VILLE DE SAINT-QUENTIN

OBJET

FINANCES - Communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relative à la gestion de la Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin pour les exercices 2010 à 2015.

-=-

Rapporteur : Mme le Maire

Date de convocation : 15/11/16

Date d'affichage : 15/11/16

Nombre de Conseillers en exercice : 45

Quorum : 23

Nombre de Conseillers présents ou représentés : 44

Nombre de Conseillers votant : 44

EXTRAIT DU PROCES-VERBAL

DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Séance du 21 NOVEMBRE 2016 à 18h00

en la salle du Conseil de l'Hôtel de Ville

Sont présents :

Mme Frédérique MACAREZ, Mme Monique RYO, M. le Dr Christian HUGUET, M. Freddy GRZEZICZAK, Mme le Dr Françoise JACOB, M. Thomas DUDEBOUT, Mme Marie-Laurence MAITRE, M. Dominique FERNANDE, Mme Sylvie ROBERT, M. Frédéric ALLIOT, Mme Monique BRY, M. Alexis GRANDIN, Mme Mélanie MASSOT, M. Vincent SAVELLI, M. Paul GIRONDE, Mme Maryse SEFIKA, M. Bernard DELAIRE, M. Serge MARTIN, Mme Denise LEFEBVRE, M. Gilles GILLET, M. Yves DARTUS, Mme Djamila MALLIARD, M. Pascal TASSART, Mme Sylvette LEICHNAM, Mme Agnès POTEL, Mme Yvonnette SAINT-JEAN, M. Xavier BERTRAND, M. Karim SAÏDI, Mme Sandrine DIDIER, M. Philippe CARAMELLE, Mme Caroline ALLAIGRE, Mme Najla BEHRI, Mme Christine LEDORAY, Mme Sylvie SAILLARD, M. Yannick LEJEUNE, Mme Marie-Anne VALENTIN, Mme Carole BERLEMONT, M. Olivier TOURNAY, M. José PEREZ, M. Stéphane ANDURAND.

Sont excusés représentés :

Mme Colette BLERIOT représenté(e) par M. Frédéric ALLIOT, Maître Philippe VIGNON représenté(e) par M. Paul GIRONDE, M. le Dr Jean-Claude NATTEAU représenté(e) par M. le Dr Christian HUGUET, M. Jacques HERY représenté(e) par Mme Carole BERLEMONT

Absent(e)(s) :

M. Florian DEMARCQ

Secrétaire de Séance : Mme Najla BEHRI

Vu les articles L 1612-1 à L 1612-20 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Vu les articles L 211-8 et L 243-5 du Code des juridictions Financières.

Vu la présentation faite en Conseil de Communauté le 7 octobre 2016 du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relative à la gestion de la Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin pour les exercices 2010 à 2015.

La Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas-de-Calais-Picardie a analysé la gestion de la Communauté d'Agglomération pour les exercices 2010 à 2015.

Dans sa séance du 24 mai 2016, la chambre a examiné la réponse formulée par la Communauté d'Agglomération suite aux observations provisoires et arrêté ses observations définitives sous la forme d'un rapport.

En application de l'article L.243-5 du Code des Juridictions Financières, cette question doit être inscrite à l'ordre du jour du conseil et une copie intégrale du rapport d'observations définitives doit être transmise à chacun des membres de l'assemblée délibérante, lequel se trouve annexé à la présente délibération.

Ce rapport donne lieu à un débat.

C'est pourquoi, il est proposé au Conseil :

- de prendre connaissance du rapport de la Chambre Régionale des Comptes et d'en débattre.

Le Conseil Municipal prend acte.

Pour extrait conforme,

Frédérique MACAREZ
Maire de Saint-Quentin

Accusé de réception - Ministère de l'intérieur
002-210206660-20161121-37099-DE-1-1
Acte certifié exécutoire
Réception par le préfet : 28/11/16
Publication : 28/11/16
Pour l'"Autorité Compétente"
par délégation

Chambre régionale
des comptes
Nord - Pas-de-Calais,
Picardie

Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE SAINT-QUENTIN

(Département de l'Aisne)

Exercices 2010 et suivants

Observations délibérées le 24 mai 2016

14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex – Téléphone : 03.21.50.75.00 – Télécopie : 03.59.62.05.38

SOMMAIRE

SYNTHESE 3

RAPPELS A LA REGLEMENTATION 4

I. PROCÉDURE 5

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES 5

I - PRÉSENTATION 5

II - COMPÉTENCES ET STATUTS 6
A - LES COMPETENCES 6
B - LES STATUTS 6

III - LA GOUVERNANCE 6

IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES 7
A - LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE 7
B - LA FIABILITE DES COMPTES 7
1 - La régularisation des immobilisations 7
2 - Les opérations à classer ou à régulariser 8
3 - Les rattachements à l'exercice 9

V - L'ANALYSE FINANCIÈRE 10
A - LE BUDGET PRINCIPAL 10
1 - La section de fonctionnement 10
a - Les produits 10
b - Les charges 11
c - Le résultat et l'autofinancement 12
2 - La section d'investissement 13
B - LE BUDGET ANNEXE DE L'EAU 13
C - LE BUDGET ANNEXE DE L'ASSAINISSEMENT 14

VI - LA GESTION LOCALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE 14
A - LES EFFECTIFS 14
1 - Evolution des effectifs 14
2 - La politique de recrutement 15
3 - La mutualisation des emplois 15
B - LA DUREE DU TRAVAIL 16
1 - Le temps de travail 16
2 - L'absentéisme 16
C - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 17
D - LE REGIME INDEMNITAIRE 17
E - L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE 18

VII - LA BASE URBAINE DE LOISIRS 18
A - PRESENTATION DE LA BASE URBAINE DE LOISIRS (BUL) 18
B - LES MISSIONS DU DELEGATAIRE 18
1 - Les missions confiées par le contrat 18
2 - La mission de service public 19
C - L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DU CONTRAT 19
1 - La rémunération du délégataire 19
2 - Le résultat de l'exploitation 20
D - LE CONTROLE DE LA DELEGATION 21

Synthèse

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin (CASQ), composée de 20 communes, compte environ 75 000 habitants, ce qui en fait la première du département de l'Aisne. Elle a été créée le 1er janvier 2000 par transformation du district.

La gouvernance est marquée par la recherche d'une large concertation avec les communes membres à travers le fonctionnement de la conférence des maires qui est chargée de la préparation des décisions. Bien que les statuts prévoient l'existence d'un bureau, celui-ci n'a jamais été constitué.

La CASQ bénéficie d'un potentiel fiscal et d'une intégration fiscale supérieurs à la moyenne, lui conférant une marge de manœuvre financière. Ainsi, elle a réussi à autofinancer ses investissements sur la période sous revue tout en maîtrisant son endettement. La trésorerie est abondante.

Les effectifs ont augmenté de 10 % sur la période contrôlée, notamment en raison de la création en 2012 du service en charge du développement économique. Le temps de travail des agents est inférieur au régime légal de 1 607 heures. La règlementation des heures supplémentaires n'est pas respectée. L'établissement a néanmoins entamé un processus de régularisation du temps de travail.

La CASQ a construit un complexe sportif dénommé base urbaine de loisirs (BUL) qui regroupe un centre aquatique, des salles de sport et de détente, ainsi qu'un espace de restauration. Cet équipement a été confié à un prestataire privé par délégation de service public. La gestion est marquée par un résultat déficitaire depuis 2012. Le délégataire perçoit une contribution de la communauté d'agglomération dont les modalités d'indexation pourraient être revues ; en l'absence de comptabilité analytique, pourtant prévue dans le contrat, il n'est pas possible d'établir si cette contribution est liée aux contraintes de service public imposées au délégataire.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	**En cours de réalisation**	**Non réalisé**	**Page**
1. Appliquer les dispositions de l'article 9 des statuts du 7 juin 2000 relatives au fonctionnement du bureau de la communauté d'agglomération.			X	6
2. Adresser aux conseillers communautaires les éléments étayant le débat d'orientation budgétaire, en application des articles L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales et 17 du règlement intérieur.			X	6
3. Apurer régulièrement les comptes 23 par virement aux comptes 21 du montant des opérations achevées, selon les prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.		X		8
4. Respecter le régime légal du temps de travail de 1 607 heures annuelles fixé par les dispositions des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.		X		16
5. Limiter les dépassements du plafond mensuel de 25 heures fixé par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, aux circonstances exceptionnelles et au temps de travail effectif.		X		17

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin (CASQ) a été ouvert le 4 mai 2015 par lettre du président de la chambre adressée à M. Xavier Bertrand. Par lettre du président en date du 11 juin 2015, M. Pierre André, en sa qualité d'ancien ordonnateur jusqu'au 10 avril 2014, a été informé de cet examen.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 30 novembre 2015 avec l'ordonnateur actuel et le même jour avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 16 décembre 2015, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises aux ordonnateurs concernés.

Par un courrier enregistré au greffe le 15 avril 2016, MM. Bertrand et André ont adressé leur réponse commune à la chambre.

Dans sa séance du 24 mai 2016, la chambre, après avoir examiné cette réponse, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

A la suite du précédent contrôle de novembre 2011 portant sur les exercices 2006 à 2009, la chambre avait formulé des recommandations qui portaient sur les points suivants : étendre la compétence relative à la gestion des équipements à vocation ludique et/ou natatoire aux équipement sportifs, améliorer la lisibilité des flux financiers croisés entre la commune et la communauté d'agglomération, harmoniser les rémunérations des agents effectuant des cumuls d'activités entre les deux collectivités, respecter la règle des restes à réaliser, améliorer la lisibilité des procédures de décision notamment en matière d'emprunts et établir un rapport annuel sur l'état et l'évolution de la dette. Ces recommandations, à l'exception de la première d'entre elles, ont été globalement mises en œuvre.

I - PRÉSENTATION

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin (CASQ) a été créée le 1er janvier 2000 en application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la coopération intercommunale par transformation du district. Cette création a eu pour objet, selon l'article 1er des statuts, d'associer les communes membres au sein d'un espace de solidarité afin d'élaborer et de conduire un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Elle regroupe 20 communes pour une population d'environ 75 000 habitants. L'agglomération représente le premier bassin d'emploi de l'Aisne et le deuxième bassin d'emploi de Picardie.

Le taux de chômage y est de 13,8 % contre 12,5 % pour la région Nord-Pas-de-Calais, Picardie et 10,5 % au niveau national ; 54,5 % des foyers fiscaux sont imposés contre 58,8 % pour la région Nord-Pas-de-Calais, Picardie et 64 % au niveau national.

II - COMPÉTENCES ET STATUTS

A - Les compétences

La CASQ exerce des compétences de plein droit selon l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, transports urbains, équilibre social de l'habitat, politique de la ville.

Elle est également compétente, au titre des compétences optionnelles, pour la gestion de l'assainissement, de l'eau, de l'environnement, de l'urbanisme, la protection civile, la création et la gestion d'un crématorium, la politique touristique communautaire, l'élaboration du schéma d'aménagement numérique ainsi que la création et la gestion des équipements aquatiques à vocation ludique.

Ces compétences sont pleinement exercées.

B - Les statuts

La CASQ gère cinq équipements sportifs. Ces gymnases et complexes sportifs éducatifs couverts figurent à son patrimoine. Le précédent rapport de la chambre relevait que le champ de compétence « création et gestion des équipements à vocation ludique et/ou natatoire déclarés d'intérêt communautaire » ne s'étendait pas à la gestion des équipements sportifs et recommandait à la CASQ de modifier en conséquence ses statuts.

Malgré l'engagement pris lors du précédent contrôle, la CASQ n'a pas encore procédé à la modification de ses statuts. En réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur a décidé de l'intégrer à la prochaine modification statutaire qui interviendra conséquemment à l'application des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

III - LA GOUVERNANCE

La gouvernance se caractérise par la recherche de l'unanimité des maires pour la prise de décision. Cette large concertation s'opère à travers la conférence des maires. Cette instance, prévue par l'article 13 des statuts, regroupe les maires des 20 communes membres. Selon le président actuel, elle remplace efficacement le bureau.

L'établissement public n'a, en effet, pas constitué de bureau alors que l'article 9 des statuts en prévoit le fonctionnement. Il n'existe pas de délégation du conseil communautaire d'une partie de ses attributions au bureau. La conférence des maires ne saurait remplacer le bureau dont l'existence est prévue par l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales. L'ordonnateur indique, en réponse, que les dispositions des statuts relatives à la composition et au fonctionnement du bureau vont être prochainement modifiées.

Les documents annexes aux débats d'orientations budgétaires sont présentés à la conférence des maires ; ils ne sont pas transmis aux conseillers communautaires avant la réunion du conseil de communauté. L'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales pose pourtant le principe de l'information préalable des membres de l'assemblée délibérante qui doivent être destinataires de notes explicatives de synthèse. Ces dispositions sont reprises à l'article 17 du règlement intérieur du conseil communautaire qui prévoit les annexes à joindre aux convocations des conseillers communautaires. La chambre invite, dès lors, la communauté d'agglomération à respecter ces dispositions qui participent à la sécurité juridique des décisions prises.

IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

A - La qualité de l'information financière

L'information financière donnée par l'établissement public est complète. Les prévisions budgétaires sont sincères. Les taux de réalisation des prévisions de la section de fonctionnement sont proches de 100 %. La chambre relève des taux plus faibles en investissement pour les années 2012 et 2014 qui s'expliquent par des opérations non réalisées liées à des emprunts. Il en est de même pour la section d'investissement du budget annexe de l'assainissement.

La communauté d'agglomération a recours, depuis 2010, aux autorisations de programme et crédits de paiement pour les dépenses d'investissement. Cette pratique est exercée conformément aux instructions comptables.

Les annexes aux documents budgétaires comportent toutes les mentions prévues par la règlementation. Les observations du précédent contrôle de la chambre ont été mises en œuvre par la CASQ.

B - La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes est satisfaisante ; elle présente néanmoins quelques points à améliorer.

1 - La régularisation des immobilisations

Ces écritures permettent de s'assurer que les immobilisations en cours sont régulièrement soldées et que les opérations d'amortissement sont adéquates. Lorsqu'une immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 « Immobilisations en cours » doivent être comptablement virées au compte 21 « Immobilisations corporelles ». Le solde des immobilisations en cours sur les immobilisations corporelles doit présenter un faible pourcentage.

Tableau n° 1 – Solde des immobilisations en cours sur les immobilisations corporelles

Immobilisations en cours (en M€) - budget principal	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immobilisations corporelles en cours (solde compte 231) Solde (A)	104,64	108,39	113,09	79,13	83,78	86,70
Immobilisations corporelles en cours (op. budgétaires 231) Flux (B)	15,17	3,75	4,70	8,80	4,81	3,02
Immobilisations corporelles (solde compte 21) Solde (C)	36,39	36,74	37,46	73,67	74,17	74,76
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année [A/B]	6,56	24,83	18,1	7,86	13,56	22,17
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	0,15	0,03	0,04	0,11	0,06	0,03
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (C)] en %	287,5	295,0	301,9	107,4	113,0	116,0

Source : CRC/comptes de gestion.

Or, pour le budget principal, les ratios des immobilisations en cours sur les immobilisations corporelles, de 107 % à 295 %, montrent que la CASQ ne solde pas régulièrement ses comptes d'immobilisation. Cette situation se traduit par des dotations aux amortissements insuffisantes. Les deux ordonnateurs successifs indiquent, dans leur réponse, que l'inventaire comptable des biens n'a été mis en place qu'à compter de l'année 2013 et que les opérations de transfert ont débuté à partir de l'exercice 2014.

La chambre invite la CASQ à poursuivre la régularisation des opérations comptables relatives aux immobilisations et aux amortissements conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, ce qu'elle s'est engagée à faire.

2 - Les opérations à classer ou à régulariser

Les recettes à classer ou à régulariser correspondent à des titres et des mandats restant à émettre. Un ratio inférieur à 1 % n'appelle pas d'observation.

Tableau n° 2 – Opérations à classer ou à régulariser

Opérations à classer ou à régulariser (en M€) - budget principal	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Recettes à classer ou à régulariser (471)	0,07	1,26	0,20	0,35	0,44	0,59
Produits de gestion (472)	49,96	52,68	53,47	52,93	53,10	51,75
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	*0,1 %*	*2,4 %*	*0,4 %*	*0,7 %*	*0,8 %*	*1,1 %*
Dépenses à classer ou à régulariser	0,02	0,02	1,02	0,34	0,98	0,64
Charges de gestion	34,84	36,69	37,58	39,56	39,76	39,85
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	*0,1 %*	*0,1 %*	*2,9 %*	*1,1 %*	*3,4 %*	*1,6 %*
Opérations à classer ou à régulariser (en M€) - budget eau						
Recettes à classer ou à régulariser	2,34	0,93	0,03	0,54	1,55	0,19
Produits de gestion	6,55	6,41	5,85	6,23	6,18	6,78
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	*35,7 %*	*14,5 %*	*0,5 %*	*8,7 %*	*25,1 %*	*2,8 %*
Dépenses à classer ou à régulariser	0,12	0,58	0,11	0,51	0,45	0,42
Charges de gestion	3,28	3,57	3,72	3,41	2,69	3,34
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	*3,7 %*	*16,2 %*	*2,9 %*	*14,9 %*	*16,7 %*	*12,7 %*
Opérations à classer ou à régulariser (en M€) - budget assainissement						
Recettes à classer ou à régulariser	0	0,01	0	0	0,04	0
Produits de gestion	9,55	9,51	8,81	9,20	8,96	9,62
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	*0 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*
Dépenses à classer ou à régulariser	0,14	0,01	0	0	0,25	0,11
Charges de gestion	3,62	3,19	3,35	3,34	5,02	4,97
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	*3,8 %*	*0 %*	*0 %*	*0 %*	*5 %*	*2,2 %*

Source : CRC/comptes de gestion.

La chambre relève des montants élevés au budget annexe de l'eau, notamment un ratio de 25,1 % pour les produits de gestion de l'année 2014. Ces recettes à classer et/ou à régulariser concernent principalement des redevances diverses faisant l'objet d'émission de titres de recettes en fin d'année. A la suite du contrôle de la chambre, la CASQ a mis en place une procédure de régularisation de ces opérations. En 2015, ce taux a en effet été significativement amélioré.

3 - Les rattachements à l'exercice

Le rattachement des charges et produits à l'exercice concourt à la fiabilité des comptes et permet de respecter le principe de l'indépendance des exercices.

Les rattachements de charges apparaissent particulièrement élevés pour les deux budgets annexes (eau et assainissement), bien qu'en diminution progressive sur la période.

Tableau n° 3 – Les charges rattachées des budgets annexes (en €)

Rattachements budget eau	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Montant des rattachements	2 146 650,49	2 185 239,05	2 441 868,33	2 598 177,15	1 349 172,39	1 771 883
Total du mandaté	2 437 104,94	2 793 344,16	2 776 250,88	2 448 191,92	2 476 830,23	1 564 937
Total du mandaté et des rattachements des dépenses de gestion	4 583 755,43	4 978 583,21	5 218 119,21	5 046 369,07	3 826 002,62	3 336 820
Charges rattachées en % des dépenses de gestion	46,8 %	43,9 %	46,8 %	51,5 %	35,3 %	53,1 %
Rattachements budget assainissement	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Montant des rattachements	2 255 259,50	2 684 606,66	2 055 842,27	1 791 168,34	997 874,72	2 336 384
Total du mandaté	4 163 939,50	3 892 533,63	4 061 672,83	4 035 734,63	4 577 903,25	2 634 985
Total du mandaté et des rattachements des dépenses de gestion	6 419 199,00	6 577 140,29	6 117 515,10	5 826 902,97	5 575 777,97	4 971 369
Charges rattachées en % des dépenses de gestion	35,1 %	40,8 %	33,6 %	30,7 %	17,9 %	47 %

Source : comptes administratifs.

L'importance de ces rattachements peut traduire des délais trop longs dans le mandatement des charges relevant de ces budgets annexes. Les ordonnateurs indiquent, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'à partir de l'exercice 2014, les mandatements interviennent avant la clôture de l'exercice en raison d'une meilleure estimation des charges à imputer, ce qui explique la diminution des rattachements constatés à compter de cette année. La chambre constate toutefois qu'en 2015, les rattachements retrouvent le niveau élevé des années antérieures à 2014.

Au vu de ce qui précède, la chambre considère que la fiabilité des comptes est perfectible en ce qui concerne la régularisation comptable des opérations d'investissement et de fin d'exercice ainsi que le rattachement des charges dans les budgets annexes. Cette situation a néanmoins peu d'impact sur le résultat.

V - L'ANALYSE FINANCIÈRE

Les comptes de la CASQ comprennent un budget principal et deux budgets annexes pour les services publics industriels et commerciaux de l'eau et l'assainissement.

A - Le budget principal

1 - La section de fonctionnement

La communauté d'agglomération de Saint-Quentin se caractérise par une situation financière plus favorable que celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de taille comparable.

Elle bénéficie, notamment, d'un potentiel fiscal et d'une intégration fiscale supérieurs à la moyenne, comme en témoigne le tableau ci-après.

Tableau n° 4 – Le potentiel fiscal

En €/habitant	2010	2011	2012	2013	2014
Potentiel fiscal de la CASQ	427,79	426,63	492,10	500,60	499,05
Potentiel fiscal moyen strate	384,88	397,35	436,03	447,67	450,55

Source : CRC à partir des fiches DGCL.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure le degré de mise en commun de la fiscalité des communes au profit de l'EPCI. Il résulte du rapport entre la fiscalité perçue par l'EPCI et le montant total de la fiscalité perçue sur son territoire. Le CIF de la CASQ est supérieur à la moyenne de la strate démographique, ce qui traduit des transferts de compétence plus importants que dans la moyenne des communautés d'agglomération de la même strate. Il permet de générer un surcroît de dotations de l'Etat.

Tableau n° 5 – Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014
CIF de la CASQ	0,4628	0,4822	0,4781	0,4768	0,4738
CIF moyen strate	0,3213	0,3275	0,3336	0,3365	0,3421

Source : CRC à partir des fiches DGCL.

Ces caractéristiques lui confèrent des marges de manœuvre importantes en termes financiers.

a - Les produits

L'évolution moyenne annuelle des produits de gestion est de 0,7 %. Ils se composent, en 2015, des ressources fiscales propres à 46 %, des ressources institutionnelles à 30 %, des ressources d'exploitation à 12 % et de la fiscalité reversée à 12 %. En comparaison, les communautés d'agglomération de taille comparable ont en moyenne une part des ressources institutionnelles à hauteur de 41,3 % et une part de fiscalité reversée de 2,8 %. La communauté d'agglomération de Saint-Quentin bénéficie ainsi d'une quotité notable de fiscalité reversée.

Tableau n° 6 – Les produits de gestion

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	28,67	21,83	23,03	22,59	23,45	24,01	- 3,5 %
Ressources d'exploitation	4,77	5,73	6,13	6,58	6,94	5,99	4,7 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	16,36	19,62	18,63	17,85	16,61	15,39	- 1,2 %
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0,16	5,5	5,68	5,91	6,09	6,34	109,3 %
Total produits de gestion	**49,96**	**52,68**	**53,47**	**52,93**	**53,09**	**51,72**	**0,7 %**

Source : CRC/comptes de gestion

Les ressources fiscales propres, nettes des restitutions, ont baissé de 3,5 % en moyenne annuelle depuis 2010. Elles ont connu une chute importante sur les années 2010-2011 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Elles ont été compensées par des reversements de l'Etat. C'est le cas du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) dont le montant varie entre 5,3 et 5,5 M€ depuis 2011. A partir de 2012, les ressources fiscales propres progressent régulièrement pour atteindre 24 M€ en 2015 en dépit de taux stables depuis 2011, la CASQ bénéficiant de bases fiscales dynamiques.

La CASQ perçoit la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui lui rapporte 10,05 M€ en 2015. Le taux, fixé à 14,36 %, est inchangé depuis 2009. Cette recette lui permet de financer les charges du service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères et de dégager un excédent compris entre 2 et 3 M€. L'établissement public pourrait procéder à une baisse du taux de la TEOM, compte tenu du coût du service et de sa situation financière satisfaisante. En réponse au rapport provisoire de la chambre, l'ordonnateur indique qu'une prospective est à l'étude en vue de réexaminer ce taux.

Le produit du versement transport de 3,58 M€ en 2015 est insuffisant pour équilibrer le service des transports urbains de l'agglomération. La CASQ ne bénéficie pas de marges de manœuvre dès lors que le taux de 0,60 % a été porté à son maximum.

La dotation globale de fonctionnement, versée par l'Etat, a régressé de 3,85 M€ sur la période sous contrôle, soit près de 28 % du montant de 2010.

Les ressources d'exploitation ont augmenté de 4,7 % en variation annuelle moyenne, en raison notamment des mises à disposition de personnel dans le cadre de la mutualisation avec la commune de Saint-Quentin, ville centre de l'EPCI.

b - Les charges

Les charges de gestion ont crû en moyenne annuelle de 2,7 %. Les dépenses à caractère général ont augmenté de 4,4 % et les charges de personnel de 3,3 %. En comparaison, les communautés d'agglomération de taille comparable voient leurs charges de gestion augmenter de 3,9 % ; l'évolution des charges à caractère général y est moins forte (2,9 %) mais leurs charges de personnel progressent de 8,3 %.

Tableau n° 7 – Les charges de gestion

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6,8	7,62	7,42	8,27	8,48	8,42	4,4 %
Charges de personnel	11,86	11,92	12,95	13,76	13,88	13,97	3,3 %
Subventions de fonctionnement	7,2	8,47	8,81	9,11	9,01	9,02	4,6 %
Autres charges de gestion	8,97	8,68	8,41	8,42	8,39	8,43	- 1,2 %
Total charges de gestion	**34,83**	**36,69**	**37,59**	**39,56**	**39,76**	**39,84**	**2,7 %**

Source : CRC/comptes de gestion.

Les subventions versées par la CASQ ont progressé de 4,6 %. On y retrouve la contribution versée au délégataire pour la gestion de la base urbaine de loisirs, ainsi que les sommes versées à l'exploitant du réseau de transport public, qui représentent 6,58 M€ en 2014. Cette progression importante est due, comme le précise l'ordonnateur, à la montée en charge de la base urbaine de loisirs et à l'extension du réseau de transport urbain.

Les charges d'intérêts ont régressé de 2,18 M€ en 2010 à 1,25 M€ en 2015, soit une baisse annuelle moyenne de 10,5 %.

c - Le résultat et l'autofinancement

Comme indiqué *supra*, l'évolution moyenne annuelle des produits de gestion de 0,7 % est plus faible que celle des charges de gestion de 2,7 %, ce qui explique la baisse moyenne annuelle de l'excédent brut de fonctionnement de 4,7 % en six ans, qui passe de 30 % à 23 % des produits de gestion, contre 19 % en 2015 pour les communautés d'agglomération de taille comparable.

Tableau n° 8 – Résultat et capacité d'autofinancement

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	*Var. annuelle moyenne*
Excédent brut de fonctionnement	**15,13**	**15,99**	**15,88**	**13,37**	**13,33**	11,88	*- 4,7 %*
EBF en % des produits de gestion	*30,3 %*	*30,3 %*	*29,7 %*	*25,3 %*	*25,1 %*	23 %	
CAF brute	**12,77**	**13,88**	**13,29**	**11,27**	**11,77**	10,53	*- 3,8 %*
- Dotations nettes aux amortissements	2,91	2,82	2,81	2,45	2,63	2,82	*- 0,6 %*
- Dotations nettes aux provisions	0,00	0,00	0,00	3,62	0,00	0,00	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0,00	0,00	0,00	0,62	0,14	0,10	
= Résultat section de fonctionnement	**9,87**	**11,06**	**10,47**	**5,82**	**9,28**	**7,81**	*- 4,6 %*

Source : CRC/comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement brute (CAF) s'élève à 10,53 M€ en 2015 : elle est supérieure à l'annuité en capital de la dette.

Le résultat de fonctionnement, qui s'élève à 7,81 M€ en 2015, suit la même tendance à la baisse que l'excédent brut de fonctionnement, soit 4,6 % en moyenne annuelle.

La CAF nette représente 5,56 M€ en 2015 : elle diminue du fait de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette, en particulier en 2013 suite à des remboursements anticipés d'emprunts pour un montant de 2,6 M€.

2 - La section d'investissement

Les dépenses d'équipement évoluent à la baisse sur la période sous revue. Elles sont passées de 16 M€ en 2010, année de la construction de la base urbaine de loisirs, à 6 M€ en 2012 et 2014, années marquées par de faibles taux de réalisation des prévisions budgétaires. En 2015, la baisse se poursuit avec des dépenses d'un montant de 3,91 M€. Les ordonnateurs indiquent, en réponse aux observations provisoires, que ces taux de réalisation plus faibles sont liés au report de projets initialement prévus comme la création de bassins de rétention d'eau pluviale à proximité du parvis de la gare, ou la construction de bâtiments sur la ZAC du parc des autoroutes.

Sur la période contrôlée, la CASQ a cumulé un financement propre de ses investissements de 50,96 M€, supérieur aux dépenses d'investissement. Elle a ainsi dégagé une capacité de financement de 8,46 M€.

L'encours de la dette a fortement baissé puisque la CASQ n'a plus emprunté depuis 2011 et a procédé à un remboursement anticipé de 2,64 M€ en 2013 ; ainsi, son encours est passé de 64 M€ fin 2010 à 35 M€ fin 2015. La structure de la dette ne présente pas de risque. La capacité de désendettement s'établit à 3,4 années, ce qui est très inférieur au niveau de 10 années habituellement considéré comme critique.

Cette situation engendre, compte tenu d'un recours prématuré à l'emprunt en début de période, un fonds de roulement et une trésorerie abondants, équivalents respectivement à 168 et 208 jours de charges courantes.

Le programme prévisionnel d'investissement (PPI) pour la période 2015-2020 s'élève à 76 M€ ; ce montant représente le double de celui réalisé au précédent PPI. Ce programme ambitieux prévoit la création d'une cité de la prévention, d'une pépinière d'entreprises et d'un parc animalier. Le PPI prévoit également la rénovation des équipements sportifs et la réfection des réseaux d'eaux pluviales.

B - Le budget annexe de l'eau

Le budget annexe de l'eau connaît une forte croissance de sa capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui passe de 3,64 M€ à 4,61 M€ en 2014, et de son résultat d'exploitation. L'année 2015 voit une régression de la CAF et du résultat d'exploitation qui, avec un niveau de respectivement 3,16 M€ et 2,18 M€, retrouvent leur niveau de 2011. Le financement propre disponible permet d'assurer 81 % des dépenses d'équipement, le solde étant financé par l'emprunt. La moitié de la CAF brute permet d'assurer le total cumulé de l'annuité de la dette sur la période.

La capacité de désendettement se situe à 3,5 années en 2015. Toutefois, le montant cumulé des emprunts souscrits sur la période est supérieur de 3 M€ au besoin de financement. Cette situation génère un fonds de roulement élevé et même excessif en 2015.

Le besoin en fonds de roulement est important, supérieur depuis 2012 aux ressources d'exploitation. Il est généré par des recettes à percevoir : le compte 411 « Clients débiteurs » s'élève à un montant proche de 10 M€ de créances non recouvrées fin 2015. Cette situation résulte d'une défaillance dans le recouvrement des produits de vente d'eau antérieurement à la période de contrôle. De ce fait, la trésorerie nette est constamment négative alors même que le fonds de roulement est élevé. Les ordonnateurs successifs confirment ces difficultés et indiquent, dans leur réponse, qu'un travail important a été réalisé depuis quelques années en collaboration avec le comptable public, qui s'est matérialisé par la signature d'une charte de recouvrement et la systématisation des procédures de recouvrement des impayés.

C - Le budget annexe de l'assainissement

Le budget annexe de l'assainissement connaît une stabilité relative des produits totaux entre 2010 et 2015 ainsi que du résultat de fonctionnement.

Le financement propre disponible permet d'assurer 83 % des dépenses d'équipement, le solde étant financé par l'emprunt. Le montant cumulé des emprunts souscrits sur la période est supérieur de 5,9 M€ au besoin de financement ; un emprunt de 5,45 M€ a été appelé en 2010 alors que le besoin de financement n'était que de 0,46 M€. Il en résulte une trésorerie excessive qui représente en moyenne 843 jours de charges courantes.

La structure de la dette est peu risquée. La capacité de désendettement se situe à cinq années, ce qui témoigne d'un endettement qui demeure maîtrisé.

VI - LA GESTION LOCALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Cet examen a été mené dans le cadre d'une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes intéressant la gestion des ressources humaines des collectivités locales.

A - Les effectifs

1 - Evolution des effectifs

L'effectif d'agents occupant des emplois permanents a augmenté de 10 % entre 2010 et 2014. L'augmentation est très nette en 2012 en raison de la création de l'agence de développement. Depuis, les effectifs sont stables. Le nombre d'agents pour l'année 2015 est de 306. Le nombre d'agents non-titulaires a plus que doublé en cinq ans, passant de 17 en 2010 à 37 en 2014.

Tableau n° 9 – Evolution des effectifs

	2010	2011	2012	2013	2014
Equivalents temps plein	277	275	303	303	305
Agents	280	278	307	307	308
dont titulaires	263	258	279	273	271
dont non-titulaires	17	20	28	34	37

Source : CRC.

2 - La politique de recrutement

La politique globale de recrutement de la CASQ n'est pas formalisée. L'ordonnateur actuel de la CASQ indique, dans sa réponse, avoir entamé la rédaction d'un règlement de recrutement et de mobilité. Une analyse des besoins en recrutement est réalisée au stade de la préparation du budget sans qu'il y ait de réflexion pluriannuelle. La priorité est donnée à la mobilité interne.

La CASQ s'attache à ne pas remplacer la totalité des départs (hors retraite), d'agents, les services devant, lorsque des agents quittent la communauté d'agglomération, justifier la nécessité du recrutement et proposer la réalisation d'économies, par exemple en ne remplaçant qu'une partie des départs.

L'établissement public a une vision prospective des départs à la retraite : 30 % de l'effectif devrait atteindre ou dépasser l'âge de 60 ans en 2020. Toutefois, elle n'a pas mis en place une politique de non-remplacement de ces départs puisque le taux[1] de remplacement des départs à la retraite est de 209 % sur la période, ce qui s'explique par un faible nombre de départs de ce type et des entrées importantes en 2012.

L'externalisation de certains services concerne 155 emplois, notamment au travers des différentes délégations de service public conclues pour la gestion de la base urbaine de loisirs et celle des transports urbains.

3 - La mutualisation des emplois

La pratique de la mutualisation entre la CASQ et la commune de Saint-Quentin est ancienne. En application d'une convention de 2003, la ville et la communauté d'agglomération ont mis en place la mutualisation d'une partie de leurs moyens dans le cadre d'un organigramme commun.

En mars 2011, la ville et la CASQ ont conclu une nouvelle convention qui se fonde sur le II de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire sur la mise à disposition de moyens matériels, humains et techniques. D'une part, la CASQ confie à la ville la gestion d'une vingtaine de missions dont, notamment, la gestion des ressources humaines, les services techniques, les achats publics et le secrétariat général. Ce transfert s'accompagne de la mise à disposition d'agents de la CASQ à la ville dans les domaines correspondants. D'autre part, la ville confie à la CASQ l'environnement, l'urbanisme, la politique de la ville, la sécurité et la protection civile.

Cette mutualisation est atypique car à la fois ascendante, de la commune vers la communauté d'agglomération, et descendante, de la CASQ vers la commune.

Le taux de mutualisation[2] des charges de personnel de la CASQ a doublé depuis 2010 : il atteint 9,86 % fin 2014, ce qui laisse présager un coefficient de mutualisation élevé, générateur de dotations supplémentaires de l'Etat en vertu de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

La mutualisation ne semble pas, aux dires de la CASQ, avoir d'impact sur la masse salariale. La seule économie tangible, mais non chiffrée, résulte de la fusion des organigrammes entre la commune et la CASQ, qui a pour effet de supprimer les doublons d'emplois.

---

1 Le taux se calcule selon la formule suivante : (nombre total d'entrées - nombres de sorties autres que les départs à la retraite) / nombre des départs à la retraite.

2 Ce taux correspond aux charges de personnel mutualisées sur les charges de personnel totales du bloc communal.

La CASQ a élaboré un nouveau projet de schéma de mutualisation en 2015. Ce projet ne propose pas d'amélioration notable du processus de mutualisation. Une cartographie ou un récapitulatif de ces flux aurait été utile. Ce projet ne manifeste pas la volonté de simplifier la mutualisation entre les deux collectivités. Aucune économie attendue n'est chiffrée et il n'y a pas de réflexion sur la diminution de la masse salariale.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que les services mutualisés et les services communs reposent de plus en plus sur la CASQ, ce qui se matérialise par le transfert, à la fin de l'année 2015, de 305 agents de la commune vers la communauté d'agglomération. L'ordonnateur considère que les économies permises par la mutualisation ont été réalisées par la fusion des organigrammes et que la communauté d'agglomération ne prévoit plus d'économie nouvelle.

B - La durée du travail

1 - Le temps de travail

Les agents de la CASQ bénéficient d'un régime dérogatoire de congés : 27 jours de congés légaux, 6 jours du président, ramenés à 3 depuis 2014, des journées d'ancienneté, 1 mois de congés offert avant le départ en retraite.

Le temps de travail annuel moyen est estimé par la communauté d'agglomération à 1 540 heures en comptabilisant les avantages précités. Cette différence de 67 heures par rapport au régime légal de 1 607 heures représente l'équivalent d'une perte pour la CASQ de 13 ETP sur l'année. En respectant le régime légal, l'établissement public pourrait ainsi économiser 481 000 € par an.

La chambre rappelle à la CASQ l'obligation de respecter le régime légal du temps de travail, fixé par les dispositions des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

La CASQ a cependant entamé un processus de mise en cohérence du temps de travail avec la règlementation. A ce titre, elle s'est dotée d'un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail depuis le 1er septembre 2015 et a lancé des études sur l'annualisation du temps de travail dans certains services. Elle a également adopté un règlement intérieur du temps de travail, pour se mettre en conformité avec la règlementation. Toutefois, la chambre observe que le droit à congés, indiqué dans ce règlement, demeure de 27 jours ouvrés, auxquels s'ajoutent deux jours de fractionnement, alors que le régime légal est de 25 jours ouvrés. Cet écart de deux jours représente l'équivalent d'une perte de 2,5 ETP sur une année.

2 - L'absentéisme

Le nombre de jours d'absence pour maladie est de 9 900 jours sur l'année 2014, soit un ratio de 32 jours d'absence pour maladie par agent, ratio assez comparable à celui de la commune de Saint-Quentin. A l'exemple de la commune, l'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir fait le choix de renforcer le service prévention de sa direction des ressources humaines afin de lutter contre l'absentéisme.

C - La gestion des ressources humaines

Une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est mise progressivement en place au sein de la CASQ. Un répertoire des métiers a été créé à cette fin avec les fiches de poste correspondantes. Un référentiel de compétence est également en voie d'achèvement. Toutefois, ces prémices de GPEEC n'intègrent pas de réflexion sur l'évolution de la masse salariale.

La CASQ maîtrise la cadence d'avancement de grade du personnel, ce qui lui permet de limiter les coûts. En 2014, l'avancement d'échelon a été fixé à la durée maximale pour 11,3 % des agents, en fonction de leur évaluation professionnelle.

D - Le régime indemnitaire

Le développement de la mutualisation entre la CASQ et la ville de Saint-Quentin ne s'est pas accompagné de l'harmonisation du régime indemnitaire entre les deux collectivités.

Une pratique de forfaitisation des heures supplémentaires qui ne correspondent pas toujours au temps de travail effectif a été constatée. La chambre relève, en effet, un nombre important de cas de dépassement du plafond mensuel de 25 heures fixé par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) qui limite le dépassement de ce plafond à des circonstances exceptionnelles. En 2013, ce dépassement concernait environ 28 agents et représentait 2 832 heures pour un total d'IHTS évalué à 70 800 €. Compte tenu de ce volume horaire et du nombre d'agents concernés, il ne semble pas que les dépassements soient tous justifiés par des circonstances exceptionnelles. La chambre rappelle à la CASQ l'obligation posée par les dispositions du décret précité. L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que les cas de forfaitisation seront régularisés et que le nombre d'heures supplémentaires payées en 2015 est orienté à la baisse.

La nouvelle bonification indiciaire[3] (NBI) représente un coût annuel de 79 700 €. Elle est attribuée à 38 % des agents.

Le régime indemnitaire représente 31 % de la rémunération des personnels titulaires et 14 % de la masse salariale totale. Ces proportions sont stables sur la période contrôlée. La chambre observe, en outre, une baisse des sommes versées au titre du régime indemnitaire qui sont passées de 1,47 M€ en 2010 à 1,32 M€ en 2015. La refonte du régime indemnitaire est prévue pour l'année 2016, dans le cadre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Les personnels de la CASQ perçoivent en moyenne 800 € par an de prestations sociales versées par leur employeur.

[3] La NBI se traduit par l'attribution de points d'indices majorés, orientée sur les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière.

E - L'évolution de la masse salariale

La masse salariale de la CASQ a augmenté de 1,96 M€ entre 2011 et 2014. Cette progression s'explique par une hausse de 1 M€ des charges sociales et une augmentation de 0,5 M€ de la rémunération des agents non-titulaires. Pour l'année 2015, la CASQ maintient ce rythme modéré puisque la progression de la masse salariale est limitée à 94 273 € par rapport à l'année précédente.

L'augmentation la plus forte porte sur l'année 2012 au cours de laquelle la CASQ a recruté 37 nouveaux agents dont 15 contractuels. La variation des effectifs titulaires entre les années 2011 et 2012 représente 11,6 % de l'augmentation de la masse salariale. Le glissement vieillesse technicité[4] (GVT) positif, évalué par l'établissement, est de 3 % pour l'année 2012 ; il varie entre 1,3 et 1,8 % pour les autres années. Ce facteur représente à lui seul une augmentation de 183 547 € de la masse salariale des agents titulaires sur l'année 2012.

L'impact des mesures catégorielles lié à la revalorisation de février 2014 des catégories de personnel d'exécution (catégorie C) et d'encadrement intermédiaire (catégorie B) s'élève à 26 712,27 € par mois, soit un montant de 105 419,49 € sur l'année 2014 et d'environ 321 000 € sur l'année 2015.

VII - LA BASE URBAINE DE LOISIRS

A - Présentation de la base urbaine de loisirs (BUL)

Le projet de la BUL visait à doter l'agglomération d'un équipement structurant attractif concentrant sur un même pôle un ensemble d'activités : centre aquatique, patinoire, espace de remise en forme, restaurant, bowling.

Le projet, qui a été livré le 13 septembre 2010, a représenté un investissement de plus de 51 M€ TTC. La multiplicité des activités proposées aux usagers a conduit la CASQ à passer une délégation de service public, qui prend la forme d'un contrat d'affermage, auprès de la société VM 02100, filiale du groupe Vert Marine.

B - Les missions du délégataire

1 - Les missions confiées par le contrat

Le contrat de délégation de service public a été signé et notifié au délégataire en octobre 2006. Sa durée est de 10 années à compter de la date d'ouverture au public de la base, soit jusqu'au 13 septembre 2020, sans tacite reconduction.

Le délégataire est chargé du fonctionnement, de l'exploitation et de l'animation générale de la base. Il prend à sa charge l'entretien courant des locaux, la maintenance, la réparation, le renouvellement des équipements, des installations et du matériel ainsi que les frais de personnel. Il perçoit les droits d'entrée auprès des usagers ainsi qu'une contribution versée par la CASQ.

---

[4] Le GVT positif retrace l'incidence sur la masse salariale des avancements (à l'ancienneté, au choix, par concours interne) et de l'acquisition d'une technicité.

2 - La mission de service public

L'exploitation d'une piscine municipale est considérée depuis longtemps comme un service public administratif (SPA)[5]. La qualification juridique des centres aquatiques est plus difficile à déterminer du fait des activités ludiques et marchandes qui entourent la natation. La qualification de service public industriel et commercial (SPIC) semble la plus adaptée, compte tenu du mode de gestion et de rémunération retenus.

C - L'équilibre économique du contrat

1 - La rémunération du délégataire

Le délégataire exploite le service public de la base urbaine de loisirs à ses risques et périls. Il perçoit les droits d'entrée ainsi que les produits des activités accessoires préalablement autorisées par la CASQ (ex : location publicitaire).

L'équilibre économique du contrat est fragilisé par les contraintes de fonctionnement imposées par la communauté d'agglomération au délégataire et découlant de la mission de service public : ouverture toute l'année selon des plages horaires imposées, accueil et encadrement éventuels de certains groupes d'usagers tels qu'associations, clubs sportifs, scolaires, etc.

De ce fait, la CASQ s'engage à verser au délégataire une subvention forfaitaire annuelle de 800 000 € HT, indexée trimestriellement par application d'un coefficient défini à l'article 32 du contrat et faisant intervenir le coût de l'eau, de l'électricité, du gaz, des salaires des secteurs privé et semi-public et l'indice des prix à la consommation.

Cette formule d'indexation est basée sur des indicateurs économiques, sans tenir compte de la fréquentation des locaux. Elle n'a, dès lors, pas de caractère incitatif pour le délégataire, d'autant qu'elle représente 45 % du total des produits et 83 % du montant des recettes d'exploitation : en 2014, le délégataire a encaissé 1 133 064 € de recettes d'exploitation et 947 786 € de subvention de la CASQ. Pour 1 € perçu, lié à l'activité de l'exploitant, la CASQ abonde à hauteur de 0,80 €. L'ordonnateur précise, en réponse aux observations de la chambre, que l'établissement public dispose d'un droit de révision des clauses du contrat qui pourrait être utilisé pour cette formule d'indexation.

La subvention de la CASQ est censée, en vertu de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, compenser « les exigences du service public conduisant la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ». Une délibération du conseil communautaire aurait dû fixer les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par l'établissement public de façon claire et transparente, comme l'exige la jurisprudence administrative et communautaire[6].

La chambre relève, d'une part, que le contrat ne précise pas avec clarté les activités qui relèvent des obligations de service public et, d'autre part, que la méthode de calcul de la compensation tarifaire n'est pas précisément établie.

---

[5] Tribunal des conflits n° 3346 Ville de Paris c/ Deruelle 26 mai 2003.

[6] CAA Marseille, 10 novembre 2003 Société Simoparc – CJCE, 24 juillet 2003 Almark Trans GmbH.

2 - Le résultat de l'exploitation

Dès l'année 2012, le nombre d'entrées aux espaces aquatiques et à la patinoire a commencé à baisser. Une amélioration des entrées patinoire a toutefois eu lieu en 2014. Le nombre de couverts au restaurant a baissé de 27 % en quatre ans, celui du nombre de parties de bowling chute de 28 %. L'exploitant explique ces baisses par la réforme des rythmes scolaires qui aurait engendré une diminution de la fréquentation des mercredis ainsi que des mardis et vendredis soirs.

Tableau n° 10 – Evolution du nombre d'entrées

	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2011
Espace aquatique	213 170	207 035	199 621	191 372	- 10 %
Patinoire	59 218	56 225	42 241	49 903	- 16 %
Remise en forme	21 108	26 048	23 113	23 022	9 %
Restaurant (nombre couverts)	10 930	7 742	8 922	8 001	- 27 %
Bowling (nombre de parties)	94 392	84 900	73 427	68 243	- 28 %

Source : bilan d'activités.

Conséquence de la baisse de fréquentation, la production vendue hors compensation tarifaire est en baisse de 3,4 % entre 2011 et 2014[7], en dépit des augmentations tarifaires appliquées depuis l'ouverture du site.

Tableau n° 11 – Produits hors compensation tarifaire

En €	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2011
Entrées piscine	177 982	601 666	595 339	583 537	555 999	- 7,6 %
Activités piscine	8 958	43 588	53 991	92 331	75 099	72,3 %
CLSH[8]	0	828	701	9 368	8 397	914,1 %
Fitness	73 811	174 368	205 088	183 801	158 311	- 9,2 %
Entrées patinoire	120 675	200 959	159 202	146 400	153 103	- 23,8 %
Location patins	47 836	70 899	52 687	42 541	47 854	- 32,5 %
Activités patinoire	10 174	14 821	19 173	27 659	31 034	109,4 %
Services	0	9 250	18 660	29 531	32 460	250,9 %
Autres recettes	12 625	481	682	2 700	1 227	155,1 %
Distributeurs - boutique	2 247	12 384	12 221	14 141	16 648	34,4 %
Location snack-bar	0	43 296	52 078	53 109	52 932	22,3 %
Total production vendue hors compensation	454 308	1 172 540	1 169 822	1 185 118	1 133 064	- 3,4 %

Source : DADS – comptes rendus financiers du délégataire.

[7] L'année 2010 est écartée du calcul, car incomplète.

[8] CLSH : centre de loisirs sans hébergement.

Le total des produits d'exploitation, y compris cette fois la compensation de la CASQ, présente une évolution positive de 2,9 %, nettement inférieure à la croissance des charges d'exploitation de 11,8 %. Ce phénomène conduit à des résultats nets d'exploitation négatifs depuis 2012.

Tableau 12 – Bilan financier des activités

En €	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2011
Total production vendue hors compensation	454 308	1 172 540	1 169 822	1 185 118	1 133 064	- 3,4 %
Compensation tarifaire	262 071	890 765	919 625	938 123	947 786	6,4 %
Total production vendue	716 379	2 063 305	2 089 447	2 123 241	2 080 850	0,9 %
Ratio compensation / production vendue	36,6 %	43,2 %	44,0 %	44,2 %	45,5 %	5,5 %
Produits divers	162	1 078	1 493	10 478	6 045	460,8 %
Reprise provisions risques et charges	0	0	9 149	0	0	
Transferts de charges	11 711	1 270	8 269	17 576	37 677	2 866,7 %
Total produits d'exploitation	728 252	2 065 653	2 108 358	2 151 295	2 124 572	2,9 %
Total charges d'exploitation	719 037	1 943 740	2 205 276	2 240 330	2 172 629	11,8 %
DADS production vendue		2 770 236	2 081 285	2 113 241	2 080 851	- 25,3 %
Résultat courant avant impôts		127 296	- 88 992	- 53 254	11 163	- 91,2 %

Source : DADS – comptes rendus financiers du délégataire.

D - Le contrôle de la délégation

En application des articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT, le délégataire doit produire, chaque année, un rapport annuel qui comporte en particulier les comptes rendus financier et technique. Ce rapport est présenté au conseil communautaire et à la commission consultative des services publics locaux.

Le compte-rendu financier produit par le délégataire doit, en vertu de l'article 43-2 du contrat, comporter « un compte analytique de l'exploitation qui présentera une ventilation entre les différentes activités de la base urbaine de loisirs ainsi que le détail des produits et charges par catégorie tarifaire et par catégorie d'usagers ».

La chambre relève que les comptes rendus financiers ne comportent pas ce compte analytique et invite par conséquent la communauté d'agglomération à les demander chaque année au délégataire. Cette comptabilité analytique doit permettre à la CASQ de vérifier si la compensation tarifaire qu'elle verse est justement estimée. L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que ce compte rendu financier analytique a été réclamé au délégataire en fin d'année 2015 et qu'il sera systématiquement demandé à l'avenir.

*
* *

Chambre régionale
des comptes
Nord - Pas-de-Calais,
Picardie

Réponse au rapport d'observations définitives

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE SAINT-QUENTIN

(Département de l'Aisne)

Exercices 2010 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Pierre André : pas de réponse.
- M. Xavier Bertrand : réponse de 2 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).

DIRECTION GÉNÉRALE
DES SERVICES

Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie
17 AOUT 2016
Enregistrement
N° 1023

Monsieur Thierry VUGHT
Président de la Chambre Régionale
des Comptes Nord/Pas-de-Calais/Picardie
Hôtel Dubois de Fosseux
14, rue du Marché au Filé
62012 ARRAS Cedex

Saint-Quentin, le 12 août 2016

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu nous faire part du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Nord/Pas-de-Calais/Picardie portant sur la gestion de la Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin, et ce pour les exercices 2010 et suivants.

Je vous prie de trouver ci-après une information complémentaire relative au point :

« III – LA GOUVERNANCE ».

En effet, la Cour évoque, dans son chapitre consacré à la gouvernance, les documents joints et à joindre au rapport relatif au débat d'orientation budgétaire adressé aux membres de l'assemblée délibérante.

Si, comme la Cour l'indique, les documents visés sont bien présentés à la conférence des Maires, ils sont également transmis sous forme de note de synthèse aux élus communautaires comme le démontre les facs-similés joints (envois pour les années 2010 à 2015).

Comme ces documents ne constituent en eux-mêmes qu'une partie de l'ensemble du dossier relatif au débat d'orientation budgétaire, la totalité des pièces est bien consultable cinq jours au moins avant la séance, au siège de la communauté d'agglomération, comme il est mentionné à l'article 17 du règlement intérieur de la communauté d'agglomération, lui-même cité par la Cour.

Si ce règlement intérieur évoque la mise à disposition de pièces complémentaires consultables sur site, c'est dans la mesure où celles-ci –compte tenu de leur volume et de nos procédures dématérialisées - ne peuvent raisonnablement pas faire l'objet d'un envoi individuel.

(.../...)

Communauté d'Agglomération
de Saint-Quentin
9 Place Lafayette - BP 345 - 02107 Saint-Quentin Cedex
T + 33 (0)3 23 62 82 82
Lundi au vendredi : 8h00 à 12h00 et de 13h30 à 17h30
comm.agglo@agglo-saint-quentin.fr

Dans ces conditions, l'information des conseillers communautaires semble répondre aux principes fixés par l'article L 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

Je me tiens à votre disposition pour tout élément complémentaire que vous souhaiteriez obtenir.

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

Xavier BERTRAND,
Président de la Communauté
d'Agglomération de Saint-Quentin

PJ : 1