits ouverts	10 171 538	16 531 350	17 579 089	17 492 499	11 119 101	12 011 379	14 150 826
RAR au 31/12	3 107 177	3 914 086	7 877 878	3 005 345	3 878 387	2 969 425	4 125 383
part des RAR (%)	31 %	24 %	45 %	17 %	35 %	25 %	29 %
<i>Recettes réelles</i>							
Crédits ouverts	7 687 215	15 122 014	16 246 433	16 949 640	10 643 815	12 437 922	13 181 173
RAR au 31/12	2 684 555	4 279 046	8 032 884	3 857 319	4 967 469	2 798 623	4 436 649
part des RAR (%)	35 %	28 %	49 %	23 %	47 %	23 %	34 %

Source : CRC, d'après comptes administratifs

tableau 39 : Évolution des ressources institutionnelles (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	3 534 381	3 513 933	3 430 095	3 112 141	2 813 378	2 676 428	- 5,4 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>2 906 052</i>	<i>2 883 848</i>	<i>2 787 425</i>	<i>2 522 266</i>	<i>2 234 766</i>	<i>2 079 513</i>	<i>- 6,5 %</i>
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>628 329</i>	<i>630 085</i>	<i>642 670</i>	<i>589 875</i>	<i>578 612</i>	<i>596 915</i>	<i>- 1,0 %</i>
Autres dotations	10 357	2 581	15 449	0	5 600	0	- 100,0 %
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	<i>10 357</i>	<i>2 581</i>	<i>15 449</i>	<i>0</i>	<i>5 600</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>
FCTVA	0	0	0	0	0	3540	N.C.
Participations	302 171	293 429	374 218	428 045	467 921	339 207	2,3 %
<i>Dont Etat</i>	<i>4 587</i>	<i>48 861</i>	<i>188 280</i>	<i>183 877</i>	<i>218 619</i>	<i>139 429</i>	<i>98,0 %</i>
<i>Dont régions</i>	<i>25 000</i>	<i>3 361</i>	<i>0</i>	<i>9 000</i>	<i>25 000</i>	<i>7 398</i>	<i>- 21,6 %</i>
<i>Dont départements</i>	<i>115 169</i>	<i>119 703</i>	<i>7 098</i>	<i>97 098</i>	<i>91 000</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>
<i>Dont communes</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 574</i>	<i>3 148</i>	<i>7 870</i>	<i>46 433</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont groupements</i>	<i>75 483</i>	<i>53 360</i>	<i>58 454</i>	<i>58 704</i>	<i>58 654</i>	<i>58 454</i>	<i>- 5,0 %</i>
<i>Dont fonds européens</i>	<i>10 000</i>	<i>0</i>	<i>25 980</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>
<i>Dont autres</i>	<i>71 932</i>	<i>68 144</i>	<i>92 831</i>	<i>76 218</i>	<i>66 778</i>	<i>87 493</i>	<i>4,0 %</i>
Autres attributions et participations	264 909	245 530	221 498	265 038	188 592	242 535	- 1,7 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	<i>251 690</i>	<i>237 770</i>	<i>213 758</i>	<i>224 657</i>	<i>181 050</i>	<i>235 156</i>	<i>- 1,3 %</i>
<i>Dont autres</i>	<i>13 219</i>	<i>7 760</i>	<i>7 740</i>	<i>40 381</i>	<i>7 542</i>	<i>7 379</i>	<i>- 11,0 %</i>
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 111 818	4 055 472	4 041 260	3 805 224	3 475 491	3 261 710	- 4,5 %

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

tableau 40 : Modalités de détermination attribution de compensation au 1^{er} janvier 2017

Ancienne AC (2010)	672 229,88
Transfert participation EDML	- 141 679,45
Transfert contribution SDIS	- 480 413,00
Transfert compétence aires accueil des gens du voyage	5 197,00
Nouvelle AC (1 ^{er} janvier 2017)	55 334,43

Source : procès-verbal CLECT du 17 novembre 2017

tableau 41 : Évolution produit des impôts locaux (en k€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	1 965	2 148	2 154	2 322	2 389	2 397	4,05 %
+ Foncier bâti	4 101	4 315	4 467	4 704	4 954	5 047	4,24 %
+ Foncier non bâti	68	76	74	71	74	79	2,97 %
= Produit total des impôts locaux	6 134	6 539	6 694	7 097	7 417	7 523	4,17 %

Source : états fiscaux 1259

tableau 42 : Évolution des bases nettes imposées (en k€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	14 697	15 772	15 814	16 574	16 410	16 463	2,30 %
Foncier bâti	13 366	13 805	14 289	14 622	14 823	15 102	2,47 %
Foncier non bâti	32	35	34	32	32	34	1,22 %
Bases nettes totales imposées	28 095	29 612	30 137	31 228	31 265	31 599	2,38 %
Bases nettes totales imposées par hab. en €	2 105	2 241	2 281	2 408	2 464	2 515	3,62 %
Moyenne nationale de la strate par hab. en €	2 530	2 632	2 646	2 731	2 739	2 757	1,73 %

Source : états fiscaux 1259 et DGFIP

tableau 43 : Évolution des taux d'imposition

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Taux TH Mende	13,37 %	13,62 %	13,62 %	14,01 %	14,56 %	14,56 %	1,72 %
Moy. nationale de la strate	15,74 %	15,68 %	15,87 %	15,98 %	16,61 %	16,71 %	1,20 %
Taux TFB Mende	30,68 %	31,26 %	31,26 %	32,17 %	33,42 %	33,42 %	1,73 %
Moy. nationale de la strate	22,96 %	22,75 %	22,65 %	22,48 %	22,74 %	22,67 %	- 0,25 %
Taux TFNB Mende	212,75 %	216,79 %	216,79 %	223,07 %	231,77 %	231,77 %	1,73 %
Moy. nationale de la strate	59,60 %	58,94 %	59,95 %	59,11 %	57,79 %	55,92 %	- 1,27 %

Source : états fiscaux 1259 et DGFIP

tableau 44 : Produit des impôts locaux (en euros par habitant)

<i>en € par habitant</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. période</i>
Produit des impôts locaux	459	495	507	547	585	599	30,29 %
Moyenne de la strate	489	506	510	526	540	545	11,45 %

Source : états fiscaux 1259 et DGFIP

tableau 45 : Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	113,56 %	116,06 %	116,09 %	119,19 %	121,30 %	121,46 %

Source : états fiscaux 1259 et DGFIP

tableau 46 : Évolution des charges de personnel (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Rémunérations du personnel	3 564 989	3 652 775	3 959 452	3 836 557	3 885 112	3 865 486	1,6 %
+ Charges sociales	1 526 690	1 576 507	1 737 624	1 742 446	1 726 161	1 633 980	1,4 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	84 289	87 312	120 803	123 573	124 185	126 724	8,5 %
+ Autres charges de personnel	103 160	114 567	116 912	122 793	124 183	118 701	2,8 %
= Charges de personnel interne	5 279 128	5 431 161	5 934 790	5 825 369	5 859 641	5 744 892	1,7 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>28,9 %</i>	<i>29,0 %</i>	<i>29,3 %</i>	<i>29,9 %</i>	<i>29,5 %</i>	<i>28,4 %</i>	
+ Charges de personnel externe	31 364	61 337	43 148	68 607	74 736	62 966	15,0 %
= Charges totales de personnel	5 310 492	5 492 498	5 977 939	5 893 976	5 934 377	5 807 858	1,8 %
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>0,6 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>0,7 %</i>	<i>1,2 %</i>	<i>1,3 %</i>	<i>1,1 %</i>	

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

tableau 47 : Évolution des rémunérations versées par statut (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	2 841 951	2 989 329	2 985 129	2 990 180	2 918 092	2 915 270	0,5 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	488 689	529 449	641 248	626 166	624 607	573 530	3,3 %
+ Autres indemnités	46 498	47 702	76 007	76 355	71 639	72 255	9,2 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 377 138	3 566 480	3 702 384	3 692 701	3 614 338	3 561 055	1,1 %
en % des rémunérations du personnel	91,0 %	93,8 %	90,8 %	90,7 %	89,6 %	88,9 %	
Rémunération principale	326 037	177 271	248 191	210 853	207 530	252 159	- 5,0 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	6 099	12 034	0	0	0	0	- 100,0 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	332 136	189 305	248 191	210 853	207 530	252 159	- 5,4 %
en % des rémunérations du personnel*	9,0 %	5,0 %	6,1 %	5,2 %	5,1 %	6,3 %	
Autres rémunérations (c)	0	46 409	126 911	169 237	213 680	191 358	N.C.
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	3 709 274	3 802 194	4 077 486	4 072 791	4 035 549	4 004 572	1,5 %
Atténuations de charges	144 285	149 419	118 035	236 235	150 437	139 086	- 0,7 %
= Rémunérations du personnel	3 564 989	3 652 775	3 959 452	3 836 557	3 885 112	3 865 486	1,6 %

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

tableau 48 : Détermination de la durée du temps de travail annuel par agent (en heures)

	Base légale (régime 35h)	Base légale (régime 37h30)	Mende (régime unique 37h30)
Année (jours)	365	365	365
- samedis et dimanches	104	104	104
- jours fériés déductibles	8	8	8,7
- jours de congés annuels (hors fractionnement)	25	25	27
- jours RTT	0	15	12
- jours de "congés exceptionnels"	0	0	4
Nombre jours travaillés effectifs	228	213	209,3
Durée hebdomadaire	35	37,5	37,5
Durée journalière (5 jours ouvrés)	7	7,5	7,5
Durée annuelle hors JS avant arrondi	1596	1597,5	1569,75
Durée annuelle hors JS après arrondi	1600	1600	1570
+ journée de solidarité (heures)	7	7	7
Temps de travail annuel	1607	1607	1577

Source : CRC, d'après le protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail du 13 décembre 2001 et avenants, règlement relatif aux congés annuels du 27 juin 2018

tableau 49 : Évolution charges à caractère général (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 831 248	2 798 638	2 809 444	2 776 151	2 937 274	2 852 489	0,1 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	<i>1 170 003</i>	<i>1 136 378</i>	<i>1 075 403</i>	<i>1 092 912</i>	<i>1 177 678</i>	<i>1 133 398</i>	<i>- 0,6 %</i>
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	<i>88 787</i>	<i>91 405</i>	<i>88 861</i>	<i>87 346</i>	<i>76 390</i>	<i>102 464</i>	<i>2,9 %</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>252 583</i>	<i>284 868</i>	<i>273 142</i>	<i>258 851</i>	<i>311 385</i>	<i>285 690</i>	<i>2,5 %</i>
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	<i>78 407</i>	<i>67 135</i>	<i>69 090</i>	<i>83 147</i>	<i>69 070</i>	<i>54 279</i>	<i>- 7,1 %</i>
<i>Dont autres services extérieurs</i>	<i>177 623</i>	<i>171 202</i>	<i>172 090</i>	<i>185 115</i>	<i>189 794</i>	<i>182 395</i>	<i>0,5 %</i>
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 240</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>389 671</i>	<i>437 749</i>	<i>566 503</i>	<i>600 251</i>	<i>624 015</i>	<i>630 330</i>	<i>10,1 %</i>
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	<i>44 437</i>	<i>73 242</i>	<i>46 155</i>	<i>32 366</i>	<i>29 716</i>	<i>18 252</i>	<i>- 16,3 %</i>
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	<i>457 374</i>	<i>368 924</i>	<i>377 344</i>	<i>292 757</i>	<i>328 124</i>	<i>318 000</i>	<i>- 7,0 %</i>
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	<i>12 483</i>	<i>13 436</i>	<i>16 176</i>	<i>17 230</i>	<i>23 336</i>	<i>17 268</i>	<i>6,7 %</i>
<i>Dont déplacements et missions</i>	<i>14 127</i>	<i>16 587</i>	<i>21 677</i>	<i>17 879</i>	<i>15 767</i>	<i>13 089</i>	<i>- 1,5 %</i>
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	<i>67 037</i>	<i>65 873</i>	<i>63 749</i>	<i>67 362</i>	<i>57 368</i>	<i>54 751</i>	<i>- 4,0 %</i>
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	<i>78 716</i>	<i>71 840</i>	<i>39 254</i>	<i>40 936</i>	<i>34 631</i>	<i>41 333</i>	<i>- 12,1 %</i>

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

tableau 50 : Évolution des subvention de fonctionnement versées (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
c/ 65731 - Etat	500	0	0	0	0	0
c/ 657363 - A caractère administratif	0	0	0	13 132 ¹⁴⁶	0	0
c/657364 - A caractère industriel et commercial	176 800	235 166	145 716	141 662	128 673	102 392
c/65737 - Autres établissements publics locaux	0	0	0	0	0	2 100 ¹⁴⁷
c/65738 - Autres organismes publics	0	0	0	0	0	12 566 ¹⁴⁸
c/6574 - Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé	369 113	408 485	379 878	385 699	395 540	393 290
TOTAL	546 412	643 651	525 594	540 492	524 212	510 348

Sources : balances des comptes

tableau 51 : Principaux bénéficiaires des subventions de fonctionnement versées aux associations et autres personnes de droit privé

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL	% des subventions versées sur la période
Comité des fêtes	164 000	174 253	165 000	130 000	130 000	135 000	898 253	46 %
COSMA	32 083	32 705	37 638	44 294	46 542	43 482	236 745	12 %
Association LABO'ART ¹⁴⁹	23 000	25 000	25 500	25 500	26 000	26 000	151 000	8 %
Brune Génétique Services (BGS) ¹⁵⁰	-	-	-	50 000	50 000	-	100 000	5 %

Source : grands livres

¹⁴⁶ Correspond au « solde BA Valcroze 2 » d'après grands livres : mauvaise imputation, devrait être au 6521 « déficit des BA à caractère administratif ».

¹⁴⁷ Subvention exceptionnelle office du tourisme.

¹⁴⁸ La commune a attribué en 2017 une subvention exceptionnelle à la collectivité de Saint-Martin suite à l'ouragan Irma.

¹⁴⁹ Organisateur du Festival « 48^{ème} de rue » chaque année à Mende.

¹⁵⁰ Union de coopératives agricoles agréée « organisme et entreprise de sélection » par le ministère de l'agriculture qui regroupe les races bovines Brune et Jersiaise.

tableau 52 : Évolution autres charges de gestion (2012-2017)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	1 369 320	1 374 553	1 392 881	1 343 336	1 323 009	704 389	- 12,4 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>466 147</i>	<i>471 572</i>	<i>474 839</i>	<i>468 238</i>	<i>480 413</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>3 746</i>	<i>3 701</i>	<i>3 708</i>	<i>3 631</i>	<i>3 561</i>	<i>3 519</i>	<i>- 1,2 %</i>
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	<i>651 448</i>	<i>658 793</i>	<i>672 246</i>	<i>627 107</i>	<i>567 025</i>	<i>396 557</i>	<i>- 9,5 %</i>
<i>Dont indemnités (y.c. cotisation) des élus</i>	<i>198 155</i>	<i>194 100</i>	<i>190 753</i>	<i>190 193</i>	<i>208 715</i>	<i>237 934</i>	<i>3,7 %</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>2 325</i>	<i>1 667</i>	<i>1 759</i>	<i>234</i>	<i>700</i>	<i>1 248</i>	<i>- 11,7 %</i>
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>7 417</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>

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

tableau 53 : Évolution du résultat financier (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. annuelle moyenne
c/ 66111 - Intérêts réglés à l'échéance (-)	298 489	296 017	330 543	352 224	378 250	385 443	5,2 %
c/ 66112 - Intérêts - Rattachement des ICNE (-)	7 052	- 1 947	12 293	16 836	29 956	0	- 100,0 %
c/ 6615 - Intérêts des comptes courants et de dépôts créditeurs (-)	1 294	9 053	19 144	38 402	24 549	1 528	3,4 %
761 - Produits de participations (+)	0	0	50 010	20 004	20 004	20 004	N.C.
7688 - Autres (+)	31	26	22	18	15	14	- 14,6 %
Résultat financier	- 306 805	- 303 098	- 311 948	- 387 441	- 412 736	- 366 953	3,6 %

Source : balances des comptes

tableau 54 : Évolution du résultat exceptionnel (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
c/7788 - Produits exceptionnels divers	45 959	58 546	24 153	16 111	8 071	29 816
c/7718 - Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion	0	0	1 000	372 780	5 002	7 383
c/773 - Mandats annulés (sur exercices antérieurs) ou atteints par la déchéance quadriennale	0	0	18 489	935	461	0
c/6714 - Bourses et prix	18 174	11 400	19 435	9 305	19 158	17 800
c/6718 - Autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion	14 349	0	0	358 944	1 915	5
c/673 - Titres annulés (sur exercices antérieurs)	40	17 934	13 319	273	1 569	1 102
c/ 678 - Autres charges exceptionnelles	75 129	3 106	19 060	41 567	12 292	642
Résultat exceptionnel	- 61 733	26 106	- 8 173	- 20 263	- 21 399	17 650

Source : balances des comptes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

tableau 55 : Évolution taux d'intérêt apparent du budget principal (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	306 805	303 098	361 957	407 445	432 740	386 957	4,8 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,7 %	3,2 %	2,8 %	2,9 %	3,3 %	2,8 %	

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

tableau 56 : Évolution du besoin en fonds de roulement (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	313 196	288 711	326 630	317 388	252 175	263 093	293 532
<i>Dont redevables</i>	<i>149 438</i>	<i>166 104</i>	<i>164 044</i>	<i>112 334</i>	<i>119 791</i>	<i>102 993</i>	<i>135 784</i>
- Encours fournisseurs	1 160 037	1 103 067	1 034 420	1 079 588	977 133	1 036 833	1 065 180
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>679 587</i>	<i>719 599</i>	<i>561 737</i>	<i>579 537</i>	<i>532 515</i>	<i>536 520</i>	<i>601 582</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	- 846 841	- 814 356	- 707 791	- 762 199	- 724 957	- 773 741	- 771 648
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 29,8</i>	<i>- 28,0</i>	<i>- 23,3</i>	<i>- 25,4</i>	<i>- 23,7</i>	<i>- 27,5</i>	<i>- 26</i>
- Dettes et créances sociales	0	0	0	596	0	0	99
- Dettes et créances fiscales	5 141	38 230	4 052	- 390 169	- 28 265	16 680	- 59 055
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 104 079	- 72 789	- 279 105	- 491 750	- 295 385	- 211 865	- 242 496
- Autres dettes et créances	476 932	- 1 489 860	408 477	637 539	1 561 848	1 641 925	539 477
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)</i>	<i>27 066</i>	<i>22 548</i>	<i>22 559</i>	<i>23 589</i>	<i>23 554</i>	<i>22 605</i>	<i>23 654</i>
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i>	<i>138 302</i>	<i>82 318</i>	<i>45 069</i>	<i>21 981</i>	<i>7 275</i>	<i>62 057</i>	<i>59 500</i>
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)</i>	<i>29 482</i>	<i>19 363</i>	<i>153 575</i>	<i>226 514</i>	<i>18 295</i>	<i>69 106</i>	<i>86 056</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)</i>	<i>104 834</i>	<i>48 890</i>	<i>16 080</i>	<i>36 951</i>	<i>34 942</i>	<i>32 758</i>	<i>45 743</i>
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	<i>817 116</i>	<i>- 772 490¹⁵¹</i>	<i>205 030</i>	<i>394 667</i>	<i>1 427 785</i>	<i>1 487 837</i>	<i>593 324</i>
= Besoin en fonds de roulement global	- 1 224 835	710 063	- 841 214	- 518 416	- 1 963 156	- 2 220 481	- 1 009 673
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 43,1</i>	<i>24,4</i>	<i>- 27,7</i>	<i>- 17,3</i>	<i>- 64,3</i>	<i>- 79,0</i>	

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

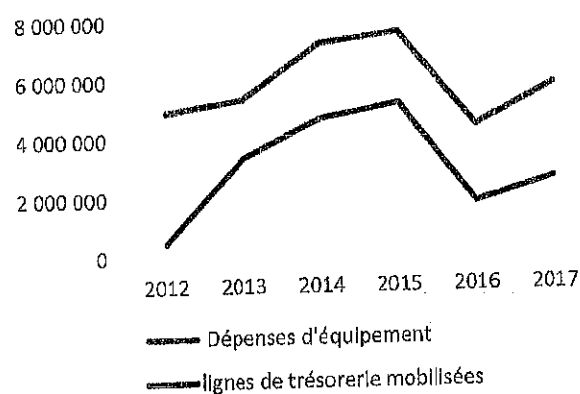
¹⁵¹ En 2013 les budgets « Eau » et « réseau de chaleur » ont supporté des dépenses d'équipement relativement importantes (417 k€ et 189 k€) sans financement propre disponible suffisant ni recours à l'emprunt, le budget « AGT » a enregistré un produit de cession (175 k€) non-encaissé au 31 décembre (BFR).

tableau 57 : Lignes de trésorerie mobilisées sur la période et frais financiers associés (en euros)

Exercice	Balance d'entrée (c/51931)	Opérations non budgétaires		Solde	Frais financiers (c/6615)
		Débit	Crédit		
2012	0	500 000	500 000	0	1 294
2013	0	2 660 258	3 360 258	700 000	9 053
2014	700 000	5 400 000	4 700 000	0	19 144
2015	0	5 200 000	5 200 000	0	38 402
2016	0	1 800 000	1 800 000	0	24 549
2017	0	2 600 000	2 600 000	0	1 528

Source : balances annuelles des comptes

graphique 16 : Évolution des lignes de trésorerie mobilisées et dépenses d'équipement (en euros)



Source : balances annuelles des comptes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

tableau 58 : Projections financières

	CA 2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variat° période	Variat° annuell e moyenn e
Impôts locaux	7 528 943	7 615 452	7 691 151	7 767 605	7 844 823	7 922 810	5,2 %	1,0 %
<i>dont taxe d'habitation</i>	2 397 056	2 421 027	2 445 237	2 469 689	2 494 386	2 519 330	5,1 %	1,0 %
<i>dont taxe foncière bâtie</i>	5 047 663	5 109 749	5 160 847	5 212 455	5 264 580	5 317 226	5,3 %	1,0 %
<i>dont taxe foncière non bâtie</i>	77 886	78 338	78 729	79 123	79 519	79 916	2,6 %	0,5 %
<i>dont autres impôts locaux</i>	6 338	6 338	6 338	6 338	6 338	6 338	0,0 %	0,0 %
Autres impôts et taxes	662 107	625 824	619 566	613 370	607 236	601 164	- 9,2 %	- 1,9 %
<i>dont AC</i>	55 334	55 334	55 334	55 334	55 334	55 334	0,0 %	0,0 %
Ressources d'exploitation	606 117	510 007	510 007	510 007	510 007	510 007	- 15,9 %	- 3,4 %
<i>dont Produits domaniaux et ventes diverses (c/70x)</i>	230 525	226 998	226 998	226 998	226 998	226 998	- 1,5 %	- 0,3 %
<i>dont Autres produits de gestion courante (c/75x)</i>	375 592	283 009	283 009	283 009	283 009	283 009	- 24,7 %	- 5,5 %
Fiscalité reversée hors AC (FPIC)	- 291 667	- 287 936	- 287 936	- 287 936	- 287 936	- 287 936	- 1,3 %	- 0,3 %
Dotations et participations	3 261 710	3 077 034	3 090 424	3 103 881	3 117 406	3 130 998	- 4,0 %	- 0,8 %
<i>dont DGF (dotation forfaitaire)</i>	2 079 513	2 080 761	2 091 165	2 101 620	2 112 128	2 122 689	2,1 %	0,4 %
<i>dont DGF (dotation de solidarité urbaine)</i>	470 535	470 817	473 171	475 537	477 915	480 305	2,1 %	0,4 %
<i>dont DGF (Dotation nationale de péréquation)</i>	126 380	126 456	127 088	127 724	128 362	129 004	2,1 %	0,4 %
<i>dont FCTVA (c/744)</i>	3 540	3 500	3 500	3 500	3 500	3 500	- 1,1 %	- 0,2 %
<i>dont participations (c/747x)</i>	339 207	208 500	208 500	208 500	208 500	208 500	- 38,5 %	- 9,3 %
<i>dont Autres (c/748x)</i>	242 535	187 000	187 000	187 000	187 000	187 000	- 22,9 %	- 5,1 %
Travaux en régie	0	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	NC	NC
Produits de gestion	11 767 210	11 740 380	11 823 211	11 906 927	11 991 535	12 077 042	2,6 %	0,5 %
<i>Charges de personnel (chap 012 - c/6419)</i>	5 807 858	5 756 169	5 813 730	5 871 868	5 989 305	6 109 091	5,2 %	1,0 %
<i>Contingents et participations obligatoires (c/655x)</i>	400 076	422 000	426 220	430 482	434 787	439 135	9,8 %	1,9 %
<i>Subventions de fonctionnement (c/657x)</i>	510 348	486 004	476 284	466 759	457 423	448 275	- 12,2 %	- 2,6 %
<i>Charges à caractère général (chap 011)</i>	2 852 489	2 887 860	2 916 738	2 945 906	3 034 283	3 125 312	9,6 %	1,8 %
<i>Autres charges (c/ 65 sauf 655 et 657)</i>	304 313	297 405	291 457	285 628	279 915	274 317	- 9,9 %	- 2,1 %
Charges de gestion	9 875 085	9 849 438	9 924 430	10 000 642	10 195 714	10 396 130	5,3 %	1,0 %
Excédent brut de fonctionnement	1 892 126	1 890 942	1 898 781	1 906 285	1 795 821	1 680 912	- 11,2 %	- 2,3 %
<i>Produits financiers (c/76x)</i>	20 018	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	- 0,1 %	0,0 %
<i>Charges financières (c/661x)</i>	386 971	615 284	283 031	268 030	259 989	254 789	- 34,2 %	- 8,0 %
Résultat financier	- 366 953	- 595 284	- 263 031	- 248 030	- 239 989	- 234 789	- 36,0 %	- 8,5 %
<i>Produits exceptionnels (c/7718 & c/7788)</i>	37 199	14 999	14 999	14 999	14 999	14 999	- 59,7 %	- 16,6 %
<i>Charges exceptionnelles (c/67 sauf 675 et 676)</i>	19 549	19 105	18 723	18 348	17 981	17 622	- 9,9 %	- 2,1 %
Résultat exceptionnel	17 650	- 4 106	- 3 724	- 3 350	- 2 983	- 2 623	- 114,9 %	NC
CAF brute	1 542 823	1 291 552	1 632 026	1 654 905	1 552 849	1 443 500	- 6,4 %	- 1,3 %

COMMUNE DE MENDE

	CA 2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variat° période	Variat° annuelle moyenne	Cumul période
CAF brute	1 542 823	1 291 552	1 632 026	1 654 905	1 552 849	1 443 500	- 6,4 %	- 1,3 %	9 117 655
Annuité en capital de la dette	810 248	3 684 937	849 147	864 080	885 494	907 497	12,0 %	2,3 %	8 001 403
CAF nette ou disponible	732 575	- 2 393 385	782 879	790 825	667 355	536 003	- 26,8 %	- 6,1 %	- 1 116 252
Subventions d'investissement reçues (c/13)	2 480 651	2 021 963	1 300 000	1 300 000	1 300 000	2 000 000	- 19,4 %	- 4,2 %	10 402 614
dont musée du Gévaudan	0	100 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000	2 000 000	N.C.	N.C.	6 000 000
Produits de cession (chapitre 024)	298 813	889 299	210 000	200 000	200 000	200 000	- 33,1 %	- 7,7 %	1 998 112
Autres ressources d'investissement c/10 hors 1068	706 915	1 073 554	807 270	723 056	549 120	699 760	- 1,0 %	- 0,2 %	4 559 674
dont TLE	109 972	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	- 9,1 %	- 1,9 %	609 972
dont FCTVA	596 943	973 554	707 270	623 056	449 120	599 760	0,5 %	0,1 %	3 949 703
Financement propre disponible	4 218 954	1 591 431	3 100 149	3 013 881	2 716 475	3 435 763	- 18,6 %	- 4,0 %	18 076 652
Dépenses d'investissement	6 456 665	3 310 520	3 734 000	4 100 000	4 210 000	4 700 000	- 27,2 %	- 6,2 %	26 511 185
dont Musée du Gévaudan	269 263	367 470	500 000	2 600 000	2 600 000	4 000 000	1385,5 %	71,5 %	10 336 733
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 237 711	- 1 719 089	- 633 851	- 1 086 119	- 1 493 525	- 1 264 237	- 43,5 %	- 10,8 %	- 8 434 532
Nouveaux emprunts	1 400 000	3 189 159	400 000	700 000	700 000	500 000	- 64,3 %	- 18,6 %	6 889 159
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 837 711	1 470 070	- 233 851	- 386 119	- 793 525	- 764 237	- 8,8 %	- 1,8 %	- 1 545 373
Encours de dette du BP au 31/12	13 667 511	13 171 733	12 722 586	12 558 506	12 373 012	11 965 515	- 12,5 %	- 2,6 %	
Capacité de désendettement du BP en années (dette/CAF brute)	8,9	10,2	7,8	7,6	8,0	8,3	- 6,4 %	- 1,3 %	
Fonds de roulement net global	- 1 918 918	- 448 849	- 682 700	- 1 068 819	- 1 862 344	- 2 626 581	36,9 %	6,5 %	
Fonds de roulement net global y.c. solde BA eau assainissement (1,1 M€)			417 300	31 181	- 762 344	- 1 526 581	NC	NC	
<i>Ajustement par la dette</i>									
Fonds de roulement net global y.c. solde BA eau assainissement (1,1 M€)			417 300	31 181	0	0	NC	NC	
Encours de dette du BP au 31/12	13 667 511	13 171 733	12 722 586	12 558 506	13 135 356	13 899 593	1,7 %	0,3 %	
Capacité de désendettement du BP en années (dette/CAF brute)	8,9	10,2	7,8	7,6	8,5	9,6	8,7 %	1,7 %	

Source : commune, calculs CRC

annexe 4 : Budgets annexes « eau » et « assainissement »

tableau 59 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute consolidée des budgets eau et assainissement (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	474 447	461 079	478 171	474 096	535 780	590 241	4,46 %
+ redevances versées par les fermiers et concessionnaires et pour défaut de branchement à l'égout	0	0	0	0	0	22 405	NC
= Produit total (= ress. d'exploitation)	474 447	461 079	478 171	474 096	535 780	612 646	5,25 %
- Consommations intermédiaires	21 341	34 494	31 237	95 054	107 712	91 608	33,83 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	14 379	14 772	15 443	15 979	26 066	29 324	15,32 %
= Valeur ajoutée	438 727	411 813	431 492	363 064	402 002	491 713	2,31 %
<i>en % du produit total</i>	<i>92,47 %</i>	<i>89,32 %</i>	<i>90,24 %</i>	<i>76,58 %</i>	<i>75,03 %</i>	<i>80,26 %</i>	<i>- 2,79 %</i>
- Charges de personnel	0	0	0	0	0	55 611	NC
+ Subvention d'exploitation	40 941	46 049	36 236	47 599	53 250	53 110	5,34 %
+ Autres produits de gestion	32 728	140 298	95 136	57 544	0	5 569	- 29,83 %
Excédent brut d'exploitation	512 396	598 160	562 863	468 206	455 252	494 782	- 0,70 %
<i>en % du produit total</i>	<i>108,00 %</i>	<i>129,73 %</i>	<i>117,71 %</i>	<i>98,76 %</i>	<i>84,97 %</i>	<i>80,76 %</i>	<i>- 5,65 %</i>
+/- Résultat financier	- 6 651	- 4 737	- 2 721	- 596	0	0	- 100,00 %
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	0	0	0	0	- 148 784 ¹⁵²	NC
= CAF brute	505 745	593 423	560 143	467 611	455 252	345 998	- 7,31 %
<i>en % du produit total</i>	<i>106,6 %</i>	<i>128,7 %</i>	<i>117,1 %</i>	<i>98,6 %</i>	<i>85,0 %</i>	<i>56,5 %</i>	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion (consolidation équipe de contrôle)

¹⁵² Annulation de titre sur exercice précédent (2016) suite au décret 2015-1763 du 24 décembre 2015 abrogeant l'article 210 de l'annexe II au code général des impôts relatif à la procédure de transfert de droit à déduction de TVA par le délégataire. Cette suppression s'applique aux contrats de délégation conclus à compter du 1^{er} janvier 2016 ce qui correspond à la date d'entrée en vigueur des nouvelles délégations de service public « eau » et « assainissement » de la commune de Monde. Cette suppression s'applique aux dépenses d'investissements publics mis à disposition de délégataires de service public en application de contrats de délégation conclus à compter du 1^{er} janvier 2016.

tableau 60 : Évolution principaux indicateurs financiers (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	505 745	593 423	560 143	467 611	455 252	345 998	2 928 171
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	47 504	48 819	50 835	29 986	8 182	8 182	193 509
= CAF nette ou disponible (C)	458 241	544 604	509 307	437 625	447 070	337 816	2 734 662
en % du produit total	96,6 %	118,1 %	106,5 %	92,3 %	83,4 %	55,1 %	
+ Subventions d'investissement	0	0	0	10 198	0	11 867	22 065
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	0	0	10 198	0	11 867	22 065
= Financement propre disponible (C+D)	458 241	544 604	509 307	447 823	447 070	349 682	2 756 727
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	161,8 %	90,4 %	- 1 908,0 %	142,5 %	- 1 289,1 %	75,6 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	283 254	602 239	- 26 693	314 355	- 34 682	462 323	1 600 797
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	174 987	- 57 635	536 000	133 468	481 752	- 112 641	1 155 931
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	174 987	- 57 635	536 000	133 468	481 752	- 112 641	1 155 931

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion (consolidation équipe de contrôle)

tableau 61 : Évolution de la trésorerie nette au 31 décembre (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	571 774	514 139	1 050 139	1 183 608	1 665 360	1 552 718	22,12 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 247 915	- 100 842	9 946	10 410	- 80 764	- 96 390	- 17,22 %
= Trésorerie nette	819 689	614 981	1 040 193	1 173 198	1 746 123	1 649 108	15,01 %
en nombre de jours de charges courantes	10 688,3	5 721,7	11 180,9	4 477,0	5 917,0	4 088,6	- 17,48 %
Dont compte de rattachement, le trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	819 689	614 981	1 040 193	1 173 198	1 746 123	1 649 108	15,01 %
Dont trésorerie passive (avances reçues ou ligne de trésorerie mobilisée)	0	0	0	0	0	0	NC

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion (consolidation équipe de contrôle)

tableau 62 : Évolution taux de réalisation des dépenses d'investissement par budget (en euros)¹⁵³

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
<i>Budget Eau - Dépenses réelles d'investissement</i>							
Crédits ouverts (y c. RAR)	434 274	465 981	133 759	357 339	548 252	898 007	2 837 611
Mandats émis	104 199	416 990	1 986	14 880	41 301	64 555	643 910
Taux de réalisation	24 %	89 %	1 %	4 %	8 %	7 %	23 %
<i>Budget assainissement - Dépenses réelles d'investissement</i>							
Crédits ouverts (y c. RAR)	1 299 665	363 040	1 391 273	1 587 141	1 014 219	1 129 771	6 785 110
Mandats émis	179 894	118 807	52 989	472 718	40 365	405 951	1 270 724
Taux de réalisation	14 %	33 %	4 %	30 %	4 %	36 %	19 %

Source : comptes administratifs

annexe 5 : Budget annexe « cité administrative »

En 2017, avec 517 k€ de recettes de fonctionnement, le BA représente 3,16 % des recettes de fonctionnement consolidées de la commune. Les produits de gestion se composent exclusivement de loyers et remboursements de charges locatives versés par les administrations locataires.

tableau 63 : Loyers et charges facturés aux administrations occupantes en 2017 (en euros)

		HT	TTC
Direction générale des Finances publiques	Loyer	156 543,72	187 852,48
	Charges	17 689,72	21 227,67
DDCSPP	Loyer	147 001,32	176 401,60
	Charges	16 612,49	19 934,99
Direction de la solidarité départementale - conseil départemental de Lozère	Loyer	145 835,00	175 002,00
	Charges	16 478,24	19 773,89
ONAC-VG	Loyer	14 698,16	17 637,80
	Charges	1 662,51	1 995,01
TOTAL		516 521,16	619 825,44

Source : grands livres 2017

Les charges de gestion (117 k€ en 2017) correspondent à des charges à caractère général (électricité, combustibles, frais de nettoyage...). Le bâtiment, composé de six niveaux est à ce jour occupé par quatre administrations :

- la direction générale des finances publiques ;
- la DDCSPP ;
- l'ONAC-VG ;
- et la direction de la solidarité départementale, service du conseil départemental.

L'excédent brut d'exploitation avoisine les 400 k€ depuis 2014, année d'inauguration de la cité nouvelle, cité administrative¹⁵⁴.

¹⁵³ Différences par rapport à Anafi : les comptes administratifs intègrent le remboursement en capital de la dette dans les dépenses réelles d'investissement et Anafi intègre les sommes imputées au crédit du compte 23 par opérations budgétaires (correspondant à des transferts de droits à déduction de TVA comptabilisés en N+1).

¹⁵⁴ Avant sa réhabilitation, les loyers de la cité administrative étaient imputés sur le budget principal. Le transfert de recette du budget principal au BA est intervenu en 2013 (locataire direction générale des finances publiques).

tableau 64 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute du budget « cité administrative » (en euros)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	0	69 706	555 424	519 680	512 337	516 521	N.C.
Charges de gestion (B)	7 900	78 425	86 166	126 646	111 546	116 875	71,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 7 900	- 8 719	469 258	393 034	400 790	399 646	N.C.
en % des produits de gestion		- 12,5 %	84,5 %	75,6 %	78,2 %	77,4 %	
+/- Résultat financier	- 43 105	- 190 098	- 215 974	- 256 435	- 162 681	- 183 368	33,6 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	- 53 706 ¹⁵⁵	0	1 282	0	N.C.
= CAF brute	- 51 005	- 198 817	199 578	136 599	239 391	216 277	N.C.
en % des produits de gestion		- 285,2 %	35,9 %	26,3 %	46,7 %	41,9 %	

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

Le résultat financier enregistre les intérêts d'emprunt (c/66111) et des lignes de trésorerie (c/6615 en 2012¹⁵⁶ et 2013¹⁵⁷) acquittés par la collectivité.

La diminution de la charge d'intérêts depuis 2016 s'explique par un réaménagement de dette consenti par la Caisse des dépôts en 2015 avec allongement de durée de 15 ans à 40 ans (capital initial de 2 M€) et diminution du taux d'intérêt de 4,87 % à 1,30 % + taux livret A (soit 2,05 % depuis octobre 2015).

Le budget dégage depuis 2014 une CAF brute d'environ 200 k€ chaque année. Nette de l'annuité en capital, la CAF s'est révélée négative en 2012, 2013 et 2015 et positive sur les autres exercices (72 k€ en 2017) ce qui suggère un rééquilibrage progressif du budget sur la période. Le budget ne supporte plus aucune dépense d'investissement depuis 2015.

tableau 65 : Évolution des principaux indicateurs financiers (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	- 51 005	- 198 817	199 578	136 599	239 391	216 277	542 024
- Annuité en capital de la dette	8 857	109 278	147 476	184 796	133 702	143 907	728 018
= CAF nette ou disponible (C)	- 59 861	- 308 095	52 102	- 48 197	105 689	72 370	- 185 993
Subventions d'investissement reçues	16 695	39 165	8 628	17 500	0	0	81 988
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	16 695	39 165	8 628	17 500	0	0	81 988
= Financement propre disponible (C+D)	- 43 166	- 268 930	60 729	- 30 697	105 689	72 370	- 104 006
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tux en régie)	- 2,1 %	- 10,1 %	34,1 %	198,6 %			
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 094 532	2 664 026	178 248	- 15 454	0	0	4 921 352
- Participations et inv. financiers nets	0	0	- 2 500	0	0	0	- 2 500
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 137 699	- 2 932 956	- 115 019	- 15 243	105 689	72 370	- 5 022 858
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 200 000	3 230 000	0	0	0	0	6 430 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 062 301	297 044	- 115 019	- 15 243	105 689	72 370	1 407 142

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

Le FRNG, fortement mobilisé lors des exercices 2010 et 2011 (- 1,44 M€ au 1^{er} janvier 2012) a ensuite été reconstitué (+ 1,41 M€) grâce à la mobilisation d'emprunts au-delà du besoin

¹⁵⁵ Le résultat exceptionnel négatif comptabilisé en 2014 (- 53 k€) correspond à l'annulation des titres de recettes émis sur le tiers direction générale des finances publiques en 2013, les loyers correspondant ayant finalement été imputés sur le budget principal.

¹⁵⁶ 13 599 euros.

¹⁵⁷ 46 800 euros.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

de financement en 2012 et 2013 et, dans une moindre mesure, grâce à la CAF nette en 2016 et 2017.

À l'issue de l'exercice 2017 le FRNG s'établit à - 35 k€ soit un niveau proche de l'équilibre.

tableau 66 : Évolution de la trésorerie mise à disposition par le budget principal au 31 décembre (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	- 379 761	- 82 717	- 197 736	- 212 978	- 107 290	- 34 920	- 38,0 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 299 420	67 309	- 148 024	- 37 905	28 182	23 302	N.C.
Trésorerie propre et mise à disposition d'autres budgets	- 80 340	- 150 026	- 49 712	- 175 073	- 135 471	- 58 222	- 6,2 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 574,9</i>	<i>- 203,9</i>	<i>- 60,1</i>	<i>- 166,8</i>	<i>- 180,3</i>	<i>- 70,8</i>	
<i>Dont trésorerie propre</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont trésorerie mise à disposition d'autres budgets</i>	<i>384 000¹⁵⁸</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>

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

tableau 67 : Évolution de l'encours de dette (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	0	3 191 143	6 311 865	6 164 388	5 979 592	5 845 890	N.C.
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	8 857	109 278	147 476	184 796	133 702	143 907	74,6 %
+ Nouveaux emprunts	3 200 000	3 230 000	0	0	0	0	- 100,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	3 191 143	6 311 865	6 164 388	5 979 592	5 845 890	5 701 982	12,3 %

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

¹⁵⁸ Correspond à une ligne de trésorerie non soldée au 31 décembre (c/51931) : conduit à ce que le budget principal soit alimenté par le BA (304 k€ via c/451).

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
ARS	agence régionale de santé
BA	budget annexe
BFR	besoin en fonds de roulement
c/	compte
CAF	caisse d'allocations familiales
CAF	capacité d'autofinancement
CCCL	communauté de commune Cœur de Lozère
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CHU	centre hospitalier universitaire
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CPAM	caisse primaire d'assurance maladie
DDCSPP	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGP	délai global de paiement
DRESS	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EDML	école départementale de musique de la Lozère
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPA	fiscalité professionnelle additionnelle
FPIC	fonds de péréquation des ressources fiscales communales et intercommunales
FPU	fiscalité professionnelle unique
FRNG	fonds de roulement net global
FTTH	<i>fiber to the home</i> = fibre optique jusqu'au domicile
GRETA	groupement d'établissements publics locaux d'enseignement
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IRIS	îlot regroupé pour l'information statistique
MCO	médecine, chirurgie et obstétrique
NOTRÉ	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
ONAC-VG	office national des anciens combattants et des victimes de guerre
PETR	pôle d'équilibre territorial et rural
RAR	restes à réaliser
SCOT	schéma de cohérence territorial
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
SSIAD	service de soins infirmiers à domicile
TER	train express régional
TFB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	taxe d'habitation
URSSAF	union de recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et d'allocations familiales

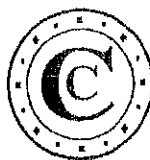
**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 22 novembre 2019 de M. Laurent Suau, maire de Mende
- Réponse du 22 novembre 2019 de M. Alain Bertrand, précédent maire de Mende

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 ».




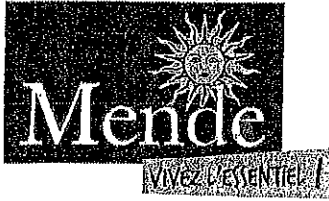
Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site

<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](https://twitter.com/crcoccitanie)



Mende, le 22 Novembre 2019

Le Maire de Mende

Secrétariat Général

à

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

25 NOV. 2019
C.R. / 19 / 0264
COURRIER ARRIVEE

Madame Paule GUILLOT
Vice-Présidente de la Chambre Régionale
des Comptes - Région OCCITANIE
Hôtel de Région
500, avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34 064 MONTPELLIER Cedex 2

Objet : Réponse au Rapport d'Observations Définitives

N/Réf : SG/ 225.19/HA/HA
Courrier LRAR

Madame la Vice-Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver *infra* la réponse que je souhaite voir accompagner votre rapport d'observations définitives du contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Mende sur la période couvrant les exercices 2012 et suivants.

Remarque liminaire

De par son nombre d'habitants, la Ville de Mende se voit sans cesse comparer aux villes de 10 à 20 000 habitants dans toutes les statistiques. Or, s'il ne s'agit pas de la plus petite ville préfecture française, la ville de Mende n'en demeure pas moins la préfecture du plus petit département en termes de population, la Lozère comptant moins de 80 000 habitants. A ce titre, la ville de Mende porte des charges de centralité et des politiques publiques réclamées par l'Etat, sans communes mesurées avec les autres villes de sa strate.

Hôtel de Ville
Place Charles de Gaulle
48000 Mende
Tél. 04 66 49 40 00
Fax 04 66 49 10 78
www.mende.fr
cc@ccot@mende.fr

Si cette spécificité est reconnue par la Chambre Régionale des Comptes (CRC) dans son rapport d'observations définitives, il apparaît néanmoins que la comparaison systématique avec les villes de la même strate peut sembler être nettement au désavantage de la ville de Mende si l'on ne tient pas compte de ses charges de centralité et des attentes de l'Etat vis-à-vis de la préfecture Lozérienne.

Synthèse

A l'aune de cette remarque liminaire, la ville partage le constat fait par la CRC sur sa population, son âge, le niveau de l'emploi, son rôle de centralité et la nécessité du maintien des services à destination de la population malgré les coûts induits.

Si effectivement la ville considère que ses marges de manœuvres sont limitées, elle tient néanmoins à préciser que le recours à l'emprunt se réduit depuis 2016 avec une stabilisation, puis une baisse de l'endettement et ce malgré une opération de refinancement économique dans tous les domaines (annuité moindre, raccourcissement de la durée, économie *in fine* sur les remboursements). D'ailleurs, en l'absence de recours à l'emprunt sur l'année 2019, la dette sera au 31 décembre 2019 de 12 321 934,43 € soit une dette par habitant inférieure à 970 €, conformément à l'engagement pris en 2016 de ramener ce chiffre en deça de 1 000 € par habitant d'ici 2020.

Concernant, et comme écrit dans le rapport, « la réalisation de projets non soutenables dans la durée, en dépit de taux de subventionnement élevés » qui visent explicitement la réalisation de l'Espace Evénements Georges Frêche et la réouverture du musée du Gévaudan, la Ville de Mende ne partage pas le point de vue de la CRC, en premier lieu en ce que ces opérations phares - chacune d'un mandat - bénéficient de plans de financement très avantageux, permettant un bras de levier important particulièrement favorable à l'économie locale pendant la phase d'investissement. En outre concernant le fonctionnement, l'inauguration de l'Espace Evénement Georges Frêche n'a pas été un frein, au contraire, à la mise en œuvre du plan de réduction des effectifs et de la masse salariale par la réorganisation des services qu'elle a imposée ainsi que de la baisse continue des charges de gestion courante sur la période qui a suivi. Il devrait en être de même pour le Musée du Gévaudan, puisque aujourd'hui la Commune de Mende supporte seule la charge de 3 personnels, dont un cadre A+ et du fonctionnement des réserves du Musée et que le doublement de ces charges de fonctionnement induit par l'ouverture du Musée sera supporté par 3 collectivités, le département de la Lozère et la Région Occitane s'étant engagées à contribuer au fonctionnement du musée.

Recommandations

S'agissant des recommandations, le rapport d'observations définitives indique que celles-ci sont toutes non mises en œuvre, or depuis le rapport d'observations provisoires, la recommandation 2 a été mise en œuvre, la recommandation 1 est en cours de mise en œuvre et la recommandation 4 est devenue sans objet.

1 - La ville de Mende, la CCCL et le Centre Intercommunal d'Action sociale (CIAS) ont opéré dans un temps très court, une mutualisation pragmatique et opérationnelle avec au final, une amélioration de la qualité de services aux administrés et usagers, un alignement du travail et des procédures (informatique, comptabilité, ...) vers le haut et une sécurisation accrue au quotidien de notre activité, ainsi que nos collectivités. C'est un travail considérable qui a été mené et qui nécessite(ra) un processus d'amélioration continu et des ajustements constants (harmonisation des règles de gestion du personnel qui sera effectif au 1^{er} janvier 2020, flux financiers au plus près de la réalité, inscription dans un cadre réglementaire adapté...).

2 – Le conseil municipal de la ville de Mende par délibération n° 18340 du 4 septembre 2019 a mis en œuvre des provisions permettant de couvrir les deux contentieux en cours, et ce, malgré un enjeu inférieur à 5 000 €.

3 – Si l'état de l'actif est désormais concordant avec celui du comptable, la mise en œuvre d'un inventaire physique des biens avec le comptable public constitue une recommandation, dont nous avons pleinement conscience. Nécessitant des moyens matériels et humains importants, elle reste un impératif à atteindre qui nous permettra d'améliorer la fiabilisation de notre état de l'actif. Aussi, la Ville de Mende va-t-elle engager une démarche de rapprochement auprès de collectivités remplissant cette obligation (cf. département de la Lozère) pour regarder les conditions de mise en œuvre, voire essayer de mutualiser si possible le matériel d'inventaire (scanner à code barre, imprimante d'étiquettes...) même si l'obstacle réside dans le fait d'utilisation de logiciels financiers distincts.

4 – La ville de Mende prend acte de cette recommandation. Néanmoins, comme elle en émettait le vœu dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, il s'agit d'une problématique nationale que le législateur a tranché par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, avec un processus de concertation à initier par la nouvelle équipe municipale issue des élections municipales de 2020 et une mise en œuvre au 1^{er} mars 2021. Nous ne doutons pas que l'Etat, soucieux du respect du principe d'égalité entre fonctions publiques l'appliquera à ses propres services dans les meilleurs délais (cf. Article 48 de la loi).

5 – En cette longue période de crise de 2008 à 2015, l'Etat et le Département avaient stoppé les investissements sur le territoire communal, la stratégie – à tout le moins le leitmotiv – de la Commune a donc consisté à soutenir l'économie locale et préserver les emplois en déployant une véritable ingénierie de financement pour réaliser au mieux nos projets, dont certains demeurent structurants pour le territoire (Espace Evénements Georges FRECHE, Cité Administrative, Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale, Réseau de chaleur...) sans faire exploser la dette. La ville a également mené un véritable projet de développement notamment avec l'établissement de ses documents d'urbanisme (PLU, AVAP, RLP) et une réflexion avec tous les acteurs socio-professionnels concernés au sein des Ateliers du Territoire en voie d'achèvement avec un programme concret, innovant de 21 actions dont certaines commencent dès-à-présent.

Au cours de cette période un certain nombre d'investissements structurants (réseaux, voiries, ...) ont aussi fait l'objet de réalisations qui permettent depuis et pour les années futures d'organiser le développement de Mende. A titre d'exemple, sans la réalisation d'un collecteur d'eau pluviale sur les avenues Victor Hugo, Nelson Mandela et 8 Mai 1945 aucune possibilité d'urbaniser le secteur résidentiel et de développement économique du nord de la ville. Dans ces conditions, impossible de construire plusieurs centaines de logements et extension de la zone économique du Causse d'Auge, avec un déport comme par le passé sur d'autres communes du bassin de vie sans bénéfice pour Mende.

6 – Si la ville comprend le bien-fondé de la recommandation de la CRC, ce n'est néanmoins pas l'option qui a été retenue localement. En effet, la compétence Urbanisme étant communale et la compétence Economique intercommunale, nous avons fait le choix d'avoir au sein de chacune de nos collectivités un cadre reconnu dans le domaine de compétence concerné, ce qui représente également l'avantage – à l'instar de ce qui s'est produit lors des Ateliers du Territoire – de se coordonner afin d'avoir une réflexion partagée de nos collectivités et donc visant à l'exhaustivité dans notre projet de développement.

Sur le fond du rapport d'observations définitives :

1.

La ville partage le constat fait par la CRC et ne peut que déplorer son enclavement et au regard de son statut de ville de préfecture. Elle ne peut que regretter que l'Etat n'ait pas encore rempli sa mission d'aménagement du territoire en n'ayant toujours pas mis en œuvre *a minima* un raccordement performant, fiable et sûr entre Mende et l'A75, qui mettrait effectivement Mende à moins de 20 mn de l'A75, comme l'anticipe d'ores et déjà la CRC, alors qu'il faut 30 mn à ce jour, d'autant plus avec la limitation passée de 90 à 80 km/h de l'actuelle RN88.

Concernant l'habitat, le rapport souligne un nombre de logements vacants important, notamment en centre-ville; or paradoxalement, il y a peu de biens à la vente, signe d'une certaine forme de rétention foncière que la collectivité a contrecarré par des programmes d'aide à la rénovation des logements et l'amélioration des performances énergétiques.

En ce qui concerne l'activité commerciale, le constat fait par la CRC mérite également d'être nuancé. En effet, le « *le solde entre créations et fermetures de commerces devenu négatif en 2017* » est largement positif en 2018, mais l'on reste sur la loi des petits nombres et il apparaît difficile de tirer des conclusions sur un seul chiffre annuel, dans un sens ou dans l'autre. Par ailleurs, depuis 2005 et l'ouverture du centre commercial de la ZAC de Ramilles, seuls 10 sur 197 emplacements occupés de commerce du centre-ville et des boulevards ont été fermés, soit l'équivalent de 19 ETP, cela reste un motif d'inquiétude qui motive la collectivité dans la mise en œuvre de politiques en direction du commerce de proximité, mais cela montre aussi une bonne résistance locale voire une coexistence équilibrée entre ZAC (qui représente plus de 200 ETP) et commerces du centre-ville. Par ailleurs, la ville (délibération n°18339 du 4 septembre 2019), la Communauté de Communes Cœur de Lozère (CCCL) et le département de la Lozère ont d'ores et déjà voté le dispositif fiscal de baisse de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) pour les commerces d'une surface inférieure à 400 m², mesure concernant particulièrement le centre ancien.

La ville partage le fait qu'elle offre un panel de services, d'équipements et de commerces qui rayonne bien au-delà de son territoire et celui de son EPCI, ce qui n'est pas sans poser de problème en matière d'équité de fiscalité locale et pose inévitablement la question de la pertinence du découpage des EPCI en Lozère, qui ne correspond toujours pas à la réalité des bassins de vie tant dans ses usages que dans sa morphologie (topographie qui a façonné non seulement les vallées mais aussi les axes de communication).

2.

Concernant la mutualisation, après une année de mise en œuvre effective (1^{er} janvier puis 1^{er} septembre 2018), les flux entre nos collectivités et les apports de chacune se rapprochent de plus en plus de la réalité. Une période de transition, nécessaire à l'équilibre respectif de nos collectivités et à la mise en œuvre de mesures d'harmonisation était essentielle.

3.

La ville rejoint la CRC sur « la baisse sensible des dotations de l'Etat » et sur les efforts budgétaires qu'elle a dû engager pour limiter et même réduire certains postes de dépenses à partir de 2015 (charges de personnel, courantes, autres charges...) tout en maintenant ses politiques publiques sur un territoire en expansion. La baisse de la DGF a atteint un sommet à 897 905 € en 2018, soit un manque à gagner cumulé en recettes de fonctionnement de 3 317 895 € depuis 2009. A cela, il convient d'ajouter l'effet ciseau du Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC) qui a conduit à payer jusqu'à 300 187 € en dépense de fonctionnement en 2016, pour un impact cumulé de 1 537 557 € de 2012 à 2019.

S'agissant du programme pluriannuel d'investissement, celui-ci avait été réalisé à l'été 2014, sur la base des engagements de la municipalité élue, avec un échéancier financier permettant de tenir compte des ressources de la Ville... A moins d'un an de l'échéance municipale de mars 2020, la réalisation d'un nouveau programme apparaît hypothétique tout du moins dans sa réalisation, la campagne municipale à venir devant faire émerger de nouvelles priorités voire de nouveaux projets. Par contre, il conviendrait effectivement de recalibrer le programme du mandat chaque année afin de tenir compte des décalages pouvant intervenir dans les opérations (cf. Rocade Ouest...).

Tout en reconnaissant que les bases d'imposition de la commune sont inférieures à la moyenne de la strate, ce qui est une réalité pour l'ensemble de la Lozère, le rapport souligne une pression fiscale lourde, entraînant un déficit d'attractivité par rapport aux communes voisines, qui bénéficient des infrastructures et services financés par le contribuable mendois. Cette fiscalité inhérente aux services publics assumés par la ville pour une population qui dépasse son territoire est un corollaire des baisses de dotation de l'Etat de 25% sur la période allant de 2012 à 2017, soit une moyenne de 4,5% par an. Cette baisse reste plus importante que l'augmentation du produit fiscal sur la période de 4,2%. Aujourd'hui, la stabilisation des dotations de l'Etat conjuguée à une politique de rationalisation des charges a permis de baisser d'un point le taux d'imposition de Taxe Foncière Bâtie de 33,42 % à 32,42%, soit une baisse de 3 % en 2019.

Le tableau de comparaison 11 ne fait que révéler, ou plutôt confirmer, que la Ville de Mende porte la quasi-totalité des équipements du bassin de vie. S'agissant d'un cas unique de ville préfecture de plus de 10 000 habitants dans le seul département dont la population est inférieure à 80 000 habitants les chiffres de fiscalité ne peuvent que diverger entre Mende et les autres communes limitrophes. Il est par ailleurs curieux de constater que la CRC compare naturellement la Ville de Mende avec les autres communes de son EPCI et également celles des Communautés de Communes du Mont Lozère et de Randon Margeride... indiquant de fait la réalité du bassin de vie Mendois qui est hélas bien différent du territoire de notre EPCI.

La Commune ne peut que se satisfaire que la CRC relève les efforts accomplis depuis 2015 ayant conduit à une baisse de la masse salariale et une baisse sensible des charges à caractère général.

Concernant le plan de réduction des effectifs, ce dernier avait été élaboré en tenant compte de la pyramide des âges des agents de collectivité et en identifiant les postes à conserver, à réaffecter ou à supprimer, il a été mis à jour au fil des départs effectifs des agents et a notamment permis de programmer les 2 phases de mutualisation des services, en anticipant les départs d'agents, entre autres des cadres remplacés par des agents des services existants. S'agissant de la recommandation sur les 1607 heures, il s'agit d'une problématique nationale sur laquelle l'Etat vient de légiférer une bonne fois pour toutes et qui s'appliquera au 1^{er} mars 2021 pour toutes les communes.

Concernant la Capacité d'Autofinancement Nette, la comparaison avec les exercices antérieurs ne peut être faite qu'en neutralisant le chiffre de 2 842 575,81 € montant de l'opération de refinancement d'emprunts porté au budget principal soit une CAF Nette de 544 028 €.

La ville assume en période de crise, le niveau de dépenses d'équipements réalisés sur la période, il convient néanmoins de l'analyser au regard du bras de levier conséquent qu'elle a réussi à obtenir au travers des cofinancements et donc *in fine*, au regard du montant résiduel de ces investissements directement supportés par les Mendois,

Un simple regard sur les niveaux de subventions d'Etat avant 2012 (élection du Maire de Mende en qualité de Sénateur) et après 2012 montre comment la ville a été (dé)considérée pendant 4 ans à partir de 2008, avec par voie de conséquence des efforts colossaux à déployer dans cette ville de centralité. Ainsi, alors que la Ville percevait moins de 200 000€ par an de subventions d'investissement de la part de l'Etat, là où elle en touche dorénavant autour de 1,5 M€ par an, elle a contracté de 2008 à 2012, 7 M€ d'emprunts pour réaliser ses investissements, ce sont donc 7 M€ de dettes qui auraient pu être évités.

Tableau comparatif des subventions encaissées de la part de l'Etat

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2017	2018
Montant en Euros	326 935	91 256	85 199	83 665	215 375	1 566 066	1 563 178

Concernant l'encours de la dette, il s'établit à 13,17 M€ au 31 décembre 2018, soit 1048 € par habitant. Le refinancement compactage de gré à gré de différents emprunts réalisé en 2018 a permis une baisse de la charge d'intérêt de 385 k€ en 2017 à 296 k€ en 2019 sur le budget principal, soit une baisse de 23%. Ainsi, tout en menant une politique d'investissement ambitieuse au bénéfice d'un secteur économique à soutenir, avec des marges de manœuvre financières contraintes et grâce à un cycle de fonctionnement préservé, l'endettement reste maîtrisé avec une dette communale par habitant qui s'établit d'ailleurs à 1 035 € au 1^{er} janvier 2019 et nécessite moins de 9 ans pour être éteinte, dette qui sera de 12,83 M€ au 31 décembre 2019, soit moins de 970 € par habitant.

Le tableau 22 « Evolution de la Trésorerie Nette au 31 décembre » aurait pu être utilement complété par les chiffres connus de l'année 2018, à savoir :

- Fonds de roulement net global : -525 880 € ;
- Besoin en fonds de roulement global : - 1 872 012 € ;
- Trésorerie nette : 1 346 132 €.

Concernant la clôture des budgets Eau et Assainissement, ce sont au final près de 1,37 M€ qui viendront conforter le budget principal de la Ville de Mende, pour concrétiser un juste retour de l'usager au contribuable Mendois.

La CRC a décidé d'aborder le budget Cité Administrative, ce dernier illustre parfaitement la situation anormale dans laquelle se situait la ville avant 2012, période pendant laquelle pour des raisons de politiques locales les subventions sollicitées n'étaient pas accordées, subventions d'autant plus légitimes dans le cas d'espèce puisqu'il s'agissait d'une opération demandée par la DGFIP et dont les 2/3 accueillent des services de l'Etat (DDCSPP, ONAC, ...) et le tiers restant du département. Aujourd'hui, une telle opération serait *a minima* cofinancée à hauteur de 50 %.

Cela illustre aussi, l'augmentation en début de période de contrôle de l'encours de la dette, car les opérations étant pluriannuelles, les emprunts souscrits de 2011 à 2014 concernaient nombre d'opérations qui avaient fait l'objet d'un refus de financement de l'Etat (avant 2012) et du département (avant 2015), seule la région Languedoc Roussillon apportant régulièrement son soutien à la ville. Le rapport souligne également le rôle important en tant que pôle de services de proximité au sein d'un département rural. Ce maintien des administrations dont la ville de Mende est fortement dépendante a été conforté par la réhabilitation de la Cité Administrative entreprise par la Ville de Mende, dont le budget annexe, désormais à l'équilibre, reste soumis à la volonté de l'Etat de préserver des services publics de proximité en milieu rural et de leur maintien en ce bâtiment.

4.

Concernant les investissements en voirie, malgré les faibles possibilités de subventions de ce type d'équipement, en réalisant les avenues Nelson MANDELA et Victor HUGO, ce sont les voies structurantes de l'urbanisation à venir et donc, de l'avenir de la Ville, qui ont été privilégiées.

Concernant l'Espace Evènements Georges FRECHE, la CRC pointe le manque de rentabilité de cet équipement public... et pour cause, si un tel outil était rentable sur un territoire comme le nôtre, il aurait été porté à l'évidence par un opérateur privé. Et pourtant, un tel outil était indispensable au territoire, non seulement pour permettre le maintien, voire le développement de quelques manifestations phares de la Ville (Trèfle Lozérien, Marvejols-Mende, ...) ou la création de nouveaux évènements. Il faut enfin rappeler que la réalisation de cet équipement n'a pas généré d'augmentation de la masse salariale, ni des charges de fonctionnement, puisque ces postes budgétaires sont en diminution sur les 2 premières années de mise en service. Le déficit constaté n'est pas sous-évalué puisque les charges de personnel sont rattachées dans tous les cas aux services, en l'occurrence le service culture / festivités, et non aux structures. Il convient de noter l'augmentation continue depuis son ouverture du nombre de manifestation, ce sont plus de 60 évènements en 2019...

La commune a effectivement choisi l'efficacité en adoptant une tactique : faire financer au mieux les projets qu'elle porte. Sa taille ne lui permet pas forcément d'avoir une vision stratégique qui, si elle ne correspond pas à celles des cofinanceurs institutionnels n'obtiendrait les mêmes financements que ceux obtenus par la ville. Elle peut néanmoins mettre en avant les contrats pluri-annuels signés tant avec le Département de la Lozère, que la Région Occitanie et l'Etat.

Enfin, la méthode mise en place avec Action Cœur de Ville montre que toutes opérations confondues (privées et publiques), le niveau de financement pour les 4 prochaines années sur 21 opérations pour un montant total de plus de 22 M€ sera supérieur à 75 % d'aides publiques avec une part largement prépondérante de l'Etat. En outre, les investisseurs privés peuvent enfin bénéficier sur Mende d'un dispositif d'investissement locatif avec l'éligibilité de la commune aux dispositions fiscales Denormandie.

5.

Concernant la capacité de la Ville de Mende à assumer sa politique d'investissement avec un Fonds de Roulement Net Global (FRNG) en diminution constante et négatif depuis 2014, au-delà des projections où il devient positif en 2019, suite au transfert des compétences eau et assainissement à l'intercommunalité, il conviendra de saisir les opportunités offertes par la loi d'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), promulguée le 23 novembre 2018, concernant l'évolution du secteur du logement social. Dans ce cadre, la politique d'investissement de la Ville de Mende apparaît conforme à ses moyens et permet de répondre aux fragilités exposées dans le rapport.

Ainsi, la réalisation du Musée du Gévaudan, projet d'envergure départementale, réévalué à 10M€ constituera un élément moteur de la revitalisation du centre-ville souhaitée dans le rapport, pour un coût de fonctionnement affiné pour l'heure à 550 k€ par an, pour lequel les contributions régionale et départementale représenteront plus de la moitié des charges attendues.

En conclusion, il s'avère que le rapport de la CRC appréhende bien les difficultés de notre territoire atypique; à la fois petite ville rurale et ville de préfecture avec un rôle de centralité au milieu d'un EPCI dont le périmètre est en décalage flagrant avec la réalité du bassin de vie Mendois. Il en arrive donc à des constats, des conseils et des recommandations parfois paradoxaux, à l'instar des décisions que nous sommes amenés à prendre au quotidien :

- respect des compétences de nos collectivités mais souhait d'avoir une vision stratégique globale portée par un seul cadre de haut niveau ;
- limitation des politiques d'équipement et d'investissement mais nécessité de maintenir et développer une offre de service de bon niveau à un territoire qui dispose de très peu d'équipements en dehors de la Ville de Mende ;
- augmenter l'attractivité de la Ville, pour ses commerces, ses emplois, ses logements entre autres du centre-ville, mais réaliser des économies, réduire la fiscalité locale, ne pas créer de lotissements périphériques pourtant prisés et qui évitent une fuite de la population vers les communes avoisinantes...

C'est pour cela que la Ville de Mende et ses proches collectivités ont choisi la voie de l'efficacité et du pragmatisme, en mettant en œuvre une mutualisation apportant sécurité et lisibilité pour les administrés, en faisant feu de tout bois pour profiter au mieux des différentes politiques publiques pouvant contribuer à son développement.

Il nous est reproché un manque de stratégie et pourtant en terme d'urbanisme, de développement commercial, de développement économique, de tourisme, de santé, d'éducation, de patrimoine, de culture, de vie associative, ... l'organisation de la ville est en place pour les 10 à 15 prochaines années.

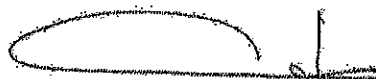
Les mendois et au-delà les lozériens ont le droit comme ailleurs de bénéficier des meilleures infrastructures permettant d'améliorer leur qualité de vie et de répondre à tous leurs besoins. Tout en restant réaliste, la puissance publique a le devoir d'y répondre.

Il s'agit de conserver une ambition pour ce territoire, sauf à vouloir le voir disparaître.

Je vous prie d'agréer, Madame la Vice-Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Très cordialement

Le Maire de Mende,



Laurent SUAU



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

25 NOV. 2019
08/14/0805

COURRIER ARRIVEE

Monsieur André PEZZIARDI
Président de la Chambre Régionale des
Comptes Occitanie
500 avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34 064 MONTPELLIER CEDEX 2

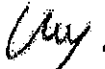
Mende, le 22 novembre 2019

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives concernant la commune de Mende et je vous en remercie.

J'ai lu attentivement ce rapport et pris note de vos remarques. Je tenais à vous préciser que mes observations sont communes à celles de Monsieur Laurent SUAU, Maire de Mende, en date du 22 novembre 2019.

Je vous remercie et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleurs sentiments.


Alain BÉRTRAND
Sénateur de la Lozère

Accusé de réception en préfecture
048-214800955-20200604-18547-DE
Date de télétransmission : 07/07/2020
Date de réception préfecture : 07/07/2020