



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE CAHORS ET COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND CAHORS (Lot)

Exercices 2018 et suivants

Formation inter juridiction des finances publiques locales sur le thème :
« La délégation de gestion par les collectivités »

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. DEUX COLLECTIVITES CONFRONTÉES À DES ENJEUX IMPORTANTS ET UNE SITUATION FINANCIÈRE TENDUE.....	9
1.1. Un pôle urbain au sein d'un territoire rural, qui doit faire face à des enjeux démographiques et économiques importants.....	9
1.1.1. Une agglomération urbaine au sein d'une zone à prédominance rurale, loin des grands nœuds économiques régionaux.....	9
1.1.2. Une agglomération confrontée à des enjeux démographiques, avec une population croissante mais vieillissante et une précarité affectant les jeunes.....	9
1.2. Une action intercommunale fondée sur une extension des compétences et des documents stratégiques, mais qui n'est pas retracée dans un rapport annuel d'activité.....	10
1.2.1. Une extension des compétences de la CA jusqu'en 2020.....	10
1.2.2. Une stratégie progressivement construite au sein de documents stratégiques complémentaires.....	11
1.2.3. Une absence de production du rapport d'activité, qui doit être corrigée, conformément aux dispositions légales.....	12
1.3. Une situation financière tendue pour les deux collectivités, nécessitant un suivi budgétaire renforcé.....	13
1.3.1. Une prévision budgétaire qui reste à affiner.....	13
1.3.2. Une évolution dynamique des charges de gestion.....	14
1.3.3. Un investissement financé par les ressources propres et l'emprunt.....	15
1.3.4. Des réserves qui restent fragiles pour les deux collectivités.....	16
2. UNE VOLONTÉ D'ASSURER EN INTERNE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	17
2.1. La municipalisation des crèches gérées par la caisse d'allocations familiales.....	18
2.1.1. Une réorganisation pour mener une politique de petite enfance globale.....	18
2.1.2. Un processus de reprise préparé et progressivement mis en œuvre.....	19
2.1.3. Une gestion qui doit faire l'objet d'un suivi dans la durée.....	22
2.2. L'exercice de la compétence « mobilités » par la CA du Grand Cahors.....	25
2.2.1. Une décision de ré-internalisation qui a été documentée et préparée.....	25
2.2.2. Une reprise de gestion en interne qui aurait vocation à simplifier le service à l'utilisateur.....	28
2.2.3. Le choix immédiat de la gratuité pour l'utilisateur des transports mais sur la base de coûts d'exploitation incomplets.....	30
3. LE PILOTAGE INTERNE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX ET LES CONSÉQUENCES SUR LA GESTION DES PERSONNELS.....	33
3.1. Les conséquences de la gestion interne sur le personnel.....	33
3.1.1. Une augmentation des charges de personnel.....	33
3.1.2. La recherche d'une mutualisation croissante des ressources entre l'agglomération et sa ville-centre.....	35

3.2. Les conséquences sur la gestion des régies	38
3.2.1. Malgré une rationalisation, le nombre de régies reste élevé	38
3.2.2. Un contrôle régulier des régies à renforcer	39
3.3. Un contrôle interne à renforcer	46
3.3.1. Une gestion patrimoniale perfectible : un suivi de l'inventaire physique et comptable à réaliser	47
3.3.2. La nécessité de renforcer le contrôle interne.....	48
3.3.3. Disposer d'un contrôle de gestion pleinement effectif pour mesurer le coût et la qualité du service rendu	49
ANNEXES.....	52
GLOSSAIRE.....	57
Réponses aux observations définitives.....	59

SYNTHÈSE

Le contrôle coordonné des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération (CA) du Grand Cahors et de la commune de Cahors, réalisé pour les exercices 2018 à 2023, s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale de la formation inter juridictions (FIJ) des finances publiques locales (FIPULO) sur la thématique de « la délégation de gestion par les collectivités territoriales ». Il a par conséquent abordé particulièrement ce sujet.

Un pôle urbain de services, confronté à des enjeux démographiques et économiques importants, qui présente une situation financière tendue

Éloignée des métropoles régionales, la CA du Grand Cahors, et en son sein la commune de Cahors, constitue un pôle urbain au sein d'un département rural. Avec une population vieillissante et une partie de la jeunesse en situation précaire, elle a axé son développement sur une économie présentielle et une offre de services publics diversifiée, en mettant en œuvre, depuis une quinzaine d'années, de nombreuses actions, notamment en matière universitaire, de rénovation et de construction de logements et de développement économique.

La CA a progressivement élaboré des documents stratégiques, d'abord sectoriels puis généraux, afin d'asseoir une vision partagée du territoire et d'y ancrer son action. Elle devra veiller, conformément à la loi, à rendre compte de l'exercice de ses compétences à travers un rapport annuel d'activité, afin de renforcer la transparence de son fonctionnement.

Les deux collectivités connaissent une situation financière tendue, qui appelle à une vigilance budgétaire particulière. Ainsi, afin de faciliter les arbitrages qu'elles seraient amenées à opérer, elles doivent perfectionner leurs outils de suivi et de gestion, afin de disposer, à terme, d'une connaissance précise des coûts complets des services et de s'appuyer sur une prospective financière actualisée.

L'internalisation récente de la gestion de services publics importants : les crèches et les transports

Les collectivités disposent de la possibilité de choisir entre différents modes de gestion des services publics locaux, avec leurs moyens propres ou en externalisant les missions. La commune de Cahors et la CA du Grand Cahors ont décidé de favoriser une gestion interne, qui répond à une volonté de mieux maîtriser la qualité des prestations proposées aux usagers ainsi que les coûts des politiques publiques menées sur un territoire fragile d'un point de vue socio-économique.

Deux décisions récentes qui illustrent cette démarche ont été en particulier analysées : la reprise de la gestion des crèches par la ville et celle des transports urbains par la CA. Dans les deux cas, le changement de mode de gestion a fait l'objet d'études préalables, en interne ou *via* assistance à maîtrise d'ouvrage, afin d'évaluer le dispositif d'externalisation qui préexistait et les conséquences d'une reprise communale ou intercommunale. La préoccupation principale a été d'assurer la maîtrise financière et le maintien, *a minima*, de la qualité de service.

Dans les deux cas, ces reprises ont été réalisées récemment et doivent faire l'objet d'un suivi interne, afin d'évaluer les résultats au regard des objectifs fixés et qui reposent, essentiellement, sur la maîtrise de la qualité des prestations et des coûts supportés.

Ainsi, le choix de retenir la gratuité du service de transport urbain proposée aux habitants de l'agglomération du Grand Cahors, financée par le versement mobilités versé par les entreprises locales ainsi que par la subvention de la Région Occitanie au titre de la compétence transports scolaires, repose sur un modèle économique fragile. Il renvoie à la capacité de la collectivité à financer le renouvellement des équipements roulants nécessaires au service. Elle doit, à cet effet, prévoir l'établissement d'un programme pluriannuel d'investissement, ce qui est en cours de réalisation.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, les collectivités ont précisé s'attacher à un suivi plus fin des coûts.

La nécessité d'assurer le contrôle financier des régies et d'évaluer la qualité des services rendus

Assurer en direct la gestion de services publics suppose pour les collectivités une organisation adaptée et implique le respect de certaines obligations juridiques, comptables et financières.

Tout d'abord, la collectivité doit disposer d'une expertise suffisante pour l'exercice et le contrôle de l'activité gérée. Ainsi, la mobilisation et la compétence des personnels constituent l'un des points fondamentaux, qui devra être suivi sur la durée, tant en matière d'évolution de carrière que de formation, avec la nécessité de maîtriser les dépenses y afférentes. Sur ce dernier point, la mutualisation des services de la commune et de l'agglomération permet à ces deux collectivités de s'appuyer sur un personnel nombreux et spécialisé, sur la base de coûts partagés.

Par ailleurs, la constitution de régies – simples ou dotées de l'autonomie financière ou de la personnalité morale – constitue une modalité financière, le plus souvent nécessaire. Au cas d'espèce, et malgré une rationalisation engagée, le nombre de régies reste élevé, ce qui impose d'en assurer le suivi de la part des collectivités. Or, celles qui présentent les enjeux financiers les plus importants – les piscines pour la CA et le stationnement pour la ville – ne font pas l'objet des contrôles obligatoires qui s'imposent. Cette situation doit être régularisée au plus tôt, au regard des risques auxquels s'exposent les ordonnateurs.

De plus, afin de mieux maîtriser les coûts et la qualité des prestations, un contrôle interne complet serait nécessaire pour aborder trois composantes essentielles : d'une part, une connaissance précise et actualisée du patrimoine de la structure ; d'autre part, une identification des risques ainsi que la mise en œuvre de procédures et d'une professionnalisation partagée des agents en charge de leur suivi. Enfin, et dans un contexte de situation financière fragile pour les deux collectivités, l'exercice des services publics locaux doit nécessairement s'accompagner d'un contrôle de gestion performant. À ce titre, les collectivités se sont engagées dans une réorganisation de leurs services et un renforcement de leur contrôle interne et de gestion, qui doivent être poursuivis.

La chambre invite les collectivités à conduire une réflexion sur l'« hyper-mutualisation » des services administratif et financier, en charge, à effectifs constants, des portages budgétaire, financier, comptable et technique d'une demi-douzaine de structures publiques autres que de la commune et la CA. Cette organisation, qui peut se justifier par les rentrées de recettes complémentaires qu'elle engendre, peut, en contrepartie, avoir pour effet de ne pas consacrer la priorité à une gestion pleine et entière des activités les plus significatives, à savoir le pilotage financier avec un volet prospectif, le contrôle interne – notamment celui des régies à enjeu – ou le développement effectif d'un contrôle de gestion permettant de connaître le coût complet des services.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Élaborer annuellement un rapport d'activité et le diffuser aux communes membres, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT (*CA du Grand Cahors*). **Non mise en œuvre.**

2. Améliorer les outils de suivi budgétaire et financier, intégrant une analyse globale en coût complet, ainsi qu'une prospective financière régulièrement mise à jour (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). **Mise en œuvre partielle.**

3. Mettre en œuvre un suivi complet permettant d'évaluer précisément la gestion directe des crèches (*commune de Cahors*). **Non mise en œuvre.**

4. Se doter d'un plan pluriannuel de renouvellement du parc de matériel roulant (*CA du Grand Cahors*). **Mise en œuvre partielle.**

5. Sécuriser la collecte et le dépôt de fonds de la régie de stationnement (*commune de Cahors*). **Non mise en œuvre.**

6. Procéder, en liaison avec le comptable, à une vérification complète des régies et aux régularisations qui s'imposent, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). **Non mise en œuvre.**

7. Tenir un inventaire physique et comptable, actualisé, exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). **Non mise en œuvre.**

8. Renforcer le contrôle interne pour les services présentant les risques les plus importants dans un premier temps (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). **Mise en œuvre partielle.**

9. Mettre en œuvre un contrôle de gestion pleinement effectif permettant d'appréhender le coût complet des services, notamment ceux réalisés en gestion interne (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). **Mise en œuvre partielle.**

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 :

- **Mise en œuvre complète** : 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.
- **Mise en œuvre partielle** : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- **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.
- **Refus de mise en œuvre** : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- **Devenue sans objet** : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

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 ».

L'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières dispose que « les observations issues du contrôle coordonné de plusieurs organismes de la compétence de la chambre régionale des comptes et qui figure à son programme annuel de travaux peuvent donner lieu à un unique rapport d'observations provisoires ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cahors et de la communauté d'agglomération (CA) du Grand Cahors a été ouvert concomitamment le 22 juin 2023 par lettre de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, adressée à Monsieur Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, ordonnateur alors en fonctions. À la suite de son élection au siège de sénateur du département du Lot, le 24 septembre 2023, de nouvelles lettres d'ouverture de contrôles ont été adressées à Monsieur Jean-Luc MARX, élu maire de Cahors le 16 octobre 2023 et président de la CA du Grand Cahors le 30 octobre 2023.

Conformément aux dispositions de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, ce contrôle coordonné fait l'objet d'un seul rapport pour les deux collectivités. La thématique de contrôle s'inscrit dans le cadre de la formation inter juridictions (FIJ) des finances publiques locales (FIPULO) portant sur « la délégation de gestion par les collectivités territoriales ».

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 10 novembre 2023, en présence de l'ancien ordonnateur et de son successeur en fonctions.

Lors de sa séance du 22 novembre 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Monsieur Jean-Luc MARX. Monsieur Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 14 mars 2024, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. DEUX COLLECTIVITES CONFRONTÉES À DES ENJEUX IMPORTANTS ET UNE SITUATION FINANCIÈRE TENDUE

1.1. Un pôle urbain au sein d'un territoire rural, qui doit faire face à des enjeux démographiques et économiques importants

1.1.1. Une agglomération urbaine au sein d'une zone à prédominance rurale, loin des grands nœuds économiques régionaux

La communauté d'agglomération (CA) du Grand Cahors se situe dans la région Occitanie au sud du département du Lot, à 115 kilomètres au nord de Toulouse et à 230 kilomètres à l'est de Bordeaux.

Née le 31 décembre 2009 de la fusion des deux communautés de communes du Pays de Cahors et de Catus, d'abord sous forme de communauté de communes, elle est transformée en communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2012. Elle est complétée par d'autres communes en 2013¹, puis en 2014². Enfin, au 1^{er} janvier 2017, à la suite de la création des communes nouvelles de Saint Géry-Vers, par fusion de deux communes, et de Bellefont-La Rauze, par fusion de trois communes, elle ne compte plus que 36 communes et stabilise son périmètre. Elle recense 43 718 habitants au 1^{er} janvier 2024³.

Concentrant la moitié de la population intercommunale, la commune de Cahors est le siège de la CA. La proximité entre l'agglomération et sa ville-centre se retrouve dans l'imbrication des services et l'organigramme commun constitué, de même que le site internet conjoint aux deux structures.

L'agglomération recouvre en grande partie le bassin de vie cadurcien, à prédominance rurale. Le tissu économique repose essentiellement sur l'emploi tertiaire, la ville-centre constituant un pôle économique majeur.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs indiquent que de nombreuses actions ont été conduites, au cours des quinze dernières années, pour soutenir le développement économique du territoire, la rénovation des logements, l'implantation de formations universitaires et la localisation de services publics locaux, se traduisant par une augmentation du nombre d'emplois. Selon les ordonnateurs, ces actions permettent de structurer le territoire autour d'une spécialisation économique résidentielle et présente, ce qui permet de le rendre plus résilient.

1.1.2. Une agglomération confrontée à des enjeux démographiques, avec une population croissante mais vieillissante et une précarité affectant les jeunes

La population intercommunale est en croissance depuis le début des années 1980, passant de 34 000 habitants en 1982 à près de 44 000 en 2024 (soit une augmentation de +24 % ; contre +40 % au niveau régional sur la même période). La ville-centre, qui en concentre la moitié, « a connu une progression de 321 habitants en six ans ».

¹Communes de Douelle et de Valroufié.

² Communes de Bouziès, Cabrerets, Cours, Saint-Géry, Saint-Cirq-Lapopie, Tour-de-Faure et Vers, à la suite de la dissolution de la CC Lot-Célé.

³ Données de la fiche BANATIC (DGCL), mise à jour le 1^{er} janvier 2024.

Depuis 2008, on constate un vieillissement, la part des retraités représentant plus d'un tiers de la population intercommunale en 2020 (38 % pour le Lot, 29 % pour la région Occitanie)⁴.

Le taux de pauvreté est proche de la moyenne départementale (15 % ; 17 % pour la région Occitanie), mais il s'élève à près de 30 % pour les moins de trente ans. La médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 22 440 € en 2021 (similaire à celui de la région et du département). La part des ménages fiscaux imposés est de 49 % (44 % pour le Lot et 46 % pour la région Occitanie).

La commune compte un quartier prioritaire de la politique de la ville, « Terre Rouge », qui regroupe 1 372 habitants, soit 7 % de la population cadurcienne. Il présente une forte proportion de populations fragiles, notamment des personnes isolées (44 %) et des familles monoparentales (27 %), et jeunes – les moins de 25 ans constituant 40 % et les moins de 15 ans 27 % des habitants. Dans ce quartier, le taux de pauvreté atteint 42 %, la part des ménages fiscaux imposés est de 27,5 % et la part des logements sociaux de 68 %.

1.2. Une action intercommunale fondée sur une extension des compétences et des documents stratégiques, mais qui n'est pas retracée dans un rapport annuel d'activité

1.2.1. Une extension des compétences de la CA jusqu'en 2020

Après plusieurs transferts intervenus depuis 2017, le Grand Cahors exerce les compétences suivantes depuis le 1^{er} janvier 2020 :

tableau 1 : les compétences exercées par la CA du Grand Cahors

Obligatoires	Facultatives
Développement économique	Voirie d'intérêt communautaire
Aménagement de l'espace communautaire	Enseignement supérieur
Équilibre social de l'habitat	
Transport collectif (Évidence)	
Politique de la ville dans la communauté	
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)	
Eau et assainissement, gestion des eaux pluviales urbaines	

Source : CRC.

Selon les termes de l'ancien ordonnateur, « le paysage institutionnel s'est quelque peu stabilisé depuis 2020 – souhait des élus ayant affirmé leur volonté de ne plus étendre le périmètre de l'EPCI, quasiment calqué sur celui du bassin de vie, permettant de répondre aux besoins de la population avec proximité et efficacité, et de ne plus prendre en charge de nouvelles compétences – autres que celles imposées par la loi – afin d'exercer correctement l'ensemble des compétences qu'il détient sur tout son territoire ».

La seule exception tient dans la compétence « mobilités ». Si le Grand Cahors était obligatoirement compétent en matière de transport scolaire sur l'ensemble de son territoire depuis sa transformation en CA, il n'exerçait pas directement cette compétence, déléguée dans un premier temps au département du Lot, puis à la région Occitanie en 2017. Cette délégation a pris fin en septembre 2021. Depuis cette date, la CA exerce directement la compétence « transport scolaire » sur son territoire pour les trajets intra-communautaires.

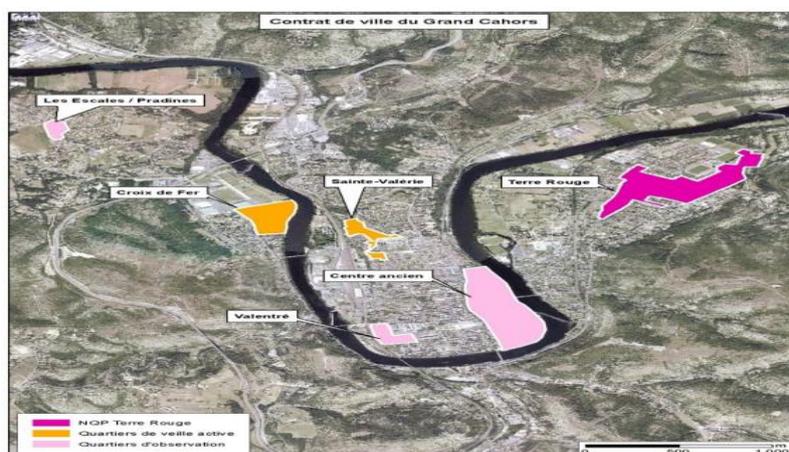
⁴ Les données sont issues de l'INSEE, Dossiers complets, données locales, mis à jour fin février 2024.

1.2.2. Une stratégie progressivement construite au sein de documents stratégiques complémentaires

La mandature 2014-2020 a progressivement absorbé les différents transferts de compétences et a organisé les services autour d'une mutualisation importante entre la ville et la CA. Elle a également abouti à deux documents stratégiques thématiques : le contrat de ville et le schéma de développement économique et touristique.

Le contrat de ville, porté par la CA du Grand Cahors, a été signé pour la période 2015-2020, prolongée jusqu'en 2023. Outre le quartier prioritaire⁵ de Terre Rouge, deux quartiers de veille active⁶ et trois quartiers d'observation sont identifiés – tous situés à proximité du centre de la commune de Cahors, bénéficiant d'équipements et de différents services publics, notamment des crèches, dont la gestion sera examinée en deuxième partie.

carte 1 : les quartiers suivis dans le cadre du contrat de ville du Grand Cahors



Source : Contrat de ville du Grand Cahors.

Parallèlement, le Grand Cahors a initié en 2016 un diagnostic de sa situation économique, afin de d'élaborer un schéma de développement économique et touristique (SDET) pour la période 2017 à 2022.

Ces deux documents ont été repris dans la phase de diagnostic du projet de territoire, et en constituent des compléments spécialisés. Ils n'ont pas, préalablement à leur intégration dans ce document cadre, fait l'objet de bilans, alors que des outils de suivi avaient été prévus, notamment dans le contrat de ville.

⁵ La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine définit, dans son article 5, les principes de détermination des quartiers prioritaires de la ville (QPV). Les modalités étaient détaillées dans un décret du 3 juillet 2014 et les quartiers étaient définis par un décret du 30 décembre 2014. Pour la France métropolitaine, la géographie prioritaire actualisée est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 par application du décret n° 2023-1314 du 28 décembre 2023. Elle comporte en métropole 1 362 QPV, au lieu de 1 296 dans la géographie prioritaire initiale. Tous les départements sont désormais concernés. Les QPV de France métropolitaine doivent respecter des critères de revenu et de population :

- être dans une unité urbaine (UU) de plus de 10 000 habitants ;
- le nombre minimal d'habitants d'un QPV est fixé à 1 000 ;
- le critère de pauvreté, évalué sur le revenu des ménages.

⁶ Les quartiers dits de « veille active » sont des territoires qui ne sont pas retenus dans la géographie prioritaire, mais sur lesquels les acteurs locaux s'accordent à considérer qu'il est nécessaire de maintenir une attention particulière (article 13 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine). Le choix du placement d'un quartier en veille active est laissé à l'appréciation de la collectivité concernée et du Préfet.

La mandature 2020-2026 a été initiée avec l'élaboration de plusieurs documents stratégiques transversaux et obligatoires : le projet de territoire, le pacte de gouvernance, le pacte financier et fiscal.

Ainsi, à l'issue d'un travail de concertation et d'ateliers, mené sur la base de quinze thématiques⁷, un projet de territoire a été adopté pour la période 2020-2026. Il s'appuie sur deux axes principaux : d'une part, la valorisation des atouts du territoire afin de développer son attractivité, d'autre part la volonté de fédérer les élus en proposant une intercommunalité de proximité et de solidarité. Pour cela, un pacte de gouvernance et un pacte financier et fiscal ont été élaborés.

Cette évolution des compétences, couplée à une prolongation du contrat de ville jusqu'au 31 décembre 2022, a amené la CA à modifier son pacte financier et fiscal, par délibération du 16 décembre 2021, prenant également en compte la recommandation faite par la chambre, lors de son précédent rapport, portant sur la nécessité de compléter le contrat par un dispositif permettant de réduire les disparités du territoire.

À cet effet, sur la période de contrôle, la fiscalité reversée de la CA a augmenté en moyenne de 13 % par an, passant de 1 M€ en 2018 à 1,7 M€ en 2022. Les effets du nouveau pacte financier et fiscal se constatent pour l'exercice 2022.

1.2.3. Une absence de production du rapport d'activité, qui doit être corrigée, conformément aux dispositions légales

Si la CA du Grand Cahors a formalisé sa stratégie en adoptant son projet territorial, son pacte de gouvernance et son pacte territorial et fiscal, aucun rapport d'activité n'est présenté au conseil communautaire, ni porté à la connaissance des citoyens. Or, afin de pouvoir retracer l'action intercommunale, l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « *Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement.* »

Dans son précédent rapport, la chambre rappelait que, depuis 2013, la CA ne produisait plus de rapport d'activité. Si l'ancien ordonnateur avait pris acte de l'observation et manifestait son intention de se mettre en conformité, il s'avère qu'aucun rapport d'activité n'a été élaboré durant la période de contrôle.

La chambre rappelle que le rapport annuel constitue un moment essentiel de la vie intercommunale mais aussi communale, qui vise à renforcer la démocratie et la transparence du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale et améliorer le débat démocratique. Une réponse du ministre de l'intérieur⁸ est venue conforter cette obligation, en précisant que « *Dans l'hypothèse où le président de l'EPCI ne remplirait pas l'obligation qui lui est faite par la loi de remettre aux conseils municipaux des communes membres de l'établissement un rapport annuel d'activité, il apparaît que la seule solution juridique est un recours contentieux*

⁷ Habitat, politiques éducatives, santé, solidarités, alimentation et agriculture, économie, enseignement supérieur, recherche et innovation, numérique, tourisme, patrimoine, culture, loisirs et sports, déchets, paysages et ressources naturelles, mobilités.

⁸ Règles relatives à la communication des comptes-rendus d'activités des intercommunalités – Question écrite n° 02580 - 16^e législature : Question de M. MASSON Jean Louis (Moselle – NI) publiée le 15/09/2022 ; Réponse du Ministère de l'intérieur et des outre-mer publiée le 26/01/2023.

devant le juge administratif contre la décision expresse ou implicite de refus du président de se conformer aux dispositions législatives susvisées ».

La chambre réitère sa recommandation et appelle la collectivité à se mettre en conformité avec ses obligations légales :

1. Élaborer annuellement un rapport d'activité et le diffuser aux communes membres, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT (CA du Grand Cahors). **Non mise en œuvre.**

En réponse aux observations provisoires, le Grand Cahors indique « *prendre acte de la recommandation formulée* », qui constitue un rappel à la loi à mettre en œuvre au plus tôt.

1.3. Une situation financière tendue pour les deux collectivités, nécessitant un suivi budgétaire renforcé

En 2022, la commune de Cahors compte un budget principal et deux budgets annexes (BA) : un concernant la location de locaux à usage professionnel, le second relatif au stationnement. L'analyse financière portera essentiellement sur le budget principal, qui représente 97 % des recettes de fonctionnement du budget consolidé.

En 2022, la CA compte un budget principal et sept budgets annexes (BA). Le budget principal représente 80 % des recettes de fonctionnement du budget consolidé. Quatre BA concernent des services publics industriels et commerciaux (SPIC), gérés selon les nomenclatures M43 (transports collectifs) et M49 (eau, assainissement et service public d'assainissement non collectif – SPANC). Ils totalisent près de 20 % des recettes de fonctionnement du budget consolidé. L'analyse concernera principalement sur le BP, ainsi que le BA transports lors de l'évocation de la gestion de cette compétence.

L'analyse financière porte sur la période 2018-2022 marquée par plusieurs évènements qui ont des répercussions sur la trajectoire des deux collectivités. Ainsi, la pandémie sanitaire du COVID-19 a un impact sur les exercices 2020 et 2021. Par ailleurs, les compétences des deux collectivités ont évolué durant cette période : les BA des ordures ménagères, de l'eau et l'assainissement ont été transférés de la ville à la CA au 1^{er} janvier 2020⁹ ; l'activité « horodateur » du BA Stationnement est dorénavant retracée au sein du BP, les crèches gérées par la caisse des allocations familiales ont été reprises par la commune.

Dès lors, les variations constatées dans l'analyse de la situation financière devront être pondérées de l'évolution concomitante des périmètres juridiques et comptables des deux collectivités.

1.3.1. Une prévision budgétaire qui reste à affiner

Lors du précédent rapport de la CA, la chambre avait émis deux recommandations au titre du suivi budgétaire.

La première portait sur l'amélioration du suivi des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP), par une meilleure évaluation des dépenses d'investissement

⁹ Avec des conséquences sur le résultat 2019, avec le rapatriement de la dette sur le BP avant transfert.

annuelles. À ce titre, dès juillet 2016, la CA a acquis un module spécifique de suivi des AP/CP, mis en place à compter de l'exercice 2018, répondant ainsi à la demande de la Chambre.

La seconde recommandait l'établissement d'un règlement de gestion des AP/CP. Par délibération du 15 décembre 2022, le conseil communautaire a adopté son règlement budgétaire et financier (RBF), qui prévoit un chapitre sur la gestion pluriannuelle d'investissement et définit une procédure de gestion de la pluri-annualité, afin de permettre un meilleur suivi des AP/CP.

Par ailleurs, la collectivité a procédé à un travail de « toilettage » des opérations achevées, en les clôturant au 31 décembre 2022, ce qui a conduit à une révision à la baisse des AP 2022 (- 294 833 €). Nonobstant, la CA reconnaît que des écarts persistent, les crédits ouverts n'étant pas toujours ajustés en fin d'année pour tenir compte de la réalité de l'avancée des opérations et des recettes associées.

Si sur l'ensemble de la période 2018-2022, l'exécution budgétaire a été satisfaisante en fonctionnement, avec des taux moyens annuels dépassant 100 % en recettes et 93,5 % pour les dépenses, elle reste, en revanche, perfectible en investissement, avec des taux moyens de réalisation en recettes et en dépenses. Ainsi, au titre de 2021, seuls 64 % des 2,5 M€ des CP votés ont été consommés.

La chambre invite la CA à poursuivre ses efforts de suivi budgétaire et à mieux ajuster ses crédits, notamment lors de sa procédure de fin d'exercice.

1.3.2. Une évolution dynamique des charges de gestion

La situation financière de la commune est marquée par une dégradation des ratios de fonctionnement. Les charges présentent une évolution plus dynamique (18 %) que les produits (12 %). Il en résulte une baisse de l'excédent brut de fonctionnement (- 10 %) et de la capacité d'autofinancement (CAF) brute (- 18 %). La CAF nette, quant à elle, diminue globalement de 67 % mais reste positive¹⁰.

Les produits de gestion sont en hausse sur la période (12 %) passant de 25,5 M€ en 2018 à 28,7 M€ en 2022. Ils sont essentiellement composés des produits de la fiscalité (20,2 M€ en 2022, en progression de 8 %), des ressources institutionnelles (4,3 M€ en 2022, en progression de 20 %) et des ressources d'exploitation (4 M€ en 2022, en progression de 38 %).

Les charges de gestion sont en hausse sur la période (18 %) passant de 20,8 M€ en 2018 à 24,4 M€ en 2022. Elles comprennent les dépenses de personnel (15,9 M€ en 2022, en progression de 22 %), les charges à caractère général (5,9 M€ en 2022, en progression de 22 %) et les autres charges de gestion (0,5 M€ en 2022, en progression de 24 %). Les subventions de fonctionnement (2,1 M€ en 2022) sont, pour leur part, en baisse de 16 %.

La situation financière de la CA est, quant à elle, marquée par une progression des ratios de fonctionnement. Les produits présentent une évolution plus dynamique (20 %) que les charges (18 %), dégagant ainsi un excédent brut de fonctionnement en hausse (44 %), tout comme pour les capacités d'autofinancement brute (71 %) et nette (789 %).

¹⁰ En 2019, la CAF nette est négative à hauteur de 1,9 M€ en raison d'une forte augmentation de l'annuité en capital de la dette (5,6 M€), liée au transfert de la compétence eau et assainissement à la CA au 1^{er} janvier 2020. La dette du BA eau et assainissement de la commune a d'abord transité par le BP avant d'être transférée avec la compétence à la CA.

Les produits de gestion sont en hausse sur la période (20 %) passant de 31,1 M€ en 2018 à 37,3 M€ en 2022. Ils sont essentiellement composés des produits de la fiscalité (25,1 M€ en 2022, en progression de 29 %), des ressources institutionnelles (6,1 M€ en 2022, en progression de 6 %) et des ressources d'exploitation (5,7 M€ en 2022, en progression de 9 %).

encadré 1 : la fiscalité liée aux déchets

Le financement de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés peut être opéré via la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). La TEOM est une taxe annexe à la taxe foncière. Son montant ne dépend pas du service rendu. Elle concerne aussi les propriétaires qui n'utilisent pas le service de collecte et de traitement des déchets. La REOM est due uniquement si le service d'enlèvement des ordures ménagères est utilisé. La redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu (volume des ordures et déchets enlevés notamment), avec une possibilité de combinaisons (part fixe, part proportionnelle).

Par délibération du 15 décembre 2014, la CA avait créé le BA des ordures ménagères afin de suivre le coût de ce service, avant d'en acter la suppression par délibération du 29 janvier 2018. Depuis le 1^{er} avril 2018, le BA a été réintégré au sein du BP, avec un suivi analytique précis permettant d'individualiser les produits et les charges de la collecte.

Le taux de la TEOM n'a pas évolué depuis le précédent contrôle, il est de 10,23 % pour le secteur rural et de 12,87 % pour l'urbain en 2022. Les recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ont évolué de 2 % par an en moyenne entre 2019 et 2022, alors que les dépenses connaissent une augmentation plus sensible de 4 % par an, liée notamment aux charges de personnel.

tableau 2 : évolution de la fiscalité des déchets de la CA

En €	2019	2020	2021	2022	Évolution moyenne annuelle
Recettes issues de la TEOM	6 379 853	6 515 270	6 569 282	6 813 890	2 %
Dépenses réelles	5 972 398	6 195 002	6 409 878	6 805 702	4 %
Résultat	407 455	320 268	159 404	8 188	-73 %

Source : CRC, d'après le compte administratif de la CA.

La chambre constate un surfinancement en début de période, progressivement compensée par une augmentation plus rapide des charges par rapport aux produits. L'ancien ordonnateur a précisé avoir « *procédé en 2023 à l'ajustement des taux en parallèle d'un travail d'incitation au compostage pour limiter le tonnage et donc le coût de collecte et de traitement* ». Il indique « *qu'au vu de l'évolution projetée de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et de l'inflation, d'autres ajustements de taux devraient intervenir* ». Il ajoute que n'est pas envisagée l'introduction de « *la tarification incitative, dont les coûts de mise en œuvre sont trop importants et sans financements conséquents des partenaires financiers (État, Région, Département, etc.)* ». »

Les charges de gestion sont en hausse sur la période (18 %) passant de 28,3 M€ en 2018 à 33,2 M€ en 2022. Elles comprennent les dépenses de personnel (15,8 M€ en 2022, en progression de 18 %), les charges à caractère général (10,2 M€ en 2022, en progression de 13,5 %), les autres charges de gestion (5,4 M€ en 2022, en progression de 23,5 %), ainsi que les subventions de fonctionnement (2 M€ en 2022, en progression de 22 %).

1.3.3. Un investissement financé par les ressources propres et l'emprunt

Les dépenses d'équipement de la commune se sont élevées à près de 30 M€ pour la période. Elles ont été financées par le financement propre disponible (15,3 M€) – notamment par les

subventions d'investissement reçues (8,4 M€) et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA 3,9 M€), ainsi que par l'emprunt (13,8 M€). Le fonds de roulement a également été mobilisé (1,5 M€).

L'annuité en capital de la dette (18,5 M€) est totalement financée par la CAF brute (19,3 M€) ; une légère CAF nette (0,9 M€) est dégagée permettant de participer au financement de l'investissement. L'encours de la dette, bien qu'en diminution, reste conséquent (29,3 M€ en 2022), ce qui représente une capacité de désendettement de neuf années. Aucun emprunt n'est classé à risque selon la charte de Gissler.

Les dépenses d'équipement de la CA, d'un montant de près de 27 M€ pour la période, ont été financées par le financement propre disponible (14,3 M€) – notamment les subventions d'investissement reçues (5,1 M€) et le FCTVA (3,7 M€), ainsi que par l'emprunt (15,4 M€). Le fonds de roulement a également été mobilisé (1,6 M€).

L'annuité en capital de la dette (11,7 M€) est totalement financée par la CAF brute (15,9 M€) et une CAF nette (4,1 M€) est dégagée pour financer l'investissement. L'encours de dette progresse et s'élève à 32,3 M€ en 2022 ; cela représente une capacité de désendettement de huit années. Aucun emprunt n'est classé à risque selon la charte de Gissler.

1.3.4. Des réserves qui restent fragiles pour les deux collectivités

Le fonds de roulement de la commune est peu élevé : même s'il reste positif sur l'ensemble de la période, il s'élève à 2,6 M€ en 2022, soit 38 jours de charges courantes. Le besoin en fonds de roulement¹¹, qui s'assimile à une ressource, venant abonder la trésorerie, s'élève à -0,7 M€ en 2022. Par voie de conséquence, la trésorerie, en hausse de 38 %, s'élève à 3,3 M€ en 2022, soit 49 jours de charges courantes.

Le fonds de roulement de la CA est également faible, quoique positif. Il s'élève à 3,3 M€ en 2022, soit 36 jours de charges. Le besoin en fonds de roulement s'élève à -1,1 M€ en 2022. La trésorerie, en hausse de 27 %, s'élève à 4,4 M€ en 2022, soit 40 jours de charges.

Les juridictions financières considèrent que, pour le fonds de roulement et la trésorerie, un ratio inférieur à 45 jours de charges courantes révèle une situation fragile. Plus globalement, les deux collectivités présentent des taux d'épargne brute inférieurs aux moyennes de leur strate (11,5 % pour Cahors contre 13 % pour les communes de plus de 10 000 habitants ; 9,5 % pour la CA contre 19 % pour les EPCI) ainsi qu'un délai de désendettement¹² de huit et neuf années, supérieurs aux moyennes (six ans pour les communes et quatre ans et demi pour les EPCI)¹³. Au regard de ces indicateurs, la situation financière des deux collectivités est fragile.

Cette situation devrait conduire les collectivités à adapter et améliorer les outils de suivi, ainsi qu'à adopter une démarche d'évaluation globale des coûts – en intégrant les charges de personnel, de maintenance et gestion, etc. L'ancien ordonnateur est pleinement conscient de cette nécessité et a précisé, lors du contrôle, que l'enjeu est « *d'améliorer le suivi budgétaire, disposer d'une projection financière pluriannuelle plus fine et plus régulièrement mise à jour, poursuivre le travail engagé sur l'analyse en coût complet* ».

¹¹ Le besoin en fonds de roulement correspond au montant dont la structure a besoin pour financer son activité ; c'est le décalage permanent de trésorerie entre les dépenses et les recettes.

¹² Le délai de désendettement indique le nombre d'années nécessaire à la collectivité pour rembourser la totalité du stock de dette dans l'hypothèse où l'ensemble de l'épargne y serait affecté.

¹³ Source : www.collectivités-locales.gouv.fr

En réponse aux observations provisoires, les collectivités ont fourni à la chambre une projection financière pluriannuelle actualisée en fin d'année 2023 ayant servi de support pour la préparation budgétaire 2024 et permettant de travailler des pistes d'optimisation « *des niveaux de services rendus à l'utilisateur* ». L'ordonnateur précise que « *l'organisation du pôle Conseil finances achats a été ajustée pour intégrer une fonction contrôle de gestion et optimisation* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE ET RECOMMANDATION

Éloignée des métropoles régionales, la CA du Grand Cahors, et en son sein la commune de Cahors, constituent un pôle urbain au sein d'un département rural. Avec une population vieillissante et une partie de la jeunesse en situation précaire, ces collectivités ont axé leur développement sur une économie présente et une offre de services publics, en développant depuis quinze ans de nombreuses actions, notamment en matière universitaire, de rénovation des logements et de développement économique.

La CA a stabilisé son périmètre en 2017 et les compétences transférées en 2020. Elle a progressivement élaboré des documents stratégiques, d'abord sectoriels puis généraux, afin d'asseoir une vision partagée du territoire et d'y ancrer son action. Elle doit veiller à respecter l'obligation légale d'élaborer un rapport annuel d'activité, afin de rendre compte en transparence de l'exercice de ses missions.

Les deux collectivités connaissent une situation financière fragile, qui appelle à une vigilance dans le suivi budgétaire. Si une projection financière pluriannuelle actualisée a été transmise, permettant, selon l'ordonnateur, de travailler des pistes d'optimisation sur les niveaux de services rendus à l'utilisateur, les collectivités doivent perfectionner leurs outils de suivi et de gestion, en intégrant, notamment, les charges de personnel et de bâtiments, afin de disposer, à terme, d'une connaissance des coûts complets de leurs services.

Dès lors, la chambre recommande à la CA et à la commune de :

2. Améliorer les outils de suivi budgétaire et financier, intégrant une analyse globale en coût complet, ainsi qu'une prospective financière régulièrement mise à jour (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). *Mise en œuvre partielle*.

2. UNE VOLONTÉ D'ASSURER EN INTERNE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Les services publics locaux peuvent être gérés selon plusieurs modalités, que l'on peut classer en deux grandes catégories¹⁴ : les modes intégrés et les modes externalisés de gestion. De par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ces dernières sont, en principe, libres de choisir le mode de gestion de ces services, même si certaines conditions peuvent être posées par la loi ou la jurisprudence.

La gestion intégrée ou interne d'un service public est un mode de gestion qui consiste en la prise en charge directe par la personne publique du fonctionnement de ce service, avec ses propres moyens et ses propres agents. Dans une décision de 2007¹⁵, le Conseil d'État a précisé qu'elle pouvait revêtir plusieurs formes : celle d'une régie simple ; d'une régie avec une autonomie financière, voire une personnalité propre ; en quasi-régie ou « *in house* ».

¹⁴ Notamment au regard d'une mise en concurrence ou non de la structure en charge du service.

¹⁵ Commune d'Aix-en-Provence du 6 avril 2007 (CE, sect., 6 avril 2007, n° 284736).

À l'inverse, une collectivité peut décider de ne pas gérer elle-même un service public - même si elle en garde toujours le contrôle - et en confier la gestion à une autre personne, privée ou publique, par le biais d'un contrat. Ce dernier devra obligatoirement être précédé d'une procédure de mise en concurrence. Selon le mode de rémunération prévu pour le co-contractant ce contrat sera un marché public ou une délégation de service public, sauf s'il est passé sous le régime du contrat de partenariat, qui constitue une catégorie intermédiaire. Ce co-contractant peut être une entreprise privée, une société d'économie mixte, une association ou un établissement public.

La gestion interne peut présenter un certain nombre d'avantages, en évitant la création de structures supplémentaires et en permettant à la personne publique de maîtriser elle-même la politique de service public qu'elle entend mener. Ce mode est particulièrement adapté pour les services publics administratifs (SPA) et peut s'appliquer également à certains services publics industriels et commerciaux (SPIC). Il implique toutefois que la personne publique dispose de personnels compétents pour exercer l'activité et ait la capacité financière de réaliser les investissements nécessaires. Ainsi, en cas de déficit des SPIC gérés en régie, le budget général de la collectivité ne pourra les couvrir. Il appartient ainsi à la collectivité d'engager une réflexion sur les avantages et inconvénients de chaque solution à chaque fois que se pose la question du choix du mode de gestion entre la voie interne ou externalisée.

Au cas d'espèce, l'ancien ordonnateur a indiqué à la chambre que son choix de privilégier la gestion interne de ses services publics reposait sur la volonté politique de mieux suivre et maîtriser le service délivré aux usagers et à la population, afin, notamment, de gagner en réactivité. Selon lui, la situation géographique de ces deux collectivités, éloignées de grands pôles économiques, les soumet à une dépendance vis-à-vis des entreprises et de leurs délais de réponse. Dès lors, elles ont cherché à disposer en interne des compétences nécessaires - que ce soit dans les domaines techniques, administratifs, juridiques - et ont tenté de constituer des équipes locales pérennes.

La chambre s'est attachée à analyser particulièrement la reprise en interne de la gestion des crèches ainsi que les nouvelles modalités d'exercice de la compétence « mobilités » - notamment des transports urbains, dont la délégation de service public initiale a été remplacée par un marché public de service. Elle s'est également intéressée aux régies – notamment les plus significatives, qui permettent aux collectivités de gérer en direct un certain nombre de services publics.

2.1. La municipalisation des crèches gérées par la caisse d'allocations familiales

2.1.1. Une réorganisation pour mener une politique de petite enfance globale

Au 1^{er} janvier 2019, la commune de Cahors disposait de cinq crèches, gérées selon trois régimes distincts :

- une crèche de 33 places sous gestion municipale, gérée jusqu'en mai 2017 par le CCAS puis reprise en gestion par la commune ;
- trois crèches (33 places, 33 places et 8 places) sous gestion de la caisse d'allocations familiales (CAF), bénéficiant d'une participation de la ville ;
- une crèche de 25 places sous gestion mutualiste, recevant également une participation de la ville.

La convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la caisse nationale des allocations familiales en juillet 2018 pour la période 2019-2022 prévoyait un recentrage des missions des CAF sur le service aux allocataires et un abandon progressif de la gestion des œuvres directes, notamment des crèches.

Dès lors, la commune de Cahors a envisagé la municipalisation des crèches CAF comme une « opportunité de développer une vision plus stratégique de son action en direction des plus jeunes et de leur famille », en disposant de « tous les leviers pour mener une politique petite enfance globale, améliorer la mixité sociale de ses équipements et l'accueil des enfants les plus fragiles. »

2.1.2. Un processus de reprise préparé et progressivement mis en œuvre

Une première note d'opportunité a posé les différents termes de ce transfert. Puis, pendant près de deux années (2019-2020), les services municipaux et de la CAF ont eu plusieurs réunions d'échanges pour en étudier les modalités, avant qu'une délibération municipale de décembre 2020 valide le principe de transfert des crèches et qu'une convention, signée en juillet 2021, acte sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2022.

2.1.2.1. La réalisation d'une étude interne sur l'opportunité de reprendre en gestion directe les crèches de la CAF

La direction de la commune a évalué dès février 2019 dans une étude détaillée les différentes conséquences de cette opération de reprise en gestion directe. Ont notamment été examinés l'impact organisationnel et financier de l'opération.

En effet, la collectivité souhaitait que la reprise en gestion directe puisse être génératrice d'économies, grâce à la mutualisation des équipes et structures, tout en maintenant la qualité du service rendu aux usagers.

Cet impact a été évalué par les services de la mairie, à partir d'une comparaison du coût à la place de chaque structure, reconstitué par leurs soins.

tableau 3 : comparaison des coûts (en €) des crèches de la commune de Cahors

Crèche	Nb de places	Coûts de fonctionnement 2017	Coût par place	Coût pour la ville
Crèche CAF Terre-Rouge	33	629 862	19 087	7 635
Crèche CAF Sainte Valérie	33	730 124	22 125	8 850
Crèche familiale CAF	8	186 713	23 339	9 335
Crèche municipale Les Polissons	33	444 779	13 478	3 979
Crèche mutualiste Gribouille (avec valorisation des locaux)	25	403 909	16 156	2 120

Source : Éléments transmis par la commune de Cahors.

Selon les services, le coût nettement plus élevé des crèches portées par la CAF a nécessité une compréhension fine des budgets de chaque structure afin d'appréhender les écarts, ainsi que les économies potentielles d'une éventuelle intégration. À ce titre, l'impact des ressources humaines a également été analysé, intégrant le statut des personnels, la pyramide des âges, le temps de travail et l'organisation du travail, ainsi que les modalités de gestion des absences et la convention collective applicable.

Afin d'affiner les impacts financiers de l'intégration, la gestion des deux crèches réalisée par la CAF (Terre-Rouge et Sainte Valérie) a fait l'objet d'une comparaison avec la crèche

municipale (Les Polissons), ces trois structures présentant des capacités d'accueil identiques, avec 33 places et environ 230 jours d'ouverture par an et une qualité des projets pédagogiques mis en œuvre équivalente, malgré des principes d'organisation différents.

Les services de la collectivité ont ainsi comparé les taux d'occupation¹⁶ et d'encadrement¹⁷, le nombre d'heures de travail des agents par rapport à l'amplitude d'ouverture des crèches, ainsi que les coûts des charges salariales des trois crèches. Le taux d'occupation n'est que de 55 % pour la crèche de Terre-Rouge, alors qu'il est supérieur à 70 % pour les deux autres structures. La mutualisation des places entre les trois structures, notamment l'été ou pendant les fermetures, ne semble pas avoir été envisagée.

La commune indique que la transmission par la CAF des documents budgétaires annuels et des données relatives à l'activité et à l'origine géographique des enfants s'est avérée complexe, notamment au moment des négociations, ce qui semble indiquer que ces éléments n'étaient pas fournis en routine par la CAF et pas connus de la municipalité dans le cadre de l'exécution de la convention de partenariat.

L'analyse financière comparative des trois structures, fournie par la collectivité, a permis d'établir plusieurs constats.

Au niveau des produits, les services de la commune prévoyaient une gestion plus fine des présences et de la facturation liée, estimant que la marge de progression était importante, notamment pour la crèche de Terre Rouge. Par ailleurs, la CAF s'est engagée à maintenir une prestation « Bonus Territoire » venant abonder le budget dédié aux crèches.

Au niveau des charges, le reste à charge des crèches anciennement gérées par la CAF apparaissait élevé par rapport à la crèche communale. La reprise en gestion s'est donc donnée comme objectif de contenir les dépenses, en regroupant les achats de consommables (couches, produits d'entretien...) et en gérant les emplois et les compétences (départs à la retraite, nouvelles embauches par la collectivité, nouvelles prestations fournies par les services de la ville : restauration et entretien...). La mise en place d'une direction partagée sur deux crèches et la maintenance des locaux (état quasi neuf à la suite des travaux récents) devaient également permettre de diminuer les dépenses.

La ville s'est également interrogée sur l'avantage de réaliser une récupération simultanée des deux crèches, et non un transfert différé comme proposé par la CAF. Elle a estimé que la première option avait pour avantage d'offrir une vision globale du coût des deux structures, évitant un report de charges d'une crèche sur l'autre non maîtrisable et permettait également de mutualiser immédiatement les fonctions supports des deux crèches (inscriptions, facturation, secrétariat, gestion RH, poste d'infirmière, restauration) et donc de faire des économies d'échelle. Un transfert simultané constituait également une opportunité pour la commune de déployer une politique « Petite Enfance » globale se traduisant par la mise en place d'un guichet unique d'orientation et d'une liste unique d'attente, une coordination des différentes structures, une attention renforcée en matière de mixité sociale et d'accueil des enfants les plus fragiles. La création de places de halte-garderie et de places d'urgence, ainsi que la spécialisation d'une structure, par exemple la crèche familiale, pour l'accueil des enfants en horaires décalés pouvait par la suite être envisagée.

¹⁶ Ratio des heures réalisées par rapport à la capacité théorique d'accueil.

¹⁷ Nombre de professionnels placés auprès des enfants.

2.1.2.2. Une réalisation qui s'est heurtée à plusieurs contraintes

Des conséquences en matière de ressources humaines

L'article L. 1224-3 du Code du travail dispose que « lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération. »

Ainsi, la reprise en gestion interne de l'activité des crèches a eu comme premier effet une différenciation substantielle de rémunération des personnels, notamment par rapport à ceux travaillant pour la crèche municipale, les rémunérations des salariés de la CAF étant globalement supérieures à celles des employés municipaux. Cette situation tend à se normaliser, avec les départs en retraite des anciennes salariées remplacées par de nouveaux agents rémunérés selon les conditions de la fonction publique territoriale applicables à l'ensemble des agents.

En outre, cette internalisation a des conséquences sur l'amplification de la charge de travail de services supports, autres que la direction des populations, tels que la régie technique (bâtiment et espaces verts), ainsi que les services financiers et de ressources humaines.

Une nouvelle réglementation applicable à la petite enfance

Cette reprise en gestion interne s'est déroulée alors que la réglementation¹⁸ relative à l'accueil des jeunes enfants évoluait. Celle-ci modifie les nomenclatures des crèches, les personnels encadrants et les spécialisations nécessaires ; de même, elle introduit de nouvelles références bâtimentaires pour les espaces intérieurs et extérieurs, en fonction du nombre de places que compte la structure.

tableau 4 : éléments de la nouvelle réglementation applicable aux crèches collectives

Type d'EAJE	Capacité d'accueil	Temps de travail mini/direction	Temps de travail mini/EJE	Nb mini heures référent "santé et accueil inclusif"
Micro-crèches	jusqu'à 12 places	0,2 etp	pas d'obligation	10 h/an, dt 2h/trimestre
Petites crèches	entre 13 et 24 places	0,5 etp	0,5 etp	20h/an, dt 4h/trimestre
Crèches	entre 25 et 39 places	0,75 etp	0,75 etp	30h/an, dt 6h par trimestre + 0,20 etp infirmier ou puériculteur

Source :CRC à partir des données de la commune de Cahors.

Ces contraintes ont amené la municipalité à revoir l'organisation initialement prévue, en réajustant le nombre de places et la taille des crèches, dans le but de ne pas générer de surcoût. Ainsi, la crèche Sainte Valérie est passée de 33 à 24 places, tandis que les crèches Terre-Rouge et des Polissons ont été maintenues à 33 places.

¹⁸ Décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants.

Par voie de conséquence, le nombre d'agents d'encadrement a été revu, afin de se conformer à la nouvelle réglementation. La révision du nombre de places n'a pas pris en considération le taux d'occupation – la crèche des Polissons, tout comme Sainte Valérie étant à 70 %, alors que Terre-Rouge n'est qu'à 55 %, mais s'est fondée, selon la commune, sur d'autres éléments, notamment la rénovation des locaux et l'implantation de la structure et du service public au sein de quartiers plus fragiles de la ville.

tableau 5 : Personnels encadrants selon la nouvelle réglementation applicable aux crèches collectives

	Les Polissons	Sainte Valérie	Terre Rouge
Nombre de berceaux	Voir 24 places (possibilité 27)	Entre 33 et 39 (possibilité 44)	Entre 33 et 39 (possibilité 44)
Amplitude horaire	7h45 à 18h30	7h45 à 18h30	7h45 à 18h30
Direction (Agent et ETP)	1 directrice 0.50 ETP	1 directrice 0.75 ETP	1 directrice 0.75 ETP
Référent santé-inclusion	Médecin 20 h / an	Médecin 30 h / an	Médecin 30 h / an
Infirmière puéricultrice	1 IDE Puer 0.10 ETP (directrice Polissons)	1 IDE Puer 0.20 ETP (directrice Polissons)	1 IDE Puer 0.20 ETP (directrice Polissons)
Educatrice de jeunes Enfants	0.5 ETP directrice adjointe EJE	0.25 ETP directrice + 0.5 ETP Directrice adjointe EJE Polissons	EJE à 0.75 ETP
Auxiliaire de puériculture ou CAP PE	6 Aux de Puer	9 Aux de Puer	9 Aux de Puer
Agent technique de restauration	1 ETP + renforts	1 ETP	1 ETP

Source : CRC à partir des données de la commune de Cahors.

2.1.3. Une gestion qui doit faire l'objet d'un suivi dans la durée

2.1.3.1. Une internalisation qui a permis à la commune de mieux maîtriser ses coûts

Lors de son étude d'impact sur les effets de la reprise en gestion, les services de la commune avaient évalué le reste à charge pour la commune pour les trois crèches « Les Polissons », « Terre-Rouge » et « Sainte Valérie » - toutes trois disposant de 33 places, la première étant sous gestion municipale tandis que les deux autres étaient sous la gestion CAF. En prenant pour référence l'année 2020 et une reprise de gestion en 2021, il était projeté des économies annuelles supérieures à 100 000 € pour les trois crèches.

Le changement de réglementation, et les coûts de personnel correspondants, ont limité les économies escomptées. L'analyse du coût de la compétence « crèches » - pour toutes les structures - montre une forte progression du reste à charge pour la commune sur la période. Le coût s'élève à près d'1 M€ en 2020 et 2021, avant de revenir à un montant mieux maîtrisé en 2022 (0,7 M€), l'année de la reprise en gestion directe.

tableau 6 : évolution du reste à charge sur les crèches pour la commune de Cahors pour les 5 crèches

En €	2018	2019	2020	2021	2022	BP 2023	Variation 2021-2022	Variation 2018-2022
Coût des crèches (= reste à charge pour la ville)	690 013	534 960	846 400	981 930	689 026	519 242	-30 %	0 %
Total charges	1 072 183	1 084 634	1 115 431	1 466 735	1 679 309	1 619 756	14 %	57 %
Chapitre 011 – charges générales	23 125	29 011	21 498	26 631	208 206	281 923	682 %	800 %
Chapitre 012 – charges de personnel	484 048	541 540	572 475	618 110	1 329 105	1 302 133	115 %	175 %
Chapitre 042 – dotations aux amortissements	0	0	1 975	3 242	20 287	17 000	526 %	
Chapitre 65 – subventions de fonctionnement	565 010	514 056	519 375	818 732	121 582	18 700	-85 %	-78 %
Chapitre 67 – autres charges exceptionnelles	0	26	108	19	129	0		
Total recettes	383 119	549 674	272 446	496 046	1 037 077	1 089 899	109 %	171 %
Chapitre 013 – remboursement sur personnel	2 706	16 462	9 648	1 445	65 325	0	4 421 %	2 314 %
Chapitre 70 – redevances et droits sociaux	93 500	111 259	88 691	0	342	0		
Chapitres 74-77 – autres redevances et produits	286 913	421 952	174 107	494 601	971 409	1 089 899	96 %	238 %

Source : CRC, d'après les éléments de la commune.

En 2020, en raison de la pandémie et de la fermeture des structures, la baisse des recettes n'a pu compenser la hausse continue des charges. En 2021, et alors que les recettes retrouvent un niveau normal, la forte progression des subventions de fonctionnement entraîne un reste à charge conséquent pour la commune (près d'1 M€). En 2022, la reprise en gestion directe des deux crèches de la CAF par la municipalité se traduit par une forte hausse des dépenses de personnel avec la reprise des agents (1,3 M€ en 2022, contre 0,6 M€ en 2021).

Elles sont, toutefois, compensées, depuis 2022, par la suppression de la subvention que la commune versait à la CAF et qui constituait une charge conséquente¹⁹ (0,1 M€ en 2022, contre 0,8 M€ en 2021, seule subsiste la subvention versée à la crèche mutualiste).

Au titre des recettes, la commune perçoit désormais directement les redevances sociales liées à la petite enfance²⁰ (1 M€ en 2022, contre 0,5 M€ en 2021). Les recettes augmentent ainsi de 109 % entre 2021 et 2022.

Au total, la municipalisation des deux crèches de la CAF et la mutualisation du service d'ensemble s'est traduit pour l'année 2022 par une économie de près de 300 000 € par rapport à 2021.

2.1.3.2. Un suivi des coûts et de la qualité des prestations à renforcer

La reprise de gestion ayant été effective au 1^{er} janvier 2022, avec des modifications réglementaires intervenues en 2023, le recul n'est, à date, pas significatif. Aussi, les services doivent se saisir de cette opportunité pour mettre en place un suivi de la qualité du service apporté, ainsi que sur les résultats financiers et organisationnels de la reprise en gestion directe de la politique de l'enfance.

L'internalisation pourrait être ainsi l'occasion d'une analyse fine des taux d'occupation des trois établissements d'accueil de jeune enfant (EAJE), notamment l'étude en cours sur la possibilité d'accueillir des enfants à temps partiel ou de façon occasionnelle. Cette faculté présenterait le double avantage de garantir un niveau élevé de prestation de service unique (PSU) versée par la caisse d'allocations familiales et d'assouplir et élargir les modalités d'accueil afin de répondre aux

¹⁹ La convention de partenariat signée en novembre 2016 prévoyait un financement par la commune à hauteur de 40 % des charges de fonctionnement des structures gérées par la CAF.

²⁰ Trois bonus (« Mixité », « Territoire », « Handicap ») inscrits dans les conventions d'objectif et de gestion (COG) visent à aider les gestionnaires et notamment les collectivités locales à ouvrir des établissements d'accueils de jeunes enfants dans des territoires sous-dotés, en particulier les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces bonus sont versés annuellement et par place ; ils constituent une aide au fonctionnement, notamment pour le paiement des salaires.

besoins des familles. Dans le même temps, la commune de Cahors devrait s'assurer que l'optimisation des ressources humaines réalisée permet de garantir un ratio d'encadrement de nature à maintenir la qualité de service rendu.

Sur ce dernier point, et selon la collectivité, qui se dit attachée au maintien de la qualité du service proposé, le schéma mis en œuvre a permis notamment de maintenir une certaine continuité des équipes placées auprès des enfants et des méthodologies. La ville propose ainsi des formes différentes²¹ de prise en charge et accueil des enfants en provenance de communes du Grand Cahors. Par ailleurs, l'un des objectifs d'harmonisation de la politique d'accueil portait sur la possibilité de définir des critères identiques applicables par la commission d'admission des places, pour toutes les crèches, indépendamment de leur mode de gestion. Cette voie reste à l'étude.

De même, les services de l'enfance ont évoqué le développement du travail réalisé en lien avec les autres services de la ville (médiathèque, etc.) pour améliorer le projet pédagogique proposé aux enfants et familles. Cette piste doit également être poursuivie.

L'analyse sur la fréquentation montre, par ailleurs, que les enfants accueillis proviennent, pour la moitié d'entre eux, des communes environnantes, sans que celles-ci ne participent aux frais, le portage étant exclusivement à la charge de la commune de Cahors.

tableau 7 : provenance des enfants inscrits dans les crèches de la commune de Cahors

Crèche	% d'enfants cadurciens inscrits en 2017	% d'enfants cadurciens inscrits en 2016
Crèche CAF Terre-Rouge	51	51
Crèche CAF Sainte Valérie	53	55
Crèche municipale Les Polissons	64	66

Source : CRC à partir des données de la commune de Cahors.

Si les ordonnateurs précisent que « le transfert à l'Agglomération des crèches n'est pas d'actualité » et que « la tarification est soumise au barème de la CAF », au regard du nombre d'équipements et des projets en cours²², des taux d'occupation, du degré d'ouverture à l'extérieur, des situations financières de la commune et de la CA, et de la vision de la politique de la petite enfance déjà menée par l'agglomération à l'échelle de son territoire²³, la chambre invite les deux collectivités à s'interroger sur le dimensionnement de cette politique à l'échelle du territoire le plus adapté, ainsi que sa politique de tarification, qui pourrait inclure une forme de différenciation en fonction de la provenance des enfants.

La chambre invite la collectivité à formaliser le suivi de la qualité du service proposé avec la prise en gestion directe des crèches. Cela pourrait prendre la forme, notamment, d'enquêtes de satisfaction auprès des familles, et pourrait, le cas échéant, inclure la question de la restauration, qui avait été soulevée au moment de la reprise en gestion directe.

Dès lors, et plus largement, la chambre recommande à la commune de :

3. Mettre en œuvre un suivi complet permettant d'évaluer précisément la gestion directe des crèches (*commune de Cahors*). **Non mise en œuvre.**

²¹ Crèches (dont trois municipales, une associative), micro-crèches associatives, jardin d'enfants,

²² Pour la ville : deux projets de crèches multi-accueil (en partenariat avec l'hôpital et au sein du quartier du XXI^e siècle), un projet de crèche d'accueil à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) ; pour la CA : deux projets de micro-crèches (public à Catus et privé à Pradines), un projet de reprise d'un jardin d'enfants qui serait transformé en multi-accueil à Mercuès.

²³ 711 places à l'échelle de l'agglomération qui sont ouvertes, soit une couverture de 87 places pour 100 enfants, supérieure au taux national (55 places pour 100 enfants), et en proposant une offre différente de structures : crèches municipales de Cahors et d'autres communes du Grand Cahors, crèches associatives, jardin d'enfants, maison d'assistantes maternelles.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a précisé d'ores et déjà « *s'attacher* » à réaliser un « *suivi plus fin des coûts de la petite enfance* ».

2.2. L'exercice de la compétence « mobilités » par la CA du Grand Cahors

Selon l'article L. 1231-1-1 du code des transports, une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est l'acteur public compétent pour l'organisation de la mobilité sur son territoire. L'AOM a un rôle d'animation locale de la politique de mobilité en associant les acteurs du territoire et contribue aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et la lutte contre l'étalement urbain. Sur son ressort territorial, elle peut organiser des services de transports. Elle peut également contribuer au développement des mobilités actives et des mobilités partagées (plateforme d'intermédiation, subventionnement de piste cyclables, ...), aux services de mobilité solidaire et verser des aides individuelles à la mobilité.

Au cas d'espèce, la compétence « transports urbains » était gérée par un syndicat unique des transports de Cahors-Pradines, avant d'être confiée à la CA lors de sa création. S'agissant des transports scolaires, la délégation de l'AOM au Département puis à la Région, a été réintégrée à l'intercommunalité²⁴, conformément aux dispositions de la loi de 2019 relative à la mobilité²⁵.

Par ailleurs, la CA développe de manière volontariste un volet mobilités alternatives. Celui-ci est en cours de constitution et comprend un plan mobilité à l'échelle des collectivités de l'agglomération, incluant les déplacements en vélo ; une plateforme de co-voiturage a été mise en place à l'échelle de la CA, ainsi qu'un forfait « mobilités durable » à destination de ses agents. Cette politique intercommunale est complétée par une réflexion sur une liaison avec la voie verte « *irriguant le territoire communautaire (porté par un syndicat mixte départemental), avec la définition de connexion entre les communes de l'agglomération (portée par la collectivité)* ». Elle inclut, par ailleurs, des échanges avec l'autorité ferroviaire pour une interconnexion aux lignes Paris Orléans Limoges Toulouse et Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest, reliant la commune aux capitales régionales et nationale.

2.2.1. Une décision de ré-internalisation qui a été documentée et préparée

La compétence « transports urbains » a été traditionnellement exercée en délégation de service public (DSP)²⁶, avant d'être reprise en gestion interne en 2019 et attribuée par marché public à une société exploitante.

Selon l'ancien ordonnateur, plusieurs éléments interrogeaient la pertinence de relancer une DSP : d'une part, la rigidité conférée par le contrat pour exploiter un réseau appelé à évoluer fortement, pour renforcer le service rendu à la population ; d'autre part, la potentielle disparition du risque d'exploitation, qui pose le fondement juridique d'une concession (article L. 1211-1 du code de la commande publique) et la distingue d'un marché public, la gratuité du réseau étant dans le même temps envisagée.

²⁴ Jusqu'en mars 2021, la CA n'assurait pas sur son ressort territorial les services de transports non urbains et scolaires. Elle en avait délégué, par convention, l'organisation et le financement à la Région – reconnue comme autorité organisatrice des transports (AOT) conformément aux dispositions des articles L. 3111-1 et 7 du code des transports. Celle-ci s'était substituée au département du Lot, suite au transfert en 2017 des compétences en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

²⁵ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite loi LOM).

²⁶ Société Keolis (2005-2010) puis avenant en 2013 ; société Verdié (2013-2019) et avenant de prolongation de 4 mois en 2019.

2.2.1.1. Une décision anticipée et documentée par des études

En 2018, la collectivité a lancé un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage afin d'établir un bilan de la DSP (2013-2019) et produire les études préalables au lancement d'un nouveau contrat d'exploitation des transports urbains, permettant de déterminer la nature juridique la plus adaptée : la concession ou le marché public.

Restituée en novembre 2018, l'étude préalable a analysé l'offre de transport en incluant la tarification, la fréquentation ainsi que la qualité du service et la satisfaction des clients. Elle a également établi une analyse juridique et financière du contrat de DSP. Elle en a tiré plusieurs constats.

En 2018, le réseau de transports urbains du Grand Cahors « Évidence » se caractérise par six lignes régulières - desservant principalement les communes de Cahors et de Pradines - une navette de centre-ville gratuite et douze services de transport à la demande. La demande - et l'offre - de transports s'inscrit dans un contexte géographique majoritairement rural et très morcelé, où l'usage de la voiture constitue 81 % des trajets domicile-travail.

L'analyse de la fréquentation fait état d'une utilisation pendulaire en semaine par un public d'usagers habituels, avec deux lignes principalement utilisées

tableau 8 : analyse de la fréquentation des passagers selon la ligne

Ligne	Fréquentation Samedi	Répartition en %	Fréquentation mardi	Répartition en %
1	423	29%	1254	34%
2	361	24%	858	23%
3	250	17%	350	10%
4 / 5	163	11%	236	6%
6	91	6%	141	4%
Navette	187	13%	824	22%
TOTAL	1475	100%	3663	100%

Source : CRC à partir des données de la CA.

Si le nombre de réclamations est relativement faible, il porte essentiellement sur la fréquence, avec des problèmes de saturation en heures de pointe dans les lignes les plus utilisées et des horaires non adaptés notamment en fin de journée, ainsi que des problèmes de desserte à la suite de modifications de ligne.

La tarification représente 60 % des recettes (évaluées à 0,4 M€ par an) et est appréhendée selon une analyse comparative des montants unitaires et des abonnements, permettant de situer le réseau cadurcien dans la moyenne des réseaux comparables de proximité.

tableau 9 : comparaison de la tarification du réseau cadurcien et de réseaux voisins

	Auch	Mont-de-Marsan	Dax	Cahors	Vienne	Agen	Montauban	Nevers
Ticket unitaire	0,90 €	1,00 €	1,00 €	1,10 €	1,20 €	1,20 €	1,20 €	1,25 €
10 voyages	6,41 €	6,50 €	6,00 €	9,10 €	9,80 €	10,00 €	9,00 €	11,20 €
Mensuel plein-tarif	16,00 €	16,00 €	12,50 €	30,00 €	28,00 €	19,00 €	29,00 €	28,80 €
Annuel plein-tarif	166,50 €	145,00 €	130,00 €	250,00 €	280,00 €	190,00 €	275,00 €	316,80 €
Mensuel jeunes	5,30 €	12,00 €	3,00 €	1,00 €	10,20 €	-	12,00 €	18,65 €
Annuel jeunes	53,40 €	110,00 €	30,00 €	-	91,80 €	95,00 €	120,00 €	186,00 €
Mensuel séniors	-	16,00 €	4,00 €	1,00 €	-	-	14,00 €	15,05 €
Annuel séniors	-	110,00 €	40,00 €	-	-	-	130,00 €	165,55 €

Source : CRC à partir des données de la CA.

L'analyse juridique et financière du contrat fait état d'une qualité et lisibilité de l'information financière qualifiée de « *moyenne à médiocre* » pour les exercices 2015 à 2017 : la quasi-totalité de la prestation est sous-traitée (1,3 M€ sur 1,6 M€) et le délégataire a globalisé les coûts de roulage, en augmentation (+13 %). Par ailleurs, les rapports d'activité manquent de visibilité sur le détail des recettes.

Au total, l'étude estime que le réseau couvre 10 % des charges, ce qu'elle qualifie de « *performance moyenne pour ce type de réseau* ». Si le niveau des recettes dégagés est peu important, l'étude « *s'interroge sur le fait de savoir s'il est suffisamment faible pour instaurer la gratuité, qui coûterait annuellement 1,65 M€ à la collectivité* ». Ce volet a fait l'objet d'une étude spécifique de l'association AGIR (cf. *supra*).

Outre le diagnostic de l'exécution en cours du contrat de concession, l'étude évoque des pistes de réflexion pour faire évoluer le réseau de transport en hiérarchisant et renforçant le cadencement de l'offre autour des deux lignes principales, en rénovant le parc de matériel roulant, en déployant un système de billetterie et d'information voyageur plus moderne et en créant un réseau spécifique aux besoins scolaires. Par ailleurs, la réflexion d'une connexion du réseau à un parc-relais, à un plan vélo et aux cheminements piétonniers doit permettre d'envisager la mobilité dans son ensemble sur le territoire cadurcien.

2.2.1.2. Une décision répondant à des enjeux multiples

L'exécution de la DSP faisait l'objet d'une relation d'exploitation difficile. Cette tension s'est cristallisée en fin de contrat, alors que la collectivité a fait part de sa décision de ne pas renouveler la concession, de lancer un marché public et de ne pas retenir la société délégataire qui avait candidaté.

Cela s'est manifesté par des services non réalisés par le délégataire pendant plusieurs jours de septembre 2019 – alors que son engagement avait été prolongé par avenant signé en juin 2019 de quatre mois jusqu'à fin octobre – et des échanges de courriers avec la collectivité, rappelant le prestataire à ses obligations contractuelles, notamment de continuité de service public. À cet effet, la collectivité a fait usage de l'article 14 du contrat, mettant en demeure le délégataire « *de prendre toutes les mesures adaptées pour rétablir sans délai l'ensemble des services de transport tels que prévu au contrat* ».

Par ailleurs, des constats d'usure des véhicules importants ont été effectués et la collectivité n'a pu accéder aux documents listant les opérations de maintenance préventive et curative réalisées

sur les véhicules de transport appartenant au Grand Cahors et mis à la disposition du délégataire dans le cadre de la DSP.

Cette situation a abouti au déclenchement par la collectivité des pénalités prévues à l'article 40.1 du contrat de la DSP, en raison du constat d'un manquement répété aux obligations contractuelles et à une négociation amiable pour trouver une issue au règlement de factures rejetées pour défaut de service fait. À ce titre, un protocole a été conclu en avril 2022 entre les parties, conformément aux dispositions de l'article 2044 du Code civil, afin de régler le solde de la DSP.

La reprise de gestion en interne était une opportunité permettant d'étendre la gratuité, déjà pratiquée aux navettes de centre-ville, à l'ensemble du réseau de transports. La collectivité a fait appel à l'association AGIR afin d'établir une note d'opportunité.

Celle-ci présente dans son étude les arguments en faveur et en défaveur de la gratuité, ainsi que des exemples de collectivités ayant un réseau gratuit en 2017. Elle expose de façon relativement succincte les enjeux pour le Grand Cahors, notamment la potentielle augmentation de la fréquentation imputable à la gratuité et la nécessité de renforcer l'offre afin d'éviter la saturation. Elle ne présente pas de scénarios développés et chiffrés pour le cas d'espèce, mais une analyse comparative des pratiques et un recensement des effets potentiels pouvant être attendus sur la base de données constatées dans d'autres collectivités. Financièrement, la baisse des recettes commerciales (10 %) semblait pouvoir être compensée par la Région, voire par une augmentation du versement « Mobilité ».

encadré 2 : le versement « Mobilité »

L'article L. 2333-64 du CGCT prévoit que « *les personnes physiques ou morales, publiques ou privées (...) peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des services de mobilité lorsqu'elles emploient au moins onze salariés* ». L'article L. 2333-67 dudit code précise que « *le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public qui est l'autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports* » selon une limite fixée par le nombre d'habitants.

2.2.2. Une reprise de gestion en interne qui aurait vocation à simplifier le service à l'usager

2.2.2.1. Une gestion sous marché public d'exploitation des transports collectifs pour la période 2019-2025

La reprise de gestion par la CA s'est concrétisée par la conclusion d'un marché public d'exploitation des transports collectifs du Grand Cahors, pour une durée de cinq années à compter du 1^{er} novembre 2019, renouvelable par période d'un an dans la limite de deux fois. Quatre offres ont répondu à l'appel public à la concurrence et trois ont été analysées selon les critères définis portant sur la valeur technique et le prix. Le rapport d'analyse est relativement détaillé dans l'appréciation des éléments et la justification des choix réalisés.

En réponse à la demande, le nouveau marché de transports urbains a permis d'adapter le réseau en revoquant les lignes de desserte – avec une extension de la zone Est, ainsi que les horaires des navettes du centre-ville, en créant deux circuits différents. Au total, six lignes régulières s'étendant sur près de 137 kilomètres sont desservies. Par ailleurs, sept lignes fonctionnent à la demande, sur réservation préalable et selon des horaires fixés à l'avance – deux d'entre elles étant assimilables à des lignes régulières.

Au total, près de 2 500 kilomètres sont parcourus chaque jour, trente conducteurs sont mobilisés, pour un parc de dix-huit véhicules appartenant à la collectivité.

figure 1 : Caractéristiques des lignes régulières et à la demande du réseau de transports de la CA

Ligne	Terminus	Fréquence	Temps de parcours	Fréquentation mensuel	Ligne	Terminus
Ligne 1	Terre Rouge – Sainte Valérie	20 à 40 minutes	25 minutes	36 437 voyageurs	LAD 3	Rte de Lalbenque - La Rosière
Ligne 2	Daniel Roques – Gare SNCF	30 à 60 minutes	30 minutes	17 057 voyageurs	LAD 11	Flaynac – Carrefour de l'Europe
Ligne 3	Daniel Roques - Roc de l'Agasse	30 à 60 minutes	40 minutes	12 062 voyageurs	LAD 12	La Gravette
Ligne 4	Combe du paysan – Ecole Bégoux	30 à 60 minutes	40 minutes	7 705 voyageurs	LAD 13	Z.I. Englandières
Navette A	P+R Chartreux	15 minutes	13 minutes	6 732 voyageurs	LAD 14	St Henri
Navette B	P+R Ludo-Rollès	15 minutes	14 minutes	5 807 voyageurs	LAD 15	St Cirice
					LAD 16	Flottes

Fréquentation mensuelle d'octobre 2020

Source : Enquête de satisfaction – Master TURP, février 2021.

Un outil de suivi - le service d'aide à l'exploitation - a été déployé pour permettre aux conducteurs de renseigner le nombre de voyageurs, les difficultés de parcours et tout élément d'information sur l'exploitation. Cet outil a permis notamment de recenser la hausse du nombre de voyages, passés de 880 000 en 2017 à plus d'un million en 2022.

Par ailleurs, des clauses portant sur la qualité du service ont été introduites dans le cahier des charges du marché public. À ce titre, et outre les rapports d'activité annuels transmis, la société exploitante a sollicité des étudiants du Master Transports urbains et régionaux de personnes (TURP) afin de réaliser une enquête de satisfaction sur le réseau Évidence. Effectuée au premier trimestre 2021, celle-ci portait sur l'étude des profils et des habitudes des usagers, leur degré de satisfaction ainsi que leurs attentes.

Il en ressort que les lignes régulières sont majoritairement utilisées par des scolaires, tandis que les navettes concernent des personnes plus âgées ; les utilisateurs sont principalement des personnes à faibles revenus, qui n'ont pas d'autre moyen de transport et qui en font une utilisation très régulière. Plus de huit personnes sur dix utilisaient déjà le service lorsqu'il était payant et bénéficiaient d'un abonnement social (un euro par mois). La collectivité a décidé le passage à la gratuité au 1^{er} novembre 2019. Selon les utilisateurs sondés, celui-ci s'est fait en maintenant la qualité du service, même si certaines lignes sont surchargées. Ainsi, le niveau de satisfaction est important, même si les usagers espèrent une amélioration de la ponctualité et de la fréquence, notamment des lignes 3 et 4. Pour les lignes à la demande, la critique porte, en outre, sur une certaine lourdeur du processus de réservation.

2.2.2.2. Une gestion interne des transports collectifs qui s'accompagne depuis 2021 de la reprise de la compétence « transports scolaires »

Depuis 2021, la gestion des transports scolaires²⁷ est assurée par marchés publics allotis, sous le contrôle direct de la CA. Ainsi, trois réseaux de transports complémentaires coexistent sur le territoire :

²⁷ Huit lignes desservant les collèges – lycées et onze lignes desservant les écoles en regroupement pédagogique intercommunal.

- le réseau de transport urbain « Évidence » (régulier et à la demande) : gratuit, pour tout habitant de l'agglomération, géré par la CA avec un marché public d'exploitation depuis 2019 ;
- le réseau de transport scolaire : gratuit pour les scolaires munis d'une carte de transport. Ce service est géré par la CA par marché public, ou par la Région selon l'adresse du demandeur ;
- le réseau de transport interurbain : gratuit au sein de l'intercommunalité pour les habitants de la CA, payant en dehors du territoire intercommunal, géré par la Région (Bus Lio).

La gestion portée par la CA recherche une simplification pour l'utilisateur, en proposant un guichet unique d'entrée. Cela génère, pour autant, une relative complexité dans le traitement des refacturations entre la CA et la Région, établies par conventions.

2.2.3. Le choix immédiat de la gratuité pour l'utilisateur des transports mais sur la base de coûts d'exploitation incomplets

2.2.3.1. Une « gratuité » pour l'utilisateur des transports financée par des subventions

L'exercice d'un service régulier de transport de personnes est juridiquement reconnu comme un service public industriel et commercial (SPIC) par les dispositions de l'article L. 1221-3 du code des transports. Ce même code prévoit que le financement est assuré par les usagers, et le cas échéant par les collectivités publiques (article L. 1221-12). Par ailleurs, l'autorité organisatrice est responsable de la définition de la politique tarifaire (article L. 1221-5).

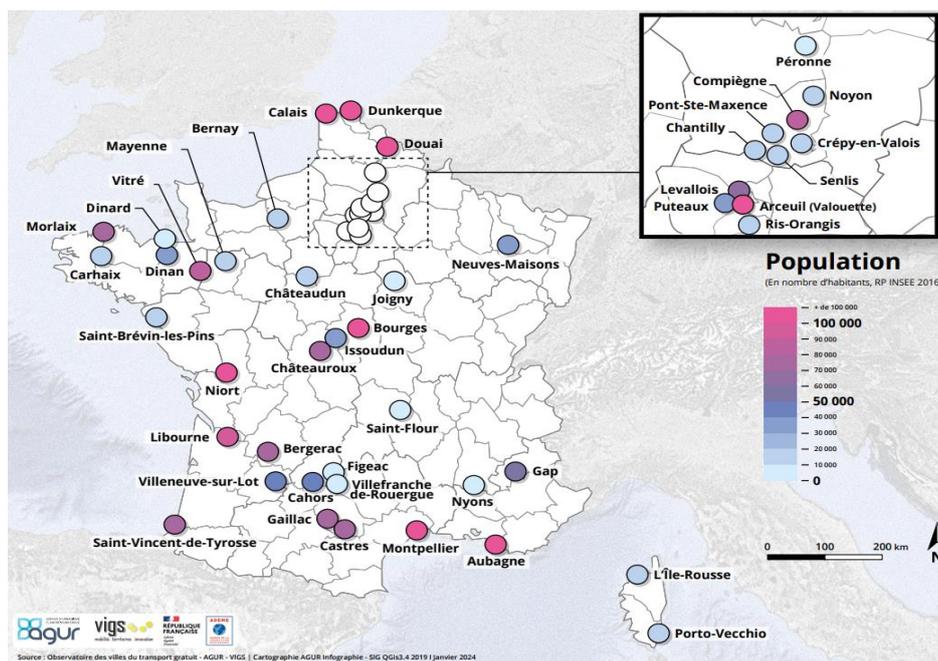
La CA dispose d'un budget annexe (BA) « Transport » sous la nomenclature M43. Entre 2018 et 2022, la situation financière de ce BA est marquée par une progression de son excédent brut d'exploitation (+51 %), tout comme ses CAF brute (+142 %) et nette.

Les produits de gestion sont en hausse sur la période (75 %) passant de 1,9 M€ en 2018 à 3,3 M€ en 2022. Ils sont essentiellement composés du versement « Mobilité » (2,2 M€ en 2022, en progression de 20 %) et de subventions d'exploitation, en particulier de la Région depuis le transfert de la compétence « transport scolaire » (1,1 M€ en 2022). Ce sont ces versements fiscaux et ces subventions publiques qui permettent de financer la « gratuité » des transports des usagers. Le taux de versement « Mobilité » est ainsi passé de 0,6 % en 2019 à 0,7 %²⁸, notamment pour compenser la disparition des recettes tarifaires du fait du passage à la gratuité.

Pour nombre de villes ayant développé la gratuité des transports, plusieurs considérations (taux de pauvreté de la population, souhait de développer des transports plus propres, retrait des véhicules en centre-ville, etc.) ont pu amener à prendre cette décision. C'est le cas pour la CA de Cahors, dont l'abonnement social à un euro par mois concernait une grande part des abonnés.

²⁸ Le taux maximum est fixé à 0,8 % pour les collectivités comme le Grand Cahors.

carte 2 : Cahors, parmi les 45 villes ayant mis en place le transport gratuit



Source : Observatoire des villes du transport gratuit, janvier 2024.

2.2.3.2. Une exploitation qui doit prévoir le coût complet du service, en intégrant notamment le renouvellement du matériel roulant

Les charges de gestion sont en hausse sur la période (77 %) passant de 1,7 M€ en 2018 à près de 3 M€ en 2022. Elles comprennent principalement les charges à caractère général (2,9 M€ en 2022, en progression de 77 %). Celles-ci incluent les frais de sous-traitance, qui ont augmenté continuellement durant la période (16 % en valeur moyenne annuelle) : ils étaient de 1,7 M€ lors de la délégation de service public et sont passés à près de 2 M€ en 2021 et jusqu'à 2,7 M€ en 2022 avec l'exécution du marché public. Les dépenses de personnel (79 000 € en 2022) sont en progression de 165 % durant la période, la reprise en gestion directe ayant eu pour conséquence d'étoffer le service de la CA.

Les dépenses d'équipement se sont élevées à près de 3 M€ pour la période. Elles ont été financées par du financement propre disponible (1,4 M€) – notamment la capacité nette dégagée (0,6 M€), des subventions d'investissement reçues (0,4 M€) et du FCTVA (0,4 M€) – ainsi que de l'emprunt (1,4 M€). L'annuité en capital de la dette (1 M€) est totalement financée par la CAF brute (1,6 M€). L'encours de dette progresse et s'élève à 1,5 M€ en 2022 ; cela représente une capacité de désendettement de trois années.

La situation bilancielle est positive sur l'ensemble de la période, mais faible. La trésorerie a considérablement diminué (-63 %) et ne s'élève qu'à 105 000 € en 2022, ce qui ne représente que 13 jours de charges.

La situation d'exploitation et bilancielle de ce seul budget ne permettra pas de financer le renouvellement du parc de matériel, alors même que les montants d'entretien-réparation sont en augmentation (+30 %). Or, l'audit complet réalisé en 2019 à la fin de la DSP, concluait à une usure prématurée en raison d'un défaut d'entretien régulier. Si la CA procède bien aux dotations amortissement, de l'ordre de 300 000 € par an, elle doit également se doter d'un plan pluriannuel de renouvellement de son parc, afin de garantir un équipement de qualité et performant et assurer un service public pérenne.

Ainsi, la chambre recommande à la CA de :

4. Se doter d'un plan pluriannuel de renouvellement du parc de matériel roulant (*CA du Grand Cahors*). *Mise en œuvre partielle*.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a sollicité les services du prestataire pour identifier les besoins de renouvellement du parc roulant et permettre l'établissement d'une projection pluriannuelle sur le matériel roulant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les collectivités disposent de la possibilité de choisir entre différents modes de gestion des services publics locaux : gestion interne ou externalisée, chacune avec des modalités spécifiques. Pour répondre aux enjeux du territoire et aux besoins d'une population fragile, la commune de Cahors et la CA du Grand Cahors ont développé une gestion interne, avec l'objectif d'une meilleure maîtrise de la politique publique proposée aux usagers et aux habitants.

Deux exemples de réinternalisation ont été en particulier analysés : les crèches pour la ville et les transports urbains pour la CA. Dans les deux cas, le changement de mode de gestion a fait l'objet d'études préalables, en interne ou *via* assistance à maîtrise d'ouvrage, afin d'évaluer le dispositif existant et les impacts d'une reprise – avec la préoccupation d'une maîtrise financière et du maintien, *a minima*, de la qualité de service. Elles ont, pour autant, fait l'objet de modalités différentes de réalisation.

En internalisant la gestion de deux crèches situées dans des quartiers fragiles, la ville a choisi d'élaborer une politique globale d'accueil de la petite enfance et de mieux en maîtriser les coûts. Elle n'a pas créé de régie distincte. Le résultat de la première année d'exécution est financièrement positif, avec une baisse du reste à charge pour la commune. Il reste à mettre en œuvre des outils de suivi, afin de pouvoir procéder à une évaluation du service en coût complet, mesurer l'impact de la réglementation ainsi que la qualité du service proposé aux usagers. Par ailleurs, le nombre d'équipements, les projets en cours et le fait que près de la moitié des enfants accueillis proviennent de communes de l'agglomération seraient de nature à s'interroger sur le niveau d'exercice pertinent de cette compétence, aujourd'hui intégralement supportée par la ville-centre.

S'agissant des transports, après une délégation de service public difficile et émaillée de relations conflictuelles avec le délégataire, la CA s'est interrogée sur la nature juridique de la contractualisation à mettre en œuvre, alors même qu'elle souhaitait instaurer la gratuité du service. Elle a opté pour un marché public de prestations de service, dont le coût est suivi au sein d'un budget annexe. La gratuité du service de transport urbain proposée aux habitants de l'agglomération du Grand Cahors est financée par le versement mobilités financé par les entreprises locales, ainsi que par la subvention versée par la Région au titre de la compétence transport scolaire, réintégrée par la collectivité depuis 2021. Toutefois, le modèle économique est fragile et devrait conduire la collectivité à s'assurer que sa capacité à dégager une épargne sera suffisante pour le financement des renouvellements des équipements roulants nécessaires au service. Elle doit, à cet effet, prévoir l'établissement d'un programme pluriannuel d'investissement.

Dans les deux cas, ces reprises ont été réalisées récemment et doivent faire l'objet d'une évaluation afin d'en apprécier leurs incidences sur la qualité et la performance de gestion.

3. LE PILOTAGE INTERNE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX ET LES CONSÉQUENCES SUR LA GESTION DES PERSONNELS

Si la gestion interne d'un service public évite la création de structures supplémentaires et permet à la personne publique de maîtriser elle-même la politique qu'elle entend mener, elle implique toutefois de disposer de toutes les expertises nécessaires pour exercer l'activité.

3.1. Les conséquences de la gestion interne sur le personnel

3.1.1. Une augmentation des charges de personnel

Sur la période, les charges de fonctionnement ont progressé de 4 % en moyenne par an pour la commune et de 8 % pour la CA. Les charges de personnel de la commune ont augmenté de 5 % en moyenne par an, 7 % pour la CA. Ces dernières ont représenté, en 2022, 62 % des charges de gestion pour Cahors et 44 % pour la CA.

tableau 10 : évolution des charges de fonctionnement et de personnel sur la période

En milliers €	2018	2019	2020	2021	2022	VAM*
Charges de fonctionnement commune CAHORS	21 707	22 258	21 574	22 942	25 607	4 %
<i>dont charges de personnel</i>	<i>13 019</i>	<i>13 338</i>	<i>13 252</i>	<i>14 179</i>	<i>15 893</i>	<i>5 %</i>
<i>% charges personnel / charges de fonctionnement</i>	<i>60 %</i>	<i>60 %</i>	<i>61 %</i>	<i>62 %</i>	<i>62 %</i>	
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>60 %</i>	<i>60 %</i>	<i>61 %</i>	<i>61 %</i>	<i>60 %</i>	
<i>En euro / habitant</i>	<i>638</i>	<i>652</i>	<i>637</i>	<i>680</i>	<i>761</i>	
<i>Moyenne de la strate</i>	<i>755</i>	<i>761</i>	<i>764</i>	<i>775</i>	<i>806</i>	
Charges de fonctionnement CA GRAND CAHORS	30 169	31 883	35 358	36 256	40 610	8 %
<i>dont charges de personnel</i>	<i>13 490</i>	<i>14 429</i>	<i>16 705</i>	<i>16 938</i>	<i>17 910</i>	<i>7 %</i>
<i>% charges personnel / charges de fonctionnement</i>	<i>45 %</i>	<i>48 %</i>	<i>47 %</i>	<i>47 %</i>	<i>44 %</i>	

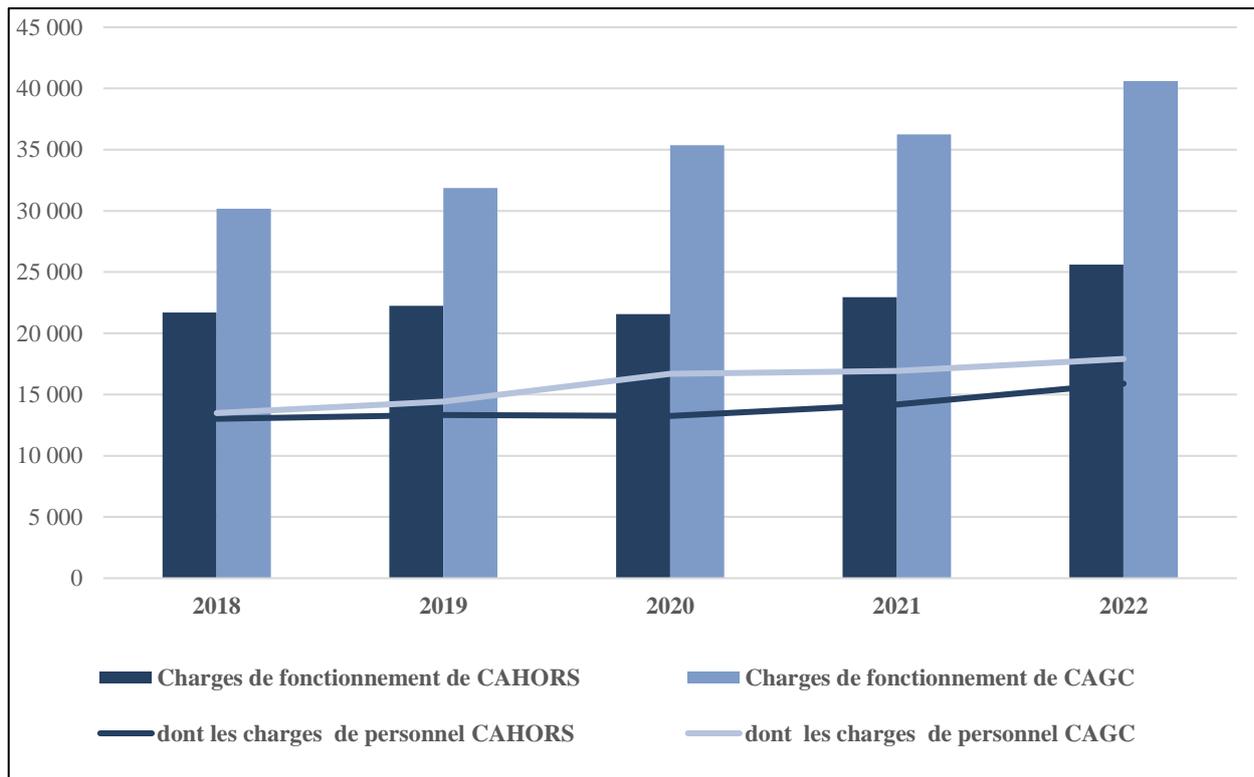
*VAM : variation annuelle moyenne

Source : CRC, d'après les données des comptes des collectivités.

L'analyse du ratio « charges de personnel sur dépenses de fonctionnement » permet de constater une relative maîtrise durant la période ; si, comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse aux observatoires provisoires, « Cahors est en dessous de la moyenne de la strate » sur le ratio en euro par habitant, cela ne se vérifie pas en ratio de pourcentage, qui se situe à plus de 60 %. Cela signifie donc que plus de la moitié des dépenses de fonctionnement est figée par une dépense incompressible - la rémunération des personnels - ce qui est une conséquence directe du choix du mode de gestion interne en régie. Aussi, le taux de rigidité²⁹ pour les deux collectivités devra être intégré dans la stratégie de gestion.

²⁹ Dépense incompressible à court terme, quelle que soit l'évolution de la population de la collectivité.

graphique 1 : Évolution des charges de fonctionnement, dont celles du personnel



Source : CRC, d'après les données des comptes des collectivités.

L'analyse de l'évolution des effectifs a été réalisée sur la base des bilans sociaux transmis pour les deux collectivités pour les années 2019, 2020 et 2021.

La ville connaît une hausse de son personnel en 2021, à double titre : d'une part, avec l'intégration des seize agents des crèches de Terre Rouge et de Sainte Valérie ; d'autre part, avec les recrutements relatifs à la réouverture du musée Henri Martin.

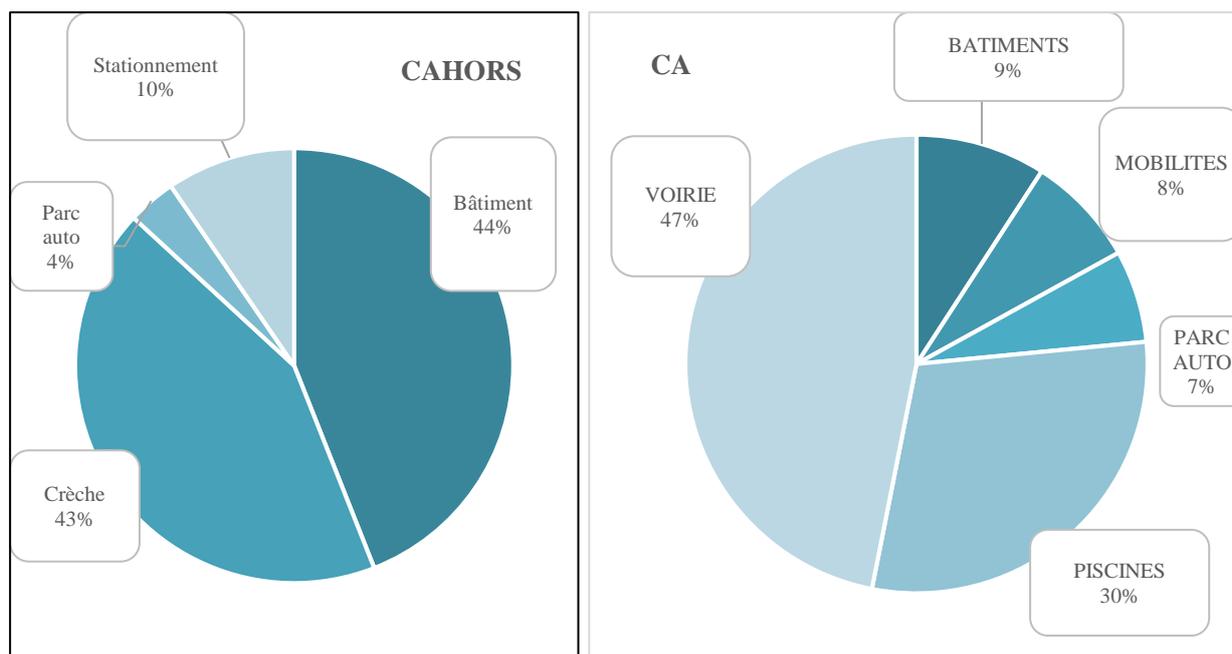
La CA connaît également, après une baisse constatée en 2020, une hausse de ses effectifs : cela correspond au transfert de trente-deux agents de la ville de Cahors au Grand Cahors, en lien avec le transfert des compétences eau potable et assainissement collectif, en application des lois NOTRe³⁰ et Engagement de proximité³¹.

Les régies concentrant le plus d'agents sont celles dédiées aux bâtiments et aux crèches pour la ville, avec 37 et 36 agents, celles concernant les piscines et la voirie pour le Grand Cahors, avec respectivement 23 agents et 36 agents.

³⁰ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³¹ LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

graphique 2 : répartition des agents par régies



Source : CRC, selon les données communiquées par les collectivités.

3.1.2. La recherche d'une mutualisation croissante des ressources entre l'agglomération et sa ville-centre

3.1.2.1. Une gestion qui s'appuie sur une mutualisation des ressources relativement importante entre la CA et sa ville-centre

Depuis 2008, la ville de Cahors et le Grand Cahors mettent en commun certains de leurs services. Deux modalités sont utilisées : la création de services communs et la mise à disposition de services.

Les services communs sont des services municipaux intégrées à la CA puis mobilisés par les deux collectivités en fonction de leurs besoins, en dehors des transferts de compétences. Trois vagues successives de transferts ont eu lieu, en 2013, 2015 et 2018, portant le nombre d'agents à 86, regroupés dans quatorze services, aussi bien supports qu'opérationnels.

Cette forme de mutualisation repose juridiquement sur des conventions de services communs. Le montant correspondant à l'utilisation de ces services est prélevé sur l'attribution de compensation de la ville de Cahors, soit 1,9 M€ en 2021, intégrant le coût du personnel, avec une refacturation annuelle de l'évolution des charges au titre du glissement vieillissement technicité. Ainsi, selon l'ancien ordonnateur, ce mécanisme permet aux deux collectivités de partager la dynamique des charges de personnel de ces services.

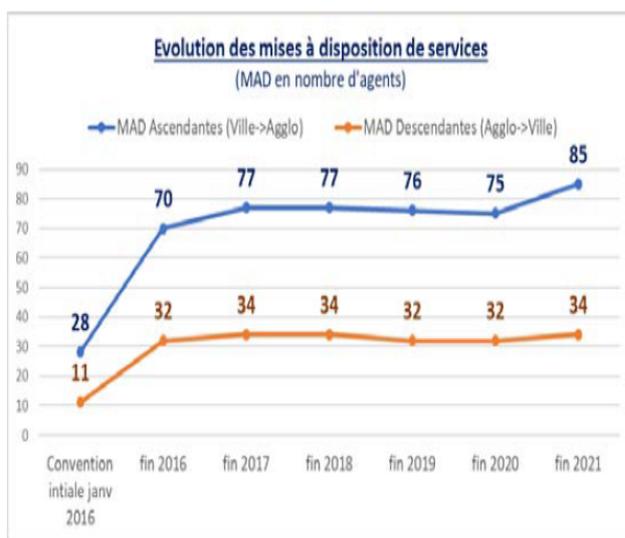
tableau 11 : répartition des agents des services communs de la CA Grand Cahors et de Cahors

	Services	Nombre d'agents en 2021
2013	Informatique et systèmes d'information (ISI)	7
	Achat Commande publique (ACP)	7
	Direction générale	5
	Conseil Emploi Compétences (CEC)	5
2015	Administration générale et affaires juridiques	15
	Finances	16
	Communication	10
	Ressources humaines	10
2018	SIG	1
	Développement institutionnel	1
	Prospective territoriale	3
	Attractivité	1
	Aménagement et Foncier	4
	Grands projets	1
	TOTAL	86

Source : Pacte financier et fiscal de la CA du Grand Cahors (2021).

Les mises à disposition concernent les compétences transférées. Elles peuvent être descendantes, pour les services de la CA mis à disposition de la ville, ou ascendantes, dans le cas inverse. Elles sont réglées par des conventions. Avec l'extension des transferts de compétences, leur nombre a augmenté, passant de 4 services et 39 agents en 2016 à 12 services et 119 agents en 2021.

tableau 12 : évolution et répartition des mises à disposition entre la CA et Cahors



	MAD Ascendantes	MAD Descendantes
Voirie	0	3
Bâtiments	26	7
Parc auto	3	4
Accueil	4	3
Culture	30	3
Magasin	6	2
Habitat Cohésion sociale	2	5
Proximité	1	0
Espace des Congrès C. Marot	3	1
Développement	0	5
Prestations	6	1
Cabinet	4	0
Total des agents	85	34

Source : Pacte financier et fiscal de la CA du Grand Cahors (2021).

Ce sont, au total, près de 205 agents, sur un effectif total de 800 agents employés par la CA du Grand Cahors soit un agent sur quatre, qui sont pleinement mutualisés entre les deux structures.

3.1.2.2. Une mutualisation qui prend en charge les besoins d'un nombre croissant d'institutions

Répondant à cette stratégie de mutualisation, les services supports administratifs et techniques de la CA et de la commune interviennent – en contrepartie d'une facturation – sur le portage budgétaire, financier, comptable et technique d'une demi-douzaine de structures publiques autres, telles que le syndicat mixte ouvert du campus universitaire cadurcien (SMOCUC), le syndicat mixte ouvert de Cahors sud (SMOCS), le syndicat pour le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le syndicat pour la gestion de la fourrière animale (SIFA), l'ÉPIC³² Rec pour la scène de musique actuelle ; ainsi que le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) jusqu'à sa dissolution en 2022 et le centre communal d'action sociale (CCAS) jusqu'en 2023.

3.1.2.3. Une mutualisation qui permet d'harmoniser la gestion des ressources humaines

Par délibérations respectives du 5 juillet et 12 juillet 2021, la CA et la commune de Cahors se sont mises en conformité avec la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en portant la durée annuelle effective du temps de travail du personnel communal et intercommunal à 1 607 heures, à compter du 1^{er} janvier 2022, conformément aux recommandations émises par la chambre lors de son précédent rapport.

En revanche, celles relatives à la lutte contre l'absentéisme et la mise en œuvre d'un service minimum d'accueil en cas de grève n'ont pas été suivies d'effet.

Concernant le premier point, la modification du pacte de solidarité (adopté le 16 décembre 2009) au 1^{er} octobre 2019 ne s'est pas traduite par un durcissement de la disposition³³ liée à l'absentéisme.

Les collectivités considèrent que le principal levier d'action porte sur la diminution des absences pour maladie ordinaire de courte et moyenne durée. Les bilans sociaux transmis ont permis de constater que le nombre de jours de maladie et de carence prélevés diminuait entre 2019 et 2021, tout en restant relativement importants. Les services ont indiqué que des échanges avec les organisations syndicales seraient organisés en 2024 sur le thème de la qualité de vie au travail, avec un chapitre traitant en particulier de la prévention et la lutte contre l'absentéisme pour raison de santé. Il précise que les propositions élaborées en lien avec les partenaires sociaux feront ainsi l'objet d'un « *examen concerté sur le rapport coût-avantages, afin d'éclairer les décisions* ».

Dès lors, la chambre incite chaque collectivité à poursuivre son effort en matière de suivi des absences et à finaliser la mise en place d'un dispositif complet et efficace de lutte contre l'absentéisme des agents, conformément aux recommandations des précédents rapports.

Par ailleurs, lors de son précédent contrôle, la chambre avait signalé l'absence de mise en œuvre d'un service minimal d'accueil en cas de grève dans le secteur scolaire, contrairement à ce qu'impose l'article L. 133-4 du code de l'éducation

La commune a concentré son agenda social sur la mise en conformité de la durée de temps de travail des agents avec la durée légale fixée à 1 607 heures et la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). L'ancien ordonnateur a précisé que la conclusion d'un accord sur le

³² Établissement public industriel et commercial.

³³ Cette disposition prévoit que l'absentéisme est traduit par l'application du mécanisme suivant : le régime indemnitaire diminué par retenue au *pro rata temporis* calculé en 30^{ème} avec l'application d'un délai de carence fixé à cinq jours, calculés sur une période de douze mois glissants.

service minimum n'a pas été évoquée dans le cadre du dialogue social, le sujet n'ayant pas été identifié, par aucune des parties, comme une priorité dans une collectivité qui n'a pas connu de difficulté sur ce volet social.

3.2. Les conséquences sur la gestion des régies

La gestion interne est un mode de gestion par lequel la collectivité gère directement le service, avec ses propres moyens et agents, qui peuvent être amenés à manier des fonds publics (billetterie ou paiement du stationnement par exemple). Cela peut se matérialiser par le recours à une régie. Dérogeant au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, ce dispositif est strictement encadré par la réglementation³⁴. Plusieurs formes de régies peuvent être mobilisées³⁵, avec un régime juridique et financier distinct.

encadré 3 : typologies des régies

Prévu aux articles L. 2221-1 à 9 du CGCT, le choix de la régie directe repose sur une volonté de la collectivité d'assurer elle-même la gestion du service public avec ses propres moyens techniques humains et financiers. Ce mode de gestion facilite l'accès des usagers au service. Il existe ainsi des régies de recettes, pour l'encaissement des droits de la collectivité ; des régies d'avances pour le paiement de dépenses ; des régies de recettes et d'avances, chargées de l'encaissement de recettes et du paiement de dépenses.

Par ailleurs, le degré d'autonomie conféré à la régie est de deux types. Le service public géré par une régie à seule autonomie financière reste intégré à la collectivité, toutefois, ses recettes et ses dépenses sont individualisées dans un budget distinct, annexé à celui de la collectivité. Si elle est dotée d'une personnalité morale, la régie ainsi constituée devient un établissement public local disposant d'une entière autonomie par rapport à la collectivité, et dispose d'organes distincts : un conseil d'administration, ainsi qu'un représentant légal et ordonnateur.

Privilégiant le mode de gestion interne, les deux collectivités possèdent un nombre important de régies, ce qui avait fait l'objet de recommandation lors des précédents contrôles de la chambre. Le suivi de ces dernières a été réalisé, de même que l'analyse de celles présentant les enjeux financiers les plus importants : le stationnement pour la commune, les piscines pour la CA.

3.2.1. Malgré une rationalisation, le nombre de régies reste élevé

En application de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local³⁶, les directions départementales des finances publiques doivent tenir un fichier départemental de l'ensemble des régies de leur ressort, mentionnant, pour chacune d'elle, les renseignements relatifs à leur création, leur activité, leurs modalités de fonctionnement ainsi que la situation de leurs comptes arrêtée à la fin de l'exercice « n-1 ».

En l'espèce, d'après le tableau de suivi des régies arrêté par le comptable public à la date du 24 février 2023, la commune de Cahors dispose de vingt-sept régies (quinze de recettes, neuf d'avances, et trois mixtes), toutes incluses dans le BP, à l'exception de celle rattachée au BA du stationnement des parkings fermés.

Pour sa part, la CA compte treize régies (huit de recettes, deux d'avances et trois mixtes), intégrées au BP à l'exception de celle rattachée au BA du transport collectif (garages à vélos) et

³⁴ Notamment par les articles L. 2221-1 à 9 et R. 1617-1 à 18 du CGCT.

³⁵ Décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public.

³⁶ Disponible sur le site de la DGCL : www.collectivites-locales.gouv.fr

celles liées à des structures satellites, telles que le syndicat mixte campus universitaire cadurcien (restauration) ainsi que le syndicat mixte ouvert de Cahors sud (aérodrome).

Conformément à la recommandation du précédent contrôle, un travail de rationalisation a été mené par les deux collectivités, réduisant ainsi le nombre de régies. Douze régies ont fait l'objet de fusion ou d'abrogation sur la période contrôlée (six pour la commune, six pour la CA). Il n'en demeure pas moins, que le nombre de régies reste conséquent. Aussi, la chambre encourage les deux collectivités à vérifier l'activité de ces régies, afin de déterminer leur utilité. Par ailleurs, leur nombre important pose la question des possibilités matérielles de suivi.

3.2.2. Un contrôle régulier des régies à renforcer

Le montant total des recettes encaissées au 31 décembre 2022 au compte 4711 – versement des régisseurs – est de 2,4 M€ pour la commune de Cahors et de 0,7 M€ pour la CA.

Parmi les nombreuses régies, se distinguent la régie de recettes des piscines de la CA, avec 252 835 €, ainsi que les deux régies municipales de stationnement, d'un montant total de 1,7 M€. La chambre s'est concentrée spécifiquement sur leur analyse, compte tenu de leurs enjeux stratégiques et financiers.

À l'instar du comptable, chargé de contrôler le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs, l'ordonnateur et ses services doivent effectuer deux types de contrôles sur les opérations des régies : un contrôle administratif et un contrôle comptable.

Concernant le contrôle administratif, et conformément à l'instruction codificatrice, l'ordonnateur doit constituer un dossier de suivi pour chaque régie, regroupant tous les documents relatifs au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur : l'acte constitutif de la régie, l'acte de nomination du régisseur et du mandataire suppléant, les décisions relatives au cautionnement et à l'indemnité de responsabilité du régisseur, ainsi que les procès-verbaux des vérifications effectuées par ses soins ainsi que ceux réalisés par le comptable.

L'ordonnateur doit veiller à ce que le régisseur intervienne pour les seules opérations prévues par l'acte constitutif de la régie, dans le respect des modalités de fonctionnement également déterminées dans l'acte de création. L'ordonnateur peut demander au régisseur de lui communiquer les registres comptables qu'il tient.

Au cas d'espèce, et conformément à la réglementation, la collectivité a transmis, pour chacune des régies, les arrêtés constitutifs et modificatifs, les arrêtés de nomination des régisseurs, ainsi que les arrêtés de clôture. En revanche, aucun document relatif à un éventuel contrôle administratif réalisé n'a été communiqué à la chambre. Les services ont, par ailleurs, indiqué au cours de l'instruction qu'ils n'avaient effectué aucun contrôle des régies au cours de la période examinée. Les seuls documents de contrôle que la chambre a pu consulter sont ceux provenant du comptable public. Les collectivités doivent remédier à cette situation.

3.2.2.1. Une gestion mixte du stationnement municipal qui expose la collectivité à des risques

La gestion du stationnement sur voirie et parkings est opérée directement par les services de la ville, tandis que plusieurs missions complémentaires sont prises en charge par des opérateurs économiques extérieurs, selon des formes différentes (marchés, contrats).

La gestion du stationnement municipal sur voirie et parkings : une régie à enjeu, dont la sécurité doit être renforcée

Sur son site internet, la commune de Cahors précise disposer d'une offre de stationnements de 4 756 places, aux trois quarts gratuits, comprenant les différents stationnements de centre-ville, ainsi que les parkings de proximité et neuf parcs-relais connectés aux transports en commun, dont la navette gratuite et le réseau Évidence.

figure 2 : offre de stationnement de la commune de Cahors



Source : Site internet de la commune et de l'agglomération.

Dans le cœur de ville, le service « stationnement » gère soixante-six horodateurs pour 1 210 places et six parkings pour un total de 800 places. Quatre parkings sont payants à l'année : l'Amphithéâtre (377 places), le Phare (181 places), De Gaulle (126 places) et Galdemar (36 places). Le parking Soupir comprend 80 places, payantes du 1^{er} mai au 31 octobre. Le parking Bessières, gratuit, dispose de 114 places.

La réglementation du stationnement municipal repose sur l'arrêté du 14 octobre 2016. Il prévoit, d'une part, le stationnement payant sur voirie, géré par horodateurs et abonnements pour les résidents ; d'autre part, le stationnement « en ouvrages » sur places fermées et parkings couverts, géré par caisse automatique et abonnements. Les tarifs sont fixés par décision du conseil municipal chaque année.

La décision du 16 mars 2015 acte la scission en deux entités, conformément à la réglementation : une régie des horodateurs (stationnement de surface, non assujettie à la TVA), rattachée au budget principal et une régie des parkings fermés (assujettie à la TVA, rattachée au BA « Stationnement Cahors »).

Sur la période contrôlée, l'activité de stationnement est facialement bénéficiaire, sauf pour l'année 2020 en raison de la pandémie sanitaire. En 2022, l'ensemble des recettes de stationnement représente 9 % des produits de gestion de la commune. Les dépenses augmentent plus vite (4 %) que les recettes générées par l'activité (3 % par an en moyenne).

Lors de l'instruction, l'ancien ordonnateur a indiqué que l'activité « stationnement » est structurellement déficitaire et qu'une subvention du BP (de l'ordre d'1 M€) doit être versée au BA afin de financer l'annuité en capital de la dette, à la suite de lourds investissements et, notamment, des travaux réalisés pour le parking de l'Amphithéâtre (fouilles archéologiques). La dette portée par ce BA s'élève à 7,6 M€ au 31 décembre 2022. La capacité de désendettement de ce BA est de vingt ans.

tableau 13 : situation comptable de l'activité stationnement entre 2018 et 2022

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes	322 195	481 266	264 109	301 949	1 110 578
Dépenses	46 284	100 095	333 593	62 481	866 199
HORODATEURS	275 91	381 171	-69 484	239 468	244 379
Recettes	2 176 313	2 169 022	2 005 800	2 140 036	1 648 686
Dépenses	2 164 416	2 166 453	2 144 200	2 120 196	1 706 066
STATIONNEMENTS	11 897	2 569	-138 400	19 840	-57 380
Total global	287 808	383 740	-207 884	259 308	186 999

Source : CRC à partir des données transmises par la collectivité.

Ces deux régies à fort enjeu financier font l'objet d'un contrôle systématique de la part de la mission départementale risque et audit, rattachée à la direction départementale des finances publiques du Lot.

Bien que plusieurs logiciels de gestion soient utilisés, aucune extraction comptable n'est possible. L'ensemble du suivi comptable s'effectue sous Excel, sécurisé à l'aide d'un mot de passe, détenu par le seul régisseur. Même si le suivi reste rigoureux, et qu'aucune anomalie n'a été constatée par le comptable public ou le régisseur, une vigilance est à porter sur le caractère probant de cette tenue comptable. De plus, un travail de formation devrait être mené pour rendre pleinement effective la suppléance. En effet, à ce jour, le régisseur suppléant n'assume pas l'intégralité des missions en cas d'absence du régisseur. Au regard des enjeux financiers, il est fortement conseillé de faciliter l'accompagnement des régisseurs par des formations dédiées, notamment par un guide d'accueil voire un document propre à cette activité.

La chambre relève qu'une attention particulière devrait être portée sur la sécurité des biens et des personnes. À ce jour, aucun dispositif de surveillance n'est installé au sein des bureaux de la régie, ni de système de sécurisation des fonds prévu sur le site de stockage. Bien que la commune de Cahors ait fait le choix d'un nouveau véhicule pour sécuriser la collecte des fonds des horodateurs, une réflexion doit être menée pour optimiser la sécurité des biens et personnes au cours de cette collecte. Cette même réflexion doit prendre en compte le « dégagement » effectué au sein de la Trésorerie, en présence du public, ce qui augmente le risque sécuritaire des agents et des fonds.

La chambre recommande à la commune de Cahors de :

5. Sécuriser la collecte et le dépôt de fonds de la régie de stationnement (*commune de Cahors*). *Non mise en œuvre*.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité précise que « *des crédits budgétaires sont proposés au budget 2024* ». La chambre prend acte de cet engagement à réaliser les travaux nécessaires.

Une surveillance des stationnements assurée par des prestataires extérieurs

La surveillance des stationnements sur voirie

La loi MAPTAM de 2014³⁷ permet de confier à un opérateur privé l'ensemble de la gestion du stationnement sur voirie, à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le service de surveillance de la ville de Cahors était, jusqu'à cette date, assuré par quatre agents de surveillance de voie publique (ASVP), qui accordaient près de 86 % de leur temps de travail à cette mission. Certaines plages horaires de stationnement ne faisaient pas l'objet de contrôle.

Le choix a été fait, depuis, de scinder les activités : la commune a conservé la collecte et la maintenance des horodateurs en interne et a confié, dans le cadre d'un marché public, à une entreprise privée la surveillance du paiement en stationnement, la transmission des informations relatives au forfait post-stationnement (FPS) à l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et l'organisation des recours administratifs préalable obligatoire (RAPO).

Ce marché public de fourniture courante et de service a fait l'objet d'une première procédure adaptée (MAPA), en raison de son objet, conformément aux dispositions prévues à l'article 28 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Attribué à compter du 9 août 2017, pour une durée initiale de 40 mois, ce marché a été prolongé de trois mois afin de garantir la continuité de service, dans l'attente d'un nouveau marché.

Ce dernier a été conclu, à l'issue d'une procédure d'appel d'offre ouvert, conformément aux dispositions du code de la commande publique (CCP)³⁸, avec une nouvelle société, pour la période courant du 1^{er} avril 2021 jusqu'à fin 2024. En 2023, la dépense totale pour ce marché s'élève à 205 386 €. Elle comprend : les enquêtes contractualisées, le rapport annuel d'activité, les notes techniques mensuelles, celles de présentation des modalités d'optimisation des recettes horodateurs ainsi que les frais liés aux moyens humains et matériels nécessaires au contrôle.

La surveillance des stationnements des parkings

La surveillance des stationnements en parking est réalisée par le biais de différents marchés publics et contrats.

Un accord-cadre avec maximum³⁹, portant sur les travaux d'installation, fourniture, mise en service et maintenance d'un réseau de vidéoprotection, a été conclu le 2 juillet 2021 pour une durée de deux ans renouvelables. La collectivité a fait le choix de ce contrat, afin de bénéficier d'une réactivité des prestataires au moment de l'apparition des besoins.

Par ailleurs, pour pallier l'absence des agents de la régie, un contrat de télégestion à distance des parkings avec barrières a été conclu avec une autre société. Le montant de la prestation s'élevait à 10 950 € pour la période comprise entre juillet 2020 et mai 2023. Or, trois mois avant l'échéance, un avenant a modifié la durée, permettant la reconductibilité du marché par tacite reconduction. Cet avenant s'apparente à un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable.

³⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³⁸ Articles L. 2124-2, R. 2124-2 1° et R. 2161-2 à 5 du CCP.

³⁹ Articles L. 2125-1 1°, R. 2162-1 à 6, R. 2162-13 et 14 du CCP.

Si une collectivité peut recourir à une telle procédure, pour des besoins inférieurs à 40 000 €HT, ceux-ci doivent être appréciés au regard de l'ensemble des achats de même nature effectués sur une période d'au moins douze mois. Pour les fournitures et services, le seuil est appréhendé au niveau de l'unité fonctionnelle (ensemble des prestations concourant à la réalisation d'un même projet), celle-ci devant être évaluée sur une période glissante, le plus souvent les trois derniers exercices. La nomenclature interne constitue un outil permettant d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en identifiant des familles d'achats de même nature, et la computation des seuils détermine le niveau de publicité et le type de consultation à respecter pour chaque famille. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a précisé que « *le travail de constitution de la nomenclature a été achevé en fin d'année 2023 et va être déployé dans les directions.* ».

La ville précise que des devis avaient été sollicités auprès de trois autres opérateurs économiques, afin de ne pas contrevenir à l'égalité de traitement des candidats, la liberté d'accès et la transparence des procédures – principes cardinaux rappelés à l'article 3 du CCP, qui permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Le service justifie la mise en place d'un tel contrat par une situation « d'urgence », les agents en charge de la surveillance étant sollicités en dehors de leur temps de travail et pouvant recevoir jusqu'à 90 appels par semaine. La chambre rappelle que la notion d'urgence en commande publique renvoie à des conditions précises : les circonstances imprévisibles – définies comme « *des événements qui dépassent largement le cadre normal de la vie économique et sociale* » et l'urgence impérieuse. Elle considère que cette carence révèle un manque d'anticipation et une insuffisance de définition du besoin. Le chef de service indique envisager la définition d'un marché au cours de l'année 2024. La chambre l'incite vivement à lancer un tel marché, dans le respect des principes de la commande publique et après avoir pris en compte l'ensemble des besoins.

Une maintenance des sites essentiellement assurée sous forme de contrats directs

La maintenance du service stationnement est assurée par plusieurs prestataires extérieurs.

Pour les horodateurs, huit opérateurs économiques sont sollicités, dont trois au titre de la gestion et la maintenance. Le marché relatif à la gestion des horodateurs est le plus important, pour un montant de 71 000 €. Il est exécuté sous forme de bons de commande.

tableau 14 : liste des trois principales entreprises en charge de la gestion des horodateurs en 2023

Entreprise	Objet	Montant de la prestation contractualisée	Type de passation	Date de début	Date de fin	Durée	Renouvellement
F	Gestion des horodateurs	71 000	MAPA	04/07/2021	03/07/2025	1 an renouvelable 3 fois	04/07/2025
L	Maintenance de la compteuse pièces	1 200	Contrat N°270 + Décision (6/12/2019)	01/11/2019	Renouvellement tacite à échéance annuelle	1 an	
P	Paiement à distance	13 636	Contrat	10/04/2019	09/04/2023	4 ans renouvelable	10/04/2023

Selon données transmises par la collectivité.

La chambre constate que certaines opérations de maintenance sont conclues en direct avec des prestataires historiques - désignés par la collectivité comme « exclusifs » sur un site donné, le

traitement des cartes bancaires des parkings le Phare, De Gaulle et Amphithéâtre d'une part, le parking Galdemar d'autre part.

Le même constat est opéré pour la maintenance des équipements péagers de parking : un contrat direct d'une durée de trois ans pour un montant annuel de 4 760 € HT a été signé avec une société en juin 2021 pour le site De Gaulle, renouvelable par tacite reconduction. Un second contrat a été conclu avec le même opérateur, retenu par marché public d'une durée d'un an renouvelable une fois, conclu à compter du 1^{er} juillet 2023 pour les sites Le Phare et l'Amphithéâtre. Cette prestation fait l'objet d'une base forfaitaire de 11 076 €, à laquelle s'ajoute une partie exécutée par bons de commande pour un montant maximum fixé à 30 000 €HT pour la période totale. Pour le parking de Galdemar c'est une seconde société, chargée de la création du site en 2013 qui depuis cette date maintient l'équipement, via un contrat.

Ainsi, la chambre note le nombre important de contrats et de marchés publics, conclus pour des délais courts, certains comportant des clauses de tacite reconduction, d'autres ne faisant pas l'objet de mise en concurrence, en raison d'une captivité du domaine par quelques entreprises. Par ailleurs, elle souligne la grande liberté du service « stationnement » dans la conclusion de marchés et contrats directs, qu'il est le seul à suivre. Elle incite le service « achat et commande publique », qui dispose de tableaux de rétroplanning et de suivi annuel des marchés passés, à piloter plus étroitement les procédures passées par les services acheteurs gestionnaires et à procéder à une évaluation globale des besoins intégrant tous les services.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité précise que le travail sur la nomenclature a été achevée fin 2023. La chambre incite la collectivité à poursuivre son effort en engageant une stratégie et une cartographie des risques sur sa fonction achat – commande publique, et en renforçant la compétence et l'expertise des agents des services concernés.

3.2.2.2. Une régie de recettes des piscines intercommunales à contrôler

Deux piscines intercommunales sont installées sur le périmètre de la commune de Cahors. Ouverte depuis 1994, la piscine de l'Archipel est installée sur une presqu'île ombragée et fonctionne pendant la période estivale, de juin à août. Créé en 2014, le complexe aquatique Divonéo est un espace aquatique et balnéo détente, localisé dans le quartier Sud de la ville, non loin de la première et prend son relais à la fin de la période estivale.

tableau 15 : bilan des recettes ARCHIPEL et DIVONEO

	2018		2019		2020		2021		2022	
	ARCHIPEL	DIVONEO								
Nbre de jours d'ouverture	75	287	74	283	77	127	90	117	83	215
Recettes en €	72 953	288 171	64 214	273 493	39 576	132 602	46 417	113 514	74 535	209 676

Source : CRC, d'après les éléments fournis par la CA.

La réglementation⁴⁰ précise les conditions de création et de fonctionnement des régies et prévoit notamment que l'acte constitutif « doit indiquer le plus précisément possible l'objet de la régie, c'est-à-dire la nature des opérations qui seront réalisées par son intermédiaire ».

Compte tenu de l'activité économique importante et afin de faciliter l'encaissement des recettes, la CA a choisi de gérer les piscines en régie de recettes. La régie des piscines Divonéo et

⁴⁰ Décret n° 2005-1601 du 19 décembre 2005 relatif aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, repris dans l'instruction relative aux régies n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006.

Archipel a été créée le 28 février 2014 ; elle a pour objet de collecter les recettes des piscines, dont les droits d'entrées, et les ventes d'objets divers fixées par décision tarifaire. Les tarifs des entrées, affichés à l'entrée de chaque piscine, ont été dernièrement revus lors du conseil communautaire du 15 décembre 2022.

Les actes de constitution ou d'abrogation de création de la régie et de nomination des régisseurs font mention d'un visa du comptable public, soit sans précision de date, soit postérieur à la date de la constitution. Aucun avis préalable du comptable n'a été présenté, en contradiction avec les articles R. 1617-2 et 3 du CGCT, qui disposent que les régies des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont créées sur avis conforme du comptable public assignataire. En l'occurrence, le visa « vu pour acceptation » est la seule mention. La collectivité devra se mettre en conformité.

Une organisation à clarifier entre le régisseur titulaire et les mandataires suppléants

Un seul régisseur, le directeur des services des sports et de la vie associative, est désigné « titulaire », accompagné de mandataires suppléants et un à deux saisonniers dits mandataires suppléants temporaires. Aucune délégation de signature n'est prévue entre régisseurs.

Le mandataire suppléant a vocation à remplacer le régisseur dans ses fonctions en cas d'absence de ce dernier pour maladie, congé ou tout autre empêchement exceptionnel pour une durée ne pouvant excéder deux mois (article R. 1617-5-2-II du CGCT). Il est personnellement et pécuniairement responsable des opérations de la régie durant la période de remplacement du régisseur. Il peut percevoir une indemnité de responsabilité, dont le montant est précisé dans l'acte de nomination, pour les périodes où il est effectivement en activité, sans que le régisseur ne soit privé de la sienne. La collectivité ne suit pas ces différentes périodes, ce qui ne permet pas, en cas de problème, de distinguer la responsabilité personnelle et pécuniaire entre le titulaire et le mandataire suppléant. Par ailleurs, aucun procès-verbal de reconnaissance contradictoire, signé par le régisseur titulaire et le suppléant, n'est dressé afin de valoir remise de service.

S'agissant de la formation, bien que la chambre ait pu constater l'organisation de sessions, pour la gestion numéraire par la Banque Postale en 2021 ou plus récemment sur la réforme des responsabilités des gestionnaires publics en 2023, le régisseur se charge de former tout nouveau mandataire désigné. Aucun guide interne à destination des régisseurs n'a été communiqué à la chambre qui encourage les deux collectivités à constituer un tel outil.

Un suivi des encaissements correctement réalisé par le régisseur et son équipe

Une fiche procédure détaillant les opérations menées au sein de la régie est rédigée par le régisseur suppléant. Un référent est désigné au sein du service juridique et financier pour toutes questions qui sont remontées par le chef de service.

Les opérations d'encaissements font l'objet d'un suivi régulier par le régisseur et son équipe, par le croisement des données reportées sur tableur créé par le régisseur. Elles sont toutes pré comptabilisées dans le progiciel de suivi des recettes et, conformément à l'article R. 1617-16 du CGCT, le régisseur tient une comptabilité en partie double.

Depuis le 30 avril 2021, les régisseurs des collectivités locales déposent leur encaisse pour des montants supérieurs à cinquante euros et s'approvisionnent en pièces et billets pour leur fonds de caisse, non plus au centre des finances publiques mais en bureau de poste. Cette nouvelle disposition a complexifié le travail des agents, la régie piscine constatant mensuellement des

écarts, qui restent marginaux (de l'ordre de quelques centimes), mais qui alourdissent le travail de suivi du régisseur.

Un contrôle interne de la régie restant à mettre en œuvre et à formaliser par l'ordonnateur

Si les opérations d'encaissement font l'objet d'un contrôle régulier, le régisseur n'effectue aucun contrôle inopiné des caisses. Aucun document relatif à un contrôle administratif n'a été produit par les services. Seul le service financier s'assure de l'encaissement normal des produits, au vu des bordereaux des recettes encaissées.

Le seul contrôle établi, lors de l'arrêté de régie mensuel, ne donne pas lieu à la formalisation d'un compte rendu. Il s'assure de la concordance entre les pièces justificatives d'encaissement et le suivi.

À la suite du contrôle effectué en 2022 par le comptable sur la régie, et conformément aux préconisations, l'ancien ordonnateur a modifié, par décision n°25 du 2 février 2023, l'acte constitutif de la régie. Il a ainsi augmenté le montant de l'encaisse, en distinguant le montant numéraire du reste des recettes, et a mis à jour les nouveaux modes de paiement.

Dès lors, la chambre recommande aux deux collectivités de procéder à une vérification complète de leurs régies, ainsi qu'aux régularisations qui s'imposent, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT. À cet effet, un guide de procédure interne sur le fonctionnement et le contrôle des régies pourrait être utilement établi, en se reportant à l'instruction codificatrice *op. citée*, notamment à la fiche pratique « I.3 Le contrôle des régies par l'ordonnateur ».

6. Procéder, en liaison avec le comptable, à une vérification complète des régies et aux régularisations qui s'imposent, conformément aux dispositions de l'article R. 1617- 17 du CGCT (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). ***Non mise en œuvre.***

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que « ce contrôle est bien identifié dans les missions de la personne positionnée sur le contrôle interne ».

3.3. Un contrôle interne à renforcer

encadré 4 : définition du contrôle interne

Dans son guide⁴¹, la direction générale des finances publiques définit le contrôle interne comme « *l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par la direction d'une entité et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité* ». Ces mesures ont vocation à renforcer les trois leviers que sont l'organisation, la documentation et la traçabilité. Le contrôle interne comptable et financier (CICF) vise plus spécifiquement la maîtrise des risques liés à l'objectif de qualité comptable.

Le renforcement du contrôle interne doit permettre la réalisation de trois objectifs, pour lesquels trois orientations sont mises en œuvre : la fiabilité de l'information financière et patrimoniale – avec le contrôle interne financier ; le respect de la légalité et la conformité aux lois et règlements en vigueur – avec le contrôle interne légal ; la performance des actions, dans leur efficacité et efficience – avec le contrôle de gestion.

⁴¹ [Guide de renforcement du contrôle interne comptable et financier dans les collectivités locales](#), Mai 2019. [guide_de_renforcement_du_cicf_05_2019.pdf](#) ([collectivites-locales.gouv.fr](#)).

3.3.1. Une gestion patrimoniale perfectible : un suivi de l'inventaire physique et comptable à réaliser

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire, en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Ces deux documents doivent correspondre, afin de renforcer la fiabilité de l'information sur le patrimoine de la collectivité, ainsi que sur sa valorisation. Ils sont susceptibles de diverger si l'échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

La comparaison de l'état de l'actif du comptable avec l'inventaire de la collectivité met en évidence des écarts significatifs concernant la ville. L'inventaire fait état d'un patrimoine d'une valeur nette comptable de 108 M€, alors que l'état de l'actif du comptable public est de 160 M€, soit un écart de près de 52 M€.

Pour la CA, un écart de la valeur nette comptable de 0,2 M€ est relevé entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville confirme que « les écarts restent significatifs sur le budget général (hors budgets annexes) » en raison de « mises à disposition de biens non réalisées au niveau de l'actif comptable à hauteur de 7,4 M€ (gymnase de Cabessut, office de tourisme) (...), de biens valorisés lors de l'établissement de l'actif en 1997 mais non repris dans l'inventaire de la collectivité (œuvres d'art 15,2 M€, réseaux pour 3,9 M€ (électrification, eaux pluviales, éclairage public et fibre optique), ... »

Un référent est identifié au sein de la direction des finances pour la mise à jour de l'actif en partenariat avec la Trésorerie, toutefois, aucun inventaire physique n'est mené par les deux collectivités, en raison, selon l'ordonnateur, d'une surcharge de travail des services, ce que la chambre déplore.

Lorsque les immobilisations inscrites au compte 23 (immobilisations corporelles en cours) sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21) et être, ainsi, intégrées à l'actif patrimonial, permettant leur amortissement. Or, la chambre constate que le compte 231 de la commune de Cahors présente un solde de 13,9 M€ au 31/12/2022, dont 2,94 M€ correspondent à des travaux finis, qui auraient dû basculer selon les dires des services dès la remise du décompte général et définitif⁴². La chambre rappelle la nécessité de veiller à intégrer régulièrement les immobilisations en cours sur les comptes d'imputation définitifs dès lors que les travaux sont terminés. Les services de la collectivité sont conscients de ces retards de retraitement, accentués par le manque de moyens internes, ainsi que la réorganisation des services au sein du service de gestion comptable (SGC), empêchant la réalisation d'un travail de fond sur le patrimoine des deux collectivités.

En revanche, conformément à la recommandation de la chambre lors du précédent contrôle, la commune procède bien à l'affectation au compte 2132 « immeuble de rapport » des immeubles de rapport qui lui génèrent un revenu et pratique ainsi l'amortissement obligatoire.

La chambre recommande aux deux collectivités de poursuivre le travail mené de concert avec les services comptables, afin d'aboutir à une situation patrimoniale fiable et stabilisée, s'appuyant sur l'instruction de 2015⁴³.

⁴² Document qui vient clore juridiquement et financièrement un marché à la fin du chantier.

⁴³ Instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4.

7. Tenir un inventaire physique et comptable, actualisé, exhaustif et cohérent avec l'état de l'actif du comptable public (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). **Non mise en œuvre.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune et la CA indiquent avoir pris acte de cette recommandation qui doit être réalisée en étroite collaboration avec le comptable public.

3.3.2. La nécessité de renforcer le contrôle interne

Comme évoqué *supra*, la commune de Cahors et la CA ne pratiquent pas de contrôle interne sur les régies et se reposent sur celui exercé par le comptable public. Elles ne disposent pas non plus, à ce jour, d'un dispositif général de contrôle interne.

Un premier diagnostic sur l'état du contrôle interne a été mis en œuvre en 2020. Des difficultés à stabiliser une équipe, en perpétuelle recomposition et en sous-effectif chronique ont été mises en évidence. Une nouvelle organisation a progressivement été déployée afin de renforcer le contrôle de la direction des finances et son pilotage. L'identification de référents comptables (par service, sur les satellites) ainsi que la mise en place de procédures comptables, tant en interne que dans les services, a permis de mieux suivre et sécuriser la chaîne budgétaire et comptable.

Les nouveaux enjeux auxquels sont confrontées les collectivités incitent à renforcer encore les moyens de suivi et de contrôle. Ainsi, le passage à la nouvelle nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2024 implique un renforcement de la comptabilité analytique. Par ailleurs, et comme évoqué *supra*, les situations financières tendues des deux collectivités incitent à un suivi budgétaire plus fin et régulier, intégrant un volet prospectif ainsi qu'un raisonnement intégrant le coût complet des missions et services.

À ce titre, une fiche de poste a été émise à l'été 2023 pour renforcer les missions d'audit interne. L'objectif est de pouvoir élaborer la carte des risques de l'entité et planifier les audits à réaliser en conséquence.

Il s'agit là d'une première étape indispensable dans l'identification et la qualification des zones de risques de la structure. Elle devra, par la suite, être accompagnée d'un suivi régulier et d'une montée en compétences de la direction des finances ainsi que des services. Pour être pleinement effectives et acceptées, cette prise de conscience et cette professionnalisation devront être engagées par la direction générale, et présentées aux instances des élus, au titre des priorités d'organisation de la collectivité.

Dans cette perspective, la chambre recommande à la CA et la commune de :

8. Renforcer le contrôle interne pour les services présentant les risques les plus importants dans un premier temps (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). **Mise en œuvre partielle.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs prennent « acte de la recommandation dont l'enjeu avait bien été identifié » et précisent qu'une personne est positionnée sur ces missions depuis mi-février 2024.

3.3.3. Disposer d'un contrôle de gestion pleinement effectif pour mesurer le coût et la qualité du service rendu

encadré 5 : définition et principes du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion peut porter sur les différents services internes de la collectivité ou s'adresser aux partenaires externes de la collectivité (les « satellites ») – qui peuvent être des établissements publics, des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des associations subventionnées, le contrôle pouvant être exercé, par exemple, dans le cadre d'une délégation de service public. Il se fonde sur trois critères principaux : le coût, l'efficience et l'efficacité, permettant de mesurer la performance du service contrôlé.

Le contrôle de gestion a pour but d'optimiser les dépenses et les recettes des collectivités. Cette pratique vise tout d'abord à répondre à certaines inefficiences dans la gestion des collectivités. Ainsi, le fait de fixer des objectifs précis et chiffrés permet d'identifier les points d'amélioration possible. Il facilite aussi le suivi budgétaire.

La première étape du contrôle consiste donc à fixer des objectifs ou indicateurs. Il s'agit par exemple du nombre de bénéficiaires d'une politique publique, des délais de mise en œuvre, d'éventuels critères de qualité et d'objectifs budgétaires. Le contrôleur mesure ensuite la différence entre les objectifs et le résultat réel. Enfin, il propose des pistes d'amélioration. Le contrôle de gestion nécessite donc la participation active des services.

Au cas d'espèce, les deux collectivités ont, dès 2021, adapté l'organisation au sein de la direction financière et recruté une personne expérimentée pour mettre en œuvre une fonction de « conseil en gestion et optimisation ». Les principales missions portent sur la production de données, d'indicateurs d'activité et d'analyses de coûts, de tableaux de bord, ainsi que la mise en place de systèmes de pilotage interne ; l'animation d'un dialogue de gestion et de démarches de performance et d'optimisation en lien avec l'ensemble des services concernés ; ainsi qu'une fonction de sensibilisation aux enjeux du contrôle de gestion et au développement des compétences des équipes en la matière. Ainsi, cette mission vise à impulser et coordonner une nouvelle stratégie tarifaire pour les services municipaux et communautaires ; plus largement, à contribuer à la modernisation de l'action publique – notamment en lien avec la fonction d'évaluation des politiques publiques.

Toutefois, la chambre note que cette mission, ambitieuse et à initier totalement, tant sur les services de la ville et de la CA, que sur les structures satellites, a été couplée avec d'autres fonctions chronophages, portant notamment sur l'optimisation de la fiscalité directe des collectivités et sur la recherche de financements, afin d'optimiser les subventions de fonctionnement, la structuration des dossiers des appels à manifestation d'intérêt, etc.

Les premiers travaux ont porté sur l'établissement d'un diagnostic sur la tarification des services ayant les restes à charge les plus importants, en évaluant leur coût complet, afin de recenser et proposer des pistes alternatives. Un travail d'analyse a été mené en 2022 et 2023 sur les piscines et l'unité de production culinaire.

La chambre note l'intérêt d'un tel travail, qui permet aux services et à la direction, d'analyser les coûts, de mener un exercice de projection à cinq ans, de définir des hypothèses et de hiérarchiser les priorités. Toutefois, le fait de ne pas disposer d'une vision complète des coûts, intégrant les bâtiments et les charges de personnel, constitue un biais d'analyse qui doit être corrigé.

Elle remarque également que la collectivité avait annoncé qu'un bilan serait réalisé dans le cadre de déploiement de la mission, afin « de déterminer si le volume d'activités est en adéquation aux moyens humains identifiés ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité a confirmé que « *ce bilan n'a pas pu être réalisé faute de temps* ». La chambre l'invite à réaliser ce travail interne et à ajuster les moyens pour se doter d'un contrôle de gestion pleinement effectif, rendu nécessaire au regard des contraintes financières et de l'ampleur des services gérés en interne, tant au sein des collectivités que de leurs satellites.

Dès lors, la chambre encourage les deux collectivités à :

9. Mettre en œuvre un contrôle de gestion pleinement effectif permettant d'appréhender le coût complet des services, notamment ceux réalisés en gestion interne (*commune de Cahors et CA du Grand Cahors*). ***Mise en œuvre partielle.***

En réponse aux observations provisoires de la chambre, « la commune et la CA prennent acte de la recommandation et vont analyser dans quelle mesure doit être envisagé un nouvel ajustement de cette organisation. » Elles précisent que « la démarche mise en œuvre sur les revues de niveaux de services publics pour la préparation budgétaire 2024 permet d'orienter les deux collectivités dans une trajectoire de pilotage accru et de contrôle amélioré ». La chambre leur rappelle qu'un tel contrôle est indispensable afin de mesurer la performance du service rendu aux usagers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le recours à une gestion interne des services publics a des conséquences sur l'organisation des collectivités et implique le respect de certaines obligations juridiques, comptables et financières.

Une gestion interne efficace des services publics locaux suppose une expertise suffisante pour l'exercice et le contrôle de l'activité. Ainsi, le volet des ressources humaines constitue un des points fondamentaux, qui devra être suivi sur la durée, tant en termes d'évolution de carrière, que de formation. Les conséquences de la rigidité des dépenses de personnel sur le budget des collectivités devront également être prises en compte. La mutualisation des services de la commune et de l'agglomération permet à ces deux collectivités de s'appuyer sur un personnel nombreux et spécialisé, qui facilite la gestion interne des services publics locaux. Pour autant, la gestion de ces services doit gagner en rigueur, les collectivités devant assumer l'ensemble des conséquences emportées par cette internalisation des services locaux.

Par ailleurs, la gestion interne suppose la constitution de régies, ce qui implique certaines obligations réglementaires. Au cas d'espèce, et malgré une certaine rationalisation, le nombre de régies reste élevé, ce qui peut interroger sur leur activité et la capacité des deux collectivités à en assurer le suivi. Par ailleurs, les régies présentant les enjeux financiers les plus importants - les piscines pour la CA et le stationnement pour la ville - ne font pas l'objet des contrôles obligatoires qui s'imposent à l'ordonnateur. Cette situation doit être corrigée au plus tôt, car elle constitue une zone de risques relativement importante.

Ainsi, un contrôle interne complet est indispensable et doit intégrer, outre le suivi et le contrôle des régies, trois composantes essentielles : d'une part, une connaissance précise et actualisée du patrimoine de la structure ; d'autre part, une identification des risques ainsi que la mise en œuvre de procédures et d'une professionnalisation partagée des agents en charge de leur

suivi. Enfin, et dans un contexte de situation financière fragile pour les deux collectivités, l'exercice des services publics locaux doit nécessairement s'accompagner d'un contrôle de gestion performant.

La chambre invite ainsi les collectivités à engager une réflexion sur l'« *hyper-mutualisation* » des services administratif et financier, en charge, à effectifs constants, des portages budgétaire, financier, comptable et technique d'une demi-douzaine de structures publiques autres que la commune et la CA. Cette organisation, si elle peut générer des rentrées de recettes complémentaires, peut, en contrepartie, avoir pour effet de ne pas exercer une gestion pleine et entière sur les activités les plus significatives de leurs collectivités de rattachement, à savoir le pilotage financier avec un volet prospectif, le contrôle interne – notamment celui des régies à enjeu, ou le développement effectif d'un contrôle de gestion permettant de connaître le coût complet des services.

ANNEXES

annexe 1 : définition des modes de gestion.....	53
annexe 2 : régies des collectivités	55

annexe 1 : définition des modes de gestion

tableau 16 : les modes de gestion intégrée des services publics locaux

La régie directe ou régie simple	La régie autonome	La régie personnalisée	La quasi-régie OU « in house »
<p>Mode de gestion le plus intégré : la collectivité gère le service public au sein de ses propres services, sous l'autorité directe de ses organes, par ses agents et en le finançant sur son budget principal. C'est le mode de gestion imposé pour tous les services publics non déléguables : état-civil, élections, etc.</p> <p>Il est privilégié pour la gestion des services publics administratifs (SPA).</p>	<p>Mode de gestion qui permet d'isoler, au sein des services de la collectivité, une activité particulière, en lui donnant une certaine autonomie de gestion, sans pour autant créer une personne morale distincte.</p> <p>La régie autonome est dotée d'un budget propre, qui est annexé au budget de la collectivité et qui est approuvé par l'assemblée délibérante.</p> <p>Elle est administrée, sous l'autorité de l'exécutif et de l'assemblée délibérante, par un conseil d'exploitation et son président, ainsi que par un directeur.</p>	<p>Elle implique la création d'une personne morale distincte de la collectivité, à savoir un établissement public.</p> <p>Elle est administrée par un conseil d'administration et son président, ainsi que par un directeur.</p> <p>Elle décide de son propre budget, voté par son conseil d'administration.</p>	<p>Service public géré par une personne morale, distincte formellement de la collectivité, mais sur laquelle celle-ci exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle.</p> <p>La collectivité pourra, par contrat, lui confier la gestion d'un service public, sans obligation de mise en concurrence préalable.</p> <p>Le co-contractant peut être un établissement public, une société publique locale (SPL) ou une société publique locale d'aménagement (SPLA). Il doit appliquer, pour ses propres achats, les règles de l'achat public.</p>

Source : CRC.

tableau 17 : les modes de gestion externalisés des services publics

Le marché public de service	Le contrat de partenariat	La délégation de service public	La reconnaissance d'un service public exercé par une personne privée
<p>Contrat par lequel une personne publique confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un prestataire public ou privé, dont une partie substantielle de la rémunération est directement payée par la collectivité.</p> <p>Le contrat doit être passé en respectant les règles du code de la commande publique.</p> <p>On classe dans cette catégorie la gérance, qui se présente comme un contrat par lequel le co-contractant assure le fonctionnement du service pour le compte de la collectivité et sous son contrôle, en étant rémunéré forfaitairement, sans transfert d'un risque d'exploitation.</p>	<p>Contrat intermédiaire entre le marché public et la délégation de service public.</p> <p>Par ce contrat, une collectivité territoriale confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement.</p> <p>La rémunération du co-contractant, liée à des objectifs de performance, fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat.</p>	<p>Contrat par lequel une personne publique confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.</p> <p>Le contrat doit faire peser sur le co-contractant de la personne publique une part significative du risque d'exploitation.</p> <p>On distingue quatre catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La concession (contrat dans lequel le co-contractant prend en charge, outre la gestion du service public, la réalisation des investissements nécessaires au service, qu'il amortit sur la durée d'exploitation prévue au contrat. Il est rémunéré par les usagers) ; - L'affermage (contrat dans lequel le co-contractant se voit remettre par la collectivité les biens et équipements nécessaires à l'exploitation du service, qu'il doit maintenir en bon état d'entretien. N'ayant pas d'investissement à amortir, son contrat est en général plus court que celui d'une concession. Il est rémunéré par les usagers et peut avoir à verser à la collectivité une redevance, en contrepartie des équipements remis) ; - La régie intéressée (contrat dans lequel le co-contractant assure le fonctionnement du service pour le compte de la collectivité et sous son contrôle. Il est rémunéré non par les usagers, mais par la collectivité, en fonction de critères d'intéressement assurant un réel transfert du risque d'exploitation) ; - enfin, d'autres montages contractuels peuvent être définis, qui seront qualifiés de délégation de service public et devront en respecter les procédures de passation et d'exécution, dès lors qu'ils en réuniront les critères. 	<p>Cas d'une activité exercée par une personne privée sous sa seule responsabilité, qui peut se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public précédant à sa dévolution.</p> <p>En raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt, la personne publique exerce un droit de regard sur l'organisation et, le cas échéant, accorde des financements.</p>

Source : CRC.

annexe 2 : régies des collectivités

tableau 18 : liste des régies rattachées au BP de la ville de Cahors

Libellé régie	Nature régie	Objet régie
Musée Henri Martin	Mixte	Frais repas hébergement – déplacements divers
Espace social et citoyen Terre Rouge	Recettes	Location participation aux activités
Musée de Cabazat	Recettes	Vente catalogues cartes postales
Espace social du vieux Cahors	Recettes	Location diverses participations aux activités
Maison du patrimoine	Recettes	Prestations éditions
Cimetières	Recettes	Vente de concessions – redevances communales
Jeunesse le dock	Mixte	Ateliers jeunesse
Espace social et citoyen Croix de Fer	Avances	Frais divers d'animation et camps de vacances
Toilettes automatique publiques	Recettes	Règlements suite utilisation toilettes
Droits de place	Recettes	Droits de place
Espace social et citoyen Croix de Fer	Recettes	Location diverses participations aux activités
Prévention spécialisée	Avances	sorties
Administration générale de ville	Avances	Paielement fournitures de fonctionnement
Maison des associations	Recettes	location de salles tarif secrétariat
Espace social et citoyen Ste Valérie	Recettes	Location diverses participations aux activités
Espace social et citoyen Ste Valérie	Avances	Frais divers à l'occasion de camps de vacances
Espace social et citoyen Terre Rouge	Avances	Frais divers camps de vacances
Stationnement payant horodateurs	Mixte	Droits de stationnement Horodateurs
Locations de salles	Recettes	Location de salles + matériels + prestation technicien
Repas des aînés	Recettes	Participation repas des aînés
Avance patrimoine	Avances	Petits achats
Théâtre recettes des spectacles	Recettes	Billetterie spectacles dans divers lieux
Cabinet du maire	Avances	Frais liés à l'activité di Maire
Affaires culturelles	Avances	Cachets son et lumières
Marche couvert	Recettes	Droits d'occupation du marché couvert
Espace social du vieux Cahors	Avances	Frais divers à l'occasion de d'animation ou de camps

Source : Tableau produit par le SGC de Cahors.

tableau 19 : liste des régies rattachées au budget principal de la CA

Libellé régie	Nature régie	Objet régie
Piscines DIVONEO & ARCHIPEL	Recettes	Entrée piscines ventes divers objets
communication	Avances	Divers achats
Auditorium conservatoire saison	Mixte	Location manifestations concerts
Taxe des séjours CCGC	Recettes	Taxe de séjour
Médiathèque	Mixte	Inscriptions, ventes diverses, billets manifestation
Parc des expositions	Recettes	Location du parc des expositions
Administration générale CAGC	Avances	Divers achats
Espace Congrès	Recettes	Location salles espace congrès Clément Marot
Lots of Saveurs	Recettes	Ventes diverses (repas +objets)
Aires accueil des gens du voyage	Mixte	Remboursement frais de séjour.

Source : SGC de Cahors

tableau 20 : évolution du nombre de régies – commune de Cahors

	2018	2019	2020	2021	2022
Régies recettes	24	23	23	20	17
Régies avances	10	11	10	10	9
Régies mixtes	0	0	0	2	2
Total régies ville	34	34	33	32	28

Source : CRC, à partir des données transmises par les services financiers de la ville.

tableau 21 : évolution du nombre de régies – CA

	2018	2019	2020	2021	2022
Régies recettes	15	13	13	9	9
Régies avances	4	4	4	3	3
Régies mixtes	1	1	1	2	2
Total régies CA	20	18	18	14	14

Source : CRC, à partir des données transmises par les services financiers de la CA

tableau 22 : évolution des montants d'encaissements des régies, tout budget confondu (BP+BA)

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Commune de Cahors	2 242 236	2 155 413	1 617 162	1 998 703	2 403 829
CA	726 643	735 444	486 345	462 164	703 418

Source : CRC, d'après la balance générale – ANAFI.

GLOSSAIRE

ANAFI	Analyse financière – logiciel des juridictions financières
ANTAI	Agence nationale de traitement automatisé des infractions
AOM	Autorité organisatrice des mobilités
AP	Autorisations de paiement
ASVP	Agent de surveillance de voie publique
AVIP	Accueil à vocation d'insertion professionnelle
BA	Budget annexe
BP	Budget principal
CA	Communauté d'agglomération
CAF	Capacité d'autofinancement (brute et/ou nette)
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCP	Code de la commande publique
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CICF	Contrôle interne comptable et financier
COG	Convention d'objectif et de gestion
CP	Crédits de paiement
CRC	Chambre régionale des comptes
CTG	Convention territoriale globale
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DSP	Délégation de service public
EAJE	Établissement d'accueil de jeune enfant
EJE	Éducateur de jeunes enfants
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps-plein
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FIJ	Formation inter-juridiction
FIPULO	Finances publiques locales
FPIC	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPS	Forfait post-stationnement
GPSO	Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest
GVT	Glissement vieillesse technicité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAPA	Marché à procédure adaptée
MAPTAM	loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
M€	Millions d'euros
POLT	Paris Orléans Limoges Toulouse
QPV	Quartier prioritaire de la ville
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
SDET	Schéma de développement économique et touristique
SEM	Société d'économie mixte
SGC	Service de gestion comptable
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SPA	Service public administratif
SPANC	Service public d'assainissement non collectif

SPIC	Service public industriel et commercial
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TURP	Transports urbains et régionaux de personnes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VAM	Variation annuelle moyenne

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse commune du 14 mai 2024 de Messieurs Jean-Luc MARX, Maire de Cahors, Président de la Communauté d'agglomération Grand Cahors et Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, ancien maire de Cahors et ex-président de la Communauté d'agglomération Grand Cahors

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

X @crococcitanie