



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

RÉGIE DES TRANSPORTS DE CARCASSONNE AGGLO (Aude)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. LES OBLIGATIONS DU SERVICE DE TRANSPORTS PUBLICS	10
1.1. La régie des transports publics de Carcassonne Agglomération	10
1.1.1. Un territoire à dominante rurale organisé principalement autour de sa ville-centre	10
1.1.2. Un établissement public industriel et commercial, support de l'exploitation des réseaux	11
1.1.3. La gouvernance de la régie	11
1.2. Les fragilités du contrat d'obligation de service public.....	14
1.2.1. Une absence de mise en concurrence justifiée.....	14
1.2.2. Une qualification juridique incertaine du contrat	14
1.2.3. Un contrat qui présente des irrégularités	15
1.3. Une exécution imparfaite du contrat d'obligation de service public.....	16
1.3.1. Le principe d'une rémunération principale forfaitaire.....	16
1.3.2. Les formules de révision de la rémunération	17
1.3.3. Une absence de contrôle effectif de l'exécution du contrat d'objectif	17
1.4. Une économie générale du contrat déséquilibrée	18
1.4.1. Un équilibre économique qui ne tient pas compte de la performance du service	18
1.4.2. Des objectifs de recettes commerciales sans effet sur le calcul de l'intéressement	18
1.4.3. Une mise à disposition des biens mobiliers et immobiliers qui pèse sur la dette de la RTCA	20
1.4.4. La problématique de la récupération de la TVA.....	20
2. L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX DE TRANSPORT PUBLIC	22
2.1. Un territoire difficile à exploiter.....	22
2.1.1. Une offre de transport collectif qui peine à concurrencer l'usage de la voiture	22
2.1.2. Une exploitation des réseaux qui ne bénéficie pas encore des actions arrêtées au plan global de déplacements	22
2.2. Une offre de service renforcée, des perspectives à bâtir.....	23
2.2.1. Une exploitation renforcée, des coûts contenus.....	23
2.2.2. Un élargissement de la clientèle qui reste difficile à atteindre	25
2.2.3. Une vitesse commerciale qui se dégrade depuis 2018.....	27
2.2.4. Un parc roulant vieillissant	28
2.2.5. Une offre élargie de déplacements dépourvue d'approche par les coûts.....	30
2.2.6. Une politique de lutte contre la fraude dépourvue de sanctions	30
2.2.7. L'impact de la crise pandémique sur l'organisation, le fonctionnement et les interventions de la RTCA	31
2.3. Les systèmes d'information à l'appui de l'exploitation des réseaux.....	31
2.3.1. Une vision stratégique du système d'information à bâtir	31

2.3.2.	La politique de sécurité du système d'information.....	32
2.3.3.	Une architecture des systèmes d'information trop peu intégrée.....	32
2.3.4.	Une configuration du système d'aide à l'exploitation et l'information voyageur de son réseau urbain à renforcer	34
3.	LA COMMANDE PUBLIQUE	35
3.1.	Des procédures à mettre en place	35
3.2.	Des marchés publics à adapter au besoin.....	36
3.2.1.	Des accords-cadres pas toujours adaptés	36
3.2.2.	Des formules à bons de commande pas toujours justifiées.....	37
3.2.3.	Des marchés mono-attributaires pas toujours efficaces	37
3.2.4.	Des délais de réponse brefs qui ne favorisent pas la concurrence	37
3.3.	Renforcer le suivi de l'exécution des marchés	37
3.4.	Des irrégularités dans les marchés publics conclus en 2021	38
3.4.1.	Marché n° 21001 de maintenance des véhicules (maximum 315 000 € HT annuels).....	38
3.4.2.	Marché n° 21004 de nettoyage des bus (80 000 € HT annuels maximum). 39	
3.4.3.	Marché n° 21007 pour l'achat de minibus d'occasion (250 000 € HT)	39
3.4.4.	Marché n° 21009 de transport scolaire et non urbain (3,4 M€ HT annuels maximum).....	40
4.	L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	42
4.1.	Une qualité de l'information budgétaire et comptable à renforcer.....	42
4.1.1.	Un débat d'orientation budgétaire dépourvu de tout caractère pluriannuel. 42	
4.1.2.	Des taux d'exécution budgétaire à améliorer.....	43
4.2.	Une qualité financière et comptable à améliorer	44
4.2.1.	Des restes à réaliser erronés et non justifiés	44
4.2.2.	L'affectation erronée du résultat.....	45
4.2.3.	Un mécanisme des provisions à mobiliser.....	46
4.2.4.	Les reprises d'actif et passif.....	46
4.2.5.	Une indépendance des exercices mal assurée faussant les résultats financiers annuels	47
4.2.6.	L'absence d'inventaire.....	47
5.	LA SITUATION FINANCIÈRE	48
5.1.	Une situation financière dégradée	49
5.1.1.	Des performances insuffisantes et à la baisse	49
5.1.2.	Des marges de manœuvre réduites, des perspectives d'améliorations limitées	49
5.2.	Un financement des investissements exclusivement par l'emprunt	54
5.3.	Un équilibre bilanciel fragile peu compatible avec l'effort d'investissement à venir	55
5.3.1.	Un fonds de roulement peu robuste	55
5.3.2.	Un besoin en fonds de roulement affecté par le rythme de récupération de la TVA	56
5.3.3.	Une trésorerie tendue	57
	ANNEXES.....	59
	GLOSSAIRE.....	61

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la régie des transports de Carcassonne Agglo (RTCA) pour les exercices 2016 et suivants. La RTCA est un établissement public industriel et commercial, de création récente, support d'exploitation des réseaux urbains et non urbains du territoire de Carcassonne Agglo, autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Le service était géré jusqu'au 31 décembre 2015 sous forme de régie simple.

Une offre de service élargie, proposée à des coûts contenus sur l'ensemble du territoire

Ce territoire à dominante rurale, structuré autour de la ville-centre de Carcassonne, reste difficile à exploiter compte tenu de ses caractéristiques géographiques et démographiques. Malgré cela, la RTCA s'appuie sur 24 lignes réparties sur ses réseaux urbains et non urbains, représentant en 2019, dernier exercice non impacté par la crise liée à la covid 19, plus de deux millions de kilomètres parcourus et autant de validations.

Si, depuis sa création, l'offre de service a été renforcée avec des coûts contenus et une tarification stable pour l'usager, voire en baisse pour les scolaires, l'élargissement de la clientèle à des usagers salariés reste difficile à atteindre sur le réseau non urbain. La mise en œuvre, à terme, du plan global de déplacements pourrait avoir un effet sur l'exploitation du réseau urbain principalement, et permettre de rééquilibrer les flux transports collectifs/individuels par une meilleure interconnexion entre les réseaux.

La pleine réalisation de cet objectif suppose des actions convergentes et coordonnées entre Carcassonne Agglo et la ville de Carcassonne, pour développer l'intermodalité et faciliter l'insertion des bus dans certains carrefours grâce à la réalisation d'infrastructures adaptées.

Des relations contractuelles entre la RTCA et son AOM qui n'encouragent pas à améliorer la performance de l'exploitation des réseaux

Les rapports entre l'exploitant et son AOM reposent sur un contrat d'obligation de service public dont l'exécution actuelle ne permet pas de renforcer la performance de l'exploitation des réseaux.

Le principe de la rémunération au forfait ainsi que les modalités actuelles de calcul de l'intéressement ne sont guère incitatifs. De plus, l'absence de contrôle effectif de l'exécution par l'AOM du contrat d'obligation comme le refus de faire jouer les clauses d'indexation, illustrent un certain désintérêt vis-à-vis de ce levier d'action conventionnel.

La gouvernance de la régie doit, également, s'organiser différemment pour sécuriser les actes de gestion les plus importants. Il conviendra de dissocier ce qui relève de la compétence du président du conseil d'administration (autorité de contrôle) également vice-président de Carcassonne Agglo, de la direction de la régie (ordonnateur de l'établissement).

Une approche de la qualité du service rendu et une démarche pluriannuelle à développer

L'établissement ne dispose pas d'un système de mesure de la qualité de service permettant de renforcer le pilotage de ses activités et d'évaluer son offre de services.

La mise en location des vélos à assistance électrique et le transport à la demande semblent rencontrer leurs usagers. Si la RTCA souhaite exploiter des modes de déplacement alternatifs, en lien avec son AOM, il lui sera néanmoins nécessaire de continuer à s'assurer de la cohérence de l'offre proposée avec les besoins des usagers et d'apprécier les coûts d'exploitation réels par rapport au projet d'exploitation prévisionnel.

Plus généralement, la RTCA a tout intérêt à développer une comptabilité analytique lui permettant d'identifier le seuil de rentabilité d'exploitation de chacune de ses activités. Ainsi, elle renforcera sa capacité à piloter ses services au public.

Enfin, l'établissement souffre de l'absence de programme pluriannuel de renouvellement du matériel roulant. Compte tenu du niveau des investissements à réaliser de l'ordre de 20 à 40 M€ et des objectifs de reconversion du parc existant vers une motorisation moins carbonée (objectifs fixés par l'AOM au moment de la création de la régie), l'exploitant et Carcassonne Agglo auront à arrêter une stratégie portant sur le renouvellement de la flotte et fixant la politique des transports publics à moyen et long termes sur le territoire.

Une situation financière difficile qui doit conduire la RTCA à travailler sur la rigidité de ses charges

L'information budgétaire et la fiabilité des comptes devront être améliorées. Les écarts entre prévision et réalisation illustrent principalement l'incapacité de la régie à programmer ses investissements dans le temps.

Les performances financières de la régie sont insuffisantes et demeurent peu compatibles avec les investissements à venir pour adapter son parc roulant. La RTCA ne dispose que de peu de marges de manœuvre ; en recettes, l'établissement dépend à 99 % des collectivités publiques et ses dépenses, relativement rigides, offrent peu de possibilités d'optimisation.

Sur ce volet, l'établissement pourrait néanmoins s'astreindre à un travail d'analyse des composantes de ses charges de personnel : en particulier par un examen précis des effets de l'absentéisme, comme des modalités de travail différentes des agents de droit privé ou mis à disposition.

C'est d'autant plus nécessaire que la trésorerie étant très tendue, la régie a été contrainte d'étaler certains de ses paiements ou d'inscrire dans son budget des crédits d'emprunt de court terme, qui n'ont pas été finalement contractés.

RECOMMANDATIONS

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

1. En lien avec son autorité organisatrice de la mobilité, mettre en conformité les statuts de la régie avec les règles de déchéance des mandats des membres du conseil d'administration. *Non mise en œuvre.*

2. S'assurer que le directeur de la régie des transports de Carcassonne Agglo exerce pleinement ses fonctions de représentant légal de l'établissement, conformément à l'article R. 2221-22 du code général des collectivités territoriales, afin de conforter la sécurité juridique des principaux actes de gestion de l'établissement public. *Non mise en œuvre.*

3. Envisager la révision du contrat d'obligation de service public afin d'intégrer un mécanisme d'intéressement lié à la qualité et la performance économique des réseaux. *Non mise en œuvre.*

4. Se rapprocher de la direction départementale des finances publiques afin de vérifier la situation au regard de la taxe sur la valeur ajoutée et évaluer l'impact des évolutions tarifaires sur son droit à récupération. *Mise en œuvre en cours.*

5. Mettre en place des indicateurs afin d'apprécier la qualité de service rendu à l'usager. *Mise en œuvre en cours.*

6. En lien avec l'autorité organisatrice de la mobilité, proposer une stratégie de renouvellement de son parc roulant. *Non mise en œuvre.*

7. Évaluer et structurer la politique de sécurité du système d'information. *Mise en œuvre en cours.*

8. Mettre à l'étude des systèmes de billettique intégrés et interfacés. *Non mise en œuvre.*

9. Formaliser les procédures en matière de commande publique de manière à respecter les principes de la commande publique (transparence des procédures, égal accès à la commande publique, égalité de traitement entre les candidats). *Non mise en œuvre.*

10. Présenter un compte financier conforme aux exigences réglementaires et dûment renseigné. *Non mise en œuvre.*

11. Réaliser l'inventaire physique des biens de la régie en cohérence avec l'actif du bilan patrimonial. *Non mise en œuvre.*

12. Développer une comptabilité analytique pour identifier le seuil de rentabilité d'exploitation et renforcer sa capacité à piloter ses activités. *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 régie des transports de Carcassonne Agglo a été ouvert le 28 juin 2021 par lettre du président de section adressée à M. Didier Haegeli, ordonnateur en fonctions. Un courrier électronique a également été adressé le 2 février 2022 à M. Régis Guillet, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 17 et 18 février 2022 avec MM. Didier Haegeli et Régis Guillet (ordonnateur du 1^{er} au 26 octobre 2021).

Lors de sa séance du 11 mars 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Didier Haegeli. M. Régis Guillet, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

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

1. LES OBLIGATIONS DU SERVICE DE TRANSPORTS PUBLICS

1.1. La régie des transports publics de Carcassonne Agglomération

1.1.1. Un territoire à dominante rurale organisé principalement autour de sa ville-centre

Le territoire de Carcassonne Agglo compte près de 116 000 habitants, soit plus de 30 % de la population du département de l'Aude. La commune de Carcassonne, composée de 46 000 habitants, représente 42 % de la population du territoire. Trèbes (5 500 habitants), et dans une moindre mesure Villemoustaussou (4 300 habitants) et Pennautier (2 500 habitants), sont les trois autres communes les plus peuplées¹. Si entre 1999 et 2014, le territoire a vu sa population augmenter de 13 %², cette situation résulte d'une croissance démographique soutenue, en particulier sur les communes périphériques du territoire, entraînant une forte demande en déplacements.

Cette situation de périurbanisation s'explique aussi par l'intégration, en 2017, de neuf nouvelles communes³, complétée en janvier 2020 par deux autres communes⁴ ainsi que la fusion des communes de Pradelles-en-Val et de Montlaur (2019).

Dans le même temps, le territoire d'exploitation des réseaux de transports publics doit également tenir compte du vieillissement de la population et de la concentration démographique de la ville-centre. Aux franges de Carcassonne Agglo, les communes sont très faiblement peuplées. Ainsi, les transports publics restent avant tout utilisés par les scolaires et les personnes âgées. Les mobilités douces⁵ sont peu développées.

Ce contexte s'accompagne souvent d'une augmentation du taux de motorisation et d'une désaffection des modes de transport alternatifs. Les temps de déplacements sont longs et les conditions de densité ne sont pas pleinement réunies pour augmenter les fréquences des transports en commun.

Les problématiques d'aménagement du territoire ont été identifiées par les élus, en particulier au moment du lancement du schéma de cohérence territoriale (2017), qui ont affiché la volonté de construire un territoire durable et responsable, de réfléchir à la transition énergétique et écologique et de travailler la mobilité sur le territoire.

Le projet d'aménagement et de développement durable conçu de janvier 2018 à juillet 2019 fixe les grands objectifs et l'organisation spatiale à l'échelle de Carcassonne Agglo : faire du territoire un acteur majeur en matière de transition énergétique, réfléchir les services à la population et les mobilités au sein des dialogues du schéma de cohérence territoriale.

¹ Données reprises du diagnostic du plan global de déplacements.

² Source : Institut national de la statistique et des études économiques, 2018.

³ Badens, Barbaira, Blomac, Capendu, Comigne, Douzens, Floure, Marseillette et Monze.

⁴ Pomas, Trassanel (ex : communauté de communes du Limouxin).

⁵ La mobilité douce désigne l'ensemble des déplacements non motorisés comme la marche à pied, le vélo, le roller et tous les transports respectueux de l'environnement.

1.1.2. Un établissement public industriel et commercial, support de l'exploitation des réseaux

L'article 15 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a transféré aux régions les compétences historiquement exercées par les départements en matière de transports non urbains. De ce fait, les régions sont devenues des autorités organisatrices de transports des services non urbains, réguliers ou à la demande et des transports scolaires depuis le 1^{er} septembre 2017. Le département demeure l'autorité compétente pour le transport des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

En conséquence, l'article L. 3111-9 du code des transports offre la possibilité aux régions qui décideraient de ne pas prendre en charge elles-mêmes la compétence relative au transport scolaire, de la confier par convention, en tout ou partie, au département concerné ou à des communes, à des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves et des associations familiales.

Dans ce cadre et conformément à l'article L. 1231-1 du code des transports, Carcassonne Agglo, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur son territoire, est compétente pour organiser les services réguliers de transports publics urbains de personnes sur son ressort territorial. Elle a décidé de créer un établissement public industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'AOM définit les services mis en œuvre et leur exploitation. La fixation des tarifs est de la seule compétence de son conseil communautaire. La RTCA est exploitante des réseaux urbains, non urbains, scolaires et de plusieurs services spécifiques (handibus, navette aéroport, petit train, vélos à assistance électrique). Elle peut compter sur un effectif de 87 salariés⁶, 60 conducteurs, 14 agents d'exploitation (contrôle, production, planification, régulation, développement billettique, agence commerciale), sept agents d'administration (direction, ressources humaines, finances, *marketing*) et six agents techniques (ateliers). Le budget 2019 présentait 9,3 M€ de charges d'exploitation et 1,8 M€ de dépenses d'investissement. Le nombre de passagers est de 2,1 millions, tous réseaux confondus, pour 1,1 M€ de recettes commerciales. La régie perçoit directement auprès des usagers, et pour le compte de son AOM, les recettes des titres de transport.

1.1.3. La gouvernance de la régie

Le règlement intérieur, également dénommé statuts, a vocation à déterminer les modalités juridiques et financières de fonctionnement de l'établissement. Carcassonne Agglo a fait délibérer son conseil communautaire le 30 octobre 2015. Depuis, sur la période examinée, la RTCA n'a pas proposé à son AOM de refonte de son règlement intérieur.

1.1.3.1. Le conseil d'administration

La régie est administrée par un conseil d'administration, qui élit en son sein son président. Le conseil est composé de 12 membres élus pour trois ans par Carcassonne Agglo dont 10

⁶ L'année de référence retenue est 2019, dernier exercice sur la période à ne pas avoir connu des effets liés aux situations de confinement sanitaire.

membres de l'organe délibérant de l'AOM, un représentant du personnel et une personnalité qualifiée. Il se réunit au moins tous les trois mois, sur convocation de son président.

Les statuts définissent les incompatibilités auxquelles sont assujettis les administrateurs de la régie conformément aux dispositions de l'article L. 1221-9 du code des transports. Ils prévoient qu'en cas d'infraction à ces dispositions, les administrateurs sont déchus de leur mandat « soit par le conseil d'administration, à la diligence de son président, soit par le préfet agissant de sa propre initiative ou sur proposition du président de l'AOM ».

Cette disposition n'est pas conforme à l'article L. 1221-9 du code des transports qui a déterminé des modalités précises de déchéance des mandats des membres de conseil d'administration des régies de transport (« en cas d'infraction à ces interdictions, les administrateurs sont déchus de leur mandat par l'autorité compétente pour les désigner »). L'article R. 1221-2 du même code dispose que « les administrateurs sont désignés par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice ». Dès lors, seul le conseil communautaire de la communauté d'agglomération est juridiquement habilité à prononcer la déchéance du mandat d'administrateur.

L'article 8-1 des statuts précise que l'agent comptable est placé sous l'autorité administrative du directeur. Or, l'article R. 2221-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT) rappelle que l'autorité du directeur est exclusive des actes que le comptable accomplit sous sa responsabilité propre en tant que comptable public. Enfin, l'article 7-5 des statuts porte notamment sur les délégations de pouvoir du directeur, non autorisées par les textes.

La chambre recommande à la RTCA, en lien avec son AOM, de mettre en conformité les statuts de la régie sur ces trois points (règles de déchéance des mandats d'administrateur, délégations de pouvoir et relations fonctionnelles entre l'ordonnateur et le comptable) conformément aux dispositions réglementaires applicables aux régies chargées de l'exploitation d'un service public industriel et commercial (SPIC).

Recommandation

1. En lien avec son autorité organisatrice de la mobilité, mettre en conformité les statuts de la régie avec les règles de déchéance des mandats des membres du conseil d'administration. *Non mise en œuvre.*

Dans leurs réponses, Carcassonne Agglo en tant qu'AOM et la régie ont confirmé que les statuts modifiés seront présentés, respectivement, au conseil communautaire puis au conseil d'administration en début d'année 2023, au plus tard.

1.1.3.2. L'exercice du mandat des administrateurs

L'examen des désignations en qualité d'administrateur de la régie a conduit à constater des pratiques contraires aux statuts.

L'article R. 1221-2 du code des transports et les statuts prévoient que la durée du mandat d'administrateur est de trois années, le mandat pouvant être renouvelé. Le conseil d'administration élu en octobre 2015 n'a été renouvelé qu'au mois de juillet 2020. Il est noté que, sur son site institutionnel, l'AOM fait toujours référence à la délibération de 2015.

Cette situation fait courir un risque juridique à l'ensemble des délibérations adoptées par la suite par le conseil d'administration de la régie. La régie doit veiller à procéder au renouvellement des administrateurs arrivés au terme de leur mandat.

1.1.3.3. Les autorités de gestion et de contrôle de la régie

Par délibération du 26 novembre 2015, le conseil d'administration a élu M. Michel Proust président de la RTCA. Seul candidat déclaré, il a été renouvelé sur ce mandat le 4 août 2020. Comme pour les autres administrateurs, le président aurait dû exercer sa mission pour trois ans, renouvelables.

Le président n'a aucun pouvoir pour agir au nom de la régie, dont le seul représentant légal est le directeur. En conséquence, toutes les conventions et contrats signés par le président de la RTCA (le contrat d'obligation de service public - COSP - et ses avenants, certains marchés publics et les actes de mise à disposition des personnels) fragilisent la sécurité juridique de l'édifice normatif de l'établissement.

La chambre recommande de mettre un terme à ces anomalies qui constituent un facteur d'insécurité juridique pour tous les actes de gestion de la régie.

Recommandation

2. S'assurer que le directeur de la régie des transports de Carcassonne Agglo exerce pleinement ses fonctions de représentant légal de l'établissement, conformément à l'article R. 2221-22 du code général des collectivités territoriales, afin de conforter la sécurité juridique des principaux actes de gestion de l'établissement public. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué s'engager à soumettre à la seule signature du directeur de la régie « l'ensemble des documents émanant de la régie ».

1.1.3.4. La direction de la régie

La RTCA est rattachée fonctionnellement à la direction des mobilités, composante du département « aménagement et mobilités » et relevant du pôle « aménagement et développement » de la communauté d'agglomération.

M. Didier Haegeli, précédent directeur de la régie non personnalisée, a été nommé directeur par délibération du 3 décembre 2015. Il a exercé son mandat jusqu'à l'arrivée de son successeur, M. Régis Guillet, entré en fonction le 1^{er} octobre 2021. Celui-ci a démissionné de son poste le 26 octobre 2021, au moment des premières réunions d'arbitrage budgétaire rendues par l'autorité organisatrice. M. Didier Haegeli assure, depuis lors, l'intérim de directeur de la RTCA.

La procédure de recrutement actuellement menée illustre la perméabilité des relations entre les deux personnes morales ; l'AOM ayant décidé de faire directement appel à un cabinet de recrutement. Or, il appartient à la seule régie de procéder à la prise en charge du recrutement de son directeur.

1.2. Les fragilités du contrat d'obligation de service public

C'est par contrat qualifié par les contractants « de service public » que Carcassonne Agglo a passé convention avec la RTCA, sans mise en concurrence préalable, pour la gestion de l'exploitation du transport urbain, non urbain et scolaire. Ce contrat, signé le 29 décembre 2015, a été modifié par 13 avenants successifs.

1.2.1. Une absence de mise en concurrence justifiée

La conclusion du contrat d'obligation de service public (COSP) entre les deux personnes publiques est dérogatoire au principe de mise en concurrence dans le cas de relation de quasi-régie dite également relation « *in house* », à une double condition. Il convient, d'une part, que l'opérateur réalise son activité très majoritairement pour le compte de la collectivité et que, d'autre part, celle-ci exerce sur l'opérateur un contrôle analogue à celui qu'elle opèrerait sur ses propres services.

Le niveau de contrôle exercé est alors apprécié selon un faisceau d'indices parmi le niveau de représentation au sein des organismes d'administration, de direction ou de surveillance, les précisions relatives dans les statuts, ainsi que l'influence et le contrôle effectifs sur les décisions stratégiques et sur les décisions individuelles de gestion.

En l'occurrence, il ressort de l'analyse de ces éléments que la RTCA réalise 97 % de son chiffre d'affaires pour le compte de Carcassonne Agglo et que celle-ci opère bien sur la RTCA un contrôle analogue. Au regard des critères précités, l'absence de mise en concurrence du contrat de service public par lequel l'AOM a confié à la RTCA la gestion de l'exploitation du transport urbain, non urbain et scolaire apparaît donc justifiée.

1.2.2. Une qualification juridique incertaine du contrat

Le contrat établissant les obligations réciproques de la RTCA et de Carcassonne Agglo est expressément qualifié de « contrat de service public ».

En droit interne français, le contrat dit de service public, selon l'acception européenne, relève soit des dispositions relatives aux marchés publics, soit de celles relatives aux délégations de service public. Les critères de distinction entre ces deux formes juridiques s'articulent selon le droit en vigueur lors de la conclusion du contrat autour des modalités de rémunération du cocontractant et de la notion de risque.

Une délégation de service public est ainsi, selon l'article L. 1411-1 du CGCT, en vigueur au 30 octobre 2015, « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ».

La jurisprudence administrative a ensuite introduit la notion de risque en précisant qu'une rémunération n'était substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation que si une part significative du risque était transférée à l'exploitant. Le seuil de 30 % des recettes de l'exploitant en provenance de la collectivité est classiquement utilisé.

En l'espèce, la rémunération de la RTCA n'étant pas substantiellement assurée par ses résultats d'exploitation, le contrat serait susceptible d'être qualifié de marché public, sous l'autorité du juge administratif.

1.2.3. Un contrat qui présente des irrégularités

1.2.3.1. L'incompétence du signataire

Pour la RTCA, ce contrat a été signé par le président du conseil d'administration, alors que ses compétences sont limitées, selon l'article 6 des statuts, à l'ordre du jour, la direction des débats et des votes et la signature des procès-verbaux des séances. En outre, le président du conseil d'administration s'assure de l'exécution des délibérations du conseil et de leur expédition au contrôle de légalité et fixe la rémunération du directeur général et de l'agent comptable. Il ressort en revanche de l'article 7.3 des mêmes statuts que le directeur de la régie « est responsable de son activité devant le conseil d'administration. L'article 7.4 précise en outre que « le directeur est le représentant légal de la régie ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que seul le directeur de la RTCA était en capacité de représenter l'établissement public dans les relations contractuelles établies avec un tiers, fût-il l'autorité l'ayant créé.

Cette situation perdure encore aujourd'hui puisque tous les avenants, y compris le dernier en date applicable au 1^{er} janvier 2022, ainsi que certains marchés importants, continuent à être signés par le président du conseil d'administration de la régie.

Les mêmes constats sont dressés s'agissant des conventions de mise à disposition du personnel entre la communauté d'agglomération et la régie, signées à tort par le président du conseil d'administration.

Comme déjà évoqué précédemment, la chambre demande, en conséquence, à l'ordonnateur de mettre fin à cette confusion des compétences entre le directeur, qui assure le fonctionnement de la régie, et le président du conseil d'administration, qui en assure son contrôle⁷.

1.2.3.2. Des avenants privés de leur force exécutoire

Plusieurs des avenants produits ne mentionnent pas la date de signature, utile à l'information des tiers et à la détermination du droit et des procédures applicables. Leur absence empêche également de faire courir les délais contentieux et de transmission au service de la préfecture en charge du contrôle de légalité. En outre, certains des avenants produits ne visent pas la délibération autorisant leur conclusion. Or, en application de l'article 5 des statuts, la modification du contrat de service public liant la régie à son autorité doit obligatoirement, à peine de nullité, avoir été autorisée au préalable par le conseil d'administration de la RTCA.

Si tous les avenants ont bien fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration de la RTCA, l'absence combinée de date et de visa de la délibération ne permet pas de justifier, en particulier pour les avenants n° 4, 9, 10, 11, 12 et 13, l'existence, au moment de leur conclusion, d'une telle délibération du conseil d'administration.

⁷ Articles R. 2221-27 à 71 du CGCT.

De plus, pour avoir force exécutoire les avenants doivent être transmis au contrôle de légalité. À l'exception de l'avenant n° 1, les documents produits à la chambre ne justifient pas la réalisation par la RTCA de cette formalité.

Enfin, les services de la régie ont précisé que les échanges non dématérialisés avec le service du contrôle de légalité ne donnaient lieu à aucun récépissé de dépôt ni accusé de réception. Dans la réponse du 24 juin 2022 sous format électronique, les services de la préfecture ont pourtant indiqué que « la réception des actes se fait par courrier avec apposition du tampon du service qui vaut accusé de réception ».

Au final, la RTCA n'est pas en mesure de justifier la transmission des actes. Cela expose la structure à des risques juridiques, celle-ci n'étant pas en mesure d'attester du caractère exécutoire des actes qu'elle prend.

1.3. Une exécution imparfaite du contrat d'obligation de service public

1.3.1. Le principe d'une rémunération principale forfaitaire

À la date de dépôt du rapport d'instruction de la chambre, le contrat initial de 2015 avait été modifié par 13 avenants pour tenir compte principalement de la modification des services proposés. La rémunération forfaitaire versée à la RTCA a connu en conséquence une progression significative en lien avec l'évolution de l'activité.

De nouveaux services ont ainsi été confiés à la RTCA : transports non urbains, transports scolaires (avenant n° 1). Le service de transport à la demande (TAD) a été généralisé à tout le territoire de l'agglomération (avenant n° 1). Les avenants n° 4 et 5 ont pris en compte les modifications de réseaux décidées par l'AOM pour l'adapter aux extensions successives de l'agglomération. Exceptés les avenants n° 3 et 11, tous les autres ont modifié la rémunération forfaitaire de l'exploitant.

Sur le plan formel, les visas et les développements repris par les avenants ne sont pas toujours cohérents, sur les montants ou les dates mentionnées sur les divers documents. *A minima*, la RTCA aurait tout intérêt à renforcer le contrôle qualité interne de la chaîne rédactionnelle de ces actes.

Au fond, la nouvelle offre de services se traduit par une production kilométrique en progression de plus de 34 % entre 2016 et 2018 et une augmentation de la rémunération de l'exploitant du même ordre (+ 32 % sur la même période de référence). À partir de 2019, on observe une diminution de la production kilométrique du service rendu (taux de croissance annuel 2019 négatif de 8,5 %⁸) due, selon les services, à une rationalisation des réseaux.

Sur la période 2016-2019, la rémunération reçue par la RTCA reste sur une tendance haussière avec un taux de croissance annuel 2019 positif de 5,2 %. Elle a été ramenée en 2020 et 2021 à 8 631 270 €, période marquée par les effets de la crise sanitaire sur l'offre de service. La contribution 2022 a été fixée à 9 170 000 €. Toutefois, elle apparaît d'ores et déjà insuffisante et ne permettra pas à l'établissement, à niveau de service identique, de supporter l'augmentation du

⁸ Total production km 2019//2018.

coût du gazole et les effets de la négociation annuelle obligatoire. La demande de « rallonge budgétaire » était estimée en janvier 2022 à plus de 300 000 €.

tableau 1 : l'évolution de la production kilométrique⁹ et de la rémunération de l'exploitant

	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2016	Évolution 2019-2016
Production km réseau urbain	1 249 703	1 342 958	1 494 555	1 382 842	16,4 %	10,7 %
Production km réseau non urbain	221 831	665 493	747 227	683 345	70,3 %	208 %
Total production km	1 471 534	2 008 451	2 241 782	2 066 187	34,4 %	40,4 %
Rémunération RTCA en €	5 672 000	6 619 000	8 364 000	8 819 300	32,2 %	55,5 %

Source : rapports d'activité RTCA (hors période 2020-2021 marquée par les effets de la crise sanitaire)

1.3.2. Les formules de révision de la rémunération

Le COSP prévoit une indexation de la rémunération au 1^{er} janvier de chaque année ainsi qu'à chaque fois que la formule d'indexation (prévue à l'article 36-2 du contrat) entraîne une variation supérieure à 5 % du montant annuel de la rémunération pour l'année concernée. L'article 37 précise l'ajustement de la rémunération en fonction de l'évolution de l'offre kilométrique alors que l'article 38-2 fixe les révisions pour causes externes pour tenir compte de l'évolution des conditions économiques et techniques d'exécution du contrat.

S'agissant des indices de référence de l'article 36-2 du COSP, la plupart apparaissent datés, prenant comme référence la base 2012, pour ne pas être actualisés depuis. La structure de coûts retenue pour la pondération des indices de la formule d'indexation diffère de la structure effective des coûts constatés. Dès lors, les indices de référence utilisés apparaissent peu cohérents.

S'agissant de la rémunération annuelle, si le dialogue de gestion organisé entre l'exploitant et l'AOM permet d'en fixer le montant, il est difficile, à la lecture des avenants annuels au COSP, d'en comprendre l'assiette et de différencier ce qui relève de l'application de la formule d'indexation de la modification de services liées à l'évolution de l'offre kilométrique ou de l'évolution des conditions économiques et techniques d'exécution du contrat.

Il appartiendra à l'AOM et à son exploitant de faire référence précisément à chacune des dispositions conventionnelles, que les parties au contrat se sont volontairement fixées, pour arrêter le montant de la rémunération annuelle.

Dans sa réponse, l'ordonnateur de la régie a précisé « qu'une actualisation annuelle des indices de référence sera proposée à [l'] AOM pour servir de base à la demande de rémunération annuelle ».

1.3.3. Une absence de contrôle effectif de l'exécution du contrat d'objectif

L'information de l'AOM et des usagers des transports publics est, au fil des années, moins riche. Ainsi, depuis 2018, les indicateurs permettant d'apprécier les grands équilibres de la fonction ressources humaines (absentéisme) sont moins précis. La construction de cet indicateur a été modifiée dans le temps rendant alors impossible toute approche tendancielle et comparative

⁹ Nombre de km parcourus.

sur une longue période. L'exercice du contrôle des conditions d'exécution du service par l'AOM est rendu plus difficile (cf. la problématique de l'absentéisme, partie 5.1.2.2).

Enfin, le contrat prévoit, dans son chapitre VII « droit de contrôle de l'autorité organisatrice », un pouvoir de contrôle élargi permettant à l'AOM de faire procéder à des vérifications, contrôles ou audits financiers, du parc roulant et des biens immobiliers qu'elle juge nécessaires (art. 42 à 46 COSP). À l'exception des discussions bimensuelles portant sur des aspects budgétaires (préparation et exécution), les services de Carcassonne Agglo ont confirmé que ce pouvoir général de contrôle et de vérification n'a jamais été exercé.

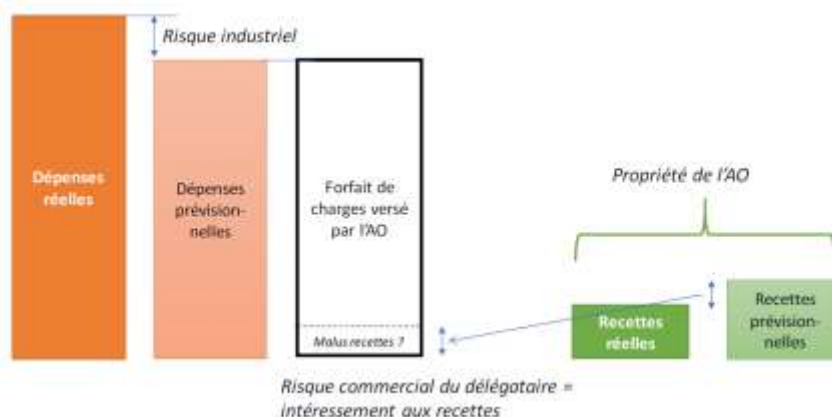
Pour une parfaite information de son conseil d'administration ainsi que de Carcassonne Agglo, la régie aura à arrêter dans le temps la structure de son rapport annuel d'activité.

1.4. Une économie générale du contrat déséquilibrée

1.4.1. Un équilibre économique qui ne tient pas compte de la performance du service

Le contrat de service public met en place un modèle économique inspiré du système de forfait de charges. L'équilibre du contrat repose sur le versement par l'AOM d'une rémunération forfaitaire afin de couvrir ses charges prévisionnelles. Les recettes encaissées sur les usagers par la RTCA sont intégralement reversées à Carcassonne Agglo qui en conserve, seule, la propriété. Le système mis en place par le COSP diffère cependant du schéma de principe reproduit ci-dessous, en ce qu'il ne prévoit aucun malus.

graphique 1 : le dispositif du forfait de charges



Source : groupement des autorités responsables de transport (GART) /Adexel

En effet, selon les termes mêmes du contrat (art. 31), « dans le cas où le montant de recettes d'exploitation des réseaux serait inférieur au montant de l'objectif de recettes d'exploitation, l'AOM assumant seule le risque de recettes, aucune pénalité ou réfaction n'est applicable à l'opérateur interne ».

1.4.2. Des objectifs de recettes commerciales sans effet sur le calcul de l'intéressement

Le COSP prévoit un dispositif d'évolution de la rémunération forfaitaire par la fixation d'objectifs commerciaux fondant l'intéressement financier de la RTCA. Les articles 37.2 et 37.3

prévoient la révision de l'objectif de recettes commerciales en fonction de l'évolution de l'offre ou de la grille tarifaire.

Alors que la consistance des services a été adaptée à plusieurs reprises et que la grille tarifaire a été modifiée tous les ans par délibérations de Carcassonne Agglo, les objectifs de recettes commerciales assignés à la RTCA ne l'ont pas été.

La chambre constate qu'ils n'ont même jamais été définis jusqu'en 2019, l'annexe 11 du contrat initial de 2015 n'indiquant aucun objectif en matière de recettes. Le contrat se borne à récapituler les montants de recettes antérieures.

Enfin, si depuis 2019 cette annexe indique désormais des objectifs de recettes commerciales, en réalité ces derniers ne servent pas de base au calcul de l'intéressement. Ainsi, un intéressement a été versé en 2020, de manière irrégulière, les recettes réalisées étant inférieures aux objectifs fixés pour l'année 2019.

tableau 2 : les objectifs de recettes commerciales

	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes commerciales (en € TTC)	976 107	1 107 166	1 093 573	1 147 742	796 504
Objectifs (fixés depuis 2019) en € TTC	-	-	-	1 157 200	1 177 000
Écart recettes / objectifs				- 1 %	- 32 %
Montant intéressement (en €)				24 000	

Source : RTCA, contrat d'objectif

De fait, l'AOM assume seule le risque d'une baisse de recettes d'exploitation des réseaux. La RTCA ne s'expose à aucun risque commercial et n'est nullement intéressée financièrement à une meilleure exploitation de ses lignes. Pourtant des mécanismes existent.

Pour répondre au besoin d'évaluation, de comparaison et d'incitation, l'AOM et la RTCA pourraient convenir de la mise en place d'indicateurs de performance tenant compte des objectifs à fixer par l'AOM¹⁰. Ce dispositif permettrait d'intéresser l'exploitant à la satisfaction de ces objectifs¹¹.

La chambre recommande en conséquence à la RTCA et à son AOM d'orienter l'économie générale de son COSP par l'introduction d'un mécanisme encourageant l'amélioration de la performance du service public.

Recommandation

3. Envisager la révision du contrat d'obligation de service public afin d'intégrer un mécanisme d'intéressement lié à la qualité et la performance économique des réseaux. *Non mise en œuvre.*

La régie et Carcassonne Agglo, dans leurs réponses, se sont engagées à étudier cet aspect au cours de l'année 2023. Le directeur de la régie a également indiqué qu'il proposera à Carcassonne Agglo un système d'intéressement qui portera sur la mise en place d'indicateurs de performance en tenant compte des objectifs fixés par cette dernière.

¹⁰ Certaines régies de transport sont liées à leurs autorités organisatrices par un contrat d'objectifs définissant au minimum le service attendu, en particulier dans les périmètres des transports urbains.

¹¹ Charte des services publics locaux IGD/AMF (Institut de la gestion déléguée / Association des maires de France), indicateurs de performance des services publics de transports publics.

1.4.3. Une mise à disposition des biens mobiliers et immobiliers qui pèse sur la dette de la RTCA

Par délibérations du 21 décembre 2015, la RTCA a accepté le transfert d'actifs (immobilisations) et passifs (emprunts en cours) nécessaires à l'exploitation des réseaux ainsi que des contrats en cours (marchés de transport scolaire, marchés de maintenance, marchés de pièces détachées). Le COSP stipule que les biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation sont mis à disposition gratuitement de l'opérateur.

Le transfert du reliquat d'emprunts à l'opérateur est contestable. Si la mise à disposition des immobilisations nécessaires à l'exploitation des réseaux de transports publics oblige la régie à prendre en charge leur renouvellement, la communauté d'agglomération, propriétaire de ces actifs, devrait rester responsable du financement de l'acquisition initiale de ces biens.

En procédant ainsi, la communauté d'agglomération a fait porter sa charge sur un tiers, situation qui pourrait présenter les caractères d'une débudgétisation, ce qui a pour effet de lui redonner une partie de sa capacité d'emprunt.

1.4.4. La problématique de la récupération de la TVA

La RTCA est, en application de l'article 256 B du code général des impôts, assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au titre de son activité de transport de personnes.

La rémunération forfaitaire, qui s'apparente à un prix versé en contrepartie du service rendu, devrait être grevée de la TVA, collectée par la RTCA et reversée à la direction départementale des finances publiques (DDFiP). De son côté, l'AOM, qui conserve la propriété des recettes commerciales, bénéficie en principe du droit à récupération de la TVA versée sur la rémunération forfaitaire.

En pratique, la RTCA ne facture pas et ne collecte pas la TVA sur la rémunération qu'elle perçoit de Carcassonne Agglo. Cette situation serait d'autant plus préjudiciable pour les intérêts de la direction des finances publiques si l'AOM était, de son côté, privée de son droit à récupération de la TVA acquittée sur la rémunération forfaitaire.

Tel pourrait être le cas si le ratio recettes/dépenses de Carcassonne Agglo était inférieur à 10 %, seuil au-dessous duquel la récupération de la TVA par l'AOM n'est plus permise.

Ce seuil de 10 %, qui trouve son origine dans la jurisprudence communautaire, a été explicité par la DDFiP qui a confirmé, dans une réponse d'avril 2019 au Groupement des autorités responsables de transport et à Régions de France, qu'il trouvait à s'appliquer non seulement au transport scolaire mais également à toutes les composantes du transport de personnes.

Si ce ratio est légèrement supérieur depuis l'origine de la régie au seuil de 10 %, il a été inférieur à ce dernier en 2020 que l'ordonnateur et son AOM expliquent par la perte de recettes tarifaires liées à la crise sanitaire. Toutefois, la chambre constate structurellement un faible niveau de recettes, qu'elle explique par des réseaux aujourd'hui faiblement tarifés sur l'usager et sur le fait que l'exploitant renonce par ailleurs à ses activités de contrôle et d'amendes. L'AOM n'a pas remis ces éléments en cause dans sa réponse, en précisant qu'il « étudie une révision de la gamme tarifaire qui devrait conforter ce ratio ».

Dans ces conditions, la chambre recommande à la RTCA et à son AOM de se rapprocher de la DDFiP afin de vérifier la situation au regard de la TVA et sur le droit à récupération de cette dernière.

tableau 3 : le ratio recettes/dépenses exprimées en € HT et TTC

	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes indiquées au rapport annuel 2019 TTC et "stats par titres"	976 107	1 107 166	1 093 573	1 147 742	796 504
Recettes indiquées au rapport annuel 2019 HT et "stats par titres"	887 370	1 006 515	994 157	1 043 402	724 095
Rémunération forfaitaire versée	6 619 000	8 364 300	8 819 300	8 991 270	8 631 270
%	13,4 %	12 %	11,2 %	11,6 %	8,3 %

Source : rapport annuel

Recommandation

4. Se rapprocher de la direction départementale des finances publiques afin de vérifier la situation au regard de la taxe sur la valeur ajoutée et évaluer l'impact des évolutions tarifaires sur son droit à récupération. Mise en œuvre en cours.

Dans sa réponse, Carcassonne Agglo indique avoir saisi, via le comptable public, la DDFiP en ce sens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La régie des transports publics de Carcassonne Agglo est un établissement public industriel et commercial de création récente. Il est le support d'exploitation des réseaux urbains et non urbains du territoire de Carcassonne Agglo, autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Le service était géré jusqu'au 31 décembre 2015 sous forme de régie simple.

Les rapports entre l'exploitant et son AOM reposent sur un contrat d'obligation de service public (COSP) dont l'exécution actuelle ne permet pas de renforcer la performance de l'exploitation des réseaux de transports publics. Le principe de la rémunération au forfait et les modalités actuelles de mise en œuvre de l'intéressement illustrent ce constat. L'absence de contrôle effectif de l'exécution par l'AOM du COSP et le refus de faire jouer les clauses d'indexation soulignent un certain désintérêt vis-à-vis de ce levier d'action conventionnel.

La gouvernance de la régie doit également s'organiser différemment pour sécuriser ses actes de gestion les plus importants. Il conviendra de mettre un terme à la confusion des compétences et de dissocier ce qui relève des pouvoirs du directeur de la régie (ordonnateur de l'établissement) de celles du président du conseil d'administration (autorité de contrôle) également vice-président de Carcassonne Agglo, en charge notamment des mobilités. Enfin, la RTCA aura à actualiser ses statuts pour tenir compte de l'évolution de la réglementation intervenue depuis 2016. Carcassonne Agglo et la régie se sont engagés à réviser les statuts d'ici la fin de l'année 2022.

2. L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX DE TRANSPORT PUBLIC

2.1. Un territoire difficile à exploiter

2.1.1. Une offre de transport collectif qui peine à concurrencer l'usage de la voiture

L'AOM et la RTCA peuvent utilement tirer avantage du diagnostic territorial à l'appui du plan global de déplacements (PGD)¹² pour structurer les services à proposer. L'offre de transport de Carcassonne Agglo est présente sur la totalité des communes : 24 lignes desservent l'ensemble du territoire, dont 12 lignes urbaines (Carcassonne et communes périphériques) et 12 autres non urbaines sur les communes plus rurales.

La desserte est qualifiée de « plutôt bonne », avec 77 % des habitants du pôle urbain ayant un arrêt RTCA à moins de cinq minutes du domicile, une offre élargie (+ 17 % de kilomètres sur le réseau urbain) avec une meilleure prise en compte des besoins des actifs.

Le diagnostic a néanmoins mis en évidence des carences sur le réseau urbain : absence d'offre en soirée, sens unique de circulation en centre-ville de Carcassonne qui pénalise les véhicules, absence d'aménagement ou de priorité pour les bus.

En complément, le réseau régional « liO » propose des liaisons interurbaines.

Malgré tout, le diagnostic souligne une faible utilisation des transports en commun (part modale de 1 à 7 % selon les secteurs). Les lignes sont fréquentées majoritairement par les scolaires et les usagers dits « captifs » qui n'ont pas d'autre moyen de locomotion que le transport en commun. De plus, lors des enquêtes menées auprès des communes, l'offre est plutôt jugée inadaptée avec des attentes fortes d'amélioration. Enfin, le diagnostic a mis en évidence des conditions d'intermodalité à parfaire.

En moyenne, 70 % des déplacements quotidiens des habitants de Carcassonne Agglo sont effectués en voiture. La marche arrive en seconde position tandis que les taux d'utilisation du vélo et des transports en commun sont très faibles, entre 1,2 et 3,4 %. Dans ces conditions, le maillage des réseaux de transports collectifs plus poussé associant les différents modes de mobilité et la recherche d'une meilleure interconnexion est un enjeu majeur pour la RTCA.

2.1.2. Une exploitation des réseaux qui ne bénéficie pas encore des actions arrêtées au plan global de déplacements

Carcassonne Agglo s'est volontairement engagée dans une démarche de projection de la mobilité sur son territoire, avec l'adoption en 2019 de son PGD, centré sur un objectif de maîtrise du trafic automobile.

Outil de planification des déplacements sur dix ans, les actions intéressant directement l'exploitation des réseaux sont nombreuses (17 des 35 actions programmées). Pourtant, depuis la mise en place du PGD, l'instance de suivi n'a pas été réunie. La charte d'engagement des partenaires n'a pas été davantage formalisée. Pour sa part, le PGD n'a pas connu une exécution

¹² Un PGD est un document destiné à organiser les déplacements des personnes et des marchandises sur un territoire donné. Il s'appuie sur un diagnostic de territoire pour définir.

conforme au calendrier prévisionnel de réalisation, un certain nombre d'opérations n'ayant donné lieu à aucun commencement d'exécution¹³.

Enfin, leur réalisation suppose des actions convergentes et coordonnées entre Carcassonne Agglo et la ville de Carcassonne, en particulier sur le développement de l'intermodalité (avec la création du pôle d'échanges multimodal ou encore avec des aménagements de priorisation pour faciliter l'insertion des bus dans les carrefours problématiques. En réponse, la ville de Carcassonne a fait état d'études complémentaires d'optimisation des flux circulatoires et des usages sur les espaces publics « pour définir une nouvelle politique de déplacements urbains, de circulation et de stationnement, dans le centre, en particulier. Les aménagements de priorisation pour l'insertion des bus dans le flot de circulation et le développement des « P+bus » seront réalisés à Carcassonne, en concertation avec Carcassonne Agglo, en fonction du scénario d'optimisation retenu. » S'agissant du pôle d'échanges multimodal, projet mené depuis 2018, la ville et l'établissement public de coopération intercommunale se sont accordés très récemment pour retravailler les scénarios initiaux.

Malgré cette évolution récente, la chambre constate que Carcassonne Agglo et la ville-centre éprouvent des difficultés à coordonner leurs actions sur ces projets pourtant structurants et déterminants pour l'exploitation des réseaux de transports publics (cf. tableau 29 p.60).

2.2. Une offre de service renforcée, des perspectives à bâtir

2.2.1. Une exploitation renforcée, des coûts contenus

Le dossier de presse¹⁴ mis en ligne sur le site institutionnel de Carcassonne Agglo rappelait en 2016 les objectifs fixés à la RTCA : desservir l'ensemble des territoires, optimiser le service rendu et les moyens déployés, permettre une plus grande souplesse et réactivité en matière d'organisation, maîtriser les coûts, répondre aux besoins des usagers avec la mise en place de services toujours plus innovants et respectueux de l'environnement.

En réponse à ces objectifs, l'exploitation des réseaux sur la période (2015-2019) a connu une augmentation significative du service exprimé en kilomètres parcourus (+ 98 %), directement liée à l'extension du périmètre de l'agglomération et la prise en charge du transport scolaire. Pour financer le service, l'AOM a vu sa contribution passer de 6,3 M€¹⁵ en 2015 à 8,9 M€ en 2019, soit une progression de 40 %.

Malgré une activité plus soutenue, la RTCA a contenu ses charges d'exploitation, avec des ratios annuels « coût kilométrique » qui demeurent inférieurs à ceux de 2015, à l'exception de deux exercices 2017 (la différence reste toutefois faible) et 2020 (année atypique). Les dépenses de personnel n'ont progressé que de 2,6 % sur la période 2015-2019.

¹³ Développement des « P+bus » aux entrées de la ville de Carcassonne, « rabattre » les lignes non urbaines sur des pôles multimodaux d'entrée de ville en connexion avec les lignes urbaines structurantes.

¹⁴ Spécial transports de nouvelles lignes, de nouveaux services : ça roule sur l'Agglo ! (Septembre 2016).

¹⁵ Estimation de la RTCA, la régie était en 2015 une régie simple.

tableau 4 : les principaux indicateurs d'exploitation des réseaux

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution sur la période 2015-2019	Évolution sur la période 2015-2020
Validations	2 216 108	1 448 968	2 062 082	2 026 608	2 136 138	1 420 455	-3,6 %	-35,9 %
Kilomètres	1 044 596	1 471 534	2 008 451	2 224 782	2 066 187	1 735 239	97,8 %	66,1 %
Recettes commerciales en €	679 877	976 107	1 107 166	1 093 573	1 147 742	786 504	68,8 %	15,6 %
Coût kilométrique en €	3,99	3,41	4,05	3,73	3,64	4,19		
Participation financière Carcassonne Agglo en €	6 352 029	6 619 000	8 364 300	8 819 300	8 911 270	8 776 246	40,2 %	38,1 %
Coût scolaire en €	-	1 596 000	3 289 847	3 620 679	3 340 195	3 463 020	109,2 %	116,9 %
Dépenses de personnel (chapitre 012) en €	3 367 102	3 044 949	3 314 375	3 506 350	3 457 039	3 394 262	2,6 %	0,8 %
Effectifs	78	89	89	89	87	85	11,5 %	8,9 %
Recettes / Dépenses	13,7 %	18,3 %	17,7 %	14,9 %	18 %	11 %		

Source : RTCA, retraitement CRC

Les réseaux se distinguent par des tarifs inférieurs à ceux constatés dans des réseaux comparables.

tableau 5 : les tarifs en vigueur au 11 février 2022

Réseaux urbain et non urbain	RTCA	Narbonne	Albi	Béziers
Ticket 1 heure	1,00 €	1,20 €	1,10 €	1,00 €
Ticket journée	3,00 € ¹⁶	3,00 €	2,70 €	3,00 €
Carnet de 10 trajets	8,00 €	9,00 €		6,00 €

Source : agences commerciales exploitants

Cette politique n'a que très peu évolué sur la période de contrôle, à l'exception de la modification du tarif d'abonnement scolaire¹⁷ qui impacte directement le niveau des recettes commerciales perçues par l'AOM.

Malgré ce, elles affichent une progression de plus de 68 % entre 2015 et 2019. Les effets de la crise pandémique ont entraîné une rupture de tendance : les recettes commerciales s'établissent en 2021 à 635 514 €, soit un niveau inférieur à celui de 2015.

Pour exercer sa mission d'AOM, Carcassonne Agglo perçoit des ressources spécifiques¹⁸. Celles-ci apparaissent suffisantes pour couvrir l'exploitation du service. La contribution ainsi versée à la RTCA mobilise 95,5 % des produits perçus, l'AOM pouvant compter sur une différence annuelle de l'ordre de 500 000 € depuis 2019 pour financer d'autres actions relevant de sa politique « mobilités ».

¹⁶ Le ticket bleu était de 2,60 € en 2016.

¹⁷ Le tarif abonnement scolaire rentrée 2021-2022 passe de 80 € à 10 €.

¹⁸ Versement transport, recettes commerciales, compensation des charges transférées au titre de l'exercice de la compétence transport scolaire.

tableau 6 : l'évolution des produits perçus au titre des transports publics par l'AOM et RTCA

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
734 versement transport	4 190 677	4 358 775	4 494 225	4 900 000	4 900 000	22 843 677
747 convention transfert transport scolaire région	1 760 325	329 532	3 378 960	3 477 817	3 462 797	15 409 431
Recettes commerciales	976 107	1 107 166	1 093 573	1 147 742	786 504	5 111 092
Total "produits transports" (PT) perçus par l'AOM	6 927 109	8 795 473	8 966 758	9 525 559	9 149 301	43 364 200
Contribution (C) versée par l'AOM à son exploitant	6 619 000	8 364 300	8 819 300	8 991 270	8 631 270	41 425 140
Différence PT - C	308 109	431 173	147 458	534 289	518 031	1 939 060

Source : RTCA, retraitement CRC

Finalement, la dynamique des recettes dépend étroitement de l'activité saisonnière, en particulier des produits perçus sur la clientèle de la navette aéroport et des utilisateurs du petit train touristique de la Cité de Carcassonne.

Ces produits peuvent représenter 40 % du produit total des recettes commerciales annuelles des lignes urbaines. La reprise de l'activité en 2021 n'a pas permis à l'AOM de retrouver le niveau de recettes d'avant crise.

tableau 7 : le poids de l'activité saisonnière dans les produits annuels (lignes urbaines)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2016-2019	Évolution 2019-2021	Représentation 2021/2019
Aéroport	124 180	136 686	129 984	125 802	22 557	33 900	-8,0%	-73,1%	26,9%
Petit train touristique	45 735	60 884	85 639	72 330	30 798	39 534	18,8%	-45,3%	54,7%
Total Aéroport Petit train (A)	169 915	197 570	215 623	198 132	53 355	73 434	0,3%	-62,9%	37,1%
Total lignes urbaines (B)	472 467	544 563	542 842	568 133	301 376	373 450		-34,3%	65,7%
Part lignes (A) / (B)	36%	36%	40%	35%	18%	20%			

Source : recettes commerciales sur la période, RTCA, retraitement CRC

La création de la RTCA a permis à Carcassonne Agglo de renforcer le niveau de service des réseaux de transports publics tout en maîtrisant les dépenses d'exploitation, et ce avec une politique tarifaire stable.

2.2.2. Un élargissement de la clientèle qui reste difficile à atteindre

Le réseau urbain de l'agglomération est de classe 3¹⁹ et couvre la première couronne de la ville-centre de Carcassonne et de Trèbes. En 2016, la RTCA a repris le transport scolaire (collégiens) via une sous-traitance par marchés publics.

La dernière mise à jour du règlement communautaire du transport urbain²⁰, en ligne sur le site internet institutionnel, date du 1^{er} janvier 2018. La gamme tarifaire qui devait être reprise en annexe 2, ne l'a pas été, cette dernière ayant trait aux contraventions. Le règlement intérieur apparaît ainsi incomplet, privé du détail de ses annexes qu'il conviendra d'actualiser.

¹⁹ Le nombre de réseaux urbains de classe 3 est de 76 sur le territoire national (1^{er} janvier 2020).

²⁰ Également dénommé règlement intérieur.

Le réseau non urbain couvre l'ensemble du territoire, autour de quelques grandes lignes dont la fréquence a été récemment augmentée, en particulier sur l'axe est-ouest (ligne A Carcassonne-Pépieux, ligne F Carcassonne-Arzens). La rationalisation du réseau non urbain reste essentiellement liée à la prise en charge du transport scolaire. Le règlement communautaire des transports publics des réseaux non urbains et scolaires mis en ligne sur le site internet de la RTCA est incomplet, privé également de ses annexes.

Une réflexion s'était engagée, en 2016, sur l'offre de service des réseaux urbains et non urbains. L'objectif était de cibler la clientèle salariée. Cet objectif n'a pas été atteint en raison des désagréments liés aux ruptures de charges des correspondances. La RTCA a dû revoir en 2018 son ambition en réduisant les amplitudes horaires et en adoptant un nouveau schéma d'exploitation. Depuis, la direction et les services de l'exploitation de la régie ont pu échanger sur un projet de cadencement plus important pour renforcer les lignes en partance du minervois et capter la clientèle salariée. Toutefois ce projet n'a pas abouti.

La régie reste à la peine pour formaliser cette nouvelle offre. En outre, elle ne dispose pas d'études préfigurant les besoins des utilisateurs. Elle s'appuie cependant sur le lancement de baromètre²¹ permettant d'apprécier la satisfaction de la clientèle. La RTCA n'est pas présente sur les réseaux sociaux et ne procède pas à des envois groupés de type *mailing* ou SMS, pour des raisons de coût essentiellement. Elle ne peut davantage s'appuyer sur son registre de traitement des réclamations qui, par définition, ne donne qu'un éclairage des dysfonctionnements. Dans sa réponse, l'AOM a précisé que depuis janvier 2022, un document permet de suivre tous les mois plusieurs indicateurs d'activité, dont les réclamations des usagers, ce document ayant vocation à être amélioré.

Pour éviter qu'elle ne soit subjective, diffuse et variable dans le temps, l'exploitant pourrait travailler à la définition de la notion de la qualité de service rendu aux usagers en se rapprochant des normes existantes pour les contrats de délégation de service public²².

La chambre recommande en conséquence à la RTCA de construire un système de mesure de la qualité du service réalisé sur ses deux réseaux.

Recommandation

5. Mettre en place des indicateurs afin d'apprécier la qualité de service rendu à l'utilisateur. *Mise en œuvre en cours.*

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise à la chambre qu'une « nouvelle grille d'indices dits qualité » sera proposée à son AOM complétée « d'un système de bonus / malus forfaitaire prévoyant la définition d'exigence à atteindre²³ ».

²¹ Le dernier baromètre date de 2019.

²² L'une relative à la définition et l'autre à la mesure de la qualité de service dans les transports publics de voyageurs : NF EN 13 816 (2002) et NF EN 15 140 (2006).

²³ « Sur la base d'indicateurs de type : propreté intérieur et extérieur des bus, ponctualité sur ligne, sécurité sur lignes et sur les arrêts, accueil à bord, attitude, amabilité et sécurité de conduite du conducteur, accueil téléphonique et physique à l'agence commerciale et au service RTCA, information sur poteaux et abribus, communication sur et dans les autobus, traitement des observations et réclamations du public ».

2.2.3. Une vitesse commerciale qui se dégrade depuis 2018

Les données portant sur la vitesse commerciale avec marquage²⁴ ou sur l'indice de ponctualité ne sont disponibles que pour le seul réseau urbain. Le système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageur (SAEIV) n'est pas étendu aux lignes du réseau non urbain. Il appartient à la RTCA d'enjoindre ses prestataires à le mettre en œuvre sans délai, conformément aux obligations contractuelles qui régissent les relations entre l'entité adjudicatrice et l'adjudicataire.

Depuis 2018 et la mise en place du nouveau réseau urbain, la vitesse commerciale avec marquage s'est dégradée et l'indice de ponctualité reste inférieur à 75 % sur la période de contrôle.

Les rapports d'activité annuels expliquent cette tendance par la présence de travaux sur le réseau urbain et l'absence de création d'équipement spécifique en centre-ville, permettant d'augmenter la vitesse commerciale. L'état d'équipement des réseaux dépourvus de détecteurs sur les feux de signalisation et d'émetteurs dans les bus ne permet pas d'accroître la vitesse commerciale du matériel roulant. Les couloirs de bus ne possèdent pas de boucle de détection au sol à l'approche des intersections. Les bus ne sont pas équipés d'un émetteur infrarouge ou radio signalant leur approche au carrefour.

À cela s'ajoute le temps passé par les chauffeurs à la vente et la validation de tickets à bord. Le produit des ventes embarquées représente ainsi en 2019 près de 50 % de l'ensemble des recettes commerciales²⁵. La direction de la RTCA confirme que cette pratique a des conséquences sur la vitesse commerciale, qu'elle n'a pu dépasser, malgré des propositions pour réduire la vente à bord et éviter la manipulation d'espèces. Dans sa réponse l'ordonnateur a indiqué qu'il souhaitait développer, en lien avec son AOM, « la vente en boutique en ligne, *via* des titres dématérialisés, par carte bancaire et la différenciation du prix du ticket à bord des véhicules en augmentant fortement son coût. »

La régie souhaitait, également, déployer des dépositaires de bus pour recharger tous les supports, les réseaux ne disposant pas de distributeur automatique de titres de transport. Ces propositions n'ont pas abouti pour des raisons budgétaires.

tableau 8 : la vitesse commerciale et l'indice de ponctualité

	2016	2017	2018	2019	2020
Vitesse commerciale avec marquage	18,4 km/h	17,9 km/h	20,2 km/h	20 km/h	19,18 km/h
Indice de ponctualité		70 %	71,7 %	74 %	73,6 %

Source : rapport annuel d'activité 2016-2020

En 2020, l'exploitant devait affirmer sa volonté d'approfondir l'analyse des lignes afin d'améliorer le ratio de ponctualité à 80 % pour 2020-2021. Cette analyse n'a pas encore été menée par la RTCA. Or, dans un contexte de crise du financement des transports publics et devant l'augmentation continue de la contribution financière de l'autorité organisatrice de transports, la démarche d'amélioration de régularité et de la vitesse commerciale des lignes de bus est un objectif à poursuivre dans une approche systémique, en particulier s'agissant de la redéfinition des lignes, de l'amélioration des temps d'échange passagers.

²⁴ Vitesse commerciale en marquant les arrêts.

²⁵ Ventes embarquées (570 000 €) / recettes commerciales (1 147 742 €).

2.2.4. Un parc roulant vieillissant

2.2.4.1. Une augmentation des pannes en ligne sur réseau urbain

Au 31 décembre 2020, le parc de véhicules se composait de 37 autobus, deux autocars, trois véhicules de transport de personnes à mobilité réduite, un petit train thermique, un petit train électrique et trois véhicules électriques de type « TOUC²⁶ ». Depuis 2018, l'âge moyen des bus et des cars du parc de véhicules se dégrade en passant de 7,9 ans à 9,9 ans en 2020 ; le kilométrage moyen est supérieur à 350 000 kilomètres.

Lorsque des acquisitions sont réalisées, l'achat de véhicules d'occasion a été majoritairement retenu, pour des raisons budgétaires, limitant ainsi les effets sur l'âge et le kilométrage moyens du matériel roulant. Dès lors, le rythme de renouvellement du parc de bus et de cars à motorisation gazole ne permet pas d'inverser la tendance d'allongement de la durée d'exploitation du parc de la RTCA et de limiter la fréquence des pannes. Malgré une diminution de 15 % du kilométrage annuel 2020²⁷ par rapport à 2019²⁸, le nombre de pannes avec ou sans incidence sur les réseaux a progressé de plus de 13 %, avec 79 pannes dénombrées sur le réseau. En conséquence, les kilomètres moyens parcourus entre chaque panne sont passés de 18 783 en 2019 à 14 902 en 2020.

2.2.4.2. Une stratégie de renouvellement du parc roulant à arrêter

La RTCA n'a pas procédé à la transition énergétique de sa flotte autrement que par l'acquisition de véhicules à motorisation carbonée²⁹. Le nombre de véhicules relevant des normes Euro 2 à 5 est encore majoritaire (26 véhicules au 31 décembre 2020³⁰). Seuls 15 véhicules relèvent de la norme Euro 6, cette dernière étant la seule autorisée lors du renouvellement des autobus pour les réseaux de moins de 250 000 habitants.

tableau 9 : la répartition des véhicules par type de motorisation

	Date d'application	2016	2017	2018	2019	2020
Électrique		3	3	4	4	4
Euro 6	31/12/2013	6	10	10	15	15
Euro 5	01/10/2009	7	10	9	8	6
Euro 4	01/10/2006	17	16	15	16	15
Euro 3	01/10/2001	5	4	6	4	4
Euro 2	01/10/1996	4	4	4	1	1

Source : rapport d'activité annuel 2020

Les différentes technologies disponibles, hors gazole Euro 6, relevant de motorisation gaz naturel, nouveaux carburants (bio-diesel, HVO³¹, GTL³²), électrique ou hydrogène ont pu être l'opportunité pour les exploitants de travailler à leur transition énergétique.

²⁶ Véhicule 100 % électrique.

²⁷ 1 177 000 km.

²⁸ 1 382 000 km.

²⁹ À l'exception de quatre véhicules électriques de type « TOUC » et petit train.

³⁰ Source : rapport d'activité annuel 2020.

³¹ HVO = huile végétale hydrotraitée.

³² GTL = Gas to liquid = gaz liquéfié.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2020, l'Union des transports publics constate que la part de la motorisation gazole des autobus de plus de 12 mètres est de 70 %, et de 89 % pour les moins de 12 mètres. Comparée à la répartition de la norme Euro³³ du parc autobus constatée sur les réseaux nationaux de classe 3³⁴ au 31 décembre 2019, la RTCA présente un certain retard, avec une surreprésentation des véhicules relevant d'une motorisation Euro 4³⁵.

Sans remettre en cause ce constat, l'ordonnateur de RTCA, dans sa réponse, a tenu à préciser que « les véhicules de type Euro 6 représentent 35 % de la flotte contre 33 % en moyenne pour les réseaux français (source : UTP³⁶ 2020) ».

tableau 10 : la répartition de la norme Euro du parc autobus (réseau classe 3)

Norme		Nbre d'autobus RTCA	% flotte	Nbre d'autobus classe 3 ³⁷ France	% flotte
Euro	6	15	34 %	587	34 %
Euro	5	8	18 %	670	39 %
Euro	4	16	36 %	223	13 %
Euro	3	4	9 %	186	11 %
Euro	2	1	2 %	47	3 %

Source : rapport d'activité annuel, rapport UTP 2021, retraitement CRC

Une note portant sur un projet d'infrastructure de conversion énergétique du centre opérationnel Bus Carcassonne a été transmise à l'AOM. Le projet travaillé par la RTCA consiste à bâtir une installation de distribution de gaz naturel comprimé pour 48 postes de charge, l'adaptation de l'atelier de maintenance des bus, le maintien en exploitation au minimum des deux postes diesel existants et le renouvellement du parc roulant. Le montant des investissements s'élèverait dans ce cas à 25 M€.

L'étude éclaire également l'AOM sur les coûts de mise en œuvre d'une solution alternative utilisant le dihydrogène comme énergie de propulsion. L'investissement prévisionnel projeté par la direction de la RTCA s'élèverait alors à plus de 50 M€.

La méconnaissance des coûts associés à chaque technologie et le choix du type de motorisation le plus adapté sont deux arguments souvent avancés pour constituer un frein au renouvellement du matériel roulant nécessaire à la transition écologique.

Toutefois, le vieillissement de la flotte par l'achat de bus d'occasion à énergie carbonée, la tendance haussière du nombre de pannes, l'absence de perspectives et le montant important des investissements à venir conduisent la chambre à recommander à la régie et à Carcassonne Agglo d'arrêter une stratégie de renouvellement de déploiement des bus à motorisation propre permettant ainsi de satisfaire aux objectifs affichés en 2017 par l'AOM.

³³ La norme Euro a été mise en place par l'Union européenne en 1988 pour les véhicules lourds (norme Euro 0 à VI), afin de limiter les émissions de polluants liées aux transports routiers. Tous les véhicules neufs doivent désormais être conformes à la norme Euro VI, en application du règlement n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009.

³⁴ Euro 3 : valeur limite en grammes par kilowattheure (g/kWh), des oxydes d'azote (5 Nox), monoxyde de carbone (2,1 CO), hydrocarbures (0,66 HC) et particules 0,13.

³⁵ Euro 4 : valeur limite en grammes par kilowattheure (g/kWh), des oxydes d'azote (3,5 Nox), monoxyde de carbone (1,5 CO), hydrocarbures (0,46 HC) et particules 0,02.

³⁶ UTP : Union des transports publics.

³⁷ Source : UTP, enquête Parc 2020.

Recommandation

6. En lien avec l'autorité organisatrice de la mobilité, proposer une stratégie de renouvellement de son parc roulant. *Non mise en œuvre.*

En réponse, la régie et Carcassonne Agglo ont annoncé vouloir lancer, dès l'automne 2022, une étude portant sur le choix des futures motorisations de véhicules afin de déterminer, à partir de 2023, les orientations de la transition de la flotte accompagnées d'un plan d'investissement réaliste.

2.2.5. Une offre élargie de déplacements dépourvue d'approche par les coûts

La RTCA participe à la diffusion de la pratique du vélo comme moyen de transport. Depuis le 16 septembre 2021, elle dispose de 125 vélos à assistance électrique dont 85 acquis par elle-même et 40 achetés par Carcassonne Agglo puis mis à disposition. La location de longue durée est réservée aux habitants de l'agglomération. Cette dernière ne dispose pas encore d'aménagement cyclable structurant et les bus et autocars des deux réseaux ne prennent pas en charge les passagers cyclistes.

Malgré une politique tarifaire favorable à l'utilisateur³⁸, au 10 février 2022, 80 % de la flotte n'avait pas trouvé preneur et les recettes s'étaient élevées à 8 371 € pour un coût d'équipement initial de la RTCA (hors vélos à assistance électrique acquis par Carcassonne Agglo) de plus de 97 000 €. Dans sa réponse, la régie a souligné le succès du service « Vélocité » avec un taux de location au 1^{er} juillet 2022 de 100 %.

La RTCA dispose de deux formules de TAD. La formule « Handi'Bus » qui mobilise trois conducteurs affectés et une formule de TAD qui consiste, selon les demandes et les périodes, à prolonger une ligne existante. Elle complète son offre par la mise en service du « TOUC ». Ce véhicule effectue des passages réguliers à des points d'arrêt prédéfinis dans la Bastide, sur la base d'une motorisation électrique et d'une gratuité totale.

Il appartiendra à la RTCA d'apprécier le coût d'exploitation de chacun de ces services et de se doter des moyens permettant de mieux apprécier les principaux postes de dépenses essentiels au bon déroulement des activités. La mise en place de la comptabilité analytique, soulignée par la régie dans sa réponse, n'est pas de nature, dans les conditions actuelles, à répondre à ces questions.

2.2.6. Une politique de lutte contre la fraude dépourvue de sanctions

Sur la période, la régie n'a enregistré aucun produit d'amende, alors que le service en charge du contrôle mobilise trois agents. Le rapport d'activité 2019 pointe 40 000 contrôles et un taux de fraude qualifié de « faible ». À défaut de faire l'objet d'une présentation chiffrée, le taux de fraude n'a pu être apprécié dans le temps.

Pour justifier cette pratique, la régie présente une argumentation peu cohérente. Elle souligne la part importante de clientèle scolaire et d'ayant-droits à la gratuité et la montée obligatoire à l'avant qui permet un contrôle des titres par le chauffeur. Toutefois, dans le même temps, les rapports du comité social d'entreprise font état de certaines pratiques qui mériteraient

³⁸ Location : mensuelle 35 €, trimestrielle 100 €, semestrielle 170 €, annuelle 150 €. Pour les salariés, 50 % du montant de la location peut être prise en charge par l'employeur.

une « verbalisation des contrevenants et l'identification de chauffeurs laxistes » et affirme même, dans son rapport d'activité annuel 2017, vouloir procéder à des verbalisations à partir de 2018. Cela n'a pas été mis en œuvre.

Les recettes commerciales encaissées pour le compte de l'AOM s'élèvent à un peu plus de 1 M€ par an, en routine, dont près de 50 % sont des recettes embarquées (période 2019-2020), lesquelles ne sont donc pas résiduelles, exigeant de la part de l'exploitant un contrôle effectif de la fraude.

2.2.7. L'impact de la crise pandémique sur l'organisation, le fonctionnement et les interventions de la RTCA

Pour maintenir l'exploitation des réseaux pendant la crise pandémique de 2020 et 2021, la RTCA a pris des mesures lui permettant de répondre à ses obligations de transport public de passagers. Dès le 26 février 2020, la direction s'est organisée pour informer les agents et passagers sur les risques et les mesures de prévention à prendre. Une cellule de veille a permis de faire le lien entre l'exploitation et l'AOM. L'ensemble des mesures prises a fait l'objet d'un suivi quotidien.

La régie n'a pas été en mesure de dresser un bilan consolidé des conséquences de la crise pandémique 2020 et 2021 sur sa situation financière. Le rapport annuel d'activité comme le débat d'orientations budgétaires ne restituent finalement que peu d'éléments de gestion et d'exploitation pendant cette période.

2.3. Les systèmes d'information à l'appui de l'exploitation des réseaux

Les systèmes d'information (SI) liés à l'exploitation du réseau permettent la planification du service, sa surveillance, la commercialisation des titres, leur contrôle, l'information des voyageurs et plus largement l'enregistrement des données d'exploitation. En renforçant la qualité du traitement des données, les transports collectifs peuvent se développer comme une alternative à l'utilisation des voitures personnelles.

Le service d'exploitation dispose de contrats de maintenance pour chacun de ses prestataires (hébergement, maintenance logicielle, maintenance matérielle). Il n'y a pas de responsable des SI de la RTCA. Les quatre agents du service de l'exploitation (deux pour l'exploitation et deux autres pour la régulation) accompagnent le responsable dans cette démarche. La régie n'est pas dotée d'une cartographie de ses SI. L'ordonnateur a rappelé, en réponse, que dans « un souci de mutualisation, le système d'information de la RTCA a été confié par convention à la direction des systèmes d'information de Carcassonne Agglo ».

2.3.1. Une vision stratégique du système d'information à bâtir

La RTCA n'a pas mis en place de schéma directeur des SI. La régie ne dispose pas davantage de document stratégique de Carcassonne Agglo lui permettant de projeter le SI de la régie à moyen et long termes. Il n'existe pas de feuille de route en matière de SI.

Les évolutions techniques constatées sont à l'initiative du service de l'exploitation, sur la base d'échanges avec ses prestataires, ses fournisseurs, la communauté professionnelle et les

retours d'expériences. Il en est ainsi pour le renouvellement des serveurs billettiques devenus obsolètes, dont le remplacement est programmé en 2022.

Pour l'achat de matériel embarqué, la projection budgétaire (acquisition ou démontage sur l'ancien véhicule) intervient dans le cadre de l'acquisition d'un nouveau matériel roulant. Le travail de programmation s'effectue dans le cadre de l'annualité budgétaire.

Dans un domaine particulièrement marqué par l'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication, la régie trouverait un intérêt certain à travailler avec son AOM à plus long terme. Elle limiterait non seulement les risques d'acquérir des solutions logicielles incompatibles, génératrices de surcoûts liés au développement de solutions spécifiques par l'exploitant.

Elle permettrait surtout la pleine fonctionnalité de solutions acquises. Ainsi, les fonctionnalités proposées par la solution d'édition de billet électronique téléchargeable sur *smartphone* (m-ticket) acquise par la RTCA sont limitées à la seule auto validation du voyageur. Pourtant, la solution native autorise des validations par flash, sans contact par *tag* NFC³⁹ ou valideur NFC. Si le scan de QR code⁴⁰ aux arrêts ou embarqués est une solution envisageable par la RTCA avec un investissement modéré, il lui paraît toutefois difficile d'investir dans des solutions sans contact de type NFC pour des raisons budgétaires et d'inadaptation aux besoins du réseaux.

2.3.2. La politique de sécurité du système d'information

La RTCA fait systématiquement remonter les rapports d'incidents à ses prestataires. En revanche, elle n'a pas réalisé d'audit de sécurité sur l'ensemble de son SI. C'est le service communication qui est en rapport avec les prestataires. Il n'y a pas davantage de document formalisant une politique de sécurisation du SI. La RTCA n'a pas désigné d'agent en charge de la permanence du SI. Il n'y a pas de plan de continuité d'activité ou de reprise d'activité.

Il n'en demeure pas moins que la chambre, au regard de l'ensemble des constats, recommande à la RTCA d'évaluer et de structurer sa politique de sécurité des SI.

Recommandation

7. Évaluer et structurer la politique de sécurité du système d'information. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse, Carcassonne Agglo a indiqué travailler sur ce point en lien avec l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information. Elle précise que la régie, en tant que partie prenante du projet, bénéficiera des avancées techniques et technologiques mises en œuvre.

2.3.3. Une architecture des systèmes d'information trop peu intégrée

La RTCA a construit son SI en utilisant plusieurs technologies, dans le but d'obtenir un service adapté aux différents usages des réseaux et à la gamme tarifaire déployée. De fait, elle ne

³⁹ NFC = *near field communication* = communication en champ proche. La technologie NFC permet de communiquer avec le valideur sans contact.

⁴⁰ QR code = *quick response code* = code à réponse rapide.

dispose pas d'une solution globale de fourniture et déploiement des équipements embarqués, de fourniture logicielle et d'hébergement du *back-office*.

S'agissant de la construction des lignes et des plannings, la régie dispose d'un logiciel d'exploitation dédié à la construction des lignes, des plannings. Il est interfacé avec le logiciel de ressources humaines. Un agent d'exploitation gère le planning, les congés, les remplacements et travaille sur le graphica⁴¹, l'habillage⁴² et la gestion du planning⁴³ de la ligne. Il est également chargé du paramétrage du logiciel « transport à la demande » (TAD).

Concernant les systèmes de billettique, la billettique désigne l'ensemble des procédés et outils de gestion des contrats liant les producteurs d'offre de déplacement, les financeurs et les utilisateurs de cette offre dans lequel les billets « papier » ont été remplacés par des supports de technologie plus avancés. À titre d'exemple, les tickets magnétiques, cartes à puce, *smartphones*, tickets papier avec QR code) utilisent l'informatique et l'électronique. La billettique participe à l'amélioration du service à l'utilisateur en permettant par exemple de simplifier et diversifier la distribution des titres de transport.

La RTCA procède encore à l'émission et à la délivrance des titres de transport « papier », dit billetterie, complétée par une offre sur supports de technologie plus avancée utilisant l'informatique et l'électronique.

Un logiciel billettique permet la vente et la validation des titres de transport, avec une partie « sol » et une partie « embarquée » avec la vente à bord des véhicules (titre à l'heure ou à la journée) et la validation des titres et cartes d'abonnement. Le système de vente à la boutique est supporté par ce logiciel (inscription, création de cartes, rechargement de cartes de deux types d'abonnement – abonnement ou recharge de titres). Le site internet (abrité chez le fournisseur) permet également l'achat de titres *via* la boutique en ligne (e-boutique). La solution est gérée par la société. Cette solution permet également l'achat de tickets virtuels sur une application mobile.

La plateforme de *ticketing* mobile et l'e-boutique ne sont pas interfacées avec la solution billettique principale retenue par la RTCA. Dans sa réponse, l'ordonnateur a confirmé avoir fait le choix « de proposer à sa clientèle des titres dématérialisés, sans devoir investir dans un système billettique neuf alors que celui en usage est encore opérationnel. »

Le ticket virtuel ne peut pas être validé. Le seul moyen de vérifier l'acquittement du droit à utiliser les transports en commun est le contrôle physique opéré dans les transports en commun. Par ailleurs les retours d'information des tickets virtuels *via* l'application mobile ne sont pas géolocalisés.

L'absence de solutions billettiques interfacées ne permet pas de remontées statistiques consolidées.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a tenu à tempérer ce constat en soulignant que « les volumes de vente de titres sur mobiles restant faibles, leur absence dans les données traitées usuellement par la RTCA n'est pas de nature à biaiser significativement l'analyse des données e billettique. ».

⁴¹ Création graphique du réseau, des lignes et itinéraires, saisie et analyse des temps de parcours, création des courses et édition des fiches horaires.

⁴² Création des services conducteurs et véhicules, calcul automatique des temps annexes, de déplacements et des primes.

⁴³ Définition des roulements et du planning théorique, gestion du planning quotidien intégrant les aléas, jusqu'aux bilans pour la pré-paie.

La chambre considère quant à elle, que le raisonnement de la RTCA ne tient pas compte de l'évolution rapide des usages avec le développement des titres numériques. Il demeure donc déterminant pour la régie de rendre effective l'une des fonctionnalités de la billettique qui est de permettre de réduire les coûts d'exploitation tout en facilitant l'évolution des systèmes.

Enfin, la pratique actuelle de la RTCA rend difficile le développement de l'intermodalité qui ne peut se développer sur le territoire de Carcassonne Agglo sans parvenir à une interopérabilité⁴⁴ entre les systèmes centraux de billettique des différents partenaires (transporteurs, autorité organisatrice de transport, prestataires de distribution).

La chambre recommande en conséquence à la RTCA de développer des systèmes de billettique pleinement intégrés et interfacés entre eux.

Recommandation

8. Mettre à l'étude des systèmes de billettique intégrés et interfacés. *Non mise en œuvre.*

Dans leurs réponses, l'ordonnateur et l'AOM ont précisé vouloir engager une réflexion commune⁴⁵ pour adapter les systèmes embarqués de manière à faciliter les interfaces et l'exploitation des données. Carcassonne Agglo a précisé que, dans le cadre de ses échanges avec la région, elle sera attentive à favoriser une solution interopérable qu'elle considère comme un enjeu majeur pour le développement des transports collectifs sur le territoire audois.

2.3.4. Une configuration du système d'aide à l'exploitation et l'information voyageur de son réseau urbain à renforcer

Le logiciel « système d'aide à l'exploitation et l'information voyageur » (SAEIV) permet théoriquement de géolocaliser les véhicules, de calculer les retards, les attentes aux points d'arrêts. Il permet d'éditer des statistiques de régularité, de ponctualité. L'envoi de messages aux usagers et aux conducteurs est possible. Le système s'appuie sur une partie embarquée (l'écran de contrôle indique au conducteur le déroulement du service à effectuer sur la journée) et sur une partie sol qui permet le suivi et la régulation du trafic par les deux agents régulateurs (pointage des conducteurs, attribution des véhicules, gestion des pôles de correspondance pour les rentrées scolaires). Le serveur est hébergé chez le fournisseur.

Le SAEIV ne permet pas d'effectuer des comptages automatiques des passagers en temps réel, d'informer en conséquence les clients et d'adapter l'offre de transport aux besoins de mobilité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période de contrôle, la régie s'est efforcée de construire des réseaux de transports publics couvrant l'ensemble de son territoire et de venir ainsi proposer une alternative à l'usage de la voiture. Si, depuis 2016, l'offre de service a été renforcée avec des coûts contenus et une tarification usager stable voire en baisse pour le public scolaire, l'élargissement de la clientèle à

⁴⁴ Partage d'informations entre les systèmes centraux billettiques respectifs.

⁴⁵ L'ordonnateur précise qu'une « étude portant sur la fourniture de nouveaux équipements compatibles [...] devra être lancée sur la période 2023/2024 afin de proposer à notre AOM les meilleures alternatives techniques et financières. »

des usagers « salariés » reste difficile à atteindre. La mise en œuvre, à terme, du plan global de déplacements (PGD) pourrait avoir principalement un effet sur l'exploitation du réseau urbain, et permettre de rééquilibrer les flux transports collectifs/individuels. Cela suppose que le PGD soit effectivement réalisé.

L'établissement ne peut pas compter sur un système de mesure de la qualité de service pour renforcer le pilotage de ses activités et évaluer son offre de service. La RTCA aura à développer une approche systémique autour d'une démarche d'amélioration de la régularité et de la vitesse commerciale des lignes de bus et d'autocars. La mise en place d'un comité d'évaluation de l'offre de transport permettrait de recentrer les échanges entre l'AOM et son exploitant sur les évolutions de la qualité de l'offre de service ; en rapport avec le niveau des investissements décidés, celle-ci permettrait d'apprécier le niveau tarifaire et la qualité de l'offre ainsi que l'impact des mises en service des différents projets de transport.

L'établissement souffre également de l'absence d'un programme de renouvellement du matériel roulant. Compte tenu du niveau des investissements à réaliser et des objectifs de reconversion du parc existant vers une motorisation plus propre, objectifs fixés par l'AOM au moment de la création de la régie, les deux établissements auront à arrêter une stratégie fixant la politique des transports publics à moyen et long termes.

Si elle souhaite exploiter des modes de déplacement alternatifs, en lien avec son AOM, il lui sera nécessaire de s'assurer de la cohérence des besoins avec l'offre proposée et d'apprécier les coûts d'exploitation effectifs par rapport aux projections prévisionnelles.

3. LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique représente un poids économique conséquent, avec un volume d'achats supérieur à 29 M€⁴⁶ entre 2017 et 2021 composés des principaux postes suivants : sous-traitance 17 M€, achat de bus 3,6 M€, entretien et maintenance 1,5 M€, achats stockés 2,5 M€, achats non stockés 1,5 M€.

3.1. Des procédures à mettre en place

La RTCA est, du fait de son activité d'opérateur de réseaux de transport, soumise aux dispositions du code de la commande publique en tant qu'entité adjudicatrice. Les actes de gestion relevant de la commande publique dépendent principalement du directeur général, assisté le cas échéant par un cabinet spécialisé dans les transports publics.

La régie ne dispose pas de service dédié et ne peut pas compter sur les services de Carcassonne Agglo, en l'absence de toute démarche de mutualisation. La RTCA dispose d'un logiciel d'aide à la rédaction des marchés et d'un abonnement pour la publication des avis d'appel à la concurrence.

Les commissions d'appel d'offres ont été constituées par délibérations des 26 novembre 2015 et 24 août 2020. Une commission d'appel d'offres avait été instituée le 4 août 2020 mais sa composition a été remaniée pour se mettre en conformité avec les articles L. 1414-2 et L. 1411-5

⁴⁶ Comptes 60 à 62 hors 6215 (remboursement personnel mis à disposition) + 20-2.

du CGCT qui prévoit que cette dernière est composée par « l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein ». La RTCA doit actualiser ses statuts sur ce point pour les mettre en conformité avec ces dispositions.

La RTCA n'a pas formalisé de règle de procédures internes répartissant le rôle de chaque intervenant dans la définition des besoins, la passation et le suivi de l'exécution des marchés. La rédaction d'un guide avait été initiée en 2017 mais n'a pas été concrétisée depuis lors. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique travailler à la rédaction d'un guide de la commande publique en vue de son adoption en fin d'année 2022.

La mise en place de procédures internes structurant la commande publique apparaît d'autant plus indispensable que le service est assuré par une seule personne ressource, dont l'absence prolongée ou la mobilité pourraient affecter encore plus le fonctionnement de la régie dans ce domaine.

La régie n'a pas non plus adopté de nomenclature, pourtant nécessaire à une computation des seuils. Pourtant, il s'agit d'un préalable nécessaire au respect des plafonds des marchés publics permettant de définir les procédures à mettre en œuvre et le niveau de publicité et de mise en concurrence adéquats.

3.2. Des marchés publics à adapter au besoin

L'accord-cadre est une technique d'achat qui permet de présélectionner un ou plusieurs prestataires en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. Il s'exécute ensuite par émission de bons de commande lorsque l'accord-cadre détermine toutes les stipulations contractuelles, ou par marchés subséquents dans le cas contraire.

S'il permet une grande souplesse à l'acheteur, l'inadaptation de la procédure au degré de précision du besoin expose l'acheteur à une hausse des prix, un risque de captivité, mais également à des lourdeurs de gestion et à un risque d'annulation du marché⁴⁷.

3.2.1. Des accords-cadres pas toujours adaptés

La régie a eu un recours systématique en 2021 à l'accord-cadre à bons de commande mono-attributaire. Son utilisation n'est pas toujours adaptée à toutes les situations. En particulier, l'accord-cadre doit être réservé aux situations dans lesquelles les contours du besoin ne sont pas totalement définis (accords-cadres à marchés subséquents) ou, quand ils le sont, lorsque l'étendue et le rythme du besoin ne sont pas connus (accords-cadres à bons de commande).

Ainsi, l'utilisation de l'accord-cadre dans l'acquisition de deux véhicules d'occasion a alourdi inutilement la procédure et a ralenti l'exécution des prestations.

⁴⁷ Tribunal administratif (TA) de Lyon, 9 juillet 2021 : annulation partielle d'une procédure de passation d'un accord-cadre exécuté à tort par des bons de commande alors que les caractéristiques d'une partie du besoin, laissées à l'appréciation des soumissionnaires, étaient de fait insuffisamment définies et auraient dû faire l'objet de marchés subséquents.

3.2.2. Des formules à bons de commande pas toujours justifiées

De même, comme le rappelle la jurisprudence administrative, la formule des marchés à bons de commande n'est pas toujours adaptée en particulier aux achats dont le besoin n'est pas entièrement défini, dans son objet et son prix notamment. Ces consultations ont plutôt vocation à faire l'objet de marchés subséquents plutôt que de bons de commande.

À titre d'illustration, le marché de maintenance de véhicules, qui avait fait du « délai d'établissement de devis » un sous-critère, reconnaît que le prix n'est pas déterminé ; cette consultation n'aurait pas dû donner lieu à un marché à bons de commande. De même, les bons de commande définitifs ne sont établis qu'après des échanges relatifs au prix avec les prestataires (marché de transport scolaire). Tel qu'indiqué *supra*, ces pratiques exposent la régie à un risque d'annulation du marché.

3.2.3. Des marchés mono-attributaires pas toujours efficaces

Sur la période de contrôle, la RTCA a privilégié la procédure de passation de l'accord-cadre mono-attributaire, présélection d'un unique opérateur économique. Or, sur la période, la régie a été obligée de lancer une nouvelle consultation (marché n° 19002) pour pallier la cessation d'activité de l'attributaire du lot 10 du marché de maintenance de véhicules (n° 17004).

La systématisation du prestataire unique conduit donc la chambre à rappeler que le recours à des accords-cadres faisant intervenir plusieurs opérateurs économiques pour un même lot peut être justifié, dans certains cas.

Effectivement, de telles procédures favorisent une plus grande réactivité et sont de nature à garantir la continuité du service. Elles permettent de pallier d'éventuelles ruptures de stocks, une pénurie de main d'œuvre chez certains fournisseurs ou encore des cessations d'activité.

3.2.4. Des délais de réponse brefs qui ne favorisent pas la concurrence

Les consultations lancées par la RTCA prévoient parfois un délai de réponse très bref. S'agissant de marchés à procédure adaptée, si aucun délai n'est défini par le code de la commande publique, un délai raisonnable doit toutefois, sous le contrôle du juge administratif, être respecté. Les délais observés lors de certaines consultations (huit jours pour le marché de billettique, 18 jours pour la location ou l'achat de bus, 15 jours pour les consommables billettiques, 16 jours pour des travaux d'impression) ne permettent pas toujours une mise en concurrence et une performance de l'achat optimales. En témoignent notamment les non-attributions de certains lots : deux lots sur quatre pour le marché de billettique et pour l'achat de bus notamment.

3.3. Renforcer le suivi de l'exécution des marchés

Le suivi de l'exécution dans le temps des marchés est réalisé à l'aide d'un tableur mentionnant la date de fin du contrat. Le suivi de l'exécution financière est réalisé, sans répartition connue, par les services utilisateurs et par le service des finances. Les numéros de marchés sont transmis au service qui renseigne le logiciel financier.

Bien qu'en amélioration sur la période de contrôle, le recensement des marchés n'est pas exhaustif.

tableau 11 : la part des dépenses affectée à un marché dans le logiciel finance, en €

Comptes	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
60-61-62 hors 6215+20-21	6 535 294	5 192 127	6 352 872	5 566 135	5 520 334	29 166 762
Affectées à un marché	1 824 822	2 044 043	2 435 276	2 872 348	3 153 594	12 330 082
%	28%	39%	38%	52%	57%	42%

Source : fichier des mandats 2017-2021 RTCA

Ainsi de nombreuses dépenses payées en application de marchés demeurent non fléchées dans l'extraction du logiciel financier, et ne permettent pas de s'assurer du respect des montants contractuels ou des plafonds maximums déterminés pour l'exécution des bons de commande.

Effectivement, les montants maximums prévus dans le marché ou l'accord-cadre ont été dépassés sur certains marchés. La chambre rappelle que le dépassement du montant maximum initial de l'accord-cadre a, sauf avenant modificatif, pour effet d'épuiser les effets du contrat et d'éteindre instantanément le marché, quand bien même sa durée et donc son terme ne seraient pas expirés.

La régie doit renforcer les échanges (ou interfaces) entre ses applications financières, commande publique et métier.

3.4. Des irrégularités dans les marchés publics conclus en 2021

L'achat public a représenté 5,5 M€ en 2021 au sein de la RTCA. La chambre a examiné les quatre marchés principaux de l'exercice, pour un total de plus de 4,8 M€.

3.4.1. Marché n° 21001 de maintenance des véhicules (maximum 315 000 € HT annuels)

La RTCA a choisi de conclure un accord-cadre mono-attributaire à bons de commande en 10 lots pour 315 000 € HT. L'accord a été conclu en procédure adaptée. Le délai de 25 jours n'appelle pas d'observation. En revanche, plusieurs critiques peuvent être formulées.

Sur le plan de la performance : l'exploitant a retenu une durée d'un an sans reconduction. S'il a permis d'éviter la procédure plus contraignante d'un appel d'offres, le recours à cette procédure a obligé la RTCA à relancer une nouvelle consultation chaque année. La passation d'un accord-cadre multi-attributaires (à bons de commande ou à marchés subséquents selon le niveau de détermination du besoin) aurait permis de gagner en réactivité ou de remettre en concurrence les entreprises retenues.

Sur le plan de la « régularité » : le règlement de consultation prévoyait un sous-critère « délai établissement devis » incompatible avec un marché à bons de commande. La chambre constate également que les bons de commande font l'objet d'échanges relatifs au prix entre la régie et ses prestataires. Cette pratique témoigne de l'indétermination du prix et/ou des prestations. Le recours à l'accord-cadre à bons de commande était donc injustifié et a exposé la régie à un risque d'annulation du marché.

Enfin, si en procédure adaptée aucun délai de suspension ne s'impose, les pouvoirs et entités adjudicateurs doivent cependant notifier aux candidats le rejet de leur offre dès qu'ils décident d'écarter une offre ou une candidature. En l'espèce, les lettres de rejet, datées du 9 décembre 2020, jour de signature des actes d'engagement, auraient dû être notifiées plus tôt, l'analyse des offres ayant eu lieu le 19 novembre 2020.

L'analyse des offres gagnerait également à être plus détaillée s'agissant notamment de la notation de la maquette de présentation des entreprises.

Enfin, la chambre constate le dépassement du plafond prévu dans l'accord-cadre pour le lot 10 (32 000 € au lieu de 20 000 € maximum) et rappelle que cette situation a pour effet d'éteindre instantanément le contrat, quand bien même son terme ne serait pas expiré. Toutes les prestations et paiements postérieurs étaient donc irréguliers.

3.4.2. Marché n° 21004 de nettoyage des bus (80 000 € HT annuels maximum)

Ce marché, passé en accord-cadre à bons de commande, a fait l'objet d'une procédure adaptée pour un an reconductible tacitement trois fois. Le délai de réponse n'appelle pas d'observation. Sur un total de cinq candidatures reçues, deux ont été considérées comme irrégulières.

La pondération et la formule retenues pour l'appréciation du prix ont favorisé le moins-disant (55 % « prix » avec notation proportionnelle, 45 % « valeur technique » avec sous critères moyens humains, nombre d'heures prévues par jour, moyens techniques). L'offre de la société A a été retenue, en proposant des conditions financières beaucoup plus favorables (1 800 € contre 3 200 € et 3 700 € pour les concurrents).

Le détail des notes techniques aurait pu être plus détaillé dans le rapport d'analyse des offres. La notation par palier adoptée pour apprécier les sous-critères techniques a également pour effet de neutraliser les écarts sur la note technique.

Comme pour le précédent marché, les lettres de rejet sont datées du 21 janvier 2021 (reçues le 29 janvier 2021 en préfecture), jour de signature des actes d'engagement. Le rapport d'analyse des offres datant du 11 janvier 2021, les lettres de rejet auraient pu être notifiées plus tôt.

Enfin, les bons de commande produits ont été émis en fin de mois et semblent constater le service fait plutôt que matérialiser une commande de la régie. Par ailleurs, 6 000 € ont été payés à la société E, attributaire de l'ancien marché pourtant expiré au 31 décembre 2020 pour le nettoyage de janvier 2021.

3.4.3. Marché n° 21007 pour l'achat de minibus d'occasion (250 000 € HT)

Comme en 2019, l'acquisition des minibus d'occasion a fait l'objet d'un accord-cadre mono-attributaire à bons de commande passé en procédure adaptée pour une durée d'un mois non reconductible.

La formule de l'accord-cadre était inadaptée au besoin qui était en l'occurrence entièrement déterminé et dont le volume et le rythme d'achat étaient connus. Cette formule s'impose d'autant moins qu'il s'agissait de véhicules d'occasion.

Les critères retenus étaient en outre peu cohérents : le délai de livraison constituait 40 % de la note alors que le cahier des clauses administratives particulières et l'acte d'engagement prévoyaient que la durée de l'accord-cadre était d'un mois seulement et que le délai de livraison après émission du bon de commande était de sept jours. De même, 15 % de la note totale a été attribuée en fonction du kilométrage, lequel est déjà fortement limité par le cahier des clauses techniques particulières qui imposait un kilométrage compris entre 180 000 et 200 000 kilomètres. Aucun critère environnemental n'a été précisé dans le cadre de cette consultation.

3.4.4. Marché n° 21009 de transport scolaire et non urbain (3,4 M€ HT annuels maximum)

Compte tenu des observations des services de la préfecture, les marchés de transport scolaire et non urbain ont été résiliés pour motif d'intérêt général puis relancés.

Les marchés, passés par accord-cadre à bons de commande mensuels étaient d'une durée d'un an reconductible tacitement trois fois. Le délai de réponse était conforme à l'obligation de 30 jours en cas de transmission des offres par voie électronique. Le délai de suspension prévu à l'article R. 2182-1 du code de la commande publique a été respecté.

3.4.4.1. Des modalités d'attribution des marchés qui demeurent complexes à apprécier

L'analyse des offres, réalisée par un prestataire spécialisé dans les transports publics, est assez détaillée. Toutefois, la chambre constate dans un premier temps, que les offres de la société K (lots 1 et 4) et la société C (lot 4), excédant les montants maximums prévus, auraient dû être déclarées irrégulières.

Au terme de cette nouvelle procédure, c'est finalement un groupement d'entreprises locales qui a été déclaré titulaire des cinq lots, récupérant ainsi le lot 1 qui avait été attribué à la société R lors de la première consultation.

Pour obtenir le lot 1, le groupement d'entreprises locales a réduit l'écart sur la note « prix » avec une offre de 673 000 €. Elle était de 760 000 € sur le premier appel d'offres. Le groupement a également amélioré sa note technique (10/10 au lieu de 7,5/10 sur les sous-critères « formation » et « continuité du service public »).

Le règlement de consultation avait fixé des critères (50 % « prix » et 50 % « valeur technique ») et des sous-critères pour la valeur technique. Le sous-critère principal, qui représentait 40 % de la valeur technique, était la qualité du parc automobile. Le règlement prévoyait que « chaque véhicule proposé par le candidat bénéficie d'une note sur 20 points avec une répartition des points différente en fonction de la taille des véhicules (plus ou moins de neuf places). Puis, la note globale des véhicules proposés par le candidat correspond à la moyenne des notations de tous les véhicules ».

La chambre constate que ce sous-critère, qui prévoyait une notation différente selon que les véhicules étaient inférieurs ou supérieurs à neuf places, était difficile à appliquer dès lors que le parc est constitué de véhicules des deux catégories. D'autant que le rapport d'analyse des offres accordait une note globale sans notation individuelle de chaque véhicule.

Rien ne permet donc de s'assurer du respect du règlement de consultation. Cette situation a exposé la régie à des risques en cas de recours contentieux.

3.4.4.2. Le suivi de l'exécution des marchés est à renforcer pour une meilleure approche du service rendu

Le choix de la formule à bons de commande sans minimum ne garantit pas, en théorie, un volume de commandes. Il peut également constituer un frein au bénéfice des prestataires sortants.

D'autant que la position de la RTCA, qui n'applique pas les pénalités prévues pour sanctionner l'inexécution de l'obligation contractuelle d'installation des systèmes embarqués, est également de nature à créer une inégalité de traitement au profit des prestataires habituels, que les relations établies avec l'acheteur ont pu renseigner sur les pratiques de la régie.

Les montants des offres des concurrents autres que le groupement d'entreprises locales Société T et GM, très supérieurs aux plafonds prévus par la RTCA, ainsi que la diminution du montant du marché interrogent sur la viabilité du marché et une éventuelle offre anormalement basse.

Enfin, les bons de commande produits par la RTCA sont irréguliers à plusieurs titres. Ils ne comportaient pas les mentions obligatoires exigées (raisons sociales, date, objet de la prestation, références du marché). Ils n'avaient pas été émis avant l'exécution des prestations mais après, non pas par l'acheteur mais réalisés après plusieurs échanges entre la régie et ses prestataires.

En l'absence de bon de commande valablement émis, l'exécution du marché (les prestations de transport et leur paiement) était dénuée de fondement juridique.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir modifié les bons de commande pour tenir compte des observations de la chambre. Les bons de commande transmis en réponse satisfont aux exigences rappelées par la chambre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Sur la période contrôlée, la fonction achat est peu encadrée. Aussi, la régie devra mettre en place des procédures internes afin d'assurer la computation des seuils, la régularité et l'efficacité de marchés ainsi que le suivi de leur exécution.

L'établissement doit également veiller à mieux adapter ses procédures au besoin. L'accord-cadre à bons de commande mono-attributaire ne peut ainsi être systématisé sauf à exposer la régie à des risques de hausse des prix, de captivité, d'annulation du marché et des lourdeurs de gestion.

L'analyse de l'ensemble des marchés conclus en 2021 a fait apparaître des irrégularités dans la passation et l'exécution des contrats.

Le principal marché, relatif à la sous-traitance des lignes de transport scolaire et non urbain, appelle une attention particulière du fait de la résiliation immédiate du premier marché avant lancement d'un nouvel appel d'offres et de l'attribution au groupement d'entreprises locales. Les

prix bas pratiqués alertent également sur une éventuelle offre anormalement basse ainsi que la viabilité de ces offres, le niveau de service ou encore ses conséquences sur les entreprises.

En conséquence, la chambre recommande à la régie de formaliser les procédures en matière de commande publique.

Recommandation

9. Formaliser les procédures en matière de commande publique de manière à respecter les principes de la commande publique (transparence des procédures, égal accès à la commande publique, égalité de traitement entre les candidats). *Non mise en œuvre.*

4. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1. Une qualité de l'information budgétaire et comptable à renforcer

4.1.1. Un débat d'orientation budgétaire dépourvu de tout caractère pluriannuel

L'ordonnateur a l'obligation de présenter à son assemblée délibérante, lors de l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires⁴⁸, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Ce rapport d'orientation budgétaire doit être présenté dans un délai maximal de deux mois précédant le vote du budget et dans un délai raisonnable afin que les élus disposent du temps de réflexion et de préparation nécessaire pour délibérer. Le vote du budget et la tenue du débat d'orientation budgétaire ne doivent ainsi pas intervenir le même le jour sous peine d'entacher de nullité la délibération votant le budget⁴⁹.

Sur la forme, les orientations budgétaires ont été débattues par le conseil d'administration de la RTCA dans des délais qui apparaissent peu encadrés. Ces délais sont, pour des raisons opposées, irréguliers en 2016 (trop court) et 2017 (trop long). La chambre rappelle que leur non-respect fait courir le risque d'annulation du budget.

En outre, les informations relatives à la dette sont insuffisantes, ne mentionnant que le capital restant dû, sans précision sur la structure de la dette notamment. Les investissements annoncés ne sont pas chiffrés et ne s'inscrivent dans aucune perspective pluriannuelle.

Les informations relatives au personnel s'avèrent également insuffisantes. Les données sur la durée effective du travail, sur l'évolution prévisionnelle des effectifs ou encore le niveau des heures supplémentaires sont absentes.

Les débats d'orientation budgétaire organisés par la RTCA se limitent en définitive à la présentation du budget de l'exercice. L'absence de prospective et de prise en compte de la pluri

⁴⁸ Article L. 2312-1 du CGCT, applicable aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial par renvoi de l'article R. 2221-35.

⁴⁹ TA Montpellier, 5 novembre 1997, *Syndicat de gestion du collège de Florensac* ; TA Versailles, 16 mars 2001, *Lafon c/ communes de Lisses*.

annualité ne permettent pas de tracer et d'évaluer une véritable trajectoire financière au-delà du seul exercice en cause.

4.1.2. Des taux d'exécution budgétaire à améliorer

Le budget de la régie est contraint, dans son calendrier comme dans ses prévisions de ressources, par celui de la communauté d'agglomération. À l'automne, sur la base d'une note de cadrage budgétaire, les propositions des chefs de service sont chiffrées et validées avant d'être présentées à l'AOM, qui fixe alors le montant de la rémunération annuelle. Alors que l'article 12 des statuts prévoit que le budget doit être voté avant le 31 mars de l'année N, les budgets 2018, 2019 et 2021 ont été votés au-delà.

4.1.2.1. Des taux d'exécution budgétaire peu satisfaisants en investissement hormis 2018

Les recettes de fonctionnement apparaissent de fait bien évaluées, la quasi-totalité étant constituée de la rémunération de la communauté d'agglomération. S'agissant des dépenses de fonctionnement, la régie a été dans l'obligation, à défaut de crédits disponibles, de retarder et étaler (de 2019 à 2022) le paiement de titres émis en 2017 par Carcassonne Agglo pour un montant de 136 000 €.

Les taux de réalisation budgétaire en investissement apparaissent hétérogènes, conséquence directe d'une mauvaise prévision du montant des remboursements d'emprunt⁵⁰. Dans les mêmes proportions, les niveaux des recettes d'investissement inscrites ont contribué à surévaluer les budgets et, mécaniquement, dégrader les taux de réalisation en 2017 et 2018.

Ce manque de fiabilité trouve son origine dans des emprunts à court terme destinés à pallier des problèmes de trésorerie votés en fin d'exercice (750 000 € en 2017 et 375 000 € en 2018) mais qui, finalement, n'ont pas été contractés par la RTCA.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il s'agissait d'ouverture de crédits « de précaution » inscrits dans l'attente du versement d'une subvention régionale « territoire à énergie positive pour la croissance verte » ainsi que du remboursement de TVA, destinée à aider à financer des véhicules électriques à hauteur de 79 %.

Selon la chambre, le montant de l'emprunt voté en octobre 2017 (745 000 €), largement supérieur au montant de la subvention attendue (393 000 €), comme la réitération du procédé en décembre 2018, (pour un montant différent alors que les motifs sont identiques) confirment les tensions de trésorerie.

L'absence de programmation du renouvellement du matériel roulant se fait également sentir en dépenses d'investissement avec un taux d'exécution proche de 70 % en 2017 et 2018.

Ce taux apparaît insuffisant pour des immobilisations constituées de matériel roulant dont le calendrier d'acquisition, contrairement aux opérations de construction ou d'aménagement, n'est pas *a priori* sujet à retard. Les délais de fabrication et de livraison évoqués par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires ne peuvent pas être assimilés à des retards, puisqu'ils sont connus et, par conséquent, prévisibles.

⁵⁰ 985 000 € votés pour 240 000 € réalisés en 2017 et 678 000 € votés pour 302 000 € réalisés en 2018.

tableau 12 : les taux de réalisation y compris restes à réaliser (dépenses d'investissement), en €

Année	Dépenses réelles d'investissement y compris RAR*			Recettes réelles d'investissement y compris RAR		
	BP+DM+RAR N-1	Réalisé + RAR N	%	BP+DM+RAR N-1	Réalisé + RAR N	%
2016	7 285 144	7 084 441	97,2 %	5 710 000	6 438 227	112,8 %
2017	3 449 639	2 339 088	67,8 %	2 538 662	1 753 651	69,1 %
2018	2 546 605	1 969 367	77,3 %	1 348 969	973 969	72,2 %
2019	2 460 715	2 357 361	95,8 %	984 525	973 969	98,9 %
2020	1 452 884	1 109 630	76,4 %	373 969	373 969	100,0 %
Moyenne			86,4 %	Moyenne		96,0 %

Source : CA 2016 et CF 2017-2020

*RAR = restes à réaliser ; BP = budget primitif ; DM = décision modificative

4.1.2.2. Renforcer la qualité de présentation des comptes

Les régies exploitant un SPIC doivent présenter en fin d'exercice un compte financier unique, synthétisant les informations du compte de gestion et du compte administratif. En pratique, il est possible de présenter un compte administratif et un compte de gestion. La régie n'utilise pas de maquette préétablie mais extrait de son logiciel financier le compte de gestion et les seules annexes « dette et personnel » de la maquette « compte administratif ».

Ceci explique l'absence de tableaux importants annexés en principe au compte administratif, notamment ceux permettant de contrôler le déficit des comptes administratifs ou de détailler les restes à réaliser. Outre ces tableaux, certaines annexes apparaissent incomplètes ou erronées (état de consommation non détaillé et développé en 2019 et 2020 ; solde erroné tableau A4 en 2019 ; états du personnel non exhaustifs).

La chambre recommande à la régie de se conformer à ses obligations réglementaires fixées par le décret du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie réglementaire du CGCT.

Recommandation

10. Présenter un compte financier conforme aux exigences réglementaires et dûment renseigné. *Non mise en œuvre.*

En réponse, la régie a fait part de sa volonté de mettre en œuvre cette recommandation dès l'exercice 2022.

4.2. Une qualité financière et comptable à améliorer

4.2.1. Des restes à réaliser erronés et non justifiés

Les restes à réaliser (RAR) correspondent, en section d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines non titrées et, en section de fonctionnement, aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait. Les RAR participent au résultat budgétaire constaté au compte administratif et doivent être repris au budget suivant. Les RAR de la section

d'investissement sont également pris en compte dans le calcul du besoin de financement et dans l'affectation du résultat.

La gestion des RAR par la RTCA appelle plusieurs observations.

À défaut d'être inscrits dans le compte financier, les RAR sont présentés dans la délibération les accompagnant, de sorte que leur lecture et leur contrôle en sont rendus difficiles. Des discordances apparaissent en outre entre les RAR inscrits au compte administratif (2016) ou dans les délibérations successives depuis 2017 et ceux inscrits au budget suivant, qui doit pourtant obligatoirement les reprendre dans ses inscriptions.

Si la discordance de 2019/2020 résulte d'une erreur de saisie sans incidence sur le total de la section d'investissement, les discordances de 2016/2017 et 2017/2018 sont à relever. En 2016, les RAR annoncés au compte financier, notamment 7 M€ en recettes d'investissement, sont inexpliqués et ne correspondent pas, selon l'agent comptable, à la réalité reprise au budget primitif 2017 (34 000 € seulement en dépenses d'investissement).

La RTCA justifie cette situation par le passage en agence comptable et le changement de logiciel intervenu, qui n'ont pas permis la comptabilisation d'opérations sur l'exercice 2016 postérieurement à la bascule et à la remise de service. En 2017, ils n'ont, selon les services de la RTCA, « simplement pas été détaillés au compte financier car la régie n'intègre pas la vue d'ensemble qui permet de les visualiser ».

Bien que ces erreurs aient été sans conséquence sur l'équilibre du compte administratif, le besoin de financement et l'affectation du résultat, elles sont toutefois de nature à vicier l'information financière disponible à destination des administrateurs et du contrôle de légalité.

tableau 13 : les RAR enregistrés au compte administratif ou compte financier ou à défaut dans les délibérations les accompagnant

en €	2016 (23/05/2017)	2017 (03/07/2018)	2018 (02/04/2019)	2019 (17/02/2020)	2020 (14/04/2021)
Dépenses SF	41 472	0	-	-	0
Dépenses SI	156 698	0	1 359 419	541 600	0
Recettes SF	52	0	-		0
Recettes SI	7 639 816	0	973 969	373 969	0

Source : CA 2016 et comptes financiers 2017 à 2021

tableau 14 : les RAR repris au budget primitif, en €

RAR N-1 (budget n)	2017 (14/02/2017)	2018 (05/04/2018)	2019 (02/04/2019)	2020 (17/02/2020)	2021 (14/04/2021)
Dépenses SF		-	-	-	-
Dépenses SI	0	394 842	1 359 419	641 600	0
Recettes SF		-			
Recettes SI	0	373 969	973 969	373 969	0

Source : budget primitif

4.2.2. L'affectation erronée du résultat

Selon l'instruction M43 applicable aux SPIC, l'excédent d'exploitation doit être affecté en priorité, « pour le montant des plus-values nettes de cession d'actifs, au financement des dépenses d'investissement (compte 1064 réserves réglementées) ». Sur la période 2016-2020, 23 000 €

auraient dû être ainsi affectés au compte 1064 (section d'investissement) plutôt qu'au report en section de fonctionnement, comme l'a pourtant décidé chaque année le conseil d'administration de la RTCA.

**tableau 15 : la plus-value de cessions d'immobilisation
qui auraient dû être affectées à la section d'investissement**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Plus ou moins-value sur cessions d'immobilisations	9 000	4 167	- 488	5 076	5 333	23 089
c/675	-	-	27 550	36 624	-	64 174
c/775	9 000	4 167	27 063	41 700	5 333	87 262

Source : comptes de gestion

4.2.3. Un mécanisme des provisions à mobiliser

Dès lors que la survenance d'un risque (litige par exemple) ou d'une charge apparaît probable, la collectivité doit constituer une provision sur l'exercice en cours : de façon opérationnelle, elle enregistre, en compte de résultat, une dotation (charge non décaissée) d'un montant égal au risque (évalué) ou à la charge estimée. Elle crédite simultanément un compte de bilan (passif) pour le même montant.

Sur la période 2016-2020, la RTCA n'a constitué aucune provision. Pourtant, elle enregistre depuis 2018 un produit à recevoir de 103 k€ au titre de pénalités de retard sur la livraison du petit train électrique. Cette somme a pour origine un contentieux avec le fournisseur, par ailleurs placé en procédure collective avant l'arrivée d'un repreneur. Dès lors que la RTCA a identifié une charge probable résultant d'un litige, il lui appartenait de constituer une provision dès l'ouverture du contentieux en première instance. En application du principe comptable de prudence, il appartiendra à la RTCA, pour l'avenir, de constituer une provision dès qu'apparaît un risque pour l'établissement, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter.

4.2.4. Les reprises d'actif et passif

En application des délibérations du 21 décembre 2015, la RTCA a accepté le transfert d'actifs (immobilisations) et de passifs (emprunts en cours) nécessaires à l'exploitation des réseaux ainsi que des contrats en cours (marchés de maintenance, marchés de pièces détachées). La RTCA a ainsi repris dans sa comptabilité (dans le contrat d'obligation de service public de 2015 et par avenant n° 2 de 2016) 4,5 M€ (valeur nette comptable) d'immobilisations transférées par Carcassonne Agglo et un emprunt de 1,8 M€. Compte tenu de l'activité, ces actifs sont constitués pour l'essentiel par du matériel de transport et les installations et bâtiments.

Ces reprises ont été effectuées en contrepartie du compte 10228 et non 1021 comme prévu par l'instruction M43 applicable aux SPIC. Aucun stock (pièces détachées, carburant, lubrifiant, papier notamment) n'a été transféré puisque « l'ancienne régie ne tenait pas non plus de comptabilité de stock ».

4.2.5. Une indépendance des exercices mal assurée faussant les résultats financiers annuels

La comptabilisation des produits et charges rattachés n'a pas toujours été correctement réalisée.

Si des charges à payer ont bien été enregistrées en fin d'exercice comptable et contrepassées à l'ouverture de l'exercice suivant entre 2018 et 2020, il ressort de l'analyse du fichier des titres et mandats que le montant des charges enregistrées en année N et correspondant à l'année N-1 est supérieur aux montants des charges rattachées.

En 2017, alors qu'aucune charge n'a été rattachée, 48 000 € ont été payés en début d'exercice 2018 et correspondaient à l'exercice 2017. Des dépenses d'achat de carburant (76 000 €) et de maintenance (8 000 €) ou publications (10 000 €) correspondant à 2019 ont été enregistrées en 2020 sans avoir été rattachées. Il en est de même en 2021 (achat de carburant 33 000 €, maintenance 20 000 €).

Les dégrèvements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) des seconds semestres n'ont par ailleurs pas été enregistrés en produit à recevoir jusqu'en 2020 (36 000 € en 2018, 54 000 € en 2019 et 2020). La permanence de méthode et leur volume assez constant n'impactent cependant pas significativement le résultat.

Le paiement d'un titre émis pour le remboursement du personnel mis à disposition par Carcassonne Agglo en 2017 a été différé et étalé sur trois exercices (2019 à 2021) sans avoir fait l'objet d'écritures de rattachement.

Bien que les montants en cause ne soient pas très importants en volume, ils sont néanmoins, compte tenu de la faiblesse des résultats et indicateurs financiers, susceptibles de fausser la fiabilité et la sincérité des comptes annuels.

4.2.6. L'absence d'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, et au comptable chargé de leur enregistrement comme de leur suivi à l'actif du bilan.

L'ordonnateur doit tenir un inventaire détaillé des biens dont le service est propriétaire ou qu'il a reçu à disposition ou en affectation. Il doit y avoir exacte correspondance entre le contenu de l'inventaire tenu par l'ordonnateur et le fichier des immobilisations actualisé par le comptable. Le fichier qui permet à ce dernier de dresser l'état de l'actif est à joindre périodiquement au compte de gestion (ou au compte financier).

La tenue de la comptabilité de la RTCA par un agent comptable ne dispense donc pas l'ordonnateur de son obligation de tenir un inventaire.

En pratique, la RTCA ne tient pas d'inventaire. Si le parc automobile faisait l'objet d'un inventaire détaillé dans les rapports d'activité 2016 et 2017, ce n'est plus le cas depuis 2018. Les kilométrages n'étaient par ailleurs, dès 2017, pas actualisés.

De même, si la régie a mis en place le suivi des stocks de gazole et de fluides, elle n'opère toujours pas aujourd'hui de comptabilité exhaustive des stocks. Les stocks de pièces détachées, lubrifiant ou papier ne font ainsi pas l'objet de suivi et d'inventaire. Cette pratique altère la fiabilité et la qualité des comptes et ne permet pas de sécuriser l'intégrité physique des stocks.

En conséquence, la chambre recommande de réaliser et rapprocher l'inventaire de la régie de l'état de l'actif.

Recommandation

11. Réaliser l'inventaire physique des biens de la régie en cohérence avec l'actif du bilan patrimonial. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse, la régie a indiqué avoir mis en place une méthodologie pour mettre en œuvre la recommandation de la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire et la fiabilité des comptes devront être améliorées. Si les écarts entre prévision et réalisation illustrent d'abord l'incapacité de la régie à programmer ses investissements dans le temps, ils soulignent également la difficulté à prévoir certains postes budgétaires, en dépenses comme en recettes.

La régie aura à renforcer la sincérité de la présentation budgétaire en éclairant le débat d'orientation budgétaire par une approche pluriannuelle des investissements, complétée d'une trajectoire financière au-delà du seul exercice annuel.

La qualité financière et comptable s'en trouverait renforcée par une meilleure appréciation des restes à réaliser, une indépendance des exercices mieux assurée et une comptabilité exhaustive des stocks.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur indiquant souhaiter suivre les recommandations de la chambre de nature à améliorer l'information budgétaire et la fiabilité des comptes.

5. LA SITUATION FINANCIÈRE

La situation financière a été reconstituée à partir des balances définitives produites par la régie RTCA. L'analyse de la situation financière de la RTCA est à apprécier en tenant compte de l'évolution du périmètre d'exploitation des réseaux et des très forts contrastes d'activité sur la période, conséquence directe de la covid 19 sur l'usage des transports publics, tant en 2020 qu'en 2021.

5.1. Une situation financière dégradée

5.1.1. Des performances insuffisantes et à la baisse

Les performances financières de la régie apparaissent insuffisantes et ne permettent d'envisager, ni financièrement (au regard de la capacité d'autofinancement – CAF), ni budgétairement (au regard des résultats de la section de fonctionnement), le renouvellement des immobilisations et une politique d'investissement ambitieuse. Celle-ci nécessitera, au regard des enjeux de transition énergétique notamment, le développement d'une flotte de véhicules moins énergivores. L'excédent brut d'exploitation (EBE) représente seulement entre 5,4 % et 8,6 % des produits d'exploitation sur la période 2017-2020. Bien qu'en progression en 2018 et 2019, l'EBE et la CAF brute n'étaient toutefois pas revenus à leur niveau de 2016, avant de se dégrader à nouveau en 2020 puis encore plus fortement en 2021.

tableau 16 : les soldes intermédiaires de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	Évolution 2016/2021
Produits de gestion	6 791 067	8 602 666	9 042 105	9 247 523	8 862 381	8 906 849	51 452 591	31 %
Charges de gestion	5 750 267	8 135 995	8 373 667	8 446 003	8 260 874	8 529 995	47 496 801	48 %
EBE	1 040 800	466 671	668 438	801 520	601 507	376 853	3 955 789	- 64 %
<i>en % produits de gestion</i>	15,33 %	5,42 %	7,39 %	8,67 %	6,79 %	4,23 %	7,69 %	
Produits financiers							-	
Charges financières	69323	61 906	63 839	61 276	56 320	48 098	360 761	- 31 %
Produits exc réels	69815	137 701	274 911	213 156	254 704	233 280	1 183 567	234 %
Charges exc réelles		12 450	-	1 210	501	-	14 161	
CAF	1 041 292	530 017	879 510	952 191	799 390	562 035	4 764 434	- 46 %
<i>en % produits de gestion</i>	15,33 %	6,16 %	9,73 %	10,30 %	9,02 %	6,31 %	9,26 %	
Produits exc ordre	9 000	4 167	27 063	41 700	44 699	40 065	166 693	345 %
Charges exc ordre		-	27 550	36 624	-	-	64 174	
Reprises dot et amortissements							-	
Dotations provision et amortissements	709 123	776 290	861 412	820 402	821 631	763 202	4 752 061	8 %
Résultat	341 169	- 242 107	17 610	136 865	22 457	- 161 102	114 892	- 147 %

Source : balances RTCA

5.1.2. Des marges de manœuvre réduites, des perspectives d'améliorations limitées

5.1.2.1. Un chiffre d'affaires dépendant à plus de 99 % de l'engagement des collectivités locales

Les produits d'exploitation ont progressé de plus de 30 % entre 2016 et 2021 sous l'effet de l'augmentation de la rémunération forfaitaire versée par Carcassonne Agglo, qui représente 97,3 % des produits d'exploitation sur la période 2016-2021.

tableau 17 : la rémunération versée par Carcassonne Agglo

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020	2021
Compte 7475	6 619 000	8 364 300	8 819 300	8 991 270	8 631 270	41 425 140	8 699 270

Source : balances RTCA

Les autres produits d'exploitation sont composés :

- de subventions hors AOM pour 596 000 €. Elles s'affichent en progression de plus de 55 % sur la période. Elles correspondent à des services de transport scolaire et à la demande fournis à la région, au département de l'Aude et à des communes de l'agglomération ;
- de produits de transport de voyageurs d'un total de 270 000 € sur la période représentant 0,6 % des produits d'exploitation. Ces produits correspondent principalement à des services de TAD et de navette (petit train, navette aéroport, vélo électrique longue durée) essentiellement à destination de collectivités publiques. D'autres apparaissent comme la contrepartie de prestations de service en direction des clubs de sport. Leurs montants restent résiduels (10 000 € entre 2017 et 2020) et s'avèrent, selon l'ordonnateur, peu rentables⁵¹ ;
- de redevances d'affichage sur le mobilier urbain (228 000 € entre 2016 et 2020). Des réductions de titres ont été accordées en 2020 en raison de la crise sanitaire ;
- d'un intéressement qui se matérialise à partir de 2019, sur les recettes 2018 (24 000 €).

Les produits exceptionnels représentent 2,5 % des produits de gestion sur la période et sont composés :

- des pénalités sur marchés, en particulier celle sur le prestataire du petit train électrique (103 000 €) qui a fait l'objet d'un contentieux soldé par une transaction en 2021 ;
- des remboursements de TICPE en forte progression, y compris en 2020. Ces remboursements proportionnels au volume de carburant et non à leur prix d'achat, augmentent très fortement en 2020 malgré la baisse d'activité liée à la crise sanitaire de la régie. De même, les achats de carburant (nets des remboursements) sont en forte baisse en dépit de leur hausse de prix ;
- des remboursements, à l'euro, de carburant pour un montant de 228 000 €⁵² par les services utilisateurs (Carcassonne Agglo, centre intercommunal d'action sociale, régie de l'eau) du système d'achat mutualisé.

5.1.2.2. Des charges très rigides

L'évolution des charges d'exploitation sur la période (+ 39 % entre 2016 et 2020, relativement stable depuis 2017) n'est pas significative du fait de l'évolution du réseau et des effets de la crise sanitaire sur l'activité en 2020 et 2021. Elles ont progressé de 3,2 % entre 2020 et 2021.

⁵¹ Procès-verbal du comité social d'entreprise.

⁵² Sur compte 778.

Des charges de personnel contenues sur la période

Les charges d'exploitation (retraitées en tenant compte des personnels mis à disposition par Carcassonne Agglo) sont composées à 58 % des charges générales et à 42 % des charges de personnel. Depuis 2017, ces ratios demeurent stables sur la période.

tableau 18 : le poids des charges de personnel (y compris mises à disposition)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020	2021
Charges de personnel	3 044 949	3 268 298	3 457 801	3 384 602	3 295 827	16 451 477	3 409 275
Charges de gestion	5 750 267	8 135 995	8 373 667	8 446 003	8 260 874	38 966 806	8 529 995
Ratio	53 %	40 %	41 %	40 %	40 %	42 %	40 %

Source : balances RTCA

Toutefois, le poids relatif des charges de personnel est impacté par le niveau important de sous-traitance pour l'exploitation du réseau non urbain. Ramenées à l'exploitation des services exercés directement par la régie (principalement l'exploitation du réseau urbain), les charges de personnel atteignent alors 69 % des charges d'exploitation.

tableau 19 : le poids des charges de personnel, y compris mises à disposition, dans les activités exercées directement par la régie RTCA

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020	2021
Charges d'exploitation hors sous-traitance	4 154 237	4 846 147	5 112 988	5 015 807	4 797 853	23 927 032	5 043 351
Charges de personnel	3 044 949	3 268 298	3 457 801	3 384 602	3 295 827	16 451 477	3 409 275
Poids des charges de personnel retraité	73 %	67 %	68 %	67 %	69 %	69 %	68 %

Source : balances RTCA

Des personnels aux statuts différents et à la gestion différenciée

Même si la part du personnel mis à disposition passe de 50 % en 2016 à 29 % en 2020, la RTCA est marquée par la coexistence de statuts différents, principalement des chauffeurs, relevant de la convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs et de fonctionnaires titulaires de leur grade. Ces derniers bénéficient de droits considérés comme acquis au même titre que les agents publics directement employés par Carcassonne Agglo.

tableau 20 : le poids des mises à disposition sur les charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020	Évolution 2020/2016	2021
Charges de personnel	1 529 267	1 984 437	2 220 475	2 367 523	2 329 645	10 431 347	52 %	2 436 948
Personnel affecté par la collectivité de rattachement	1 515 683	1 283 861	1 237 326	1 017 078	966 182	6 020 130	- 36 %	972 327
Total	3 044 949	3 268 298	3 457 801	3 384 602	3 295 827	16 451 477	8 %	3 409 275
Part des personnels mis à disposition	50 %	39 %	36 %	30 %	29 %			29 %

Source : balances RTCA

Cette situation se traduit par l'octroi de congés annuels supplémentaires (congés spéciaux dits « du président »), un écart de rémunération mensuelle moyenne estimé par l'ancienne direction de la régie à 300 € (conséquence d'avancements de grade ou de cadre d'emplois) et des modalités de temps de travail différentes selon le statut de l'agent (service en une fois, pas de

mobilisation le dimanche pour les fonctionnaires ; service en deux fois, mobilisés le dimanche pour les agents de droit privé).

Enfin, la régie n'a pas mis en place de régime d'astreinte.

Par principe, l'ensemble des personnels des SPIC est soumis au droit privé (Conseil d'État, Section, 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*). Dans ce cadre, les agents des SPIC ne peuvent, ni être fonctionnaires, ni être recrutés par un contrat de droit public en application des articles 3 à 3-5 et suivants de la loi du 26 janvier 1984⁵³. Ce principe connaît cependant des exceptions. Ainsi, les fonctionnaires territoriaux conservent le bénéfice de leur statut lorsque la collectivité territoriale gérant le SPIC détache ou met à la disposition de la régie ses propres fonctionnaires.

Toutefois, il convient de veiller à l'égalité de traitement des uns et des autres malgré leur statut juridique différent, ce que ne fait pas la RTCA, au regard notamment des différences constatées précédemment dans les modalités de gestion des temps et des cycles de travail.

L'absentéisme

L'absentéisme fait également l'objet d'observations au comité social et économique ; les données, qui figurent dans le rapport d'activité annuel ainsi que dans le débat d'orientation budgétaire, apparaissent, sans raisons apparentes, plus succinctes au fil des ans.

Ainsi, le rapport d'activité de 2017 pointe une moyenne de jours d'absence des agents fonctionnaires de 37,6 contre 16,1 pour les agents de droit privé. Le directeur devait encore relever en 2019 un absentéisme marqué par des « maladies chroniques, revenant aux mêmes dates » qui oblige la régie à « stopper les arrêts intempestifs qui perturbent le fonctionnement de l'entreprise ».

En réponse aux observations provisoires, la RTCA précise avoir mis en place des journées de sensibilisation aux risques professionnels et lancé, en 2021, une réflexion portant « sur un plan d'action de lutte contre l'absentéisme » qui envisagerait des mesures tant préventives que de suivi plus formalisées. Il appartiendra à la RTCA de conduire cette initiative à son terme et d'actualiser son plan de formations en conséquence.

La mise en place de telles mesures permettrait de limiter le recours à des contrats à durée déterminée « remplacements maladie ». Ils sont au nombre de six en 2019 contre quatre en 2018.

Une sous-traitance importante

La régie sous-traite une part importante de son activité à des transporteurs privés chargés du réseau non urbain et scolaire. Cette part est stable depuis 2017, autour de 40 %. Cette situation, héritée de l'ancienne régie, fait désormais partie intégrante de la politique d'exploitation de la RTCA puisque ces prestations ont fait l'objet d'une remise en concurrence en 2021⁵⁴.

⁵³ Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵⁴ Le renouvellement de ces marchés avait été initié à la veille du confinement de mars 2020 avant que la procédure ne soit interrompue.

tableau 21 : le poids de la sous-traitance

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sous-traitance c/ 611	1 596 030	3 289 848	3 260 679	3 430 196	3 463 021	3 486 643
Charges d'exploitation	5 750 267	8 135 995	8 373 667	8 446 003	8 260 874	8 529 995
Ratio	28 %	40 %	39 %	41 %	42 %	41 %

Source : balances RTCA

La structure des charges de la régie apparaît dès lors extrêmement rigide, puisque 81 % d'entre-elles relèvent du personnel ou de la sous-traitance de long terme, ce qui devrait conduire la RTCA à adapter ses outils de pilotage de la situation financière en intégrant une plus forte dimension prospective.

Les autres charges principales

Le poste « achat de carburant » représente près de 3 M€ sur la période 2016-2020. Ces achats ne faisaient pas l'objet de comptabilité de stocks jusqu'en 2018. Depuis, les achats de carburant apparaissent en baisse. L'évolution est difficilement analysable compte tenu de l'impact de la crise sanitaire, de la mutualisation de l'achat de carburant, ou encore de l'évolution des réseaux et des prix du carburant.

Le poste « maintenance » (721 000 € entre 2016 et 2020) est relativement stable depuis 2017.

Les charges financières sont maîtrisées.

tableau 22 : l'évolution des charges, en €

Comptes	Intitulé	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Variation 2020/2016	2021
60 à 62	Charges d'exploitation	4 214 967	6 116 457	6 103 606	6 014 474	5 879 175	28 328 679	39 %	6 026 449
63	Taxes et impôts	6 034	35 101	49 586	64 005	52 054	206 780	763 %	66 598
64	Charges de personnel	1 529 267	1 984 437	2 220 475	2 367 523	2 329 645	10 431 347	52 %	2 436 948
65	Autres charges de gestion courante								
	Total charges de gestion	5 750 267	8 135 995	8 373 667	8 446 003	8 260 874	38 966 806	44 %	8 529 995
	Rémunération / total charges de gestion	115 %	103 %	105 %	106 %	104 %	106 %	- 7 %	102 %
66	Charges financières	69 323	61 906	63 839	61 276	56 320	312 663	- 19 %	48 098
67 hors 675/677	Charges exceptionnelles réelles	-	12 450	-	1 210	501	14 161		0
675/677	Valeur nette comptab.	-	-	27 550	36 624	-	64 174		-
68	Dotations amortissements et provisions	709 123	776 290	861 412	820 402	821 631	3 988 858	16 %	763 202
	Total charges	6 528 712	8 986 641	9 326 468	9 365 514	9 139 327	43 346 662	40 %	9 341 296

Source : balances RTCA

La RTCA ne peut compter qu'à la marge sur le développement de nouvelles offres (transport auprès d'associations, notamment).

La régie ne dispose pas d'une comptabilité analytique permettant de suivre les résultats des différentes activités de la régie par l'analyse des charges et des recettes et permettant de dégager

le seuil de rentabilité de ses principales offres de service. En réponse, l'ordonnateur estime seulement devoir « adapter » la comptabilité analytique mise en place en 2017. La chambre relève toutefois l'insuffisance et le caractère inopérant de la comptabilité analytique de la régie, dans laquelle les frais généraux, qui représentent pourtant plus de la moitié des dépenses de la régie, ne sont pas répartis entre les différentes activités.

Au vu des développements qui précèdent, la chambre recommande en conséquence la mise en place d'une comptabilité analytique de nature à identifier le seuil de rentabilité d'exploitation de chacune de ses activités, ce qui lui permettrait de renforcer leur pilotage.

Recommandation

12. Développer une comptabilité analytique pour identifier le seuil de rentabilité d'exploitation et renforcer sa capacité à piloter ses activités. *Non mise en œuvre.*

5.2. Un financement des investissements exclusivement par l'emprunt

La dynamique d'investissement correspond principalement au cycle de renouvellement du matériel roulant (78 % des dépenses d'équipement concernent le matériel roulant).

tableau 23 : les dépenses d'équipement (hors dotation initiale), en €

Immobilisations retraitées dotation initiale	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020	2021
2051 concessions et droits assimilés	40 455	62 692	4 901	18 350	9 600	135 998	1 549
2128 autres terrains			47 719	168 511	4 975	221 204	219 444
2138 autres constructions	-	-	38 864	141 243	-	180 107	-
2141 construction sur sol autrui bâtiments publics	-	-	-	-	-	-	-
2157 agencement aménagements industriels	-	5 220	7 108	2 554	3 517	18 399	8 352
2181 installations générales aménagements	12 449	48 892	65 740	18 375	62 122	207 579	46 409
2182 matériel de transport	236 640	1 423 834	75 317	1 077 291	542 696	3 353 777	334 961
2183 matériel de bureau informatique	3 373	6 891	4 981	5 186	8 421	28 851	3 629
2184 mobilier	-	2 140	2 836	2 306	413	7 696	2 399
2188 autres	85 137	153 030	49 286	42 849	149 114	479 415	49 797
2313 constructions en cours				77 783	141 662	219 445	-
238 avances et acomptes sur commande immob.			10 556	39 228	-	49 784	-
Total général	376 054	1 702 698	307 310	1 593 676	922 518	4 902 255	666 541

Source : balances RTCA

En 2016, la régie a reçu une dotation nette de 2,7 M€ (équipements transférés de 4,5 M€, emprunt transféré de 1,8 M€). Hormis cette dotation initiale, les recettes d'investissement hors emprunt sont quasi exclusivement composées de la CAF nette. Seule une subvention de l'État en 2020 pour le petit train électrique (373 000 €) est à relever. La RTCA n'est pas en mesure d'obtenir plus de subventions de l'État, celles-ci étant réservées aux projets dédiés à la transition énergétique. Faute de programme d'investissement et de réflexion avancée en ce sens, la RTCA ne peut bénéficier de subventions d'investissement portant sur l'acquisition de ce type de matériel roulant.

Pour le reste, la régie ne fait preuve d'aucune anticipation, se contentant d'emprunter quand apparaît un besoin de financement (2017 : besoin de 1,39 M€, emprunt de 1,36 M€ ; 2019 : besoin de 819 603 €, emprunt de 600 000 €), reconstituant ainsi son fonds de roulement de 568 071 € sur

la période (entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020). En 2021, la régie a prélevé 193 580 € sur son fonds de roulement, le fragilisant encore un peu plus.

tableau 24 : le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2016-2020	2021
CAF brute	1 041 292	530 017	879 510	952 191	799 390	4 202 399	562 035
- Annuité en capital de la dette	235 570	240 899	302 638	356 670	351 708	1 487 485	309 218
= CAF nette (C)	805 722	289 118	576 872	595 520	447 681	2 714 914	252 817
+ FCTVA	-	-	-	-	-	-	-
+ Subventions d'investissement reçues		19 683	-	-	373 969	393 652	-
+ Produits de cession	9 000	4 167	27 063	41 700	5 333	87 262	700
+ Autres recettes	2 711 288	-	-	-	-	2 711 288	-
= recettes d'investissement hors emprunt (D)	2 720 288	23 849	27 063	41 700	379 303	3 192 202	700
= Financement propre disponible (C + D)	3 526 010	312 967	603 934	637 220	826 984	5 907 116	253 517
<i>Fi. propres dispo / dépenses d'équipement</i>	<i>71%</i>	<i>18%</i>	<i>197%</i>	<i>44%</i>	<i>111%</i>	<i>64%</i>	<i>57%</i>
- Dépenses d'équipement	4 950 111	1 702 698	307 310	1 456 850	743 606	9 160 575	447 097
+/- Dons, subventions et prises de participation			-	-	-	-	-
- Participations et inv nets	1 290	650				1 940	-
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	-	-	-	-	-	-	-
- Charges à répartir	-	-	-	-	-	-	-
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-	-	-	-	-	-	-
= Besoin ou capacité de financement propre	- 1 425 391	- 1 390 380	296 624	- 819 630	83 378	- 3 255 399	- 193 580
+/- Solde des affectation immos	-	-	-	-	-	-	-
+/- Solde des opérations pour comptes de tiers	-	-	-	-	-	-	-
- Reprise sur réserves	-	-	-	-	-	-	-
= Besoin ou capacité de financement	- 1 425 391	- 1 390 380	296 624	- 819 630	83 378	- 3 255 399	- 193 580
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 863 470	1 360 000	-	600 000	-	3 823 470	-
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	438 078	- 30 380	296 624	- 219 630	83 378	568 071	- 193 580

Source : balances RTCA

5.3. Un équilibre bilanciel fragile peu compatible avec l'effort d'investissement à venir

5.3.1. Un fonds de roulement peu robuste

Le fonds de roulement de la RTCA reste faible. Il ne représente ainsi qu'entre 15 et 30 jours de charges courantes, étant à son niveau le plus bas fin 2021. Les résultats de la régie ne permettent pas d'abonder suffisamment les ressources stables, composées essentiellement, outre la dotation initiale, des emprunts et des amortissements comptabilisés.

tableau 25 : la structure du fonds de roulement, en €

Compte	Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1021	Dotations	-	-	-	-	2 000	2 000
10228	Autres fonds	2 711 288	2 711 288	2 711 288	2 711 288	2 711 288	2 711 288
110	Report à nouveau créditeur	-	341 170	99 063	116 673	253 538	275 995
12	Résultat	341 170	- 242 107	17 610	136 865	22 457	- 161 102
1311	Subvention d'équipement État	-	19 683	19 683	19 683	393 652	393 652
13911	Subvention d'équipement État virée au compte de résultat	-	-	-	-	- 39 365	- 78 730
1641	Emprunt	1 627 900	2 747 001	2 444 363	2 687 693	2 335 985	2 026 766
28	Amortissements	709 123	1 485 412	2 336 034	3 067 707	3 887 313	4 650 516
=	Ressources stables	5 389 480	7 062 447	7 628 040	8 739 909	9 566 868	9 820 385
-	Immobilisations brutes	4 951 401	6 654 749	6 923 718	8 255 216	8 998 796	9 445 893
=	Fonds de roulement au 31/12	438 078	407 698	704 323	484 693	568 072	374 492
	En nb de jours de charges courantes	27	18	30	21	25	15
	Charges de gestion	5 750 267	8 135 995	8 373 667	8 446 003	8 260 874	8 529 995

Source : balances RTCA

Sauf à améliorer significativement ses performances, la politique d'investissement de la RTCA repose à court terme sur sa seule capacité à emprunter.

Or la régie va devoir renouveler sa flotte à hauteur de 20 M€ selon l'AOM qui, seule, demeurera en capacité de porter ces investissements.

5.3.2. Un besoin en fonds de roulement affecté par le rythme de récupération de la TVA

Hormis en 2018 et 2019, où la dégradation des comptes fournisseurs (factures des sous-traitants mandatées mais non payées à la fin de l'exercice) a permis de générer une ressource en fonds de roulement en fin d'exercice, la RTCA affiche un besoin en fonds de roulement, assez important en 2020, qui paraît plus représentatif de la réalité financière de la RTCA.

Ce niveau de besoin en fonds de roulement est d'autant plus élevé que Carcassonne Agglo contribue, depuis 2019, à son amélioration dans des proportions importantes : 260 000 € en 2020 et 190 000 € en 2019.

Le besoin en fonds de roulement de gestion est également dégradé par les produits à recevoir suite au contentieux du petit train soldé en 2021.

tableau 26 : le besoin en fonds de roulement (BFR)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stocks	-	-	29 094	13 397	36 882	19 115
- Dettes fournisseurs	- 1 834	- 9 023	- 472 368	- 409 846	- 45 788	- 545 888
+ Créances clients	53 085	54 844	275 865	153 952	166 347	182 810
BFR de gestion	51 252	45 821	- 167 410	- 242 498	157 442	- 343 963
Personnel et comptes rattachés	- 295	-	- 1 813	1 155	-	-
Sécurité sociale	- 88 742	-	- 4 694	- 16 165	-	-
État et collectivités publiques	59 105	70 729	281 083	108 884	111 094	159 081
Débiteurs et créditeurs divers	- 13 894	- 68 451	- 55 885	- 78 413	- 35 168	- 174 030
Comptes transitoires ou d'attente	- 576	0	- 220 492	- 8 080	0	0
BFR net global	6 849	48 100	- 169 212	- 235 117	233 367	- 358 912
<i>en nombre de jours de charges de gestion</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>- 7</i>	<i>- 10</i>	<i>10</i>	<i>- 15</i>
Charges de gestion	5 750 267	8 135 995	8 373 667	8 446 003	8 260 874	8 529 995

Source : balances RTCA

La RTCA n'est pas en mesure d'établir et de produire d'éléments relatifs aux délais de paiement des factures.

Le besoin en fonds de roulement est en définitive affecté en grande partie par le remboursement de crédit de TVA trimestriel. Le passage à un régime de remboursement mensuel permettrait une disponibilité plus rapide de la trésorerie.

5.3.3. Une trésorerie tendue

La trésorerie de fin d'exercice de la RTCA apparaît très tendue, d'autant qu'en 2018 et 2019 elle est artificiellement surévaluée du fait du non-paiement en fin d'exercice des factures des sous-traitants (400 000 €). La même situation est observée en 2021.

tableau 27 : la trésorerie

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement	438 078	407 698	704 323	484 693	568 072	374 492
Besoin en fonds de roulement	6 849	48 100	- 169 212	- 235 117	233 367	- 358 912
Trésorerie au 31/12	431 230	359 598	873 535	719 810	334 704	739 404
En nombre de jours de charges de gestion	27	16	38	31	15	31
Charges de gestion	5 750 267	8 135 995	8 373 667	8 446 003	8 260 874	8 529 995

Source : balances RTCA

La RTCA, qui confirme des tensions en fin de trimestre, avait prévu, en 2017, de contracter un emprunt à court terme de 745 000 € « pour pallier un éventuel manque de trésorerie » infra-annuel. Cet emprunt n'a finalement pas été conclu, la régie estimant ne plus en avoir besoin.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les performances financières de la régie sont très insuffisantes et sur une tendance baissière ; ces éléments font douter de sa capacité à prendre en charge les lourds investissements prévus pour renouveler son matériel roulant.

La RTCA ne dispose d'aucune marge de manœuvre, en recettes puisque la RTCA dépend à 99 % des collectivités publiques, comme en dépenses du fait de la forte rigidité de ses charges. Aussi, l'établissement ne pourra pas faire l'économie d'une analyse précise des composantes de ses charges de personnel, en abordant, aussi, les effets de l'absentéisme ainsi que les modalités de travail différentes des agents de droit privé ou mis à disposition.

La trésorerie de la régie est très tendue, ce qui l'a contrainte à étaler certains de ses paiements ou à inscrire, à titre prévisionnel, des crédits d'emprunt de court terme, qui n'ont pas été finalement souscrits.

Plus généralement, la RTCA aurait tout intérêt à développer une comptabilité analytique lui permettant d'identifier le seuil de rentabilité d'exploitation de chacune de ses activités.

ANNEXES

tableau 28 : le détail des avenants au COSP

Av. n°	Date	Objet	Délibération du CA	Observations
1	26/07/2016	Extension du service pour tenir compte du nouveau schéma de transport interurbain (nouveaux services, généralisation du TAD à toutes les communes) ; nouvelle grille tarifaire ; modification des charges prévisionnelles et de la rémunération + 947 000 € à partir du 01/09/2016 (transport urbain, interurbain, scolaires, à la demande et « handi'bus » sur tout le territoire)	Délibération 21/07/2016	Aucun objectif de recettes
2	10/12/2016 Daté du 16/11/2016 selon visas avenant n° 5	Transfert actif complémentaire ; augmentation de la rémunération de 1 745 000 € (la contribution étant portée de 6 619 000 € à 8 364 000 € à compter du 01/01/2017). « Cette somme représente la charge financière prise en compte par la régie pour la période du 01/01/2016 au 31/12/2016 au titre des services confiés »	Délibération 06/12/2016	Maquette annexe 7 modifiée : le montant de la rémunération indiqué dans l'annexe ne correspond pas au montant indiqué dans l'avenant (8 169 300 € au lieu de 8 364 000 € dans l'avenant) L'annexe 11 modifiée ne fait que reprendre les recettes réelles de janvier à septembre
3	24/05/2017	Tarification spéciale petit train	Délibération 23/05/2017 sur la mise en place du <i>city pass</i> mais pas d'autorisation de signature de l'avenant	Aucun objectif de recettes
4	Non daté Daté du 20/12/2017 selon visas avenant n° 5	Modification de l'offre de service (nouveau réseau urbain à compter du 08/01/2018 et mise en place de services occasionnels et accessoires) ; rémunération + 100 000 € soit un montant total de 8 464 300 € à compter du 01/01/2018	Délibération du 13/03/2018	Montant indiqué de 8 664 300 € dans annexe 7 Annexe 11 modifiée ne fait que reprendre les recettes réalisées de janvier à octobre Passage de 14 à 12 lignes régulières et 82 communes desservies au lieu de 73
5	27/12/2018 20/12/2017 selon visas avenant n° 7 14/12/2017 selon visas avenant n° 8	Modification consistance des services ; augmentation de la rémunération à compter du 01/01/2018 (8 819 300 €) ; « recettes commerciales 2019 » 904 200 € et 253 000 € TTC »	Délibération du 20/12/2018	Pas d'annexe 7 inversion avec avenant 6
6	27/12/2018	Nouveau montant de rémunération 8 819 300 € à compter du 01/01/2019	Délibération du 20/12/2018	Aucun objectif de recettes
7	Non daté 26/06/2019 selon visas avenant n° 8	Augmentation de la rémunération « pour tenir compte des dépenses supplémentaires à prévoir suite au transfert des marchés en année pleine » ; hausse du prix du gasoil ; évolution de la masse salariale ; perte de recettes sur le marché abribus (rémunération de 8 991 270 € à compter du 01/01/2019)	Délibération du 27/06/2019	
8	Non daté 20/12/2019 selon visas avenant n° 9	Augmentation de la rémunération sans modification des services à compter du 01/01/2020 (8 991 270 €)	Délibération du 17/02/2020	
9	Non daté 12/06/2020 selon visas avenant n° 10	Rémunération à la baisse à compter du 01/01/2020 (8 631 270 €)	Délibération du 25/08/2020	
10	Non daté	Maintien du niveau de rémunération sans modification des services à compter du 01/01/2020 (8 631 270 €)	Délibération du 18/03/2021	

Av. n°	Date	Objet	Délibération du CA	Observations
11	Non daté	Ajout de la mission vélos à assistance électrique à partir du 15/09/2021	Délibération du 06/09/2021	
12	Non daté	Augmentation de la rémunération sans modification des services à compter du 01/01/2021 (8 699 270 €)	Délibération du 14/12/2021	
13	Non daté	Augmentation de la rémunération sans modification des services à compter du 01/01/2022 (9 170 000 €)	Délibération du 14/12/2021	

Source : RTCA, exploitation CRC

tableau 29 : la déclinaison des actions en lien avec l'activité de la RTCA

Axe	Action	Planning de mise en œuvre	État d'avancement / Réalisation
Axe 2 : agir sur le stationnement	Action 9 : développer des parkings P+bus aux entrées de la ville à Carcassonne pour répondre aux besoins des actifs et des touristes	Moyen terme 2-5 ans	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
Axe 3 : agir sur les transports collectifs et l'intermodalité	Action 12 : faire de la gare de Carcassonne un pôle d'échange multimodal	Court terme < 2 ans pour les études Long terme > 5 ans pour les réalisations	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
	Action 13 : améliorer les correspondances entre RTCA et liO en gare de Carcassonne dans une optique de trajets multimodaux	Long terme	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
	Action 14 : développer des aménagements de priorisation pour faciliter l'insertion des bus dans les carrefours problématiques	Court terme	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
	Action 15 : cadencer les lignes structurantes RTCA et les rendre plus lisibles	Moyen terme	Objectif permanent de la RTCA
	Action 17 : aller vers une intégration tarifaire sur Carcassonne Agglo entre RTCA et le réseau liO (voire en intégrant d'autres services de mobilité)	Moyen terme	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
	Action 18 : travailler avec la région pour une refonte et une meilleure complémentarité des lignes cars et trains liO qui semblent faire doublon	Court, moyen et long termes	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
	Action 21 : étendre le réseau urbain vers d'autres communes périphériques	Court et moyen termes	Proposition de la RTCA en 2019 pour intégrer les communes de Conques-sur-Orbiel et de Lavalette dans le réseau urbain, non retenue par l'AOM
	Action 22 : rabattre les lignes non urbaines sur des pôles multimodaux d'entrée de ville en connexion avec les lignes urbaines structurantes	Moyen et long termes	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
Axe 4 : agir pour le développement des modes actifs	Action 27 : développer le stationnement vélo sur Carcassonne et les polarités avec notamment du stationnement autorisé	Court et moyen termes	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux
	Action 28 : développer un système de location de vélos à destination des habitants et des touristes du territoire	Court et moyen termes	Réalisé, aucun impact sur exploitation des réseaux, les bus ne prennent pas en charge les passagers cycliste
Axe 5 : agir sur le management de la mobilité et les solutions alternatives	Action 34 : mieux informer sur les différentes offres de mobilité du territoire et centraliser l'information en un lieu unique	Court, moyen et long termes	Fait. Toutefois, aucune enquête de satisfaction
	Action 35 : faire de l'agglomération un territoire facilitateur d'expérimentations de solutions innovantes de mobilité pour lui conférer une meilleure exposition	Court, moyen et long termes	Pas de réalisation effective ayant un impact sur l'exploitation des réseaux

Source : PGD Carcassonne Agglo, décembre 2019

GLOSSAIRE

AOM	autorité organisatrice de la mobilité
CAF	capacité d'autofinancement
CGCT	code général des collectivités territoriales
COSP	contrat d'obligation de service public
CRC	chambre régionale des comptes
DDFiP	direction départementale des finances publiques
€	euro
EBE	excédent brut d'exploitation
HT	hors taxes
M€	million d'euros
PGD	plan global de déplacements
QR code	<i>quick response code</i> = code à réponse rapide
RAR	restes à réaliser
RTCA	régie des transports de Carcassonne Agglo
SAEIV	système d'aide à l'exploitation et l'information voyageur
SI	système d'information
SPIC	service public industriel et commercial
TA	tribunal administratif
TAD	transport à la demande
TICPE	taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr



[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)