



## Le Président

lettre recommandée avec A.R.

Lé 14 NOV. 2018

Réf. : GR/18/2100

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Cahors.

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

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

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

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

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel est jointe la réponse reçue, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : [occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr](mailto:occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr).

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

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

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

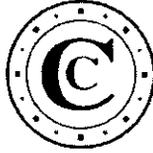
Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes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

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



André REZZIARDI

Monsieur Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE  
Président de la communauté d'agglomération du Grand Cahors  
Hôtel administratif  
BP 80281  
46005 CAHORS CEDEX 9



RAPPORT DE CONTRÔLE ANNUEL D'ORDRE  
DE LA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU  
GRAND CAHORS  
(107)

Exercices 2012 et suivants

Rapport d'observations définitives n° GR/18/2100 du 14 NOV. 2018

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>1. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND CAHORS ET DE CAHORS</b>	<b>9</b>
1.1. Cahors : une aire urbaine autonome, structurant un bassin de vie rural .....	9
1.1.1. La situation géographique : entre enclavement et autonomie.....	9
1.1.2. Une agglomération, cœur d'un territoire rural marqué par des disparités ...	10
1.1.3. La démographie de la ville et de son agglomération : une perte d'attractivité .....	13
1.1.4. Une activité économique reposant sur l'attractivité résidentielle .....	17
1.2. Enjeux de développement du territoire.....	20
1.2.1. Des enjeux démographiques .....	20
1.2.2. Des enjeux économiques.....	21
1.3. La stratégie de développement suivie.....	21
1.3.1. Un développement principalement axé sur le cadre de vie.....	21
1.3.2. Les projets de développement économique tournés vers l'économie productive et ses périphériques.....	23
<b>2. FIABILITÉ DES COMPTES.....</b>	<b>26</b>
2.1. Les décisions budgétaires .....	27
2.1.1. Les documents budgétaires.....	27
2.1.2. La réalisation des prévisions budgétaires et le taux de réalisation des prévisions budgétaires.....	28
2.2. L'examen de la fiabilité du bilan : La gestion des immobilisations .....	29
2.2.1. Un inventaire perfectible.....	29
2.2.2. Des immobilisations mises à disposition non imputées correctement.....	30
<b>3. ANALYSE FINANCIÈRE .....</b>	<b>30</b>
3.1. Périmètre de l'analyse financière.....	30
3.1.1. La prépondérance du budget principal.....	30
3.1.2. Le budget annexe des ordures ménagères et la TEOM.....	31
3.2. Les performances financières annuelles .....	32
3.2.1. Le niveau de l'autofinancement.....	32
3.2.2. L'effort d'équipement et son financement.....	43
3.2.3. La situation bilancielle.....	45
3.2.4. La dette de la communauté d'agglomération du Grand Cahors .....	47
<b>4. LA STRATÉGIE FINANCIÈRE ET FISCALE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION .....</b>	<b>49</b>
4.1. Une solidarité intercommunale à définir .....	49
4.1.1. Une fiscalité reversée n'estompant pas les inégalités fiscales du territoire. ....	49



4.1.2. Un pacte fiscal et financier pour 2018 liant une situation marquée par des disparités ..... 51

4.2. Une stratégie fiscale à parfaire..... 52

4.2.1. Un coefficient d'intégration fiscale en progression ..... 52

4.2.2. Un coefficient d'intégration fiscale (CIF), inférieur au seuil des 0,5 ..... 53

**5. LES RESSOURCES HUMAINES..... 53**

5.1. La mutualisation de services..... 53

5.1.1. Une mutualisation organisationnelle avancée mais complexe dans son suivi..... 53

5.1.2. Une mutualisation n'ayant pas permis de réduire les coûts de personnel.... 54

5.2. La présence au travail ..... 56

5.2.1. Un temps de travail inférieur au seuil des 1 607 heures ..... 56

5.2.2. Les heures supplémentaires ..... 58

5.3. L'absentéisme ..... 58

5.3.1. Un taux d'absentéisme en forte progression..... 58

5.3.2. La lutte contre l'absentéisme : un pacte de solidarité à redéfinir ..... 60

**ANNEXES..... 62**

**GLOSSAIRE..... 69**

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté du Grand Cahors (CAGC) pour les exercices 2012 et suivants.

Le contrôle porte sur la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la stratégie financière et fiscale, et enfin, sur sa stratégie de développement y compris celle de sa ville-centre.

La communauté d'agglomération de Cahors, constitue le pôle urbain d'un département rural, le Lot. Son relatif éloignement par rapport à Toulouse rend difficile un développement en tant que pôle secondaire de la métropole toulousaine.

Ce bassin de vie, *hinterland* de son environnement rural, a basé son modèle de développement sur l'économie présentielle. L'économie productive est sous représentée. Ce modèle a besoin d'attirer régulièrement de nouvelles populations pour soutenir l'économie locale. Pour ce faire, la commune et la communauté d'agglomération s'appuient sur l'emploi public, et sur une offre variée de loisirs et de services. Cette offre de loisirs impose un investissement lourd et régulier.

La communauté d'agglomération conduit aussi des projets d'investissement dans le secteur économique visant à favoriser l'implantation de nouvelles entreprises, et l'arrivée de nouveaux habitants. Ces investissements, s'inscrivent dans une démarche globale d'aménagement du territoire. Ils sont coûteux et visent un public restreint. En matière d'enseignement supérieur, à titre d'exemple, les investissements nécessaires à la création d'un pôle universitaire s'élèvent à 7,5 M€ pour un nombre d'étudiants supplémentaires réduit (+ 392 étudiants). De nombreux investissements sont conduits par des satellites, auxquels participent outre la CAGC, et la commune de Cahors, la région. N'ayant pas souscrit à un élargissement de son périmètre lors de la définition du schéma de coopération intercommunale, la CAGC s'appuie sur un bassin de vie de seulement 40 000 habitants.

Sa situation financière se caractérise par une dégradation de sa capacité d'épargne nette en fin de période sous revue. L'analyse consolidée du budget principal et du budget annexe des ordures ménagères met en évidence une progression annuelle moyenne des charges supérieure à celles des produits. Cet effet de ciseaux est marqué en 2016 et perdure en 2017. La CAGC peut difficilement soutenir les efforts financiers nécessaires à son développement. Il importe de trouver des marges de manœuvre pouvant passer par la mise en place d'une plus forte solidarité territoriale, par une meilleure maîtrise des charges de gestion, des subventions et contingents versés aux satellites, et par la poursuite des renégociations des emprunts. En tout état de cause, la CAGC doit définir une politique d'investissement compatible avec ses capacités financières, ce qui ne lui permet plus d'avoir un rôle moteur dans le financement des investissements structurants du territoire.

Dans ce contexte, il devient indispensable pour l'EPCI de définir une stratégie fiscale et financière estompant les inégalités fiscales du territoire. Le pacte fiscal et financier adopté fin 2017, dresse un bilan des inégalités mais ne propose pas de mécanismes correcteurs.

Sur la période 2012-2016, l'EPCI a pris en charge de nouvelles compétences et a poursuivi la mutualisation des effectifs avec la ville de Cahors. De 2012 à 2016, le poids réel de ses charges de personnel n'a pas baissé, même si depuis 2014 leur croissance n'a été que de 1,2 %.

L'EPCI doit reconsidérer le temps de travail de ses agents actuellement inférieur à la durée légale de 1 607 heures.

## RECOMMANDATIONS

1. Élaborer annuellement un rapport d'activité et le diffuser aux communes membres. *Non mise en œuvre.*
2. Établir un règlement de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP). *Non mise en œuvre.*
3. Améliorer le suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement, par une meilleure évaluation des dépenses d'investissement annuelles. *Non mise en œuvre.*
4. Évaluer les besoins du service des ordures ménagères, afin de permettre un financement du service. *Non mise en œuvre.*
5. Poursuivre les négociations avec les partenaires financiers, afin de diminuer la charge de la dette. *Non mise en œuvre.*
6. Compléter le constat du pacte fiscal et financier, par un dispositif permettant de réduire les disparités du territoire. *Non mise en œuvre.*
7. Modifier le temps de travail effectif du personnel intercommunal, pour le porter à 1 607 heures annuelles. *Non mise en œuvre.*
8. Redéfinir le pacte de solidarité pour lutter efficacement contre l'absentéisme. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

## INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Cahors a été ouvert le 2 juin 2017 par lettre du président de section adressée à M. Jean-Marc Vayssouze-Faure, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 21 décembre 2017.

Lors de sa séance du 30 janvier 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Marc Vayssouze-Faure. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné la réponse reçue le 5 juin 2018, la chambre, dans sa séance du 28 août 2018, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

# 1. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND CAHORS ET DE CAHORS

## 1.1. Cahors : une aire urbaine autonome, structurant un bassin de vie rural

### 1.1.1. La situation géographique : entre enclavement et autonomie

#### 1.1.1.1 Un désenclavement progressif mais encore insuffisant

La commune de Cahors est trop éloignée de la métropole toulousaine pour se transformer en ville résidentielle, malgré les investissements autoroutiers importants consentis.

Par la route, la ville de Cahors est à 1h20 de Toulouse (à 114 km au nord) et à 5h30 de Paris (577 km). Par le train, Toulouse est accessible dans un temps variant de 1h00 à 1h30 (environ 9 trains par jour transitent par Cahors en semaine), et Paris est desservi en 5h30.

L'autoroute A20 et la mise en service des sections Cahors/nord et Cahors/sud en 2003 ont atténué l'enclavement de la ville. L'échangeur reste malgré tout à une quinzaine de kilomètres de Cahors centre, et ne constitue pas un véritable accès direct. La ville, malgré cette desserte autoroutière, ne se situe pas à la croisée d'axes nord-sud ou est-ouest importants.

Des travaux routiers ont été engagés pour faciliter les déplacements. Deux giratoires ont été construits à proximité de la zone d'activités de Cahors sud en 2016 (1,8 M€) et entre Cahors et Pradines (900 000 € à la charge du département, avec une participation du Grand Cahors de 275 000 €).

Malgré tout, le temps de trajet en direction de la métropole toulousaine reste supérieur au seuil de référence moyen pour les trajets quotidiens (environ 30 minutes). Ainsi, la durée mais aussi le coût des trajets, estimé à 17 € le trajet simple<sup>1</sup>, limitent les possibilités de déplacements domicile-travail vers la métropole toulousaine<sup>2</sup>.

Cet éloignement exclut actuellement la possibilité pour l'aire urbaine cadurcienne d'un développement en tant que pôle secondaire de la métropole.

Cahors est avant tout une ville préfecture vers laquelle convergent les communes rurales du département. Elle constitue un pôle urbain autonome au sein de son environnement rural.

#### 1.1.1.2 Le phénomène d'inondation, une composante restrictive d'aménagement associée à des contraintes topographiques fortes

Confrontée à plusieurs obstacles naturels et à un relief extrêmement accentué, la ville est limitée dans son expansion géographique. Si le développement de la ville-centre est contraint, il reste possible sur le territoire rural des autres communes de l'agglomération. La topographie du site a imposé une extension périphérique essentiellement sur un axe nord/sud, se traduisant par un étalement urbain au-delà des limites communales.

<sup>1</sup> Estimation site Michelin.

<sup>2</sup> En 2013, en région Occitanie, la moitié des « navetteurs » effectue 15 kilomètres pour se rendre à leur travail et un temps de trajet de 25 minutes. Ils sont 1,53 % à effectuer des trajets supérieurs à 100 km (Insee).

Toutefois, cet étalement urbain est limité par le risque d'inondation. Ainsi, la zone commerciale sud de Cahors s'est développée dans la vallée du Bartassec, ce qui représente une menace car ce ruisseau est reconnu pour ses crues dévastatrices, notamment en 1996 et en 2010. Le plan de prévention des risques inondation (PPRI), arrêté par l'État en janvier 2004 sur le bassin de Cahors, contraint fortement le développement de ce secteur.

L'État a prescrit une révision partielle du PPRI du bassin de Cahors sur les communes de Cahors, Labastide-Marnhac et le Montat par arrêté préfectoral du 30 décembre 2014. Par ailleurs, Cahors et 13 autres communes ont été reconnues comme « territoire à risque important d'inondation » (TRI), ce qui a engagé l'ensemble des pouvoirs publics concernés territorialement dans la définition d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI), reprise dans l'arrêté préfectoral du 5 janvier 2017. À ce titre, la ville de Cahors et la communauté d'agglomération du Grand Cahors (CAGC) sont engagées dans la prévention du risque inondation. Cette dernière a estimé le montant des travaux à financer, pour sécuriser la zone de l'entrée sud de Cahors et permettre sa réhabilitation commerciale, à 12 M€.

Le développement du territoire oblige donc à s'interroger sur la prise en charge de ces importants travaux, qui, selon l'ordonnateur, devraient faire l'objet de subventionnements en raison du classement de ces zones en TRI.

Parallèlement au phénomène d'urbanisation périphérique, la ville s'est engagée dans la reconstruction du tissu urbain existant, rencontrant la stratégie du gouvernement dite « action cœur de ville ».

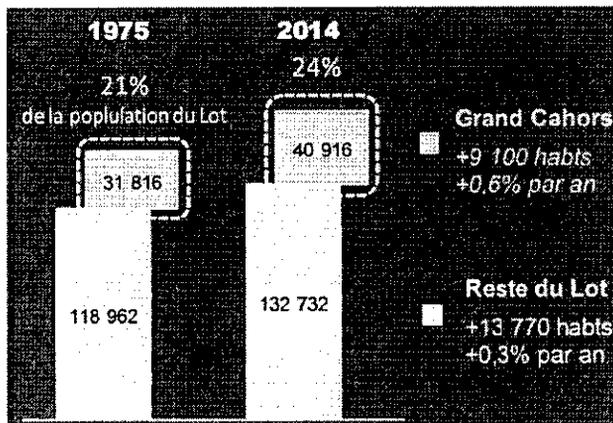
### **1.1.2. Une agglomération, cœur d'un territoire rural marqué par des disparités**

#### **1.1.2.1 Un territoire essentiellement rural, marqué par une faible densité et par des disparités financières**

La communauté d'agglomération constitue un territoire très rural placé au sud du Massif central et au nord de la région Occitanie. Elle regroupe près de 40 000 habitants en 2014 (à périmètre constant).

Son rôle moteur au sein du département du Lot s'est confirmé : en 1975, le territoire de la communauté d'agglomération accueillait 21 % des lotois, en 2014, il accueille 24 % de la population départementale. La population diminue au nord du département et se regroupe autour de Cahors et le long de l'autoroute reliant Toulouse à Paris.

figure 1



Source : Insee

Le territoire de l'agglomération du Grand Cahors est composé d'une ville-centre, Cahors, ville préfecture regroupant la moitié de la population (19 630 habitants en 2014), d'une commune (Pradines) comptant 3 433 habitants en 2014, de 4 communes (Arcambal, Labastide-Marnhac, Le Montat, Mercuès) de plus de 1 000 habitants, et de 30 communes de moins de 1 000 habitants.

Les nombreuses communes rurales de la communauté d'agglomération, ayant un faible poids démographique (moins de 500 habitants), recouvrent 42 % de la superficie du territoire. Ces faibles densités pourraient constituer un atout dans le développement de la communauté d'agglomération, dès lors que le développement de la ville-centre est topographiquement contraint. La communauté d'agglomération n'est confrontée à aucune problématique foncière de par la faible densité des territoires ruraux environnants, sous réserve du respect par ces territoires des servitudes et contraintes foncières.

Ce territoire rural est marqué, potentiellement de surcroît, par d'importants déséquilibres financiers. Alors que la commune-centre et la communauté d'agglomération perçoivent 77 % des produits de fonctionnement du territoire et assument 78 % des charges de fonctionnement, elles ne concentrent que 51 % de la capacité de financement nette de ce même territoire. La répartition de la dette est assumée à 81 % par Cahors et la CAGC.

figure 2 : Carte de la communauté d'agglomération du Grand Cahors



Source : site du Grand Cahors août 2018

tableau 1

Libellé budget	Population	Produits de fonctionnement	Charges de fonctionnement	Capacité d'autofinancement nette	Encours de dette
CA du Grand Cahors	42 781	23 765 867,78	22 168 269,81	380 924,28	24 807 505,41
Cahors	20 764	23 295 637,06	20 119 738,84	555 967,49	34 165 598,06
Autres communes	22 017	14 444 546,38	12 071 742,99	884 076,88	13 861 415,74
TOTAL		61 506 051,22	54 359 751,64	1 820 968,65	72 834 519,21
% ensemble (CA+ ville centre) dans le total		77%	78%	51%	81%

Le refus d'extension de son périmètre aux 23 communes-membres de la communauté de communes du Pays de Lalbenque-Limogne implique la poursuite du développement, avec les seules ressources de ce territoire de 40 000 habitants. Ce territoire rural, éloigné de la métropole et ne bénéficiant pas de retombées économiques importantes liées à son expansion, doit assumer seul le poids financier de son développement. Ce choix, s'il contraint l'avancée des projets, comme le reconnaît l'ordonnateur, était fondé sur la volonté de limiter le périmètre de la communauté d'agglomération au bassin de vie.

#### 1.1.2.2 Une zone aux infrastructures numériques insatisfaisantes

Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique, dans sa version 2014, dresse un diagnostic de la couverture en haut débit du territoire.

Le département pâtit de sa ruralité, et dispose d'un taux d'éligibilité ADSL largement inférieur aux niveaux national et régional. Il existe des zones blanches avec un taux d'éligibilité inférieur à 50 %. Cette situation, désavantageuse pour les particuliers, constitue un frein à l'implantation des entreprises et limite l'ouverture sur l'extérieur du territoire.

Le plan d'aménagement numérique des territoires annoncé le 14 décembre 2017 à Cahors, vise à garantir le haut débit pour tous les usagers dès 2020, le très haut débit pour tous dès 2022, et une couverture mobile de qualité, généralisée d'ici à 2020. Il concernera le territoire cadurcien.

### 1.1.3. La démographie de la ville et de son agglomération : une perte d'attractivité

#### 1.1.3.1 Une population stable et plus âgée que la population française

##### Une population qui diminue sur Cahors et se stabilise sur la CAGC

tableau 2 : Évolution de la population

	1982	1990	1999	2009	2014	Évolution
Cahors	19 707	19 735	20 003	19 948	19 630	- 0,4 %
CAGC	33 295	35 101	36 876	39 658	39 776	19,5 %
Département du Lot	154 533	155 816	160 197	173 562	173 648	12,4 %
Montauban	50 682	51 224	51 855	56 126	58 826	16,1 %
Toulouse	347 995	358 688	390 174	440 173	466 351	34,0 %
France métropolitaine	55 572 624	57 996 401	58 513 700	62 452 708	64 027 788	15,2 %

Source : Insee

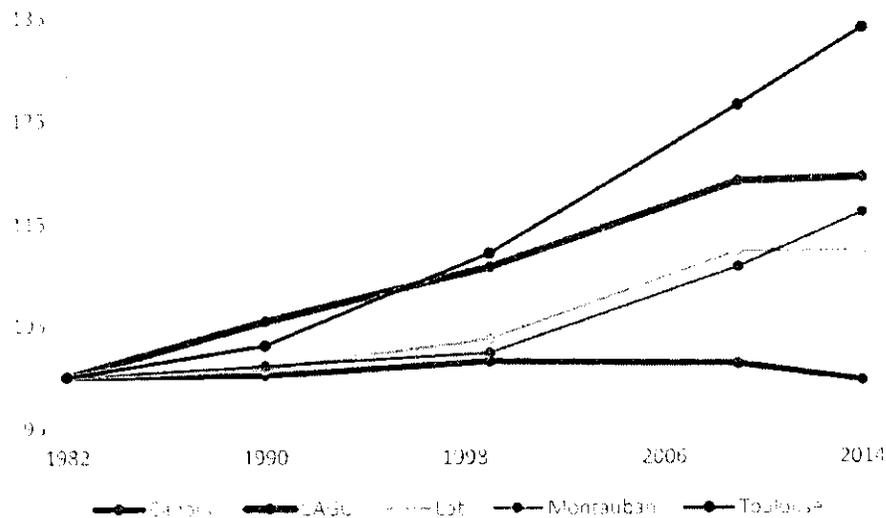
La comparaison de la population de Cahors avec celle des territoires urbains et ruraux environnants met en évidence des évolutions opposées.

Sur la période 1982 à 2014, la plus forte augmentation démographique est celle de la métropole de Toulouse, qui est supérieure à l'évolution de la population française métropolitaine dans son ensemble. Montauban, ville moyenne, située entre Cahors et Toulouse, a profité de cette progression démographique, et sa population a crû de 16,1 % sur la période 1982-2014. La ville de Cahors, en revanche, voit sa population diminuer sur cette même période (- 0,4 %). Elle n'a pas profité de l'explosion démographique de la métropole toulousaine.

Cahors comptait 19 707 habitants en 1982, sa population a augmenté jusqu'à atteindre un pic de plus de 20 003 habitants en 1999, pour ensuite diminuer lentement et arriver, en 2014, à un niveau inférieur à celui de 1982. Cette baisse résulte d'un solde naturel négatif (- 202 : différence entre les naissances et les décès) associé à un solde migratoire également négatif.

Ce sont les territoires entourant la ville de Cahors qui ont profité de l'augmentation démographique, jusqu'en 2009. La population de la CAGC (périmètre 2017) a régulièrement cru entre 1982 et 2009, pour ensuite se stabiliser aux environs de 40 000 habitants. Entre 2009 et 2014, le solde naturel négatif (- 185) est compensé par les flux migratoires positifs.

graphique 1 : Évolution de la population 1982/2014



Source : Insee

Une population plus âgée que la population française

La part des seniors sur le bassin de vie cadurcien, même si elle est moins marquée que dans le département du Lot dans son ensemble, dépasse largement la moyenne nationale. À l'inverse, les jeunes sont sous-représentés.

Sur la CAGC, en 2014, la part des jeunes de 0-19 ans représente 22 % de la population totale, soit 8 664 jeunes, et la part des personnes de 65 ans et plus représente 23 % de la population, soit 9 218 habitants. En 2014, le Lot est le deuxième département français après la Creuse en ce qui concerne la part des personnes de plus de 65 ans.

Sur la commune de Cahors, cette sur-représentation des personnes âgées est plus marquée. En 2014, la part des 65 ans et plus dans la population (25 %) est nettement supérieure à celle des moins de 20 ans (21 %). L'indice de vieillissement, au sens de l'Insee, est plus important. De surcroît, la part des plus de 60 ans est passée de 29 % en 2009 à 32 % en 2014.

tableau 3 : Évolution de la population de Cahors par tranche d'âge

	2014	%	2009	%
Ensemble	19 630	100,0	19 948	100,0
0 à 14 ans	2 841	14,5	2 875	14,4
15 à 29 ans	3 322	16,9	3 515	17,6
30 à 44 ans	3 279	16,7	3 468	17,4
45 à 59 ans	3 896	19,8	4 337	21,7
60 à 74 ans	3 438	17,5	3 135	15,7
75 ans ou plus	2 853	14,5	2 617	13,1

Source : Insee

Cette analyse doit, cependant, être nuancée par les mouvements migratoires récents. Un quart de la population arrivant sur Cahors est âgé de moins de 25 ans, et seulement 10 % est retraité, alors que le Grand Cahors n'accueille que 2 % de moins de 25 ans, contre 13 % de retraités.

Le flux migratoire entrant de population jeune profite à Cahors, ville-centre.

#### 1.1.3.2 Des flux migratoires entre redistribution au sein du territoire et perte d'attractivité

Des mouvements internes et externes impactent l'organisation du bassin de vie.

##### Des mobilités fortes avec les grands pôles urbains

Chaque année, environ 8 % de la population de Cahors et 5 % de celle de la CAGC se renouvellent grâce aux flux migratoires.

Les mobilités sont principalement internes au département puisque 43 % des partants de Cahors, et 57 % des partants de l'agglomération restent dans le Lot.

La deuxième destination des partants est le département de la Haute-Garonne et principalement Toulouse, pour 18 % des partants en ce qui concerne la commune de Cahors (13 % en direction de Toulouse).

En 2014, le solde migratoire de la commune de Cahors est négatif (- 225 habitants). Le solde migratoire avec l'aire urbaine de Toulouse est également négatif.

En revanche, le solde migratoire de la CAGC est légèrement positif (+ 121 habitants supplémentaires sur cinq ans (2009-2014)). L'aire urbaine du Grand Cahors attire des citoyens de la région Île-de-France en fin d'activité professionnelle. Le solde migratoire reste néanmoins négatif avec l'aire urbaine de la métropole toulousaine.

### Le départ des familles vers la périphérie

Les secteurs périphériques de la ville de Cahors affirment une croissance marquée, notamment au niveau de l'entrée sud sur l'axe Toulouse-Montauban. Un mouvement de desserrement résidentiel en périphérie de la ville-centre se met en place, s'accompagnant d'une transformation de la typologie des ménages. La part de seniors et de personnes seules ou monoparentales progresse en centre-ville, alors que les couples avec enfants s'installent en périphérie de la ville de Cahors.

Avec l'amélioration de l'offre routière et celle de terrains à bâtir à des prix abordables en périphérie, les mobilités domicile/travail s'élargissent. Alors qu'à Cahors, la moyenne est de 1,4 habitant pour 1 emploi, sur le Grand Cahors, la moyenne est de 2,2 habitants pour 1 emploi.

58 % des actifs de la ville Cahors n'y résident pas. La baisse d'attractivité de la ville s'explique partiellement par les taux élevés d'imposition, notamment en taxe foncière, incitant les couples accédant à la propriété à quitter la ville.

À l'inverse, la communauté d'agglomération est attractive vis à vis des territoires ruraux lotois, elle attire des jeunes des territoires ruraux en début de vie professionnelle.

### La population s'appauvrissant en centre-ville

À Cahors, la médiane du niveau de vie par unité de consommation est de 19 361 €. Le taux de pauvreté est de 17,7 % pour Cahors, de 14,7 % pour la CAGC contre 15,1 % pour le département du Lot.

En 2014, le niveau de vie médian de la population française s'élevait à 20 150 € annuels<sup>3</sup>. La pauvreté touchait 14,1 % de la population française.

Sur la période 2005-2013, le taux de pauvreté a progressé de 2,3 points sur Cahors, alors qu'il régressait dans la périphérie. En cumulé sur la même période, le taux de pauvreté du Grand Cahors a augmenté de 0,5 point.

La paupérisation est marquée en centre-ville et en secteur sauvegardé avec des familles défavorisées, souvent monoparentales, fragilisées. La prédominance des ménages d'une seule personne s'est accentuée depuis 1990, jeunes adultes ou personnes âgées, alors que la proportion d'enfants diminue (plan de sauvegarde et de mise en valeur de Cahors – étude IDE environnement 2017).

<sup>3</sup> Le seuil de pauvreté, qui correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population, s'établit à 1 008 € mensuels pour une personne seule ou 1 800 € mensuels pour un couple avec un enfant.

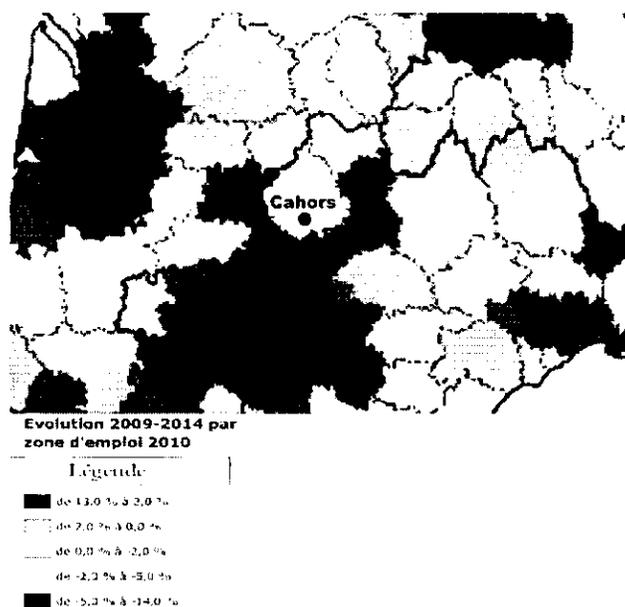
### 1.1.4. Une activité économique reposant sur l'attractivité résidentielle

#### 1.1.4.1 La faiblesse de l'emploi productif

Aucune activité industrielle ou tertiaire n'est motrice de l'emploi sur le territoire. L'agglomération du Grand Cahors n'a pas d'histoire industrielle forte. Ainsi, la sphère productive<sup>4</sup> n'a qu'un rôle subsidiaire (23 % des emplois).

La métropole toulousaine n'a pas irrigué le bassin cadurcien des bénéficiaires de sa forte croissance économique.

figure 3 : Mesure de l'effet local au niveau des zones d'emploi de la métropole



Source : Rapport de recherche pour France Stratégie

Il n'existe pas de contrat de réciprocité entre l'agglomération de Cahors et la métropole toulousaine.

#### 1.1.4.2 Une activité économique présente soutenue par le secteur public

##### Une activité économique liée à l'évolution de la démographie

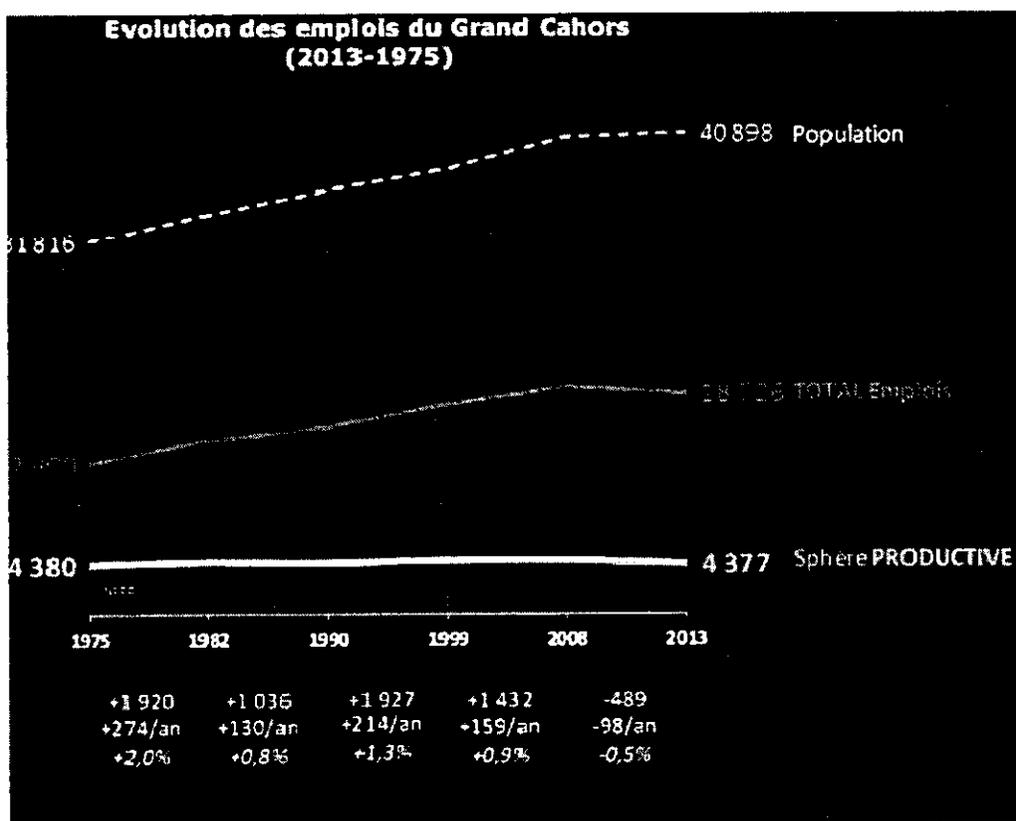
L'activité économique de la ville est principalement liée à son attractivité présente et repose sur des facteurs multiples découlant de son positionnement comme commune-centre de l'agglomération et commune chef-lieu du département du Lot.

Ce sont les fonctions sociales associées à ce statut (santé, enseignement, administration, etc.) qui créent des emplois générant l'activité économique. Ces emplois se développent avec la présence permanente ou temporaire (touristes) d'habitants. Ils stabilisent les habitants sur le territoire de la CAGC. L'économie de Cahors est ainsi générée par la « sphère présente ».

<sup>4</sup> Selon les définitions de l'Insee, l'économie « présente » recouvre les activités mises en œuvre localement pour la production des biens et services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

De 1975 à 2008, la population a augmenté et créé des emplois présentsiels, selon la même courbe de progression. Depuis 2008, cette dynamique s'est estompée. La stagnation de la population s'est accompagnée d'une baisse des emplois. Les emplois présentsiels ont stagné non compensés par les emplois productifs.

graphique 2 : Évolution de la population et des emplois



Source : données de la commune

Des emplois à la baisse depuis 2008

L'emploi salarié est principalement localisé sur la ville de Cahors et dans la zone commerciale sud. Les salariés résident dans le bassin de vic. Le taux d'autarcie des salariés est élevé (88,2 % en 2014).

tableau 4

Navettes domicile-travail en 2014	Zone d'emploi de Cahors	Bassin de vie de Cahors
Travaillent et résident dans la zone (A)	29 910	16 207
Sortants : Travaillent hors de la zone (B)	4 008	2 825
Taux d'autarcie (A / (A + B))	88,2 %	85,2 %

Source : Insee

Le nombre d'emplois sur la ville de Cahors a connu une baisse de 5 % entre 2009 (14 613 emplois) et 2014 (13 884 emplois), soit une perte de 729 emplois.

En 2014, près de 42 % des salariés de Cahors avaient leur lieu de résidence sur site, 58 % étant des « entrants ». Ces « entrants » viennent du département du Lot à 89 %, et une large partie réside au sein de la communauté d'agglomération. Seulement 10 % des habitants de Cahors (1 330 emplois) travaillent à l'extérieur, et ce sont les villes périphériques qui les accueillent.

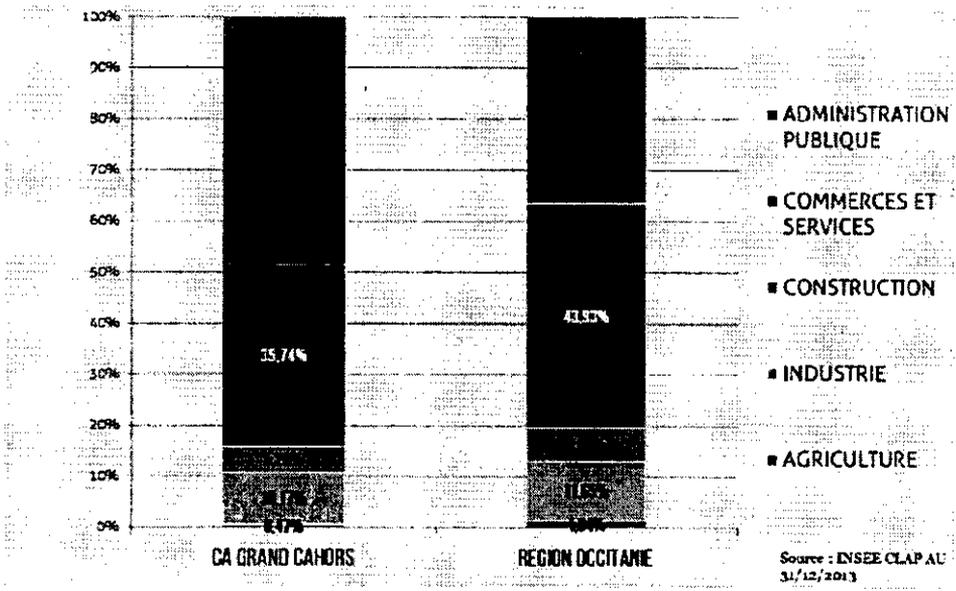
Pour la CAGC, le nombre d'emplois a légèrement progressé, passant de 18 279 en 2009 à 18 896 en 2014, soit une augmentation de 3,3 %.

Le taux de chômage des 15-64 ans est élevé sur Cahors, passant de 16 % en 2009 à 18 % en 2014, contre 14,7 % pour la CAGC et 12,7 % pour le département du Lot.

Sur la zone d'emploi<sup>5</sup>, sur le 1<sup>er</sup> trimestre 2016, le taux de chômage est de 10,5%. Ce taux, plus favorable que celui de la commune et de la communauté d'agglomération, démontre l'intérêt d'envisager les perspectives du territoire sur un périmètre élargi.

Des emplois soutenus par le secteur public

**graphique 3 : L'emploi par secteur d'activité**



Source : données de la CAGC - Insee

Les emplois publics sont la première source d'emplois : 48,43 % contre 36,5 % dans la région.

Les principaux employeurs sont le centre hospitalier (1 100 emplois), le conseil départemental (628 emplois), l'éducation nationale (environ 400 emplois), la commune (environ 300 emplois), la communauté d'agglomération (environ 300 emplois) et le syndicat de traitement des déchets (250 emplois).

Les commerces et services sont importants, mais plus faibles qu'en moyenne dans la région Occitanie. Les principaux employeurs privés sont la manufacture appareillage elect Cahors (500 emplois) et le Crédit Agricole (200 emplois).

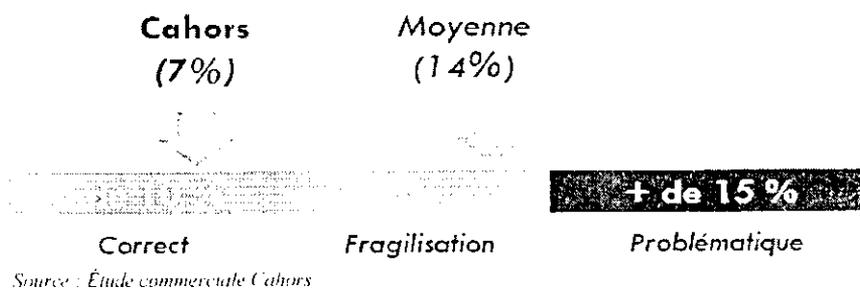
<sup>5</sup> Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts

Une offre commerciale dynamique en centre-ville

La commune de Cahors présente un tissu commercial riche en centre-ville, supérieur à celui des villes de sa strate (434 commerces en centre-ville, contre en moyenne 319 locaux pour les villes de moins de 40 000 habitants et 380 locaux pour les villes ayant une population comprise entre 40 000 et 60 000 habitants).

Le taux de vacance des commerces est de 7 % en 2017, la moyenne étant de 14 % pour le panel des villes de référence de l'enquête. Le dynamisme commercial du centre-ville est soutenu.

figure 4 : Comparaison des taux de vacance



Le centre-ville de Cahors, offrant un cadre architectural et naturel attractif, facilite le maintien du commerce. Son accessibilité est renforcée par la présence d'un parc de stationnement adapté (3 590 places en centre-ville). Les infrastructures de stationnement ont fait l'objet, en effet, d'investissements lourds de la part de la commune sur la période antérieure au présent examen de gestion.

Les commerces présents sont principalement des petites structures. 78 % des entreprises acquittant la cotisation minimum (cotisation foncière des entreprises).

Cette spécificité découle directement du modèle de développement reposant sur la consommation sur place des habitants. Selon une étude réalisée auprès des commerçants par la ville de Cahors, le chiffre d'affaires généré par le tourisme est inférieur à 20 % de leur chiffre d'affaires annuel.

**1.2. Enjeux de développement du territoire**

La commune de Cahors et la communauté d'agglomération ont recensé les enjeux auxquels elles devaient répondre. Ils sont de deux ordres et sont étroitement liés.

**1.2.1. Des enjeux démographiques**

- Maintenir *a minima* la population, voire attirer une nouvelle population est un objectif essentiel pour permettre le développement de ce territoire basé sur l'économie présentielle ;
- gérer les évolutions de la composition de la population, en répondant aux besoins d'une population où les seniors sont fortement représentés, notamment en termes de logements ;
- concilier la fiscalité et l'attractivité du territoire ;

- attirer les jeunes et les maintenir sur le territoire, en leur proposant des cursus de formation supérieure ;
- adapter l'offre de logement aux caractéristiques de la population.

### 1.2.2. Des enjeux économiques

- Développer des zones d'activités, tout en protégeant le territoire des risques naturels notamment d'inondation ;
- favoriser les échanges avec la métropole afin de profiter sur le territoire cadurcien des bénéfices du fort développement de l'aire toulousaine ;
- gérer les flux domicile-travail entre la ville de Cahors et son agglomération ;
- soutenir l'emploi productif, en améliorant l'accès notamment numérique au territoire ;
- maintenir le niveau d'équipements de loisirs et de services participant à l'attractivité de la zone urbaine ;
- maintenir sur le territoire cadurcien la zone de dépense des habitants, et éviter l'évasion des consommateurs vers la métropole.

## 1.3. La stratégie de développement suivie

Les collectivités ont développé une stratégie de développement, dont le coût n'est pas négligeable.

### 1.3.1. Un développement principalement axé sur le cadre de vie

#### 1.3.1.1 Le cadre de vie porté par sa position de préfecture

En tant que préfecture de département, Cahors dispose de services publics, d'équipements de loisirs et de structures médicales, autant d'éléments qui la rendent attractive vis-à-vis de la population extérieure, notamment celle du territoire rural l'entourant.

Sont ainsi présents sur la ville, la préfecture du Lot, le conseil départemental, la CAF, la CPCAM, la DDT, le SDIS, l'administration communale et intercommunale, mais aussi des structures d'enseignement de premier et de second degré, un centre universitaire, un centre hospitalier, une clinique et un centre de réadaptation fonctionnelle.

La ville et son agglomération disposent d'une offre médicale conséquente. La densité de médecins généralistes est très supérieure à celles des autres territoires ruraux de la région Occitanie. Avec 10,6 médecins généralistes pour 10 000 habitants et de nombreux spécialistes, le bassin de vie de Cahors est mieux positionné sur ce critère d'attractivité que des villes moyennes proches comme Montauban, Rodez, Albi ou Auch.

La présence dans la ville de ces services publics ou privés, administratifs d'enseignement et de santé, participe au maintien de son niveau d'emploi.

La ville a su utiliser ces services publics comme « incubateurs » de la fréquentation du centre-ville, en investissant dans la construction de places de stationnement suffisamment nombreuses pour faciliter son accès.

Toutefois, ce modèle reste très dépendant de l'évolution de l'emploi public, ce qui accroît sa fragilité. Les incertitudes sur le maintien de l'emploi public à son niveau actuel, et les lois territoriales de 2014 et 2015 reportant au niveau régional certaines compétences, font peser une menace sur l'emploi administratif déconcentré. L'avenir de ce modèle économique demeure incertain.

### 1.3.1.2 Le cadre de vie porté par la collectivité et sa communauté d'agglomération

#### Des investissements lourds dans le cadre de vie en vue du maintien de l'attractivité du territoire

La communauté d'agglomération comme la commune ont privilégié des investissements améliorant le cadre de vie.

Ils représentent ainsi 40 % pour la CAGC et 13 % pour Cahors des opérations d'investissement conduites sur la période 2012-2016, avec des projets structurants du bassin de vie tels que la piscine Divonéo (15,8 M€), le centre d'accueil et d'hébergement international (CHAI, 5,3 M€<sup>6</sup>) pour le Grand Cahors, le projet de complexe cinématographique (5,5 M€) et la rénovation du musée Henri-Martin (7,2 M€) pour la ville de Cahors.

Sur la période sous revue, la CAGC a été le porteur des principaux investissements structurants. L'intérêt communautaire d'un équipement n'étant pas strictement défini par des critères objectifs mais apprécié de façon empirique, la commune-centre et l'EPCI prennent en charge le financement du bien en fonction de leurs capacités financières. Par exemple, la piscine Divonéo à Cahors a été financée par la communauté d'agglomération, alors que le complexe cinématographique, également situé à Cahors, le sera par la commune, ces deux investissements ayant pourtant un égal rayonnement communautaire. D'autres investissements culturels, tels la médiathèque ou la scène rock ont été portés par le Grand Cahors, confirmant l'absence de définition générale de l'intérêt communautaire.

Enfin, le développement économique représente 10 % pour la CAGC des opérations d'investissement conduites sur la période. La CAGC dispose d'une compétence en matière économique, partagée avec la région qui a adopté, pour la période 2016-2021, un schéma de développement régional.

#### Des investissements générant des charges récurrentes de fonctionnement importantes

Les investissements réalisés pour améliorer le cadre de vie de la population sont à l'origine de charges de fonctionnement importantes et récurrentes.

À titre d'exemple, le complexe aquatique Divonéo génère annuellement plus de 1 M€ de déficit dans le budget principal de la CAGC (déficit de 450 k€ par an, plus 350 k€ d'intérêts, plus les amortissements et autres charges) à comparer au déficit de fonctionnement hors dette de 373 k€, généré par la piscine de la Croix de Fer.

<sup>6</sup> CA 2016 du Grand Cahors p. 255 : AP votée à hauteur de 5 327 185,15 €.

Si le coût de fonctionnement du centre d'accueil et d'hébergement international (CHAI) ne peut être véritablement évalué compte tenu de son ouverture récente, le 15 mai 2017, le taux de remplissage est jusqu'à présent très faible, de l'ordre de 22 %. Le coût de fonctionnement sera partagé avec l'exploitant.

Ces investissements n'ont pourtant pas permis à la commune de Cahors d'empêcher une baisse de sa population et de voir celle de la CAGC stagner.

### **1.3.2. Les projets de développement économique tournés vers l'économie productive et ses périphériques**

1.3.2.1 Le développement de formations d'enseignement supérieur : un objectif atteint par un investissement lourd

L'un des enjeux du territoire cadurcien est d'attirer une population jeune. Cet objectif impose la création de filières de formation post-bac. La métropole toulousaine concentre, en effet, 90 % des effectifs étudiants de l'ancienne région Midi-Pyrénées.

Depuis 2012, la CAGC exerce une compétence en matière d'enseignement supérieur. Un schéma local de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SLESRI) a été arrêté privilégiant deux orientations : l'une porte sur le développement de l'offre de formation locale, l'autre sur le développement de l'attractivité du site de Cahors pour les étudiants.

L'objectif était d'accueillir 1 000 étudiants en 2015 répartis sur 32 formations. Les principales filières d'enseignement supérieur installées, en partenariat avec l'université de Toulouse, sont liées au pôle patrimoine, à l'école supérieure du professorat et de l'enseignement, et aux formations paramédicales.

La ville accueille aujourd'hui 1 026 étudiants, dans un contexte désormais de recentrage des offres universitaires et des effectifs dans les métropoles.

La rénovation du bâtiment accueillant le centre universitaire a été conduite par le SMOCUC (syndicat mixte ouvert campus universitaire cadurcien). Ce projet a eu un coût global de 7,5 M€. Il a été financé par des subventions de l'État, de la région et du département à hauteur de 3,5 M€. Les membres du SMOCUC ont financé à hauteur de leur participation, soit 2,2 M€ pour la CAGC (55 %) et 1,8 M€ pour le conseil départemental (45 %).

Le coût de l'opération rapporté au nombre d'étudiants accueilli demeure élevé, le site universitaire n'accueillant que 138 étudiants. Le développement d'un pôle universitaire excentré a été générateur d'investissements lourds, dont l'apport pour l'agglomération devra être évalué après quelques années de fonctionnement.

1.3.2.2 La revitalisation du centre-ville : un projet financièrement ambitieux mobilisant de nombreux acteurs publics

Cahors connaît un fort taux de vacances de logements (15 % en 2014) et une paupérisation renforcée touchant le centre-ville. Cet appauvrissement est marqué dans le secteur sauvegardé et dans le quartier de Cabessut. Il s'accompagne d'une dégradation accélérée du bâti.

Pour la CAGC, le nombre de logements vacants en 2014 représente 11 % du nombre des logements totaux.

Près de 25 % de logements vacants le sont depuis plus de cinq ans. Le parc locatif privé est vétuste, favorisant encore davantage le déclassement et la vacance.

*Un projet de revitalisation de l'habitat de centre-ville aux multiples facettes incitatives et coercitives*

Le projet de revitalisation du centre-ville a pour objectif de renforcer l'attractivité du bassin de vie, et principalement du cœur de ville, en favorisant la mixité sociale et en incitant les familles à s'installer dans le centre.

Il a aussi un objectif économique, en permettant un développement de nouvelles activités grâce à un cadre de vie rénové.

Ce projet s'appuie sur :

- un plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'habitat, révisé en 2008 ;
- une opération façades ;
- une opération de réhabilitation de l'habitat de centre-ville (2015-2020) ;
- un recyclage immobilier opérationnel *via* une concession publique d'aménagement ;
- la démarche Enerpat (réhabilitation énergétique du patrimoine bâti).

Un nouveau dispositif d'aide à la rénovation et à la mise en valeur des façades du centre historique de la cité a été arrêté. Il offre aux propriétaires du secteur jusqu'à 50 % d'aides pour financer leur projet. Le coût total de l'opération « façades cœur de ville » se monte à 1,1 M€ dont près de 60 % est financé par la ville.

Le dispositif de réhabilitation de l'habitat (OPAH-RU), lancé en avril 2015 pour la période 2015-2020, est un dispositif incitatif classique faisant appel aux aides de l'ANAH et des collectivités (région, département, ville), renforcé par des aides complémentaires (prime Enerpat pour la rénovation énergétique de qualité, prime accession à la propriété, prime sortie de vacance). Il est complété d'un dispositif coercitif adapté à des secteurs très dégradés.

Cahors a concédé, par contrat du 8 février 2016, à la société d'économie mixte d'aménagement et d'équipement de la Corrèze, l'aménagement du secteur sauvegardé du centre-ville, sur une superficie de 30 hectares. La SEM réalisera les opérations d'aménagement en ayant recours si nécessaire à la procédure « DUP travaux » ou « aménagement ».

Le conseil municipal de Cahors a voté, le 16 juin 2016, la mise en place de l'opération de restauration immobilière sur le périmètre du secteur sauvegardé.

Une enquête publique menée du 29 mai au 27 juin 2017 a porté sur sept immeubles très dégradés des quartiers prioritaires du secteur sauvegardé qui font l'objet d'une DUP.

Enfin, le Grand Cahors porte la démarche Enerpat (contraction des termes « énergie » et « patrimoine ») qui vise la réalisation de réhabilitations et de rénovations en conciliant la mise en valeur des qualités architecturales du centre ancien de Cahors et les nouvelles normes énergétiques (étude Place groupe reflex diagnostic du PLH). La communauté d'agglomération propose à tous les propriétaires un diagnostic énergétique gratuit.

#### Un projet de réhabilitation de l'habitat nécessitant la coopération financière de l'État

453 logements ont été rénovés sur un objectif de 500 au 1<sup>er</sup> avril 2018, et 80 dossiers de rénovation de façades ont été déposés.

L'ensemble de ces actions nécessite annuellement un investissement global de 1 470 000 €, dont 650 000 € pour la ville de Cahors, 370 000 € pour la CAGC et 450 000 € pour la région. Il faut ajouter les aides de l'ANAH, évaluées à 4,4 M€ par la collectivité (2015-2020).

1.3.2.3 La politique des zones d'activité de la communauté d'agglomération du Grand Cahors : une offre suffisante soutenue par de lourds investissements

Depuis la loi NOTRe, toutes les zones d'activité économique doivent relever de la compétence communautaire.

La CAGC suit directement quatre ZAE, et participe au syndicat mixte ouvert de Cahors sud (SMOCS), qui gère la plus importante ZAE du sud du Lot.

Les zones d'activité et les sites d'activités existants représentent 395 hectares de foncier viabilisé. À ce jour, 128 hectares sont en projet.

Sur ces 128 hectares, la communauté dispose de 65 hectares de zones cessibles ou cessibles à court terme (avant 2025). Il convient d'ajouter 63 hectares de réserves foncières.

Selon le schéma de développement économique et touristique du Grand Cahors (SDET) 2017-2022, cette offre permettra, si les tendances 2001-2013 se poursuivent, de répondre aux demandes d'installation des 30 à 35 prochaines années.

#### Le SMOCS

Le syndicat mixte ouvert de Cahors sud est constitué à hauteur de 54,5 % par la CAGC et de 45 % par la région, qui s'est substituée au département du Lot depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 suite au transfert de la compétence économique.

Depuis 2010, les participations cumulées de la CAGC au syndicat s'élèvent à 3,3 M€ (participation moyenne de 470 k€ annuelle). La CAGC estimait le délai de commercialisation des nouvelles surfaces à neuf ans, en se fondant sur un taux de commercialisation légèrement supérieur

à celui réalisé précédemment. Le rythme de la commercialisation de cette zone a progressé, selon l'ordonnateur, au rythme de 2,2 hectares/an, et le nombre d'emplois sur la zone a été triplé.

Les travaux engagés pour mettre à disposition de nouvelles surfaces commercialisables s'élèvent à 7,6 M€. Les recettes prévisionnelles des ventes sont estimées à 3,18 M€, les subventions de la région et de l'État couvriront l'investissement à hauteur de 1,16 M€, le différentiel restant à la charge du syndicat, soit 1,82 M€. Il attend un retour sur fiscalité de 1,9 M€ au terme de l'opération de commercialisation.

La zone de Cahors sud bénéficiant de la qualification de zone de revitalisation rurale (ZRR) jusqu'au 31 décembre 2016, le prix moyen de vente était de 13 € le m<sup>2</sup>. Elle a perdu cette qualification à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. La CAGC a alors voté son admission en zone d'aides à finalité régionale (AFR) mais les exonérations de fiscalité, relevant de la zone AFR, ne sont plus compensées par l'État. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, cette zone d'activité a retrouvé sa qualification de ZRR.

Une incertitude forte pèse sur le délai de commercialisation des parcelles. Or, le bilan financier ne s'équilibrera qu'avec les produits fiscaux attendus à l'issue de la commercialisation.

#### Les zones d'activité du budget annexe

Le budget annexe ZAM comprend quatre zones d'activité. Elles sont de moindre importance que celle de Cahors sud portée par le SMOCS. Elles sont en fin de commercialisation.

L'une d'entre elles a donné lieu à des engagements d'études pour 571 k€, mais n'a finalement jamais été aménagée par la communauté d'agglomération, son coût s'avérant trop important.

La zone de Labéraudie est totalement commercialisée. Elle présente un déficit global de 420 k€. La zone des Grands camps est en fin de commercialisation. Sur sa dernière tranche datant de 2012, trois terrains sont toujours proposés à la vente. Elle laissera, après la réalisation des ventes, un déficit de 108 k€. Enfin la dernière zone, plus ancienne (2003), les Matalines, dispose encore de neuf terrains à la vente (8 € le m<sup>2</sup>).

Selon l'ordonnateur, le déficit structurel des zones d'activité contraint la sphère publique à intervenir. À ce jour, les zones d'activité présentent un déficit de 1,2 M€.

## **2. FIABILITÉ DES COMPTES**

Le contrôle de l'annualité des résultats (charges à répartir, comptes d'attente, affectation des résultats), et de la comptabilisation des travaux en régie n'appellent aucune remarque. Seuls les points suivants donnent lieu à des observations de la chambre.

## 2.1. Les décisions budgétaires

### 2.1.1. Les documents budgétaires

#### 2.1.1.1 Les débats d'orientation budgétaire (DOB)

Selon l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les établissements publics de coopération intercommunale comptant plus de 10 000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants se doivent de présenter un rapport sur les orientations budgétaires, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, rapport donnant lieu à un débat au sein du conseil communautaire.

Les rapports produits par la collectivité du Grand Cahors sur la période présentent une information non exhaustive.

Les budgets annexes (BA) que sont le « BA Lotissement », « BA Immobilier d'entreprises » et « ZAM » ne font l'objet d'aucun développement. Seul le montant de la dette rattachée à ces budgets figure dans le document, à l'exception du BA Lotissement.

Ce n'est qu'à compter de l'exercice 2018 que l'ordonnateur inclut dans le rapport d'orientation budgétaire, une présentation des grands équilibres de ces budgets annexes.

#### 2.1.1.2 Les rapports d'activité

La communauté d'agglomération du Grand Cahors doit produire annuellement, en application de l'article L. 5211-39 du CGCT, un rapport retraçant l'activité de l'établissement à adresser au maire de chaque commune membre.

Ces rapports n'ont été produits que jusqu'en 2013.

L'ordonnateur prend acte de l'observation et manifeste l'intention, dans sa réponse, de se mettre en conformité avec les dispositions du code.

### Recommandation

**1. Élaborer annuellement un rapport d'activité et le diffuser aux communes membres. *Non mise en œuvre.***

#### 2.1.1.3 Le schéma de mutualisation

En application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de la communauté de communes établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de la mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

Si le rapport adopté par délibération du 17 décembre 2015 décrit effectivement le projet de mutualisation, il n'évalue pas « l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

L'évaluation de l'impact tant financier que sur les effectifs n'a été réalisée qu'*a posteriori* début 2017 dans le cadre du suivi annuel du schéma.

## 2.1.2. La réalisation des prévisions budgétaires et le taux de réalisation<sup>7</sup> des prévisions budgétaires

Sur l'ensemble de la période 2013-2016, l'exécution du budget en fonctionnement a été conforme aux prévisions avec des taux d'exécution en moyenne annuelle légèrement supérieurs à 100 % en recettes, et à 91,2 % en dépenses.

Au niveau de la section d'investissement, la réalisation des opérations a été globalement conforme à la programmation avec des taux de réalisation proches de 80 % en dépenses comme en recettes, à l'exception de l'exercice 2015 (60 % en dépense et 66 % en recettes).

tableau 5 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés (BP + DM)

Budget Principal	2013	2014	2015	2016
<b>Investissement :</b>				
Dépenses réelles prévues	15 998 187,01	18 016 423,25	10 766 499,23	13 761 374,09
Dépenses réelles réalisées	12 796 314,77	15 297 313,07	6 497 660,11	11 206 902,80
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles</b>	<b>80,0%</b>	<b>84,9%</b>	<b>60,4%</b>	<b>81,4%</b>
Recettes réelles prévues	11 513 719,43	15 771 013,66	10 465 467,42	12 746 139,80
Recettes réelles réalisées	8 915 113,43	12 951 468,21	6 963 564,47	10 830 454,17
<b>Taux de réalisation des recettes réelles</b>	<b>77,4%</b>	<b>82,1%</b>	<b>66,5%</b>	<b>85,0%</b>
<b>Fonctionnement :</b>				
Dépenses réelles prévues	29 838 304,12	30 922 412,92	23 842 652,17	24 713 970,99
Dépenses réelles réalisées	27 145 943,00	28 274 579,04	21 235 064,95	23 095 409,10
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles</b>	<b>91,0%</b>	<b>91,4%</b>	<b>89,1%</b>	<b>93,5%</b>
Recettes réelles prévues	29 499 693,42	31 720 921,44	24 566 170,47	25 099 999,95
Recettes réelles réalisées	29 757 491,01	31 991 578,71	24 705 156,98	25 070 823,96
<b>Taux de réalisation des recettes réelles</b>	<b>100,9%</b>	<b>100,9%</b>	<b>100,6%</b>	<b>99,9%</b>

Source : CRC d'après BP, DM, CA et comptes de gestion

Toutefois, il apparaît que les deux principaux projets d'investissement de la communauté sur la période (la piscine couverte Divonéo et le centre d'accueil et d'hébergement international - CHAI) ont généré d'importants restes à réaliser et/ou des annulations de crédits en 2015, pour respectivement 0,3 M€ et 1,3 M€ (cf. annexe 2).

Les taux d'exécution de ces deux opérations sont respectivement de 61 % et 33 %, bien en-deçà de ceux observés sur les autres exercices pour ces mêmes projets (supérieurs à 86 %), et ce, malgré une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Pour le CHAI, ce faible taux en début d'opération résulte d'un retard dans le lancement des travaux de construction suite à un diagnostic archéologique ayant nécessité des fouilles. Pour le complexe aquatique Divonéo, la prévision budgétaire annuelle a été difficile. Le coût total de ce complexe de 15,8 M€<sup>8</sup> avait été évalué à 14,2 M€ dans la délibération n° 20 du 28 mars 2011 sur l'autorisation de programme et les crédits de paiement relatifs au complexe aquatique, soit une

<sup>7</sup> Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires (mandats et charges rattachées en dépense, titres émis et produits rattachés en recette) et le montant des crédits votés (budget primitif, décisions modificatives et restes à réaliser de l'année précédente).

<sup>8</sup> Cf. délibération du 4 février 2016.

sous-estimation de 12 % (1,6 M€). L'autorisation de programme a, par la suite, été régulièrement révisée afin de s'ajuster aux aléas du chantier. Elle n'a pas été dépassée. Dans le rapport précédent de la chambre, la collectivité avait reconnu avoir surévalué, en 2011, les dépenses relatives à cette opération. En 2013, elles ont, de nouveau, été surévaluées de 2,9 M€. Seuls 32 % des 4,2 M€ des crédits de paiement votés, en plus des 4,5 M€ des crédits reportés, pour cet exercice 2013, ont été consommés.

Des incohérences sont constatées dans le suivi des AP/CP entre les différentes annexes du compte administratif et, également, entre ces dernières et les tableaux de suivi internes. La collectivité va mettre en place, dans le cadre de l'harmonisation de son logiciel métier finances, le module AP/CP pour effectuer un meilleur suivi de ces derniers. Des formations sont prévues à cet effet.

Par ailleurs, des opérations hors AP/CP sont systématiquement surévaluées, notamment celles relatives au plan local d'urbanisme (PLU) multicommunal et à la plage aux ptérosaures de Crayssac dont les crédits ouverts sur la période sont de 900 k€ et 825 k€ et pour lesquelles seulement 34 % et 24 % ont été réalisés.

### Recommandations

**2. Établir un règlement de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP). *Non mise en œuvre.***

**3. Améliorer le suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement, par une meilleure évaluation des dépenses d'investissement annuelles. *Non mise en œuvre.***

## **2.2. L'examen de la fiabilité du bilan : La gestion des immobilisations**

### **2.2.1. Un inventaire perfectible**

Le rapprochement entre l'état de l'actif établi par le comptable avec le solde de la balance au 31 décembre 2016 et l'inventaire tenu par l'ordonnateur, permet de connaître la qualité du suivi du patrimoine de la commune.

La communauté d'agglomération du Grand Cahors ne réalise pas d'inventaire physique<sup>9</sup>. Elle se base sur un état de l'actif tiré de son logiciel comptable SEDIT. Or, cet état ne tient pas lieu d'inventaire dans la mesure où il contient des éléments qui ne relèvent pas de son champ<sup>10</sup> et que certains actifs présentent des montants négatifs telle qu'une régularisation de - 241 k€ au titre de travaux de voirie<sup>11</sup>.

La chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur les comptes suivants pour lesquels des écarts sont observés :

- c/27638 « Créances sur autres établissements publics » où l'inventaire présente un solde supérieur de 1,2 M€ à celui de l'actif du comptable en valeur brute comme en net ;

<sup>9</sup> Un guide des opérations d'inventaire est disponible sur le site des collectivités locales : [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances\\_locales/fiabilisation/guide\\_ope\\_inventaire.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiabilisation/guide_ope_inventaire.pdf).

<sup>10</sup> De multiples subventions au chapitre 13 telle que la subvention de - 86 911,11 € au titre de la Villa Malbec (N° 995035 vers solde subvention villa Malbec). Instruction M14 : « Les immobilisations concernées par le recensement [...] sont celles enregistrées en classe 2, qu'il s'agisse d'immobilisations incorporelles (subdivisions du compte 20), d'immobilisations corporelles (subdivisions des comptes 21, 22, 23 et 24) ou d'immobilisations financières (subdivisions des comptes 26 et 27) ».

<sup>11</sup> N° 994506 régulation/travaux de voirie zone des serres suite a redressement TVA.

- c/2111 « Terrains nus » avec un écart de 0,4 M€ en brut comme en net ;
- c/21732 « Immeubles de rapport » avec un écart de - 0,3 M€ en brut et - 0,5 M€ en net.

### 2.2.2. Des immobilisations mises à disposition non imputées correctement

Les biens mis à disposition de la CAGC n'ont été que partiellement comptabilisés dans le compte c/217 « Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition ». Ce compte présente un solde de 79,6 M€ en 2016.

La CAGC doit rédiger les procès-verbaux manquants relatifs aux derniers transferts de compétences, à savoir ceux concernant l'aire des gens du voyage et la scène de musiques actuelles (SMAC), pour pouvoir intégrer les biens correspondants à l'actif de la CAGC.

Les Docks (SMAC) sont toujours présents à l'actif de la commune de Cahors pour un montant de 985 k€, et non à celui du Grand Cahors, en dépit du transfert de compétence.

La collectivité est invitée à identifier de manière exhaustive les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition, et à se rapprocher du comptable pour régulariser les écritures comptables patrimoniales correspondantes.

## 3. ANALYSE FINANCIÈRE

### 3.1. Périmètre de l'analyse financière

#### 3.1.1. La prépondérance du budget principal

La commune dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes, mais dont le poids n'est pas de nature à remettre en cause les tendances dégagées par l'examen du seul budget principal.

tableau 6

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
				2016 (en €)	%
20002373700014	Budget principal	CA DU GRAND CAHORS	M14	25 361 559	73,74%
20002373700022	Budget annexe	ZAM-CA GRAND CAHORS	M14	445 380	1,29%
20002373700030	Budget annexe	IMMOBILIER ENTREPRISES-CAGC	M14	85 152	0,25%
20002373700048	Budget annexe	SPANC-CA GRAND CAHORS	M49	168 161	0,49%
20002373700055	Budget annexe	LOT-CA GRAND CAHORS	M14	119 630	0,35%
20002373700071	Budget annexe	TRANSPORTS COLLECTIFS GRAND CAHORS	M43	1 813 637	5,27%
20002373700089	Budget annexe	COLL TRAITMT DECHETS-CAGC	M14	6 398 846	18,61%
			Somme totale:	34 392 366	100,00%
			Somme M14 :	32 410 568	94,24%

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

### 3.1.2. Le budget annexe des ordures ménagères et la TEOM

#### 3.1.2.1 Un budget annexe améliorant la transparence

L'agglomération a fait le choix de financer le service des ordures ménagères par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) prélevée sur le redevable de la taxe foncière. Ce service public, de nature administrative, était géré au sein du budget général jusque fin 2014.

Au titre des années 2012, 2013 et 2014, un état spécial était joint aux documents budgétaires. Il reprenait de manière partielle les charges de l'activité. Aucune charge financière et aucun amortissement n'étaient rattachés à ce service. L'analyse produite du coût des déchets était partielle.

À compter de 2015, ce service est individualisé dans un budget annexe tenu sous la nomenclature comptable M14. Il n'appelle pas d'observation de la chambre.

#### 3.1.2.2 Une TEOM dépassant les besoins du service

Le taux de TEOM, voté par l'agglomération, est élevé. Il ressort à 12,05 %, en 2016, il se situe à plus de 22,4 % au-dessus de la moyenne nationale.

La communauté d'agglomération lève un produit supérieur à 6 M€ (valeur 2016) pour financer le service de collecte des ordures ménagères, ce qui représente 32,3 % des produits cumulés levés au titre des impôts et de la TEOM.

tableau 7 : TEOM

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Teom rural</b>					
bases	11 190 551	12 605 196	15 003 560	15 308 122	15 598 304
taux	9,30%	9,30%	10,23%	10,23%	10,23%
produit	1 040 721	1 172 283	1 534 864	1 566 021	1 595 706
<b>Teom urbain</b>					
bases	31 875 313	32 728 843	33 251 790	33 645 001	34 168 241
taux	12,14%	12,14%	12,87%	12,87%	12,87%
produit	3 869 663	3 973 282	4 279 505	4 330 112	4 397 453
	<b>4 910 384</b>	<b>5 145 565</b>	<b>5 814 370</b>	<b>5 896 133</b>	<b>5 993 159</b>
redevance spéciale	<b>177 800</b>	<b>186 935</b>	<b>203 500</b>	<b>240 966</b>	<b>238 828</b>
<b>produit global</b>	<b>5 088 184</b>	<b>5 332 500</b>	<b>6 017 870</b>	<b>6 137 099</b>	<b>6 231 987</b>
dépenses	<b>5 079 554</b>	<b>4 981 414</b>	<b>5 525 646</b>	<b>5 510 379</b>	<b>5 330 861</b>
<b>taux de couverture des dépenses par TEOM/RS</b>	<b>100%</b>	<b>107%</b>	<b>109%</b>	<b>111%</b>	<b>117%</b>

Source : Comptes de gestion et comptes administratifs

La prise en compte du produit de la redevance spéciale, lequel s'ajoute à celui généré par la TEOM, vient encore amplifier le suréquilibre. Le taux de couverture des dépenses du service d'élimination des déchets par la TEOM et la redevance spéciale dépasse ainsi 100 % chaque année pour atteindre 117 % en 2016. Au cours de ce dernier exercice, 6 M€ de TEOM et 0,2 M€ de redevance spéciale ont été prélevés pour un montant de dépenses s'élevant à 5,3 M€, soit un excédent de 901 k€.

À la lecture du plan pluriannuel d'investissement (PPI), aucun investissement significatif ne vient justifier, à court ou moyen terme, cette situation. Le PPI de la communauté d'agglomération prévoit des investissements récurrents au titre de ce service d'environ 0,36 M€. Il est dans la poursuite des investissements réalisés les années antérieures. La communauté a toutefois précisé qu'elle envisageait de mettre aux normes ses quais.

L'EPCI a sollicité le contribuable au-delà des besoins du service et admet d'ailleurs, dans sa réponse, qu'à partir de 2017, il aurait pu revoir à la baisse les taux de TEOM compte tenu des résultats observés au 31 décembre 2016

Cette situation est critiquable au regard d'une jurisprudence<sup>12</sup> depuis longtemps établie (CE, 28 février 1934, *Chieze Côte-d'Or*, RO 61009) (CE, 31 mars 2014, *Auchan*). S'il n'y pas d'obligation d'équilibrer le coût du service rendu, à l'inverse, la TEOM « n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais constitue un remboursement des dépenses exigé par la commune de ses administrés pour le service qu'elle leur rend ».

#### Recommandation

**4. Évaluer les besoins du service des ordures ménagères, afin de permettre un financement du service. *Non mise en œuvre.***

### **3.2. Les performances financières annuelles**

#### **3.2.1. Le niveau de l'autofinancement**

La période contrôlée est marquée par une baisse des produits et des charges du budget principal sur les deux dernières années, 2015 et 2016. Au demeurant, cette baisse provient de la création du budget annexe des ordures ménagères (OM), isolant les produits et les charges de cette activité à compter de 2015. Il convient donc de retraiter les données 2015 et 2016 du budget principal (BP), et d'établir un budget consolidé BP + OM pour comparer les résultats obtenus à périmètre identique.

<sup>12</sup> Circulaire n° 249 du 10/11/00 relative à la gestion de l'élimination des déchets des ménages. [http://www.ineris.fr/aids/consultation\\_document/7861](http://www.ineris.fr/aids/consultation_document/7861). Considérant, d'une part, qu'aux termes des dispositions du I de l'article 1520 du code général des impôts, applicable aux établissements publics de coopération intercommunale: " Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal (...) " ; qu'en vertu des articles 1521 et 1522 du même code, cette taxe a pour assiette celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales ; qu'il en résulte que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux ; CE, N° 368111 ECLA:FR:CESSR:2014:368111.20140331. Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

L'analyse consolidée met alors en évidence une progression annuelle moyenne des charges (+ 5,44 %) plus rapide que celle des produits (+ 4,77 %). Cet effet dit de ciseaux est très marqué en 2016, où les charges augmentent de 12 % alors que les produits ne progressent que de 5 %, ce qui impacte à la baisse tous les soldes intermédiaires de gestion.

**tableau 8 : Les performances financières annuelles consolidées du budget OM et du budget principal**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012-2016
= Produits de gestion	25 523 988	26 573 931	29 012 997	29 243 539	30 749 748	4,77%	20,47%
= Charges de gestion	21 507 247	22 382 984	23 746 059	23 677 470	26 581 921	5,44%	23,60%
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>4 016 741</b>	<b>4 190 947</b>	<b>5 266 938</b>	<b>5 566 070</b>	<b>4 167 827</b>		0,93%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,7%</i>	<i>15,8%</i>	<i>18,2%</i>	<i>19%</i>	<i>14%</i>		
+- Résultat financier (réel seulement)	-819 530	1 292 611	-950 524	-917 892	-881 154	0,92%	3,72%
+ - Autres produits et charges excep. réels	73 176	85 534	113 953	-59 853	-35 936		-149,11%
<b>- CAF brute</b>	<b>3 240 387</b>	<b>2 983 890</b>	<b>4 430 367</b>	<b>4 588 325</b>	<b>3 250 738</b>		0,08%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,7%</i>	<i>11,2%</i>	<i>15,3%</i>	<i>16%</i>	<i>11%</i>		
- Annuité en capital de la dette	1 411 396	1 895 271	1 894 708	1 907 714	1 899 565	7,71%	34,59%
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>1 828 991</b>	<b>1 088 619</b>	<b>2 535 659</b>	<b>2 680 611</b>	<b>1 351 173</b>		-7,29%

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le niveau d'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante (excédent brut de fonctionnement – EBF), hors opérations financières et exceptionnelles, connaît ainsi une baisse très nette de son niveau en 2016 (- 25 %) pour atteindre 4,2 M€, soit un niveau proche de celui de 2012. Cette orientation à la baisse est confirmée par le compte administratif de l'exercice 2017. L'excédent brut de fonctionnement et la CAF brute 2017 consolidés affichent un niveau similaire à celui de 2016 (3 M€ d'EBF et 2,1 M€ de CAF brute).

Sur l'ensemble de la période sous revue, l'EBF est systématiquement inférieur au seuil pivot des 20 % des produits de gestion généralement considéré comme satisfaisant par les juridictions financières. En 2016, il ne représente plus que 14 % des produits de gestion.

L'excédent brut de fonctionnement de 4,2 M€ en 2016 a permis de dégager au cours de l'exercice une capacité d'autofinancement nette de près de 1,4 M€ pour financer les investissements.

La capacité d'autofinancement nette (CAF nette) détermine l'autonomie de la collectivité à dégager des ressources propres pour financer ses dépenses d'équipement, après remboursement de ses dettes en capital. Alors que la CAF nette a progressé de manière significative entre 2013 et 2015, elle chute de 50 % entre 2015 et 2016. Elle se situe, en 2016, en dessous de la CAF nette moyenne par habitant de la strate nationale, alors même qu'elle est portée dans cette analyse consolidée par la capacité d'autofinancement dégagée par le budget annexe des ordures ménagères (OM). 50 % de la CAF nette dégagée provient en effet du budget annexe des OM.

tableau 9 : Données agrégées CAGC/Cahors/autres communes 2016

Libellé budget	Population	Excédent brut de fonctionnement	Capacité d'autofinancement brute	Remboursements en capital d'emprunts	Capacité d'autofinancement nette
CA DU GRAND CAHORS	42 781	2 885 371,89	1 969 405,80	1 588 481,52	380 924,28
CAHORS	20 764	4 780 948,86	3 719 922,95	3 163 955,46	555 967,49
autres communes	22 017	2 625 157,15	2 372 803,39	1 488 726,51	884 076,88
<b>TOTAL</b>		<b>10 291 477,90</b>	<b>8 062 132,14</b>	<b>6 241 163,49</b>	<b>1 820 968,65</b>
% ensemble (CA+ ville centre) dans le total		74%	71%	76%	51%

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion<sup>13</sup>

La communauté d'agglomération du Grand Cahors et la ville centre Cahors, ne dégagent que 51 % de la capacité d'autofinancement nette du territoire. Le poids de la dette est plus porté par la ville centre et la communauté d'agglomération que par les communes « autres ». Les capacités d'autofinancement des autres villes sont supérieures à celles de la CAGC et de la ville de Cahors.

### 3.2.1.1 Des produits en constante progression

Les recettes de fonctionnement de la CAGC sont passées de 25,5 M€ en 2012 à 30,7 M€ en 2016.

Cette augmentation de 5,2 M€ représente une hausse de 20,47 % sur la période. Elle traduit, cependant, une réalité plus nuancée. Alors que les produits fiscaux et les ressources d'exploitation progressent fortement (respectivement + 42 % et + 25 % sur la période), les ressources institutionnelles baissent de manière sensible (- 27 %).

tableau 10: Les produits de fonctionnement de 2012 à 2016 budget consolidé OM + BP

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012-2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 911 667	13 800 204	15 843 872	17 251 237	18 358 978	9,20%	42,19%
+ Ressources d'exploitation	3 676 646	3 622 627	3 915 975	4 149 478	4 609 415	5,82%	25,37%
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>16 588 313</b>	<b>17 422 830</b>	<b>19 759 848</b>	<b>21 400 715</b>	<b>22 968 393</b>	<b>8,48%</b>	<b>38,46%</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 228 529	8 388 170	8 200 232	7 110 986	5 996 131	-7,61%	-27,13%
- Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	338 902	421 214	729 214	396 594	1 520 007	45,53%	348,51%
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>8 567 432</b>	<b>8 809 384</b>	<b>8 929 447</b>	<b>7 507 580</b>	<b>7 516 138</b>	<b>-3,22%</b>	<b>-12,27%</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	368 244	341 717	323 703	335 245	265 217	-7,88%	-27,98%
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>25 523 988</b>	<b>26 573 931</b>	<b>29 012 997</b>	<b>29 243 539</b>	<b>30 749 748</b>	<b>4,77%</b>	<b>20,47%</b>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Les recettes fiscales constituent la première source de recettes de fonctionnement de la communauté d'agglomération (18,3 M€). Leur part dans les produits communautaires atteint 60 % en 2016 (contre 51 % en 2012), elle est en augmentation en raison principalement d'une

<sup>13</sup> Les données ne reprennent que les BP, ainsi pour la communauté d'agglomération ne figurent pas les résultats du budget annexe des ordures ménagères.

augmentation du nombre de foyers fiscaux et du nombre de redevables de la CFE, suite à l'adhésion de neuf nouvelles communes en 2013 et en 2014.

### *Des ressources fiscales présentant des marges de manœuvre difficilement mobilisables*

La communauté d'agglomération du Grand Cahors (CAGC) est un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Ce régime s'applique de plein droit aux communautés d'agglomération. Dans ce régime, l'EPCI se substitue aux communes pour la gestion et la perception, sur l'ensemble de son périmètre, du produit de la fiscalité professionnelle. De plus à compter de 2011, la communauté d'agglomération s'est vu attribuer une fiscalité « ménages » additionnelle. L'EPCI exerce ainsi un pouvoir de taux sur ses principales ressources. Elle n'a pas, en revanche, instauré de taxe sur le foncier bâti.

Le produit de la fiscalité directe locale inclut principalement en 2016, outre les impôts professionnels CFE (cotisation foncière des entreprises) et CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) respectivement pour un montant de 4,5 M€ et de 2 M€, la taxe d'habitation (TH) pour 4,7 M€, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour un montant global marginal de 160 k€ et la TEOM pour un montant de 6 M€. En 2016, la communauté ne bénéficiant d'aucune extension de son périmètre, le volume de ses produits fiscaux diminue légèrement pour la première fois. Les recettes fiscales de la CAGC par habitant sont inférieures de 15 % à la moyenne de la strate sur toute la période (333 € au niveau national contre 283 € par habitant pour CAGC).

**tableau 11 : Évolution des produits fiscaux BP + OM**

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012 2016
Impôts locaux	10 748 129	11 314 193	12 374 113	12 589 862	12 522 187	3,9%	16,51%
+ TEOM	5 046 532	5 287 914	6 028 885	6 144 583	6 210 558	5,33%	23,07%
<b>= Ressources fiscales propres</b>	<b>15 794 681</b>	<b>16 602 107</b>	<b>18 402 998</b>	<b>18 734 445</b>	<b>18 732 745</b>	<b>4,36%</b>	<b>18,60%</b>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Les taux d'imposition de la CAGC sont dans la moyenne de ceux pratiqués par les EPCI des villes comparables, principalement, de l'ancienne région Midi-Pyrénées. Ils sont légèrement supérieurs à ceux de Brive et de Rodez, mais inférieurs à ceux de Montauban, communauté la plus proche, avec laquelle existe une certaine concurrence en terme d'attractivité économique.

tableau 12 : Taux d'imposition des EPCI voisins

Communes	Pop	Taux interco 2015			Taux interco 2016		
		TH	TFB	CFE (tmp)	TH	TFB	CFE (tmp)
Agon	35 293	9,70%	0,00%	28,80%	9,70%	0,00%	28,80%
Albi	51 181	10,54%	0,00%	37,51%	10,54%	0,00%	37,51%
Auch	22 931	13,21%	0,00%	39,72%	13,21%	0,00%	39,72%
Brive	50 272	7,06%	0,00%	31,72%	7,06%	0,00%	31,72%
<b>CAHORS</b>	<b>21 333</b>	<b>8,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>32,78%</b>	<b>8,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>32,78%</b>
Castres	43 995	9,82%	0,00%	34,99%	9,82%	0,00%	34,99%
Figeac	10 571	7,92%	5,00%	32,48%	7,92%	5,00%	32,48%
Montauban	58 014	10,99%	3,37%	33,32%	11,32%	3,47%	33,32%
Rodez	25 974	7,46%	0,00%	30,75%	7,46%	0,00%	30,75%
Villeneuve sur Lot	24 700	10,92%	1,73%	29,99%	11,90%	1,89%	29,99%

Source : CAGC

Les taux n'ont pas augmenté sur la période 2008-2016. Ils sont inférieurs à la moyenne régionale en TH et en CFE.

Le potentiel fiscal<sup>14</sup> de la CAGC est inférieur à celui de la catégorie (- 27 % soit 327,48 par habitant pour la CAGC contre 447,66 pour la catégorie au niveau national).

Malgré cette stabilité des taux d'imposition depuis 2008, le taux d'imposition moyen sur le territoire de la commune de Cahors, où se cumulent ceux de la commune et de l'EPCI, est supérieur, à l'exception de la taxe d'habitation, à ceux pratiqués par les autres communes « centre » et EPCI sur leur territoire, tant au niveau régional que national (+ 14 points en TFPB et + 111 points en TFPNB).

Cette situation est spécifique à la commune de Cahors, sur laquelle réside le plus grand nombre de foyers fiscaux et d'établissements imposés. Pour les autres communes, les taux étant beaucoup plus faibles, le taux d'imposition cumulé est inférieur aux moyennes nationales et régionales. Dans ce contexte, le levier fiscal transitant par une augmentation des taux d'imposition de la communauté d'agglomération du Grand Cahors semble difficilement actionnable.

En matière de fiscalité professionnelle, le nombre d'établissements présents sur le territoire communautaire est très inférieur à la moyenne régionale. Il représente 43 % du nombre d'établissements présents dans une collectivité de la même strate au niveau régional. De surcroît, le pourcentage d'entreprises imposées à la cotisation minimum parmi les entreprises assujetties est très supérieur à la moyenne régionale (78,7 % pour la CAGC contre 66,1 % pour la région). Le tissu économique est, plus que dans d'autres territoires régionaux, dominé par des entreprises de petite taille.

<sup>14</sup> « C'est un indicateur de la richesse fiscale de la commune. Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes ».

tableau 13 : Entreprises imposées à la CFE

	2012	2013	2014	2016
CFE				
Ets imposés à la CFE	2370	2535	2766	2772
moyenne régionale	7146	8166	8166	6381
Ets imposés à la cotisation minimum	1859	1959	2268	2181
moyenne régionale	5603	5935	5935	4220

Source : DGFIP

La communauté d'agglomération ne peut, semble-t-il, malgré une stabilité des taux depuis 2008, et des produits fiscaux propres d'un montant modéré, accroître sensiblement l'effort fiscal sur son territoire, principalement en raison de la situation particulière de la commune de Cahors. Une réflexion globale mériterait d'être menée au niveau du territoire communautaire sur les taux pratiqués des communes membres et de l'EPCI.

***Des ressources d'exploitation fortement impactées par l'ouverture du centre aquatique et les refacturations de personnel***

Les ressources d'exploitation ont progressé de 25,4 % sur la période sous revue. Leur importance relative au sein des recettes de fonctionnement s'accroît pour atteindre 15 % en 2016.

Elles sont principalement constituées par la vente aux collectivités des repas provenant de l'unité de production centrale (2,7 M€ en 2016), et par les recettes des régisseurs liées à l'exploitation des complexes sportifs et culturels.

La progression des produits d'exploitation en 2014, résulte de l'ouverture du complexe sportif DIVONEO (0,7 M€ en 2016). La seconde progression du poste, en 2016, est due à une augmentation du montant des refacturations de personnel (+ 372 k€), suite à la mutualisation de certains services avec la commune centre Cahors. Cette augmentation des recettes s'est toutefois accompagnée de celle des charges (mise à disposition de personnel de la commune de Cahors), et n'est donc pas significative.

***Les ressources institutionnelles : une baisse marquée mais contenue grâce à une optimisation***

Comme déjà indiqué, de 2012 à 2016, le niveau global de dotations et participations a fortement baissé de 27 %, passant de 8,2 M€ à près de 6 M€, soit une perte de ressources à hauteur de 2,2 M€ en cinq ans.

Les ressources institutionnelles représentent désormais moins de 20 % des produits de la communauté d'agglomération (19,5 % en 2016, contre 32 % en 2012).

tableau 14 : Évolution des ressources institutionnelles

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012/2016
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 228 529	8 388 170	8 200 232	7 110 986	5 995 598	-7,61%	-27,14%

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement (DGF) a baissé de manière marquée à compter de 2014, du fait de la contribution au redressement des finances publiques. Pour 2017, la dotation globale de fonctionnement notifiée s'élève à 4 898 k€. La DGF a ainsi baissé de près de 2,4 M€ de 2014 à 2017.

tableau 15 : Évolution des dotations et participations

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	7 307 093	7 474 130	7 290 924	6 285 058	5 241 200	-8,0%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>7 307 093</i>	<i>7 474 130</i>	<i>7 290 924</i>	<i>6 285 058</i>	<i>5 241 200</i>	<i>-8,0%</i>
Autres dotations	7 862	19 376	54 734	0	56 051	63,4%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	<i>7 862</i>	<i>19 376</i>	<i>54 734</i>	<i>0</i>	<i>56 051</i>	<i>63,4%</i>
Participations	501 823	497 186	473 380	430 036	344 142	-9,0%
<i>Dont Etat</i>	<i>44 042</i>	<i>53 003</i>	<i>59 315</i>	<i>42 629</i>	<i>16 800</i>	<i>-21,4%</i>
<i>Dont régions</i>	<i>29 317</i>	<i>69 411</i>	<i>58 973</i>	<i>33 432</i>	<i>22 612</i>	<i>-6,3%</i>
<i>Dont départements</i>	<i>224 307</i>	<i>105 025</i>	<i>121 725</i>	<i>105 622</i>	<i>99 994</i>	<i>-18,3%</i>
<i>Dont autres</i>	<i>204 057</i>	<i>269 747</i>	<i>233 367</i>	<i>248 353</i>	<i>204 736</i>	<i>0,1%</i>
Autres attributions et participations	411 751	397 478	381 194	395 892	354 205	-3,7%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	<i>411 751</i>	<i>397 478</i>	<i>381 194</i>	<i>395 892</i>	<i>354 205</i>	<i>-3,7%</i>
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>8 228 529</b>	<b>8 388 170</b>	<b>8 200 232</b>	<b>7 110 986</b>	<b>5 995 598</b>	<b>-7,6%</b>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Trois facteurs, découlant des actions de la communauté d'agglomération, ont pourtant limité la baisse de la dotation :

- l'augmentation de la population DGF, passant de 40 967 habitants en 2012, à 45 289 en 2016, grâce à l'intégration de nouvelles communes, ce qui a freiné la diminution de la dotation d'intercommunalité, une partie de la dotation étant liée à la population ;
- l'évolution du coefficient d'intégration fiscale (CIF), passant de 0,333636 en 2012 à 0,429496 en 2016, traduisant un transfert de compétences vers l'EPCI a aussi permis de limiter la baisse de la dotation d'intercommunalité ;
- la diminution des recettes de fonctionnement du budget principal en 2015, suite à la création du budget annexe des ordures ménagères, a diminué la contribution au titre du redressement des finances publiques de 80 k€ en 2017.

En conclusion, les produits intercommunaux sont principalement constitués de produits fiscaux, ceux-ci offrent peu de marges de progression, les taux cumulés pratiqués sur le territoire, malgré leur gel depuis 2008, étant élevés, surtout sur le territoire de la commune de Cahors. Les ressources institutionnelles diminuent fortement, en dépit d'une attitude volontariste de l'EPCI pour freiner cette baisse. Ces constats pour la communauté d'agglomération soulèvent, de manière prégnante, la nécessité de repenser la solidarité territoriale pour dégager des leviers en matière de fiscalité.

## 3.2.1.2 L'évolution des charges courantes

*Une forte progression des charges de gestion*

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 26,5 M€ en 2016, soit une augmentation de près de 24 % en cinq ans (+ 5,4 % en variation moyenne annuelle) qui représente une progression de 5 M€ en valeur absolue.

Au-delà de la problématique de la forte hausse des charges, c'est le différentiel de sept points en 2016, entre l'évolution des charges (+ 12 %) et l'évolution des produits (+ 5 %) qui doit être surveillé pour éviter la constitution d'un effet de ciseaux.

tableau 16 : Charges cumulées BP + OM

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012/2016
Charges à caractère général	9 018 885	9 012 409	9 170 712	8 480 700	8 128 697	-2,56%	-9,87%
+ Charges de personnel	9 223 071	9 750 986	10 720 388	11 029 492	12 593 345	8,10%	36,54%
+ Subventions de fonctionnement	1 251 768	1 520 938	1 633 061	1 788 177	1 704 225	8,02%	36,15%
+ Autres charges de gestion	2 013 523	2 098 652	2 221 898	2 379 100	4 155 654	19,86%	106,39%
- Charges de gestion	21 507 247	22 382 984	23 746 059	23 677 470	26 581 921	5,44%	23,60%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	855 424	1 298 146	1 351 707	922 628	885 485	0,87%	3,51%
<b>= Charges courantes</b>	<b>22 362 672</b>	<b>23 681 130</b>	<b>25 097 765</b>	<b>24 600 098</b>	<b>27 467 406</b>	<b>5,27%</b>	<b>22,83%</b>
ratio de rigidité	45%	47%	48%	49%	49%		

Source : Anafi données comptes de gestion

Le ratio de rigidité des charges, qui mesure les charges incompressibles par rapport aux charges de fonctionnement et permet d'apprécier les marges de manœuvre de la collectivité, ressort à 49 % en 2016. Ce ratio élevé met en évidence les difficultés accrues de la collectivité à dégager des marges en terme de gestion.

Les charges de fonctionnement exprimées en euros par habitant sont significativement supérieures à celles de la moyenne de la strate. Ce constat se confirme sur l'ensemble de la période sous revue (642 € par habitant, contre 357 € pour les communautés de la même strate au niveau national en 2016). Le coefficient d'intégration fiscale supérieur à la moyenne des EPCI de la strate est un élément explicatif.

*Une évolution partiellement compensée par les attributions de compensation et générée en partie par l'extension du périmètre géographique*

Sur la période sous revue, la communauté d'agglomération a pris en responsabilité de nouvelles compétences. Ces transferts se sont traduits par un déplacement des charges supportées par les communes vers la CAGC.

En contrepartie, les attributions de compensation versées ou perçues ont été modulées. Si en 2012, la CAGC versait 1,4 M€ d'attribution de compensation nette à ses communes membres, en 2016, elle perçoit 1,6 M€ d'attribution de compensation. Le différentiel est ainsi de 3,1 M€, au bénéfice de la CAGC.

**tableau 17 : Évolution des attributions de compensation**

	2012	2013	2014	2015	2016
AC positive (73921)	2 133 959	2 018 519	1 643 352	1 230 568	218 472
AC négative (7321)	649 511	639 153	787 622	434 204	1 833 884
AC nette	1 484 448	1 379 366	855 729	796 364	-1 615 412

Source : Données de la CAGC

**tableau 18 : Évolution des charges à périmètre constant**

en €	2016
charges de gestion BP+OM	26 581 921
attribution de compensation	-3 099 860
Charges gestion hors transfert	23 482 061
Charges de gestion 2012	21 507 247
Différentiel sans transfert de charges	1 974 814
Évolution liée à l'extension du périmètre géographique	1 363 075
Évolution nette	611 739

Source : Données comptes de gestion

Les charges de gestion examinées à périmètre constant ont enregistré sur la période 2012-2016 une augmentation de 1,9 M€, et non de 5 M€.

Par ailleurs, un montant de 1,4 M€ de hausse des charges pouvant être attribué à l'extension du périmètre géographique, les charges n'ont réellement évolué que de 0,6 M€ sur la période sous revue.

### ***Une réalité contrastée selon les postes de charges***

- Les charges à caractère général : une véritable baisse

La collectivité a engagé une véritable réflexion sur le coût de ses achats tant de fournitures, que de fluides ou de prestations et mis en place des groupements d'achats avec la commune de Cahors, le CCAS, et le CIAS. Cette réflexion sur sa politique d'achat produit des effets encourageants (baisse de 9,87 % sur la période).

- Les charges financières : leur stabilisation

Les charges d'intérêts en 2016 (885 k€) retombent au niveau de l'exercice 2012 (855 k€). Elles sont à la baisse au regard des données du budget primitif pour 2017. La collectivité demeure toutefois au-dessus de la moyenne de la strate (20 € par habitant contre 14 € par habitant au niveau national).

tableau 19 : Détail des charges d'intérêt

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	855 424	1 298 146	1 351 707	922 628	885 485	0,87%
%Intérêts et pertes de change / charges courantes	3,8%	5,5%	5,4%	3,8%	3,2%	

Source : Anafi données comptes de gestion

- Les autres charges de gestion : une hausse liée à la prise en charge de la participation au SDIS et aux participations dans des structures satellites

Les autres charges de gestion ont augmenté de 2,1 M€ en cinq ans pour s'élever à 4,15 M€ en 2016, soit près de 16 % des charges courantes communautaires.

Cette hausse provient principalement du transfert à la communauté d'agglomération, en 2016, de la participation versée au SDIS (+ 1,6 M€). Ce transfert a toutefois été répercuté sur l'attribution de compensation des communes.

Les autres contributions sont constituées principalement de la subvention versée au syndicat départemental pour l'élimination des déchets (SYDED) (1,14 M€ en 2016), au syndicat mixte ouvert de Cahors Sud (SMOCS) (469 k€ en 2016), et au syndicat mixte ouvert du campus universitaire cadurcien (SMOCUC) (140 k€ en 2016).

La communauté d'agglomération participe également à de nombreux organismes tiers. Près de 7 % des charges engagées par la communauté d'agglomération sont gérées par des « satellites ». C'est à travers ces organismes que la communauté d'agglomération du Grand Cahors conduit plusieurs projets de développement visant à augmenter son attractivité territoriale.

tableau 20 : Détail des « autres charges de gestion »

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>2 013 523</b>	<b>2 098 652</b>	<b>2 221 898</b>	<b>2 379 100</b>	<b>4 155 654</b>	19,86%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	1 642 090	
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	1 437 532	1 472 041	1 557 857	1 723 682	1 872 610	6,83%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	0	0	5 220	0	42 263	
<i>Dont indemnités (y.c. cotisation) des élus</i>	234 452	237 075	219 988	214 774	215 415	-2,09%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	3 075	6 328	11 548	2 889	6 267	19,49%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	9 662	549	91	2 684	288	-58,47%

Source : Anafi données comptes de gestion

- Les subventions de fonctionnement à destination de structures rattachées structurellement déficitaires

La hausse des subventions est significative sur la période (+ 36 %), en particulier la hausse de celles versées aux établissements publics rattachés (+ 54 %).

La subvention au CIAS a progressé de 466 k€ en 2012 à 525 k€ en 2016 et celle versée à l'EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) tourisme est passée de 354 k€ en 2012 à 530 k€ en 2016, en raison notamment de l'intégration dans l'office de tourisme des communes de la communauté de Lot-Célé en 2014.

En 2015, la création d'un EPIC gérant les activités culturelles rattachées à la scène de musique, précédemment de la compétence de la commune de Cahors, a également impacté ce poste à hauteur de 276 k€.

**tableau 21 : Évolution des subventions de fonctionnement**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012/2016
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>1 251 768</b>	<b>1 520 938</b>	<b>1 633 061</b>	<b>1 788 177</b>	<b>1 704 225</b>	<b>8,0%</b>	<b>36,15%</b>
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, cuisine des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	<i>949 277</i>	<i>1 250 293</i>	<i>1 331 948</i>	<i>1 480 147</i>	<i>1 458 380</i>	<i>11,3%</i>	<i>53,63%</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>63 188</i>	<i>50 000</i>	<i>60 062</i>	<i>58 000</i>	<i>17 920</i>	<i>-27,0%</i>	<i>-71,64%</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>239 303</i>	<i>220 645</i>	<i>241 051</i>	<i>250 030</i>	<i>227 925</i>	<i>-1,2%</i>	<i>-4,75%</i>

Source : Anafi données comptes de gestion

- Les charges de personnel : une hausse à replacer dans un contexte de mutualisation des effectifs

Les charges nettes de personnel par habitant sont nettement au-dessus de la moyenne de la strate (294 € par habitant pour la CAGC contre 128 € par habitant en moyenne nationale). Ce différentiel s'est amplifié sur la fin de période.

Les charges de personnel représentent en 2016, plus de 47 % des charges de gestion courantes. Leur part a cru en 2016, et leur montant net des remboursements a augmenté de 2,67 M€ entre 2012 et 2016.

La mise en place d'une mutualisation des services avec la commune de Cahors est l'origine principale de la hausse des dépenses de personnel. Toutefois, la hausse des charges de personnel doit être mise en parallèle avec l'augmentation de l'attribution de compensation, liée au transfert de personnel vers la communauté d'agglomération du Grand Cahors. Il en résulte une évolution orientée à la hausse mais à hauteur de 975 673 €, soit + 10 %.

En conclusion, les charges de gestion ont augmenté de 23,6 % sur la période. Le coefficient de rigidité des charges structurelles atteint en moyenne sur la période 47,6 %. Ce ratio élevé met en évidence les difficultés de la collectivité à dégager des marges en terme de gestion. Sur la période 2012-2016, les charges de gestion ont augmenté de 5 104 734 €, mais parallèlement, des transferts de compétence sont intervenus, et des effectifs ont été transférés vers la communauté d'agglomération, pour un montant de 3 099 860 €. La hausse des charges est donc réelle, découlant directement pour plus de la moitié de l'exercice de nouvelles compétences, et partiellement de l'extension du périmètre communautaire. Deux postes principaux sont concernés par la hausse des

charges : les dépenses de personnel et les contingents attribués à des satellites ou les subventions à destination des structures publiques rattachées.

### 3.2.2. L'effort d'équipement et son financement

#### 3.2.2.1 Un effort d'investissement très soutenu

La communauté d'agglomération du Grand Cahors a investi 44 M€ sur la période sous revue, avec un pic en 2012/2013 lié à la construction du principal équipement de la période, le complexe aquatique Divonéo à Cahors.

L'ensemble de la période est marqué par un effort d'investissement supérieur à la moyenne de la strate. En 2016, la moyenne par habitant pour l'EPIC atteint 224 €, alors que la moyenne de la strate au niveau national se situe à 105 €.

La communauté d'agglomération a porté, une part importante des investissements structurants de son territoire, la commune, centre ayant été en retrait. Les deux personnes publiques ont des budgets comparables, mais la communauté d'agglomération a investi près de 20 M€ de plus que sa commune centre sur la période (44 M€ en cumulé contre 27,8 M€ pour la commune de Cahors)

En fait, la commune et la communauté d'agglomération alternent la prise en charge des investissements structurants du territoire en fonction de l'évolution de leurs capacités financières. L'absence de définition générale de l'intérêt communautaire dans les statuts de la communauté offre effectivement la possibilité de rattacher les équipements de manière individualisée, au cas par cas. C'est ainsi que le complexe Divonéo, sis à Cahors, a été porté par la communauté d'agglomération du Grand Cahors. Par contre, le futur projet de complexe cinématographique, situé à Cahors mais dont le rayonnement est supra-communal, sera porté par la seule commune centre alors que la communauté d'agglomération a la compétence équipements culturels.

**tableau 22 : Évolution des investissements**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
- Dépenses d'équipement	9 366 823	10 821 874	8 587 835	5 608 431	9 681 776	44 066 739

Source : Anafi données comptes de gestion

Sur les derniers exercices, les principaux postes d'investissement sont constitués par les opérations de voirie (plus de 14 M€), et les équipements sportifs (plus de 14 M€).

#### 3.2.2.2 Le niveau de l'autofinancement

Un autofinancement à hauteur de 75 % est généralement considéré comme nécessaire pour qualifier la politique d'investissement de soutenable. Dans le cas présent, le taux s'établit à 57 % des dépenses d'équipement en moyenne, avec des variations de 45 % à 78 % selon les exercices et selon le niveau des dépenses.

En 2016, la relance d'investissements lourds (office de tourisme de Saint-Cirq Lapopie), cumulée à la baisse de la CAF nette, ramène ce taux à 45 %, ce qui reflète la dégradation de la

situation financière de la communauté d'agglomération en fin de période et traduit une reprise de l'endettement (+ 4,4 M€ d'emprunts nouveaux).

Afin d'assurer le financement des dépenses et subventions d'équipement (plus 44 M€ en cumulé), l'existence de recettes d'investissement propres cumulées de 15,8 M€ sur la période et d'une CAF nette cumulée de 9,5 M€ impliquent un nécessaire complément de ressources. La commune a ainsi réalisé 18 M€ d'emprunts nouveaux sur la période sous revue et prélevé au final 1 M€ sur son fonds de roulement.

La communauté a accru son recours à l'emprunt depuis 2014, le taux de couverture des dépenses d'équipement s'élevant jusqu'à 45 % en 2016.

tableau 23 : Le financement propre BP+OM

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>3 240 387</b>	<b>2 983 890</b>	<b>4 430 367</b>	<b>4 588 325</b>	<b>3 250 738</b>	<b>18 493 707</b>
- Annuité en capital de la dette	1 411 396	1 895 271	1 894 708	1 907 714	1 899 565	9 008 654
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>1 828 991</b>	<b>1 088 619</b>	<b>2 535 659</b>	<b>2 680 611</b>	<b>1 351 173</b>	<b>9 485 053</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 110 059	1 330 894	1 869 273	723 545	1 030 797	6 064 568
+ Subventions d'investissement reçues	1 267 052	3 302 565	2 295 470	785 368	1 971 076	9 621 531
+ Produits de cession	65 768	9 116	0	1 100	300	76 284
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>2 442 879</b>	<b>4 642 576</b>	<b>4 164 743</b>	<b>1 510 014</b>	<b>3 002 172</b>	<b>15 762 383</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>4 271 870</b>	<b>5 731 195</b>	<b>6 700 402</b>	<b>4 190 625</b>	<b>4 353 345</b>	<b>25 247 436</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>45,6%</i>	<i>53,0%</i>	<i>78,0%</i>	<i>74,7%</i>	<i>45,0%</i>	<i>57,3%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	9 366 823	10 821 874	8 587 835	5 608 431	9 681 776	44 066 739
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	218 208	535 335	142 623	47 307	125 790	1 069 263
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-262 325	0	0	0	-262 325
- Participations et inv. financiers nets	-7 932	-8 287	-8 657	-244 041	-549 899	-818 816
- Charges à répartir	0	0	394 516	0	0	394 516
+/- Variation autres dettes et cautionnements	280	-760	480	-601	-300	-901
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-5 305 509</b>	<b>-5 354 643</b>	<b>-2 416 394</b>	<b>-1 220 472</b>	<b>-4 904 022</b>	<b>-19 201 040</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	124 732	0	0	0	124 732
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-5 305 509</b>	<b>-5 229 912</b>	<b>-2 416 394</b>	<b>-1 220 472</b>	<b>-4 904 022</b>	<b>-19 076 308</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	10 009 205	0	1 667 470	2 000 000	4 400 000	18 076 675
Mobilisation (-) ou reconstitution (-) du fonds de roulement net global	4 703 696	-5 229 912	-748 925	779 528	-504 021	-999 633
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	9 366 823	10 821 874	8 587 835	5 608 431	9 681 776	44 066 739
CAF nette disponible	19,53%	10,06%	29,53%	47,80%	13,96%	21,52%
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	11,85%	12,30%	21,77%	12,90%	10,65%	13,76%
Subventions d'investissement reçues	13,53%	30,52%	26,73%	14,00%	20,36%	21,83%
Produits de cession	0,70%	0,08%	0,00%	0,02%	0,00%	0,17%
Taux de couverture de l'équipement par l'emprunt	106,86%	0,00%	19,42%	35,66%	45,45%	41,02%

Sources : CRC - d'après CA et comptes de gestion

## 3.2.3. La situation bilancielle

## 3.2.3.1 Le fonds de roulement global

Le fonds de roulement net global<sup>15</sup> a diminué de 62 % sur la période 2012-2016.

tableau 24 : Fonds de roulement

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	var 2012/2016
Dotations, réserves et affectations	50 440 055	51 510 525	101 260 897	105 177 330	109 445 108	116,98%
+/- Différences sur réalisations	-1 810 459	-1 804 312	-2 188 382	-2 189 058	-2 188 758	20,90%
+/- Résultat (fonctionnement)	2 005 798	1 940 946	3 277 231	3 231 053	2 078 915	3,65%
+ Subventions	10 521 955	13 798 651	16 072 778	16 836 803	18 782 361	78,51%
<i>dont subventions transférables</i>	<i>545 285</i>	<i>645 581</i>	<i>711 213</i>	<i>801 854</i>	<i>821 544</i>	<i>50,66%</i>
<i>dont subventions non transférables</i>	<i>9 976 670</i>	<i>13 153 070</i>	<i>15 361 564</i>	<i>16 034 949</i>	<i>17 960 817</i>	<i>80,03%</i>
+ Provisions pour risques et charges nettes des neutralisations pour R&C sur emprunts	132 500	172 242	167 391	263 707	257 998	94,72%
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>61 289 849</b>	<b>65 618 051</b>	<b>118 589 914</b>	<b>123 319 835</b>	<b>128 375 625</b>	<b>109,46%</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	26 250 321	24 313 022	24 086 453	24 277 656	26 712 682	1,76%
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>87 540 170</b>	<b>89 931 073</b>	<b>142 676 367</b>	<b>147 597 492</b>	<b>155 088 307</b>	<b>77,16%</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	40 678 188	42 258 440	58 095 706	58 819 662	60 864 793	49,63%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	<i>1 113 011</i>	<i>1 489 774</i>	<i>1 445 750</i>	<i>1 316 218</i>	<i>1 380 008</i>	<i>23,99%</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>1 519 223</i>	<i>1 751 178</i>	<i>2 218 798</i>	<i>2 606 598</i>	<i>2 886 343</i>	<i>89,99%</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>36 604 218</i>	<i>37 584 039</i>	<i>53 006 367</i>	<i>53 716 096</i>	<i>56 013 473</i>	<i>53,02%</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>1 441 735</i>	<i>1 433 448</i>	<i>1 424 791</i>	<i>1 180 750</i>	<i>584 969</i>	<i>-59,43%</i>
+ Immobilisations en cours	8 163 624	12 967 949	2 055 288	2 875 034	4 085 781	-49,95%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	27 129 672	30 806 071	79 002 855	81 617 123	86 264 170	217,97%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	2 390 954	0	0	0	0	-100,00%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	6 421	0	364 168	333 821	303 474	4626,58%
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>78 368 858</b>	<b>86 032 460</b>	<b>139 518 017</b>	<b>143 561 297</b>	<b>151 621 843</b>	<b>93,47%</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>9 171 312</b>	<b>3 898 613</b>	<b>3 158 350</b>	<b>4 036 194</b>	<b>3 466 464</b>	<b>-62,20%</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>149,7</i>	<i>60,1</i>	<i>45,9</i>	<i>77</i>	<i>45</i>	

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

Les emplois immobilisés ont progressé de 93,47 %, en raison de la mise à disposition de nouveaux équipements liés à des compétences transférées et à de nouvelles immobilisations propres acquises sur la période (le montant des immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation a triplé, passant de 27,1 M€ en 2012 à 86,3 M€ en 2016).

En 2016, le fonds de roulement couvre 44 jours de dépenses réelles de fonctionnement courant de la collectivité. Il dépasse le seuil des 30 jours, constituant le minimum recommandé

<sup>15</sup> Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation).

pour assurer un paiement régulier des fournisseurs. Il s'inscrit dans la moyenne nationale de la strate (81 € par habitant contre 85 € par habitant).

### 3.2.3.2 Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement de gestion est négatif sur toute la période en raison de dettes fournisseurs supérieures aux créances d'exploitation. Il est en moyenne de - 555 103 €.

Le besoin en fonds de roulement global varie fortement de - 65 139 € à + 1,1 M€. Il trouve son origine dans un encours fournisseurs d'immobilisations élevé (malgré des délais de paiement restant inférieurs à 30 jours), mais aussi sur la période de 2012 à 2013, dans les budgets annexes (variant de - 1 M€ à - 0,83 M€). En 2016, la situation s'inverse, et le besoin en fonds de roulement est soutenu par les budgets annexes et les créances d'exploitation.

tableau 25 : Le besoin en fonds de roulement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-826 226	-1 405 784	-666 589	145 505	-22 422	-555 103
en nombre de jours de charges courantes	-13,5	-21,7	-9,7	2,8	-0,4	-8
= Besoin en fonds de roulement global	652 168	-330 133	-65 139	376 905	1 185 606	363 881
en nombre de jours de charges courantes	10,6	-5,1	-0,9	7,2	19,6	

Source : CRC – d'après logiciel Anafi

### 3.2.3.3 La trésorerie

Sur la période 2012-2016, le niveau de la trésorerie a baissé de 35 % pour s'établir à près de 1,5 M€ en 2016.

Aucune ligne de trésorerie n'a été levée et le délai global de paiement a toujours été respecté sur la période. Toutefois, le niveau de trésorerie devient fragile passant en dessous du seuil des 30 jours, considéré comme celui permettant d'assurer un paiement des fournisseurs sans risque d'incidents.

tableau 26 : La trésorerie

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
=Trésorerie nette	8 519 144	4 228 747	3 223 489	3 664 019	1 498 562	-35,2%
en nombre de jours de charges courantes	139,0	63,2	46,9	70,0	24,7	
Dont trésorerie active	8 519 144	4 228 747	3 223 489	3 664 019	1 498 562	-35,2%

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

## 3.2.4. La dette de la communauté d'agglomération du Grand Cahors

## 3.2.4.1 Niveau et structure de la dette du budget consolidé : la voie de la renégociation

L'encours de la dette consolidée s'élève à 28,5 M€. Entre 2013 et 2015, son niveau était stable autour de 26 M€. L'année 2016 marque une hausse de 2,4 M€ due à un investissement soutenu et à une baisse de la capacité d'autofinancement nette.

tableau 27 : Dette consolidée

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012/2016
Encours de la dette agrégée	29 065 006	26 880 375	26 864 988	26 852 977	28 519 820	-0,3%	-1,88%
- Dettes réciproques	909 195	900 908	892 250	642 409	46 629	-52,1%	-91,87%
<b>= Encours de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>28 155 811</b>	<b>25 979 467</b>	<b>25 972 737</b>	<b>26 210 568</b>	<b>28 473 191</b>	<b>0,3%</b>	<b>1,13%</b>
/ CAF brute consolidée tous budgets	3 393 519	3 425 109	4 746 093	4 918 203	3 589 256	1,1%	5,77%
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</b>	<b>8,3</b>	<b>7,59</b>	<b>5,47</b>	<b>5,33</b>	<b>7,93</b>		
/ CAF brute du budget principal	3 240 387	2 983 890	4 430 367	3 900 553	2 234 623	-8,9%	-31,04%
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)</b>	<b>8,69</b>	<b>8,71</b>	<b>5,86</b>	<b>6,72</b>	<b>12,74</b>		
Intérêts des emprunts et dettes	905 912	1 361 011	1 390 652	965 625	920 406	0,4%	1,60%
/ Encours de la dette consolidée	28 155 811	25 979 467	25 972 737	26 210 568	28 473 191	0,5%	1,13%
<b>= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>3,2%</b>	<b>5,2%</b>	<b>5,4%</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,2%</b>		

Source : CRC - d'après logiciel Anafi

La dette est constituée de 29 emprunts. Aucun ne relève de la qualification des emprunts à risques.

La charge des intérêts, avait nettement augmenté sur la période 2013/2014, suite à la souscription des emprunts liés au complexe sportif (+ 0,45 M€ de charges d'intérêt entre 2012 et 2013) assortis de taux compris entre 5 % et 5,64 %. La renégociation intervenue en 2014, avec le Crédit Agricole, sur une partie de la dette, a permis de réduire son taux moyen, pour le porter à 3,2 % en 2016. Le taux moyen demeure néanmoins élevé dans le contexte actuel, il reflète les conditions difficiles dans lesquelles la communauté d'agglomération a contracté ses principaux prêts en 2012. Fin 2016, la communauté d'agglomération a renégocié une autre partie de sa dette, avec le Crédit Agricole, pour un taux de 1,39 % et, pour une durée inférieure. Cette renégociation permettra à la collectivité de dégager des marges de manœuvre à hauteur de 149 k€, après déduction de l'indemnité de remboursement anticipé.

La dette présente au 31 décembre 2016 un taux effectif global (TEG) supérieur à 3 % pour 61,8 % de son encours, ce qui rend possible de nouvelles marges de renégociation, même si l'ordonnateur souligne que certains emprunts sont difficiles à renégocier.

La collectivité disposant de peu de marges de manœuvre en matière de fiscalité, la chambre recommande à la commune de poursuivre sa politique de renégociation d'emprunts, dans un contexte financier favorable afin de dégager des marges de manœuvre.

### Recommandation

**5. Poursuivre les renégociations avec les partenaires financiers, afin de diminuer la charge de la dette. *Non mise en œuvre.***

#### 3.2.4.2 La capacité de désendettement

La capacité de désendettement consolidée de la communauté d'agglomération, qui exprime, en nombre d'années, le temps qu'il lui faudrait pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut, ressort à 7,93 années en 2016.

La médiane du ratio tiré du nombre d'années de capacité d'autofinancement brut nécessaire au remboursement de la dette, pour les EPCI de cette strate se situe, selon les données de l'analyse de la DGFIP à 2,5 années. La CAGC est, en comparaison, dans une situation moins saine, que les autres EPCI, même si la durée résiduelle de sa dette reste supérieure, de l'ordre de 14,6 années en 2016.

**tableau 28 : Durée résiduelle apparente de la dette consolidée**

en €	2012	2013	2014	2015	2016
- Encours de la dette consolidée (tous budgets)	28 155 811	25 979 467	25 972 737	26 210 568	28 473 191
- Annuité en capital de la dette	1 474 747	1 961 668	1 964 297	1 980 656	1 948 638
durée résiduelle de la dette	19,1	13,2	13,2	13,2	14,6

Source : CRC - d'après logiciel Anafi

En conclusion, le programme pluriannuel d'investissements de la collectivité prévoit un montant de 20 M€ de dépenses à engager sur la période 2017-2019, soit un montant moyen annuel inférieur aux années antérieures (6,7 M€ annuel en moyenne). Pour 2017, la collectivité a ouvert 5,8 M€ de crédits sur les autorisations de programme. Ce programme pluri-annuel d'investissement reste ambitieux au vu de ses capacités d'autofinancement.

## 4. LA STRATÉGIE FINANCIÈRE ET FISCALE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

### 4.1. Une solidarité intercommunale à définir

#### 4.1.1. Une fiscalité reversée n'estompant pas les inégalités fiscales du territoire

tableau 29 : La fiscalité reversée

	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	var 2012/2016
Impôts locaux RS inclus	10 748 129	11 314 193	12 374 113	12 589 862	12 522 187	3,89%	16,51%
AC	-1 484 448	-1 379 366	-855 729	-796 364	1 615 412		-208,82%
DSC (73922)	-749 054	-776 779	-855 859	-222 641	-155 295	-32,52%	-79,27%
FPIC	-101715	-308146	-435094	-973764	-1041113	78,87%	923,56%
FNGIR	-379 244	-396 998	-421 097	-421 097	-421 097	2,65%	11,04%
<b>recettes fiscales nettes</b>	<b>8 033 668</b>	<b>8 452 904</b>	<b>9 806 334</b>	<b>10 175 996</b>	<b>12 520 094</b>	<b>11,73%</b>	<b>55,85%</b>
% de fiscalité nette conservée	75%	75%	79%	81%	100%		

Source : Communauté du Grand Cahors

La fiscalité nette conservée par la CAGC, pour le financement de ses propres dépenses, a connu, sur la période 2012-2016, une progression de près de 56 %, pour s'établir à plus de 12,5 M€ en 2016 contre 8 M€ en 2012, Alors qu'en 2012, la CAGC ne conservait que 75 % de la fiscalité levée, en 2016, elle conserve 100 % de celle-ci.

Cette évolution traduit un renforcement des compétences de la communauté d'agglomération et des actions engagées par cette dernière.

La fiscalité levée est affectée par quatre dispositifs :

- les attributions de compensation ;
- les dotations de solidarité communautaire ;
- le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- le fonds national individuel de garantie des ressources (FNGIR).

La CAGC alimente le FNGIR. La collectivité a vu ses recettes fiscales croître suite à la réforme de la taxe professionnelle en 2011. Elle participe donc à l'alimentation de ce fonds destiné aux collectivités dont les recettes ont décliné. Elle ne dispose pas de marge de manœuvre sur ce dispositif, contrairement aux autres attributions, dotations ou fonds.

##### 4.1.1.1 Une attribution de compensation positive pour l'EPCI en 2016 et 2017

Jusqu'en 2015, la communauté d'agglomération versait une attribution de compensation. Depuis 2016, elle bénéficie de ce dispositif.

tableau 30 : Détail des attributions de compensation négatives et positives

	2012	2013	2014	2015	2016
AC positive (73921)	2 133 959	2 018 519	1 643 352	1 230 568	218 472
AC négative (7321)	649 511	639 153	787 622	434 204	1 833 884

Source : Communauté du grand Cahors

Cette évolution a deux origines, des transferts de compétences importants sur la période, et des mises en commun de services avec la commune de Cahors.

Les compétences transférées concernent la politique de la ville (compétence indispensable pour être qualifiée de communauté d'agglomération), la voirie (ajustement avec la prise en charge des annexes à la voirie), l'enseignement supérieur, la scène de musique actuelle, le service départemental d'incendie et de secours, l'aire des gens du voyage (fonctionnement et investissement).

Ces transferts ont conduit à modifier les attributions de compensation de nombreuses communes membres et principalement celle de la commune de Cahors, pour laquelle elle a diminué de 2,4 M€ sur la période sous revue.

Ainsi, les compétences transférées, bien que bénéficiant à la population de l'ensemble du territoire communautaire, n'affectent que l'attribution de compensation de la commune centre. La communauté d'agglomération n'a pas mis en place une fiscalisation encadrée des charges transférées permettant de limiter les variations de pression fiscale sur le territoire communautaire. Seule, la compétence urbanisme, pour laquelle, la charge concernait, pour moitié, les autres villes de la communauté d'agglomération, a donné lieu à un reversement de l'attribution de compensation, initialement déduite de l'attribution de la commune de Cahors, en vue d'une fiscalisation de cette charge par l'EPCI. L'ordonnateur souligne que la fiscalisation des charges transférées est délicate à mettre en œuvre au niveau local et devrait être traitée au niveau national pour réduire les inégalités fiscales.

Le territoire est marqué par des niveaux d'effort fiscal très différents d'une commune à l'autre. Il s'échelonne de 0,48 (Cicurac) à 1,64 (Cahors). Une fiscalisation des charges transférées réduirait ces écarts. Ces distorsions limitent par ailleurs les possibilités d'utiliser le levier fiscal pour la CAGC.

L'attribution de compensation a aussi évolué depuis 2013, suite à la mise en place de services communs avec la ville de Cahors. Les agents de la ville, affectés dans les services communs, ont été transférés à la communauté d'agglomération du Grand Cahors, et rémunérés par l'EPCI. En contrepartie, l'attribution de compensation versée à la commune de Cahors a été diminuée du montant des charges de personnel évaluées à la date de la mise en place des services communs. Ces services ont été instaurés à compter de 2013, mais déployés de manière plus importante fin 2015. Ils concernent les fonctions support. Ils ont généré une diminution de l'attribution de compensation de 1,7 M€, pour la commune de Cahors. En parallèle, les charges de personnel de l'EPCI ont augmenté.

4.1.1.2 Dotation de solidarité communautaire et FPIC : des principes de péréquation non respectés

La communauté d'agglomération du Grand Cahors a profité de la hausse globale du FPIC sur son territoire pour limiter sa redistribution de ressources envers les communes membres.

Elle a choisi de garantir aux communes membres, une stabilité de l'enveloppe globale constituée par le FPIC et la DSC, à hauteur de 1 196 k€. Chaque commune a perçu le montant total du FPIC attribué par l'État, selon la répartition de droit commun, et la communauté d'agglomération a alors ajusté le versement de la DSC pour limiter l'enveloppe globale à son niveau de 2015. La CAGC a ainsi diminué de 600 k€, le montant de la DSC reversée, et elle a indirectement bénéficié, seule, de l'augmentation du FPIC sur son territoire.

Ce mécanisme, figeant le montant des reversements réalisés de l'agglomération vers ses communes membres, s'écarte de l'esprit des dispositifs de péréquation, mais garantit à ces dernières des ressources stables.

Le diagnostic financier et fiscal réalisé pour la collectivité en 2014, avait conclu que les écarts importants dans la répartition des crédits de DSC et de FPIC, entre les communes (variant de 18 € par habitant à 48 € par habitant) n'apparaissaient pas justifiés au vu des critères usuels. Or, la situation de la commune de Cahors demeure très différente de celle des autres communes du territoire. En tant que commune centre, elle supporte des charges de centralité et un investissement supérieur. L'effort fiscal demandé à ses habitants est bien supérieur à celui des autres communes membres.

#### **4.1.2. Un pacte fiscal et financier pour 2018 figeant une situation marquée par des disparités**

Le pacte financier et fiscal est un outil de gestion du territoire. Dans un contexte de développement des compétences de la communauté d'agglomération, sur un territoire marqué par des inégalités fiscales, l'adoption d'un tel pacte présente plusieurs intérêts dont celui d'identifier les leviers financiers et fiscaux mobilisables pour dégager de nouveaux moyens d'actions. Il a été adopté le 12 décembre 2017.

Il dresse le bilan des actions entreprises par la communauté d'agglomération, à travers le schéma de mutualisation et le projet de territoire. Il diagnostique les problématiques fiscales et financières du territoire (dont la pression fiscale de la ville de Cahors, le mode de calcul des transferts de charges, et les modalités de répartition du FPIC et de la DSC).

Cependant, il ne propose pas de solutions nouvelles pour remédier aux difficultés, ni aucune réorganisation immédiate des flux financiers. Il renvoie à de nouvelles discussions de l'assemblée. Le FPIC n'ayant pas progressé dans les proportions attendues, l'ordonnateur confirme que le pacte n'a pas produit les effets escomptés et doit être repensé.

tableau 31 : Données agrégées CAGC/ Cahors /autres communes

Libellé budget	Population	Produits de fonctionnement	dont fiscalité directe	Charges de fonctionnement	Remboursements en capital d'emprunts	Capacité d'autofinancement nette
CA DU GRAND CAHORS	42 781	23 765 867	12 101 090	22 168 269	1 588 481	380 924
CAHORS	20 764	23 295 637	16 977 577	20 119 738	3 163 955	555 967
autres communes	22 017	14 444 546	7 221 744	12 071 742	1 488 726	884 076
TOTAL		61 506 051	36 300 411	54 359 751	6 241 163	1 820 968
% autres communes sur Cahors		62%	43%	60%	47%	159%

Source : CAGC CAHORS autres communes

Bien que ne percevant qu'un montant représentant 43 % des produits fiscaux de la ville centre, les autres communes disposent d'une capacité d'autofinancement de 159 % supérieure à celle de la ville centre. Les marges de manœuvre de l'EPCI semblent devoir passer par une meilleure répartition des efforts sur le territoire, notamment entre la commune centre et les communes périphériques.

### Recommandation

6. Compléter le constat du pacte fiscal et financier, par un dispositif permettant de réduire les disparités du territoire. *Non mise en œuvre.*

## 4.2. Une stratégie fiscale à parfaire

### 4.2.1. Un coefficient d'intégration fiscale en progression

Le CIF traduit à travers la politique fiscale du territoire, le taux d'intégration des compétences au sein de l'EPCI.

Ce coefficient est utilisé par l'État dans le calcul des dotations, l'objectif étant de favoriser les EPCI jouant la carte d'une intégration renforcée.

tableau 32 : CIF comparé de la CAGC et de la strate

	CA GRAND CAHORS					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CIF	0,333636	0,293156	0,407341	0,421305	0,429496	0,443772
CIF MOYEN STRATE	0,333636	0,336536	0,342177	0,328421	0,350250	0,352996

Source : Fiches DGF

En 2012, il a été retenu le CIF moyen de la strate.

Entre 2013, première année de calcul du CIF particulier de l'EPCI, et 2017, le coefficient d'intégration fiscale a progressé plus rapidement que celui de la moyenne de la strate (+ 51,38 % pour la variation 2013-2017 du CIF de la CAGC, contre + 4,89 % pour la moyenne de la strate).

Cette évolution traduit le renforcement rapide et large des compétences de la communauté d'agglomération.

#### 4.2.2. Un coefficient d'intégration fiscale (CIF), inférieur au seuil des 0,5

Selon les dispositions de l'article L. 5211-33 du CGCT, les communautés d'agglomération et les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 du présent code.

Atteindre un coefficient d'intégration fiscale de 0,5 permettrait à la communauté d'agglomération de mieux stabiliser ses recettes institutionnelles, et de ne plus dépendre de dispositifs transitoires de stabilisation de la DGF.

Le CIF de 2018 intègrera les effets des transferts de compétences de 2016 et atteindra, selon la prospective jointe, 0,478093.

Pour atteindre ce coefficient de 0,5, la communauté d'agglomération doit agir soit sur la fiscalité, soit sur les attributions de compensation.

Agir sur la fiscalité nécessiterait l'accord de tous les acteurs. Agir sur l'attribution de compensation nécessiterait des transferts de compétences à hauteur de plus de 2 M€.

## 5. LES RESSOURCES HUMAINES

### 5.1. La mutualisation de services

#### 5.1.1. Une mutualisation organisationnelle avancée mais complexe dans son suivi

Dans sa séance du 17 décembre 2015, la CAGC a adopté le schéma de mutualisation des services avec la commune de Cahors Aucune autre commune membre n'a souhaité intégrer le dispositif. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 (début de la mutualisation dès 2008).

Il n'a pas fait l'objet d'une présentation au conseil municipal de Cahors, en contradiction avec les termes de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

Cette mutualisation a permis d'unifier les organigrammes des deux collectivités même si des services « ville » et des services « communauté d'agglomération » demeurent.

La mutualisation porte principalement sur les services techniques à travers le pôle bâtiment, la voirie et les espaces publics, les grands projets, le service du parc automobile. Elle s'accompagne d'une mise à disposition à titre personnel, de chefs de service.

La CAGC et la ville de Cahors ont également mis en commun des services supports : la direction des affaires générales et juridiques, les ressources humaines, les affaires financières, la communication.

Le schéma de mutualisation a un périmètre large puisqu'il concerne 218 agents au 31 décembre 2016, soit 32 % de l'effectif cumulé des deux structures comptant respectivement 330 agents et 356 agents.

L'effectif transféré de la ville vers la communauté s'élève à 27 agents<sup>16</sup>. Il n'y a eu aucun transfert en sens inverse.

Il existe également des mises à disposition à titre personnel d'agents. Au 31 décembre 2016, ces mises à disposition individuelles du Grand Cahors vers la ville représentent 2,54 ETP répartis sur 7 agents, et celles de la ville vers le Grand Cahors, 1,64 ETP réparti sur 6 agents.

La commission de suivi du schéma de mutualisation a dressé un bilan positif de la mutualisation, au plan qualitatif. Toutefois, la commune ne dispose pas d'outil de mesure de l'amélioration attendue des services (par exemple sur les plages horaires d'ouverture, sur le délai de traitement des demandes, etc.). Cette évaluation sera réalisée, selon la réponse apportée, à l'occasion d'un bilan à trois ans des réorganisations de service intervenues.

Faute d'avoir délibéré sur les suppressions de postes, la commune présentait des tableaux des emplois budgétaires erronés. Une délibération globale est désormais présentée en fin d'année actant les suppressions de postes.

Les emplois transférés et les personnes mises à disposition donnent lieu à des refacturations croisées entre la commune et la CAGC. Ces refacturations s'équilibrent quasiment à l'issue de la première année complète de mise en œuvre du schéma de mutualisation. Elles génèrent néanmoins un important travail de suivi et constituent une charge de travail supplémentaire pour le service des finances, qui devraient conduire l'ordonnateur à simplifier les procédures de refacturation.

**tableau 33 : Refacturations croisées des MAD de personnel**

en €	2012	2013	2014	2015	2016
MAD facturée par Cahors à CAGC	0	0	81 345	121 417	367 827
MAD facturée à Cahors par CAGC	163 638	119 006	54 065	12 770	382 192

Source : CRC - d'après logiciel Anafi

## 5.1.2. Une mutualisation n'ayant pas permis de réduire les coûts de personnel

### 5.1.2.1 Une évolution de l'effectif consolidé en hausse

La mutualisation mise en œuvre depuis 2008, dont l'ampleur s'est accrue fin 2015, a généré un transfert d'emplois de Cahors vers la CAGC, mais n'a pas permis, fin 2016, de diminuer, au total, les effectifs des deux entités.

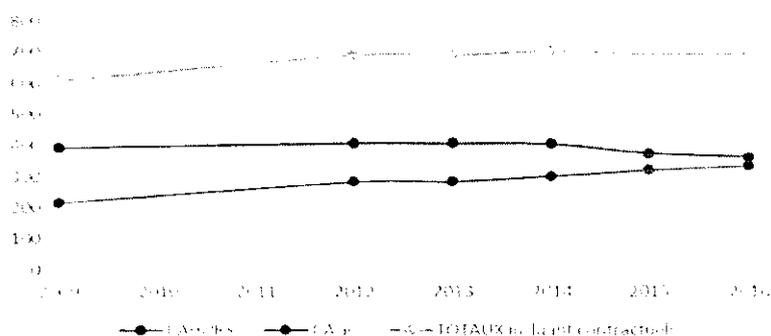
En prenant l'année 2009 comme année de référence (année constituant le point de départ de la mutualisation), les effectifs consolidés de la commune et de l'EPCI sont passés de 608 agents à 688 agents, soit + 80 agents représentant une hausse de 13 % des effectifs.

Pour la commune de Cahors, l'effectif évolue à la baisse de manière significative (- 48 personnes entre 2012 et 2016 en intégrant les contractuels). Cette baisse est supérieure au nombre d'emplois transférés sur la période (39 agents). La mutualisation et les transferts d'emplois commencés en 2015 sont la première source de cette réduction d'effectifs.

Par contre, l'effectif de la communauté d'agglomération augmente de 49 personnes sur la période 2012-2016.

<sup>16</sup> Depuis 2008, 58 agents au total ont été transférés de la commune vers la CAGC.

graphique 4 : Évolution des effectifs consolidés



Source : Commune de Cahors et CAGC

5.1.2.2 Une évolution des charges de personnel consolidées en hausse

Une analyse rétrospective constatant une hausse des dépenses de personnel

L'évolution consolidée des charges de personnel des deux collectivités, après prise en compte des refacturations croisées et des refacturations ou transferts vers ou depuis des structures annexes, est orientée à la hausse (+ 9,95 % sur la période, en incluant le budget des ordures ménagères).

tableau 34 : Charges de personnel consolidées des deux structures

	en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Variation 2012/2016
CAGC								
	Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	9 108 746	9 430 567	10 470 549	10 737 429	11 765 304	5,83%	29,16%
Cahors								
	Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	11 751 375	12 061 381	12 221 921	12 043 196	11 170 810	-1,26%	-4,94%
	<b>TOTAL</b>	<b>20 860 121</b>	<b>21 491 948</b>	<b>22 692 470</b>	<b>22 780 625</b>	<b>22 936 114</b>	<b>1,99%</b>	<b>9,95%</b>

Source : CRC - d'après logiciel Anafi

Si, les charges de personnel de la commune de Cahors ont diminué de 4,94 % depuis 2012 (soit – 580 565 € en valeur absolue), cette diminution s'accompagne d'une forte baisse de l'attribution de compensation, à hauteur de 1 698 795 €. Cette baisse de l'attribution de compensation est consécutive à la mise en place de services communs, dont l'effectif est rémunéré par la CAGC, bien que travaillant partiellement pour la commune. Ainsi, la baisse des dépenses de personnel pour la commune de Cahors se conjugue avec une baisse des ressources.

tableau 35 : Bilan financier des charges de personnel de Cahors 2012/2016

Cahors Bilan financier	2012/2016
Augmentation des charges de personnel	-580 565
Attribution de compensation liée au service commun	1 698 795
Évolution nette	1 118 230

Source : CRC comptes de gestion

Parallèlement, les charges de personnel de la CAGC ont augmenté de 29,3 % sur la période 2012-2016 (BP + budget OM, soit + 2,6 M€). La baisse de l'attribution de compensation de 1,7 M€ ne compense pas cette hausse des charges de personnel pour la CAGC. L'évolution des charges de personnel, même après prise en compte de l'attribution de compensation, génère une augmentation des charges de 975 673 € sur la période.

tableau 36 : Bilan financier des charges de personnel de la CAGC 2012/2016

CAGC Bilan financier	2012/2016
Augmentation des charges de personnel	2 674 468
Attribution de compensation liée au service commun	-1 698 795
Évolution nette	975 673

Source : CRC comptes de gestion

Ainsi, si la mutualisation permet, comme la commune et la CAGC l'affirment, d'améliorer le fonctionnement des services, elle n'a pas contribué à réduire le poids des charges de personnel consolidé. L'augmentation est toutefois moindre sur la période 2014-2016 (+ 1,2 %), où aucune variation de périmètre n'est intervenue.

### Une analyse prospective confirmant la hausse

Les deux collectivités anticipent une hausse, modérée mais régulière, des dépenses de personnel. Selon les hypothèses retenues, les dépenses de personnel consolidées augmenteraient de 2,5 % par an à Cahors et à la communauté d'agglomération. En 2020, les dépenses de personnel attendraient 26 228 k€, soit une progression de 13,1 %.

Ainsi, d'autres alternatives doivent être envisagées pour réduire les charges de personnel.

## 5.2. La présence au travail

### 5.2.1. Un temps de travail inférieur au seuil des 1 607 heures

Les droits à congés des agents de la CAGC s'élèvent à 33,5 jours, au lieu des 25 prévus par la réglementation (soit 1 536,5 heures annuelles au lieu de 1 607 heures annuelles réglementaires).

tableau 37 : Heures travaillées

	CAGC
Nombre de jours par an	365
Dimanches	52
Samedis	52
Jours de congés annuels	29
Jours de congés du président	4,5
Jours fériés	9
Lundi de pentecôte	1
Total jours travaillés	219,5
Total heures travaillées	1 536,5

Par une délibération du 13 novembre 2000, la communauté d'agglomération du Grand Cahors avait instauré la réduction du temps de travail préalablement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et de son décret d'application du 12 juillet 2001. Aucune délibération depuis a décidé, après avis du comité technique paritaire, le maintien de ce régime de travail. Le maintien d'une durée de travail inférieure aux 1 607 heures, dans ce contexte, est irrégulier.

Il représente également un coût pour l'EPCI.

En rapportant le nombre d'heures non effectuées (70,5 heures par agent et par an) au nombre d'agents en fonction au 31 décembre 2016 (330 agents), la différence entre le nombre d'heures travaillées et la durée légale de travail représente pour l'année 2016 un coût total d'environ 0,51 M€, soit l'équivalent de 14,4 emplois à temps complet<sup>17</sup>.

L'économie potentielle réalisée par l'augmentation de la durée du travail peut aussi s'apprécier par rapport à la CAF nette du BP, dont elle représente 80 % du montant au 31 décembre 2016. Une économie de 0,5 M€ est aussi l'équivalent de 1 point de TEOM.

tableau 38 : Surcoût budgétaire

Volume d'heures par agent en deçà du seuil de 1 607 heures	70,5
Nbre d'agents au 31/12/2016	330
Volume d'heures non réalisées	23 265
Correspondance en ETP	14,4
Surcoût budgétaire	517 389 €

Malgré la recommandation formulée, par la chambre lors de son précédent contrôle, la communauté d'agglomération du Grand Cahors a maintenu dans le règlement intérieur, les dispositions de la délibération du 22 novembre 2004 qui fixait la durée annuelle de travail à 1 536 heures et 30 minutes, journée de solidarité incluse. La collectivité a volontairement choisi de maintenir cette durée de travail de 1 536,5 heures annuelles.

Dans un contexte, où la mutualisation n'a pas permis de réduire significativement les dépenses de personnel, ramener la durée de travail au seuil des 1 607 heures, reste une solution que la collectivité devrait examiner, pour se conformer aux dispositions légales. La chambre ne peut que réitérer sa recommandation.

<sup>17</sup> 14,4 agents fois 35 756 € (coût moyen d'un agent calculé par la communauté d'agglomération du Grand Cahors).

## Recommandation

**7. Modifier le temps de travail effectif du personnel intercommunal, pour le porter à 1 607 heures annuelles. *Non mise en œuvre.***

### **5.2.2. Les heures supplémentaires**

Les heures supplémentaires génèrent une charge moyenne de 75 k€ annuelle.

De nombreux agents réalisent des heures supplémentaires (126 agents bénéficiaires en 2016 soit 38 % de l'effectif) pour un nombre d'heures mensuelles généralement peu important (inférieures à 14 heures par mois) mais ce de manière récurrente. Certains services sont plus particulièrement concernés, comme les déchets, la piscine.

Ce recours aux heures supplémentaires doit être rapproché du temps de travail inférieur à la durée légale. La communauté du Grand Cahors a choisi de maintenir un temps de travail de 5,875 heures mensuelles inférieur à la durée de travail de 1 607 heures. L'augmentation du temps de travail des agents de la collectivité pour le porter à la durée légale serait de nature à réduire de manière significative ce recours aux heures supplémentaires.

La collectivité ne dispose pas, de surcroît, de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires accomplies. La comptabilisation des heures supplémentaires s'opère sur la base d'un système déclaratif pour l'ensemble des services, lequel est validé par le chef de service, et contresigné par l'élu chargé de cette thématique. Or, l'article 2-1-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, précise que « le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies ».

Le plafond mensuel fixé à 25 heures par l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 a été occasionnellement dépassé. La réglementation prévoit pourtant que les agents ne peuvent réaliser des heures supplémentaires au-delà du contingent mensuel que dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée, sur décision motivée de l'autorité territoriale avec information immédiate des représentants du personnel du CTP. *A contrario* cela implique que le dépassement de la limite maximum des heures ne peut être payé.

L'ordonnateur indique que les cycles de travail, et l'organisation des services ont été revus pour limiter les heures supplémentaires.

## **5.3. L'absentéisme**

### **5.3.1. Un taux d'absentéisme en forte progression**

#### **5.3.1.1 Un absentéisme en progression en fin de période**

L'étude de l'absentéisme prend en compte l'ensemble des agents titulaires et non titulaires au 31 décembre de chaque année impaire. Les chiffres sont issus des bilans sociaux que la collectivité a obligation de produire ces années-là.

tableau 39 : Détail des absences par nature

ABSENTEISME 2011 / 2015						
	Jours 2011	Jours 2013	Jours 2015	Moyenne / agent 2011	Moyenne / agent 2013	Moyenne / agent 2015
Maladie ordinaire	2538	2350	3942	9,33	8,58	12,68
CLM	947	672	1386	3,48	2,45	4,46
AT / MP	329	860	548	1,21	3,14	1,76
Maternité, paternité, adoption	532	418	679	1,96	1,53	2,18
Total	4346	4300	6555	15,98	15,69	21,08
Nombre d'agents rémunérés au 31/12	272	274	311			
Taux absentéisme	4,38%	4,30%	5,77%			

Source : Données de la CAGC

Le nombre de jours d'absence moyen par agent de la collectivité est conforme à la moyenne des EPCI.

Le nombre de journées d'absence est de 17,58 jours par agent sur la période. Il a augmenté de 50,83 % de 2011 à 2015. Cette évolution est concomitante avec la mutualisation des effectifs et le transfert vers la CAGC, d'agents de la commune de Cahors. La collectivité de Cahors affiche des taux d'absentéisme supérieurs à ceux de la CAGC, et la mise en commun de certains services en 2015 a accru le taux d'absentéisme de la CAGC.

Les congés pour maladie ordinaire constituent la première cause des absences (60 % des absences, en 2015). Celles pour longue durée représentent 21 % des absences totales en 2015 et n'arrivent qu'en deuxième position. Elles ont fortement augmenté en 2015.

Les agents titulaires sont absents sur des durées très supérieures à celles des agents non titulaires. Le nombre de congés de maladie toutes absences confondues par agent titulaire oscille entre 15,8 jours et 23,4 jours, contre 1,8 à 17,1 jours par agent non titulaire sur la période (le chiffre de 17,1 n'étant pas significatif car il est faussé par une absence pour congé maternité sur un nombre d'agents réduit).

Sur l'année 2015, toutes absences confondues, 169 agents l'ont été pour maladie. La proportion d'agents qui présente au moins une absence est ainsi de 53 % (contre 39 % selon l'étude SOFAXIS de 2015).

### 5.3.1.2 Le coût de l'absentéisme

L'absentéisme en 2015 représente 3 942 journées (maladie ordinaire), soit environ 19 ETP pour 219,5 jours travaillés, régime pratiqué à la CAGC. En rapportant ces chiffres au salaire moyen, le coût de l'absentéisme est évalué à environ 0,67 M€.

tableau 40 : Coût théorique de l'absentéisme

	2015
Nombre de jours d'absence	3942
Nbre de jours travaillés par ETP	219,5
Nbre ETP	19
coût moyen d'un emploi chargé	35 756€
Coût total de l'absentéisme pour maladie ordinaire	679 364 €

Source : Données de la CAGC

Il faudrait également tenir compte des coûts indirects induits par le recrutement d'un remplaçant (dont la rémunération s'ajoute à la rémunération de l'agent absent), la désorganisation des services (missions non remplies qui doivent être assumées par d'autres) ou encore la perte de qualité du service rendu.

### 5.3.2. La lutte contre l'absentéisme : un pacte de solidarité à redéfinir

La communauté d'agglomération du Grand Cahors a adopté le 16 décembre 2009 un « pacte de solidarité » visant à fixer de nouvelles règles en matière de gestion du personnel (régime indemnitaire, évolution des carrières), applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Le pacte de solidarité intègre une partie liée au présentéisme, ayant vocation à constituer un outil de résorption de l'absentéisme en travaillant sur deux axes :

- favoriser la promotion interne des agents, en élevant leur niveau de qualification par la mise en place d'un plan de formation ;
- instaurer un régime indexé sur le « présentéisme » des agents.

Le présentéisme englobe les journées de travail et une liste d'absences (repos hebdomadaire, congés annuels, jours RTT, formation, congés de maternité ou de paternité, maladies ordinaires liées à une pandémie grippale, autorisations d'absence pour événements de famille, hospitalisations et arrêts de travail concomitants, les soins réalisés en médecine ambulatoire, les maladies professionnelles dans la limite de 12 mois consécutifs etc.). Seuls les autres cas sont considérés comme de l'absence. À partir de cette définition, l'absentéisme conduit à une diminution du régime indemnitaire par retenue au *pro rata temporis*, calculée en 30<sup>ème</sup>. Un délai de carence de 5 jours calculés sur 12 mois glissants est pratiqué avant toute retenue.

Ce dispositif est effectivement mis en œuvre et a donné lieu à des retenues, mais la définition du présentéisme retenue, très large, cumulée au délai de carence de cinq jours, limite fortement les effets attendus du pacte de solidarité dans la lutte contre l'absentéisme.

Les retenues moyennes appliquées sur le régime indemnitaire sont de 15 k€ pour l'année. Elles sont en progression sur 2016, et concernent 72 agents. Pour 2015, seulement 46 % des agents ayant été absents ont subi une retenue sur leur régime indemnitaire.

Le pacte de solidarité, tel que conçu en 2009, ne parvient pas à limiter l'absentéisme.

S'agissant du contrôle des absences pour maladie, la collectivité a indiqué qu'elle n'avait pas mis en place un système de contrôle médical sur la période. Elle a en revanche entrepris un travail préventif et dissuasif sur la survenance des arrêts pour accident de travail.

La CAGC a mis en place, début 2013, une commission enquête accident chargée d'analyser les causes des accidents de service et de proposer des mesures de prévention. Un plan de formation a été défini et organisé sur ce thème. Elle demande systématiquement, depuis 2013, la réalisation d'expertises médicales, en vue de s'assurer de l'imputabilité au service de l'accident, et des dates de consolidation des pathologies. Cette politique de prévention et de contrôle des accidents de service a été efficace et a permis de réduire de manière très nette le nombre de jours d'arrêt au titre des accidents de travail sur 2015.

Dans ce contexte, l'EPCI doit redéfinir son pacte de solidarité, afin de limiter les absences.

### **Recommandation**

**8. Redéfinir le pacte de solidarité pour lutter efficacement contre l'absentéisme.**  
*Non mise en œuvre.*



## ANNEXES

annexe 1 : Tableau des effectifs consolidés Cahors et communauté d'agglomération du Grand Cahors.....	63
annexe 2 : Poids des opérations d'investissement.....	64
annexe 3 : Taux d'imposition de la commune et de l'EPCI.....	68

annexe I : Tableau des effectifs consolidés Cahors et communauté d'agglomération du Grand Cahors

	2009	2012	2013	2014	2015	2016
CAHORS						
catégorie						
A	11	17	20	19	14	12
B	28	33	33	32	33	27
C	322	314	318	315	283	288
ss total	361	364	371	366	330	327
CAGC						
catégorie						
A	13	21	26	29	36	42
B	43	47	45	53	58	58
C	131	172	176	177	193	190
ss total	187	240	247	259	287	290
TOTAL						
catégorie						
A	24	38	46	48	50	54
B	71	80	78	85	91	85
C	453	486	494	492	476	478
<b>TOTAUX</b>	<b>548</b>	<b>604</b>	<b>618</b>	<b>625</b>	<b>617</b>	<b>617</b>
contractuels						
Cahors	31	42	33	35	40	31
CAGC	29	41	35	39	30	40
contractuels	60	83	68	74	70	71
<b>TOTAUX incluant contractuels</b>	<b>608</b>	<b>687</b>	<b>686</b>	<b>699</b>	<b>687</b>	<b>688</b>
	2009	2012	2013	2014	2015	2016
CAHORS	392	406	404	401	370	358
CAGC	216	281	282	298	317	330
TOTAUX incluant contractuels	608	687	686	699	687	688

**annexe 2 : Poids des opérations d'investissement**

- Grand Cahors

Opérations d'équipement		Montant (€)
	Voirie	14 837 300
	Moyens généraux	5 212 300
Administration	Habitat	2 196 700
	Aménagement	1 780 700
	Restauration scolaire	610 400
	Enseignement - Formation	134 500
	Sports	14 167 100
Cadre de vie	Tourisme	4 366 900
	Culture	987 900
Économie	Économie	4 761 100
	Environnement	352 800
<b>Total</b>		<b>49 054 800</b>

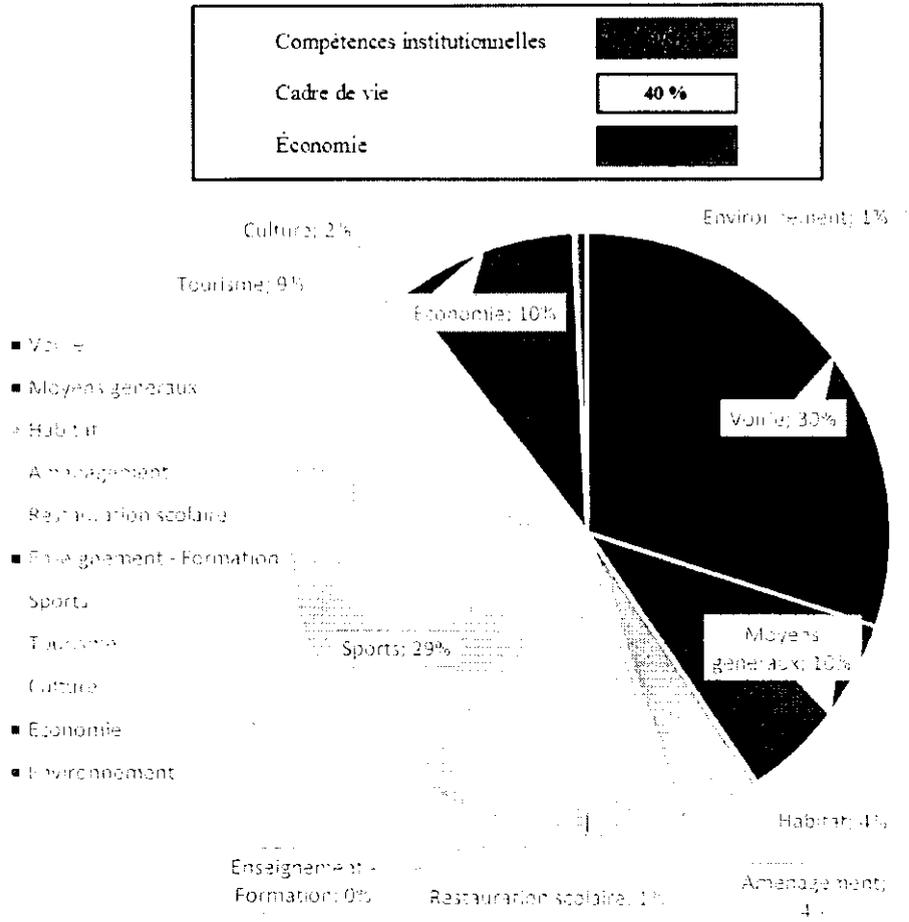
Source : CRC, à partir de données transmises par la collectivité

- Cahors

Opérations d'équipement		Montant (€)
	Aménagement et services urbains, environnement	11 238 300
	Services généraux	6 044 600
	Enseignement - Formation	3 701 300
Compétences institutionnelles	Logement	1 646 200
	Interventions sociales et santé	431 600
	Sécurité et salubrité publique	303 300
	Famille	104 900
	Culture	2 984 600
Cadre de vie	Sport et jeunesse	699 500
	Action économique	283 700
<b>Total</b>		<b>27 438 000</b>

Source : CRC, à partir de données transmises par la collectivité

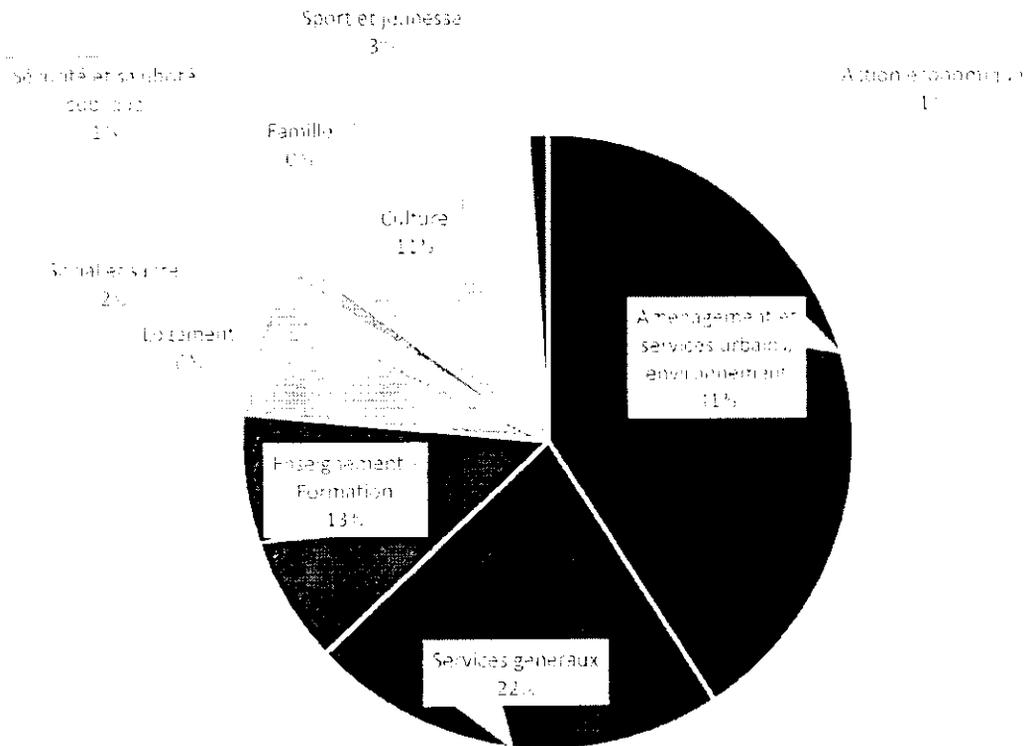
**Opérations d'investissement du Grand Cahors 2012-2016**



Source : La collectivité (cf. annexe pour les données détaillées)

Opérations d'investissement de la commune de Cahors 2012-2016

Compétences institutionnelles	
Cadre de vie	13%
Économie	



Source : La collectivité (cf. annexe pour les données détaillées)

## Opérations d'équipements les plus importantes sur la période

Opérations	Exercice	Crédits ouverts	Exécuté	Taux d'exécution sur crédits ouverts
PISCINE COUVERTE Opérations d'équipement n°193	2013	6 258 914	5 860 586	94%
	2014	4 321 328	3 820 379	88%
	2015	891 573	547 114	61%
	2016	344 459	297 950	86%
	<b>Total période</b>	<b>11 816 274</b>	<b>10 526 028</b>	<b>89%</b>
VOIRIE Opérations d'équipement n°223	2013	3 415 804	3 029 313	89%
	2014	2 633 100	2 300 083	87%
	2015	1 981 470	1 823 480	92%
	2016	2 189 709	2 126 669	97%
	<b>Total période</b>	<b>10 220 083</b>	<b>9 279 545</b>	<b>91%</b>
LE CHAI Opérations d'équipement n°246	2014	78 000	73 102	94%
	2015	1 957 806	653 600	33%
	2016	3 135 760	2 804 385	89%
	<b>Total période</b>	<b>5 171 566</b>	<b>3 531 087</b>	<b>68%</b>
LAC VERT Opérations d'équipement n°204	2013	337 103	37 853	11%
	2014	299 250	60 690	20%
	2015	440 540	301 020	68%
	2016	2 011 038	1 552 284	77%
	<b>Total période</b>	<b>3 087 930</b>	<b>1 951 847</b>	<b>63%</b>
Aménagement entrée sud Opérations d'équipement n°198	2013	466 500	179 577	38%
	2014	675 000	668 452	99%
	2015	749 200	309 096	41%
	2016	130 726	116 087	89%
	<b>Total période</b>	<b>2 021 426</b>	<b>1 273 212</b>	<b>63%</b>
Matériel Voirie Opérations d'équipement n°21	2013	321 832	193 793	60%
	2014	178 039	162 506	91%
	2015	267 840	74 753	28%
	2016	340 000	231 178	68%
	<b>Total période</b>	<b>1 107 711</b>	<b>662 230</b>	<b>60%</b>
PLU Multicommunal Opérations d'équipement n°220	2013	335 776	96 340	29%
	2014	239 436	59 358	25%
	2015	171 627	69 549	41%
	2016	150 326	75 654	50%
	<b>Total période</b>	<b>897 165</b>	<b>300 901</b>	<b>34%</b>
DIVERS TRAVAUX BATIMENTS Opérations d'équipement n°158	2013	209 549	177 441	85%
	2014	149 308	76 966	52%
	2015	150 688	108 390	72%
	2016	317 516	158 445	50%
	<b>Total période</b>	<b>827 062</b>	<b>521 242</b>	<b>63%</b>
Plage Ptérosaures 2eme phase Opérations d'équipement n°232	2013	202 175	58 121	29%
	2014	200 054	36 809	18%
	2015	175 000	46 939	27%
	2016	248 506	52 316	21%
	<b>Total période</b>	<b>825 735</b>	<b>194 185</b>	<b>24%</b>

Source : Comptes de gestion et comptes administratifs

**annexe 3 : Taux d'imposition de la commune et de l'EPCI**

	Taux d'imposition (%)			
	Sur la commune	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
les taux des impôts locaux				
Taxe d'habitation (TH)	<b>24.63%</b>	<b>24.04 %</b>	<b>29.92 %</b>	<b>27.03 %</b>
<b>Dont taux voté par la commune</b>	16.55 %	16.55 %	18.64%	19.98 %
<b>&gt; dont taux applicable par le groupement à fiscalité propre (FA/FM)</b>	8.08%	8.08 %	11.44%	8,76 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	<b>38.25%</b>	<b>38.25 %</b>	<b>33.84%</b>	<b>24.68 %</b>
<b>-&gt; dont taux voté par la commune</b>	38.25%	38.25 %	31,82 %	23,20 %
<b>-&gt; dont taux applicable par le groupement à fiscalité propre (FA/FM)</b>	0.00%	0.00 %	4,71%	3,04 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	<b>170.83%</b>	<b>170,97 %</b>	<b>101,83 %</b>	<b>59,18 %</b>
<b>-&gt; dont taux voté par la commune</b>	163,34%	163,84 %	96,84 %	55,58 %
<b>-&gt; dont taux applicable par le groupement à fiscalité propre.FA/FM</b>	7,49%	7,13%	6,34%	3,92 %
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB)	<b>134.00 %</b>	<b>134.00 %</b>	<b>66,09%</b>	<b>28.65 %</b>
<b>dont taux TAFNB fixe pour la commune</b>	0,00 %	0,00 %	0,00%	0,00 %
<b>-&gt; dont taux TAFNB fixe pour le GFP</b>	134,00%	134,00 %	66,09%	32,38 %
Cotisation foncière des entreprises (à l'exclusion de la FPZ/FPE)	<b>32.93%</b>	<b>32.93%</b>	<b>35.43 %</b>	<b>27.68 %</b>
<b>-&gt; dont taux CFE voté par la commune</b>	0,00 %	0,00 %	0,00%	0,00 %
<b>dont taux CFE applicable sur le territoire de la commune (FPU)</b>	32,93 %	32,93 %	35,43%	27,68 %
Taxe d'enlèvement des Ordures ménagères				
taux moyen de la commune sur son territoire	0,00 %	12,87 %	12,50%	8,45 %
taux moyen appliqué par l'EPCI compétent sur le territoire de la commune	12,87 %	12,87 %	12,50%	8,45 %

Source : Fiche AFEF 2016

**GLOSSAIRE**

AC	attribution de compensation
ADSL	<i>asymmetric digital subscriber line</i> = liaison numérique asymétrique
AFR	aides à finalité régionale
ANAH	agence nationale de l'habitat
AOM	autorité organisatrice de la mobilité
AP/CP	autorisations de programme et crédits de paiement
BA	budget annexe
CA	communauté d'agglomération
CAF	capacité d'autofinancement
CAGC	communauté d'agglomération du Grand Cahors
CCAS	caisse centrale d'activités sociales
CDAPH	commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CET	compte épargne temps
CGCT	code général des collectivités territoriales
CHAI	centre d'accueil et d'hébergement international
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CIF	coefficient d'intégration fiscal
CJCE	cour de justice des communautés européennes
CPCAM	caisse primaire centrale d'assurance maladie
CTP	comité technique paritaire
DASEN	directeur académique des services de l'éducation nationale
DDT	direction départementale des territoires
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	direction générale des finances publiques
DOB	débats d'orientation budgétaire
DSC	dotation de solidarité communautaire
DUP	déclaration d'utilité publique
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation de la TVA
FNGIR	fonds national individuel de garantie des ressources
FNIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales
GTB	gestion technique du bâtiment
k€	kilo € = millier d'euros
ME	million d'euros
MAD	mise à disposition
OPAH-RU	opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain
PLH	programme local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PPI	plan pluriannuel d'investissement
PPRI	plan de prévention du risque inondation
SDET	schéma de développement économique et touristique
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
SEM	société d'économie mixte

SLGRI	stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SMAC	scène de musiques actuelles
SMOCS	syndicat mixte ouvert de Cahors sud
SMOCUC	syndicat mixte ouvert campus universitaire cadurcien
SYDED	syndicat départemental pour l'élimination des déchets
TA	tribunal administratif
TEG	taux effectif global
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	taxe d'habitation
TRI	territoire à risque important d'inondation
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAE	zone d'activités économiques
ZAM	zone d'activités multisports
ZRR	zone de revitalisation rurale

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

Une réponse enregistrée :

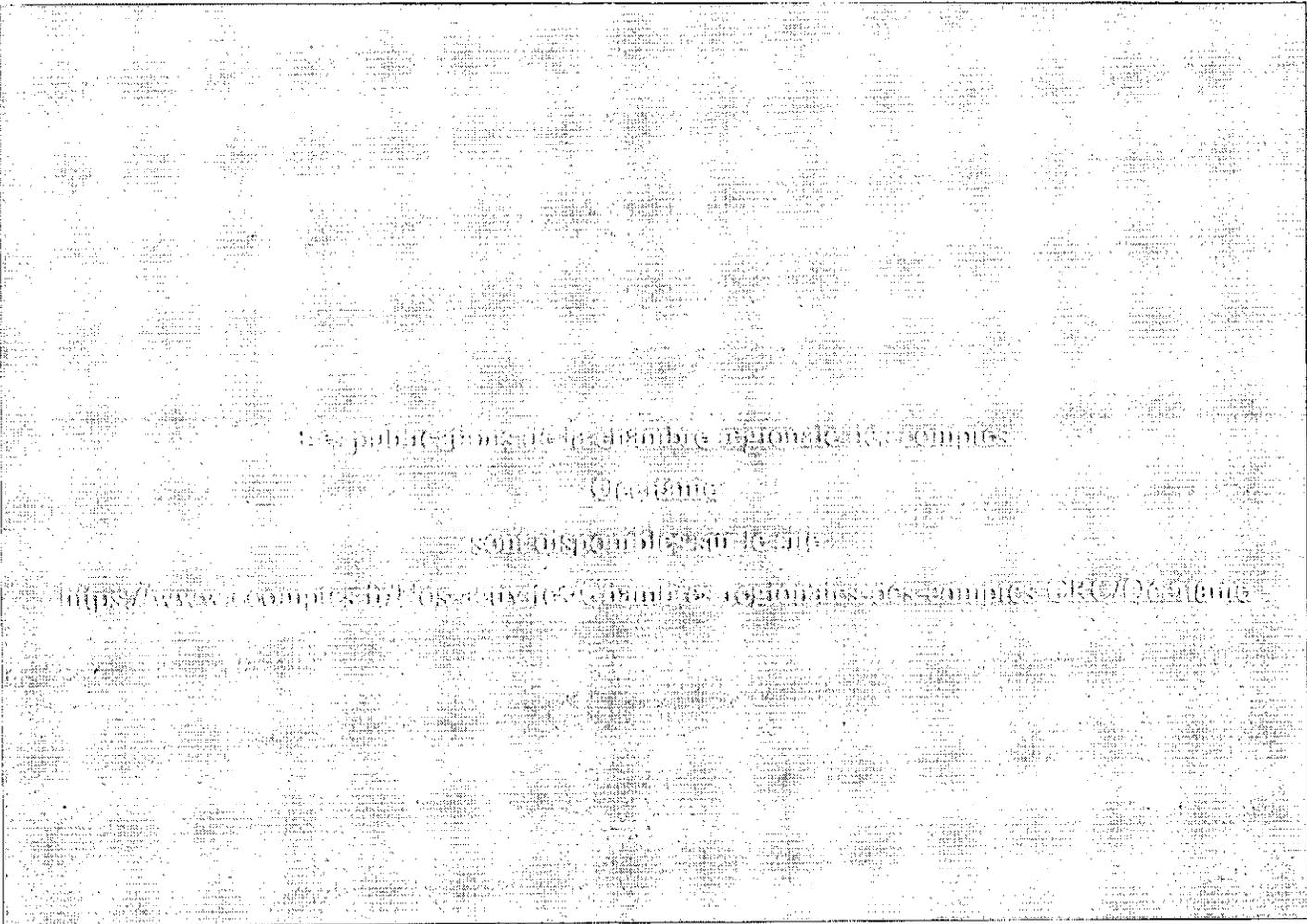
- Réponse du 12 octobre 2018 de M. Jean-Marc Vayssouze-Faure, président de la communauté d'agglomération du Grand Cahors.

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 ».



AR PREFECTURE  
046-200023737-20181213-01\_13\_12\_2018-DE  
Reçu le 20/12/2018



Les publications de la chambre régionale des comptes

Occitanie

sont disponibles au lien

<https://www.ccomptes.fr/les-ouvrages-chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

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

[occitanie@erc.ccomptes.fr](mailto:occitanie@erc.ccomptes.fr)

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
OCCITANIE

15 OCT. 2018  
60718/2018  
COURRIER ARRIVEE

Chambre Régionale des Comptes  
Occitanie  
Monsieur le Président André  
Pezziardi  
500, avenue des Etats du Languedoc  
CS 70755

OBJET : Réponse au rapport d'observations définitives – Grand Cahors

Cahors, le 12 octobre 2018

v/ref : GR/18/1705  
Lettre recommandée avec AR

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 12 septembre 2018, vous nous avez notifié le rapport d'observations définitives sur la Communauté d'agglomération du Grand Cahors.

Considérant les dispositions des articles L.243-5, R.243-13 et R.243-14 du code des juridictions financières, nous vous prions de trouver ci-joint notre réponse sur ce rapport.

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

Le Président

Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE



**REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

Exercice 2012- 2016

**GRAND CAHORS**

Certaines données territoriales et financières conduisent à des constats qui auraient mérité une mise en perspective et une remise en contexte de temps, plus poussées, ce dernier étant non sans effet sur les interprétations (variation de périmètres géographique et comptable, transferts de compétences, mutualisations, année de référence utilisée...).

**Les recommandations de la Chambre**

Si l'Agglomération partage certaines observations formulées par la Chambre et s'engage à les mettre en œuvre s'agissant de l'élaboration de rapport d'activité, de l'amélioration du suivi des APCA (réalisée depuis septembre 2018) et de la poursuite des renégociations des emprunts, l'agglomération souhaite s'engager sur certains autres sujets en tenant compte :

- des évolutions législatives sur la TEOM (Loi de finances 2019) pour revoir le financement du service de collecte et de traitement des ordures ménagères,
- des évolutions législatives sur la DGF des EPCI (Loi de finances 2019) et des orientations de la réforme de la fiscalité locale (attendue pour 2020) pour ajuster son pacte financier et fiscal,
- du futur projet de loi sur la fonction publique attendu au premier semestre 2019 qui statuera sur le temps de travail des agents territoriaux.

**La TEOM**

S'agissant des taux de TEOM, ceux-ci doivent effectivement être établis au regard des besoins du service. Toutefois, plusieurs modifications importantes du périmètre institutionnel et de la manière d'exercer la compétence entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 décembre 2016 ont conduit la collectivité à ne pas modifier ses taux avant d'observer une situation stabilisée.

Ainsi, il est important de rappeler :

- l'intégration de 7 nouvelles communes au sein de l'agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2014, avec :
  - o reprise transitoire du marché de prestation en cours sur pratiquement une année, puis réintégration de la collecte en régie en 2015,
  - o passage de la REOM à la TEOM,
- la réorganisation complète des circuits de collectes à l'échelle des 39 communes pour optimiser le fonctionnement du service, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2015, nécessitant une année complète d'observation pour en stabiliser le fonctionnement et procéder aux ajustements nécessaires
- la volatilité des coûts de traitement observés ces dernières années et pesant sensiblement sur le budget de la collecte.

Enfin, depuis 2017, la collectivité n'a pas modifié ces taux de TEOM pour anticiper, contrairement à ce qu'évoque la Chambre les investissements à venir sur le site de Brousseyras et ceux à prévoir pour la mise en œuvre de la redevance incitative.

- pour Brousseyras, des contraintes pesaient jusqu'à présent sur la faisabilité du projet. Ces obstacles étant sur le point d'être levés, le montant des investissements nécessaires à la réhabilitation du site ou à sa délocalisation sera inscrit au PPI 2019.
- pour la redevance incitative, les études d'opportunité et de faisabilité ne sont pas encore terminées mais indiquent d'ores et déjà un fort niveau d'investissement à prévoir. Les premières de ces dépenses seront inscrites en 2019.

Au regard des modifications législatives apportées par la loi de finances de 2019, la communauté ajustera le financement du service.

#### **Les constats financiers**

Les comparaisons avec les moyennes nationales de strate, doivent être analysées au regard du coefficient d'intégration fiscale qui renvoie aux transferts de compétences mais également au mode de gestion des compétences (régie ou externalisation). Les niveaux évoqués masquent probablement ces importantes différences.

A noter d'ailleurs que la Chambre précise que pour le Grand Cahors, « le coefficient d'intégration fiscale a progressé plus rapidement que celui de la moyenne de la strate (...) Cette évolution traduit le renforcement rapide et large des compétences de la communauté d'agglomération ».

La diminution de l'épargne nette depuis 2012 traduit le souhait :

- **de continuer à investir pour le développement du territoire,**

A ce titre d'ailleurs, l'investissement en faveur de l'université a permis quant à lui, comme le rappelle la Chambre, d'atteindre l'objectif de 1 000 étudiants soit une augmentation des effectifs de 62 % entre 2008 et aujourd'hui.

Rappelons qu'il ne s'agit pas de considérer comme porte d'entrée les capacités financières de chaque collectivité à porter les investissements mais de respecter la cadre des compétences transférées telles que définies dans les statuts de l'agglomération. Contrairement à ce qui est précisé, le CHAI ne génère pas de charges d'exploitation et pour cause, le fonctionnement de l'équipement a été confié à une association (FUAJ) qui en supporte intégralement les dépenses. L'occasion de préciser que l'objectif de remplissage de toute l'année 2018 a été atteint dès le mois de septembre, preuve que l'équipement rencontre son public. Par ailleurs, la charge de fonctionnement du complexe aquatique Divonéo de 450k€ doit être comparée aux 373k€ de l'ancienne piscine de la croix de fer, équipement vieux de plus de 40 ans là où le nouvel établissement propose des services et des plages d'ouverture d'une toute autre nature.

- **de ne pas augmenter les taux de fiscalité,**

Sur les taux de fiscalité, la Chambre précise d'ailleurs que les taux de TH et de CFE sont inférieurs à la moyenne régionale.

La collectivité n'a également pas mis en place la taxe sur le foncier bâti (TFB) comme l'ont fait 68% des autres communautés d'agglomération avec un taux moyen de 2.31% (en 2015, seulement 45% l'avait institué).

- **de poursuivre la maîtrise des charges,**

A ce titre, la Chambre indique une « véritable baisse » sur le poste des charges générales avec une politique d'achat (groupements) qui « produit des effets encourageants ». Sur les charges de personnel, l'évolution doit être analysée au regard d'un périmètre stable et donc avec comme année de référence l'année 2014. Comme le relève la Chambre, l'augmentation est moindre sur la période 2014-2016 (+1.2%) où aucune variation de périmètre n'est intervenue, là où une évolution structurelle des charges de personnel aurait été de l'ordre de 2 à 2.5% par an en l'absence d'effort de la collectivité.

Enfin, l'épargne nette a bien entendu été affectée par la baisse des dotations d'Etat. De 2014 à 2017, la ponction pour les redressements des comptes publics s'est élevée à plus de 4.8M€.

**Une solidarité de territoire difficile à mettre en œuvre**

La collectivité n'a pas fait le choix de mettre en place une fiscalisation encadrée des charges transférées permettant de limiter les variations de pression fiscale sur le territoire considérant que les modifications des attributions de compensation restent difficiles à mettre en œuvre. La réduction des inégalités fiscales est un sujet qui devrait d'ailleurs être en lien avec la réforme fiscale attendue pour 2020 afin de revoir la typologie des communautés (fiscalité additionnelle/fiscalité professionnelle unique).

Dans le cadre du pacte financier et fiscal, il était question d'un rééquilibrage entre l'agglomération et ses communes membres en laissant le surplus du FPIC attendu à l'agglomération afin de financer ses investissements. Cependant, le manque de visibilité des évolutions du FPIC (modifications de l'enveloppe du FPIC par les lois de finances de 2016 et 2017, restructurations des périmètres des EPCI, moindre dynamique de population) qui ont malheureusement conduit à ce que le montant attendu soit dévié de sa trajectoire initiale.

**Les Ressources Humaines**

Comme indiqué par la Chambre, les charges de personnel consolidées Ville et Agglomération font état d'une évolution des dépenses de 1,2 % de 2014 à 2016. Cette augmentation est à mettre en comparaison de l'évolution structurelle des charges de personnel de l'ordre de 4 à 5 % sur 2 ans, preuve de l'importance des efforts consentis pour contenir la trajectoire au fil de l'eau des dépenses de personnel.

Le rapport de la CRC évoque des gains substantiels d'ETP à économiser dans le cas d'un passage aux 1 607 heures. Si le calcul très théorique réalisé par la Chambre d'un gain de 517 389€ (en 2016) avait une quelconque portée concrète, l'Agglomération l'aurait considéré comme un levier effectif de sa gestion financière.

La collectivité prend bonne note de la réitération de la recommandation de la CRC en la matière et n'a pas écarté totalement le sujet de son agenda social. Toutefois, elle considère comme relevant

AR PREFECTURE

046-200029737-20181213-01\_13\_12\_2018-DE  
Reçu le 20/12/2018

d'une saine prudence que d'attendre une évolution éventuelle de la réglementation nationale sur le temps de travail dans le cadre de la future loi relative à la fonction publique annoncée par le gouvernement.

Par ailleurs et en ce qui concerne l'absentéisme, comme le précise la Chambre, « le nombre de jours d'absence moyen par agent de la collectivité est conforme à la moyenne des EPCI ».