



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU CAUDRÉSIS ET DU CATÉSIS (Département du Nord)

*Tome 2 - Les centres aquatiques : enquête régionale
sur les délégations de service public face à la crise
sanitaire*

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 octobre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS*	3
INTRODUCTION.....	4
1 LA GESTION DES CENTRES AQUATIQUES INTERCOMMUNAUX.....	5
1.1 Présentation.....	5
1.2 L'organisation	6
1.2.1 Les usagers.....	6
1.2.2 L'accueil	6
1.2.3 La sécurité, l'entretien et la maintenance	7
1.3 Les effets de la crise sanitaire	8
1.3.1 Des réorganisations successives	9
1.3.2 Un fonctionnement commercial réduit	9
2 LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC	11
2.1 La procédure de délégation	11
2.2 L'information limitée de l'assemblée délibérante	12
2.3 Le contrat de délégation.....	13
2.3.1 Les clauses financières	14
2.3.2 Des clauses sur les circonstances exceptionnelles	16
3 L'EXÉCUTION FINANCIÈRE.....	17
3.1 Les produits de la délégation	17
3.2 Les charges de la délégation	18
3.2.1 La maîtrise des charges d'exploitation	18
3.2.2 Les mesures adoptées face à la crise sanitaire	19
3.3 Le résultat financier	19
4 LES PERSPECTIVES.....	21
4.1 Un impact socio-économique prolongé	21
4.2 La redéfinition de l'équilibre contractuel	22
4.2.1 L'absence d'indemnisation du délégataire	22
4.2.2 Le règlement financier des effets de la crise sanitaire	22

SYNTHÈSE

Le présent rapport (tome 2) s'inscrit exclusivement dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre sur les conséquences de la crise sanitaire sur les délégations de service public. Il est concomitant au rapport portant sur la gestion de la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis (tome 1).

La communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis (Nord) qui s'est substituée à la communauté de communes éponyme au 1^{er} janvier 2019, gère deux centres aquatiques intercommunaux situés à Caudry et au Cateau-Cambrésis. Le remboursement des emprunts nécessaires à leur construction représente 59,5 % de la charge de sa dette en 2020.

Ces équipements comprennent des espaces de loisirs et de bien-être. Ils réalisent, chaque année, plus de 180 000 entrées pour un budget de 2 M€.

Leur gestion fait l'objet d'un contrat de délégation de service public, conclu le 8 juin 2017, pour une durée de cinq années. Le délégataire est, depuis décembre 2020, le groupe Récréa, avec ses deux filiales (dénommées « DUO Le Cateau » et « DUO Caudry »), une pour chaque site.

La crise sanitaire met à l'épreuve l'équilibre général de ce contrat, du fait des piscines restées fermées plus de la moitié de l'année, en 2020 et en 2021, dans le cadre des confinements décidés par le Gouvernement. Leur réouverture, pendant les périodes estivales, est soumise à un protocole sanitaire strict qui restreint leur activité commerciale. La fréquentation a ainsi chuté de près de 58 % en 2020, ce qui fait peser sur les sociétés de gestion un risque financier et commercial.

La communauté d'agglomération a fait le choix de ne pas suspendre l'exécution du contrat, comme l'autorisait l'ordonnance du 25 mars 2020, de manière à maintenir les installations techniques en veille. Elle a poursuivi le versement au délégataire de la compensation pour sujétions de service public, ce qui garantit à ce dernier une ressource stable, confortée par les aides de l'État. Ces financements publics ont permis à l'exploitant de couvrir les charges de gestion incompressibles, mais aussi de générer en 2020 un résultat net après impôt sur les sociétés de 0,13 M€, alors même que l'année 2019 s'était soldée par un déficit.

Une partie de cet excédent doit pouvoir être réutilisée dans le cadre de la délégation, ce que propose d'ailleurs le délégataire. En outre, le contrat devra être revu pour éviter, à l'avenir, toute surcompensation des obligations de service public, ce qui est contraire à la jurisprudence associée à cette prise en charge.

RECOMMANDATIONS*

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

Rappel au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit unique : présenter le rapport d'activité du délégataire en conseil communautaire avant le 30 juin de chaque année, comme prévu à l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, après son examen par la commission consultative des services publics locaux.				X	13

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation unique : analyser l'incidence financière pour la communauté d'agglomération des différences tarifaires et des contraintes techniques liées au calcul de la compensation pour sujétions de service public.				X	16

* Voir notice de lecture en bas de page.

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis (Nord) pour les années 2018 et suivantes a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée, le 4 février 2021, à M. Serge Siméon, président et ordonnateur en fonctions sur la période.

Le présent rapport (tome 2) s'inscrit exclusivement dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre relative à l'impact de la crise sanitaire sur les délégations de service public. Il est concomitant au rapport portant sur la gestion de la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis (tome 1).

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 5 juillet 2021 avec M. Leveaux, directeur des services, représentant M. Siméon.

La chambre, dans sa séance du 12 juillet 2021, a formulé des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur en fonctions et à la société délégataire, par courrier du 30 juillet 2021.

Seul le président de la communauté d'agglomération a répondu par courrier enregistré au greffe le 10 septembre 2021. Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 11 octobre 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé durant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 16 février 2021 par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de l'organisme pour les exercices 2020 et suivants.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a cherché à en mesurer l'impact sur ses recettes et ses dépenses, en prenant en compte les éléments provisoires portés à sa connaissance.

1 LA GESTION DES CENTRES AQUATIQUES INTERCOMMUNAUX

1.1 Présentation

La communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis est propriétaire de deux centres aquatiques polyvalents (avec une surface dédiée de près de 3 500 m² chacun). Ils viennent remplacer une piscine dite « tournesol » à Caudry et un bassin non couvert au Cateau-Cambrésis, qui avaient une capacité d'accueil plus restreinte.

Le maintien de leur implantation sur les villes-centres en facilite l'accès pour les habitants des deux bassins de vie (celui du Caudrésis avec 24 communes et celui du Catésis avec 13 communes). Les autres piscines de l'arrondissement de Cambrai (dont une à Solesmes et deux à Cambrai) sont à une distance de près de 10 kilomètres. Le taux d'équipement aquatique du territoire est trois fois inférieur à la moyenne nationale¹.

Leur construction, entre 2011 et 2014, puis leur gestion, étaient assurées par un syndicat mixte intercommunal créé en 2007 par les communautés de communes du territoire. Après la fusion des quatre communautés de communes du Caudrésis et du Catésis, la dissolution de ce syndicat, inclus dans ce nouveau périmètre territorial, a pris effet au 31 décembre 2015². À ce titre, la communauté d'agglomération poursuit le remboursement des emprunts souscrits pour financer les travaux, ce qui représente encore, en 2020, près de 59,5 % de la charge de sa dette.

L'établissement³ fait le choix d'externaliser leur gestion, par délégation de service public conclue en juin 2017 avec la société S-PASS. Le délégataire a créé deux filiales, une par équipement. Celles-ci sont dénommées « SNC DUO Caudry » et « SNC DUO Le Cateau »⁴. En 2020, S-PASS a été racheté par le groupe Récréa⁵ qui devient le délégataire en titre. Un avenant au contrat serait nécessaire pour préciser les droits et obligations des deux filiales et du groupe.

¹ L'INSEE établit ce taux à 1 pour 10 000 habitants en 2013.

² Le code général des collectivités territoriales prévoit à l'article L. 5214-21 que « la communauté de communes est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre. »

³ À cette époque, la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis. Cet établissement est devenu une communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2019.

⁴ L'article 5 du contrat de délégation précise que le signataire doit avoir constitué une société dédiée pour chacun des équipements. Les sociétés dédiées ont la forme d'une société en nom collectif (SNC) dénommée « SNC DUO Caudry » et « SNC DUO Le Cateau ». Lesdites sociétés se substituent, dès leur création, au signataire du présent contrat, dans tous ses droits et obligations nés de l'exécution de ce dernier et le signataire s'engage à apporter à la société dédiée tous les moyens humains, financiers et techniques nécessaires à garantir la continuité du service public, conformément à la concession, et ce pendant toute la durée du contrat.

⁵ Le groupe Récréa assure la gestion de 120 équipements publics en France par délégation de service public.

Les activités sont quasiment similaires pour les deux équipements, organisées autour de trois types d'espace : « aquatique » avec un bassin de 25 mètres (6 lignes d'eau) et un bassin d'apprentissage ; « sportif » avec une salle d'activités et « bien-être » avec un hammam et un sauna⁶. Leur mise à disposition en 2017 aurait dû être constatée par procès-verbal, mais ceux-ci n'ont pas été établis.

1.2 L'organisation

1.2.1 Les usagers

L'activité des centres aquatiques a généré, sur l'année 2019, 72 322 entrées individuelles au Cateau-Cambrésis et 115 231 sur Caudry. Elle se répartit entre trois catégories d'utilisateurs :

- les enfants (15,9 % sur le temps scolaire, 4,5 % sur les temps extrascolaires) ;
- les associations sportives (5,7 %) ;
- le public (51,5 % en accès libre et 21,4 % sur les activités).

Les plages horaires pour les publics et les activités sont définies par contrat, mais le délégataire vient adapter cette organisation. À titre d'exemple, vingt heures d'amplitude d'ouverture font défaut chaque année (cf. annexe n° 1). Les séances pour les scolaires doivent être d'une durée effective de 45 minutes. Or, la communauté d'agglomération a pu constater des déroulés de séance de 25 minutes, et a demandé au délégataire de se conformer à ses obligations.

1.2.2 L'accueil

L'accueil du public s'appuie sur des équipes composées de 23 équivalents temps plein⁷ (ETP) pour les deux sites (cf. annexe n° 2). Le délégataire assure le remplacement des effectifs pour tenir ses engagements contractuels, malgré un taux d'absentéisme important en 2018. La direction, renouvelée en novembre 2020, est commune aux deux sites.

La qualité de cet accueil est évaluée en continu grâce à une borne interactive installée dans le hall d'entrée. Plus de 87 % des utilisateurs la considèrent « très positive ».

La communication est un élément essentiel de la stratégie commerciale du délégataire, qui vise à renforcer le nombre d'abonnés. La publicité s'appuie notamment sur une large palette d'activités gratuites et de soirées à thèmes.

⁶ Ils présentent quelques légères différences : un bassin « zen », et un parcours de marche en eau froide à Caudry ; un toboggan extérieur, et un 2^e sauna au Cateau-Cambrésis.

⁷ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents sur une année donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

Les conventions et des partenariats autorisant l'accès aux bassins concernent, en premier lieu, de nombreux établissements scolaires, associations sportives et instituts médico-éducatifs pour la pratique de la natation. L'acquisition du savoir-nager, inscrite dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, est une priorité nationale définie par l'arrêté du 9 juillet 2015 du ministre de l'Éducation. Les durées d'utilisation pour les écoles primaires se décomposent en trois périodes de onze semaines. Les services locaux de sûreté et de sécurité (pompiers et gendarmerie) bénéficient, quant à eux, d'un accès permanent à titre gracieux aux bassins pour leur entraînement.

1.2.3 La sécurité, l'entretien et la maintenance

Les activités aquatiques impliquent le suivi attentif de la réglementation relative à la sécurité, à l'entretien et à la maintenance. Le délégataire fait appel à différents prestataires de services pour en garantir la mise en œuvre (cf. annexe n° 3), dont il rend compte régulièrement à la communauté d'agglomération. Sur l'exercice 2018, des dysfonctionnements techniques ont entraîné plusieurs fermetures (de 5 jours à 3 semaines).

Le système de traitement de l'eau à l'ozone sur l'équipement de Caudry a été défaillant. Il a été remplacé par un traitement classique au chlore. La communauté d'agglomération envisage d'activer la garantie décennale de la société qui avait construit cette installation⁸.

La société Dalkia assure, par un contrat sur les installations techniques⁹ (filtration, éclairage, chauffage), trois types de prestations : la fourniture de l'eau, de l'électricité et du gaz (P1), ainsi que la maintenance (P2) et le renouvellement (P3). Le coût de ces prestations représente près de 30 % des charges des comptes financiers de la délégation.

Tableau n° 1 : Les prestations réalisées par Dalkia

(en €)	Prévisionnel 2019	Réalisé 2019	Réalisé 2020
P1 eau	76 110	80 631	52 452
P1 électricité	219 195	228 559	176 483
P1 gaz	112 829	114 591	94 930
P2 maintenance	113 807	114 297	120 145
P3 renouvellement	35 500	95 755	132 039
TOTAL	557 441	633 833	576 049

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes d'exploitation.

⁸ La garantie décennale est une assurance qui couvre les dommages affectant les installations techniques indissociables au fonctionnement de l'équipement. Elle court pour le centre aquatique de Caudry jusqu'en 2024.

⁹ Les contrats d'exploitation d'installations techniques peuvent couvrir différents types de postes, notamment :
- Poste P1 : facturation de la fourniture d'énergie transformée, de fluide ou de combustible ;
- Poste P2 : coût des prestations de maintenance et petit entretien ;
- Poste P3 : prestations de gros entretien et du renouvellement des matériels (garantie totale).

Le coût de l'entretien (P3) avait été sous-estimé, ce qui a conduit à des revalorisations importantes supportées par le délégataire. Toutefois, les rapports d'exploitation font état d'un solde à percevoir par Dalkia de près de 100 000 € au 31 décembre 2020.

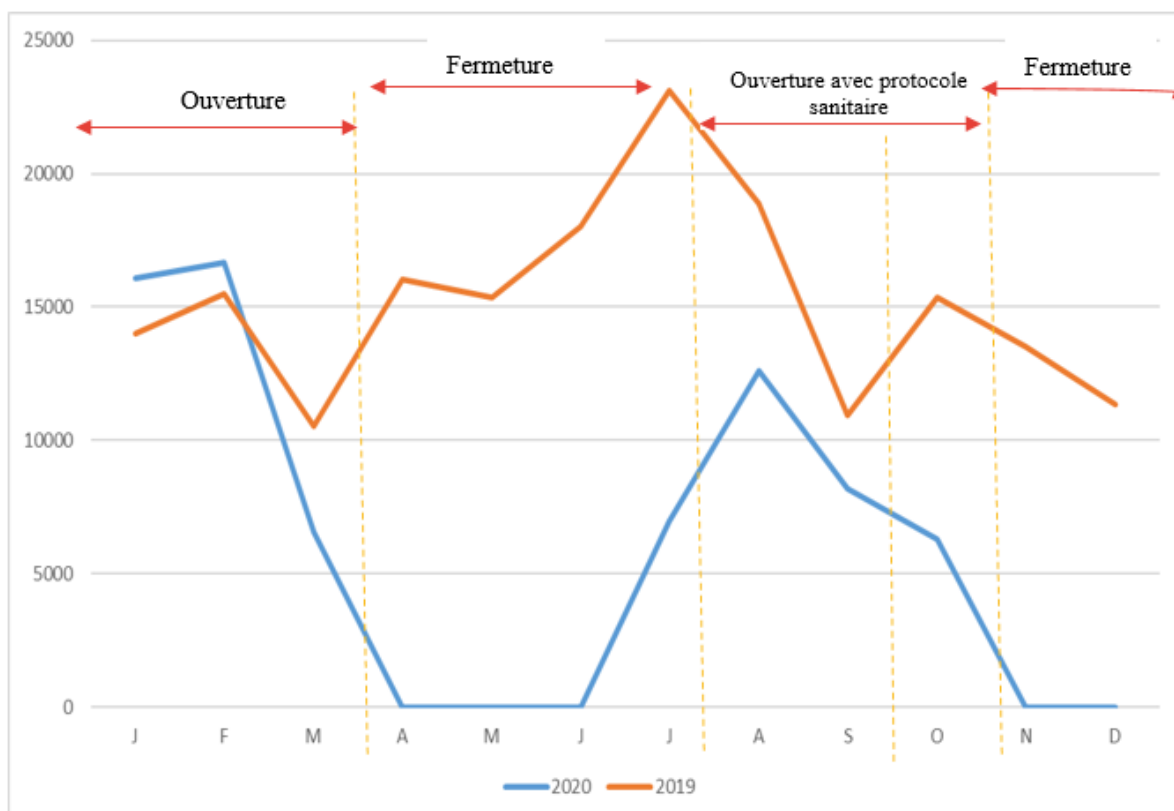
1.3 Les effets de la crise sanitaire

La crise sanitaire a imposé à plusieurs reprises d'adapter les conditions de fonctionnement des équipements intercommunaux. Il y a eu deux périodes de fermeture totale lors des confinements, et une phase de réouverture avec un protocole sanitaire.

L'année 2020 se décompose ainsi en cinq périodes de fonctionnement différentes :

- Une ouverture « normale », du 1^{er} janvier au 13 mars 2020 ;
- Une première période de fermeture au public, du 14 mars au 30 juin 2020 ;
- Une période d'ouverture « en mode dégradé », du 1^{er} juillet au 31 août 2020 ;
- Une réouverture totale avec maintien de protocoles spécifiques, du 1^{er} septembre au 23 octobre 2020 ;
- Une nouvelle fermeture au public, à compter du 24 octobre 2020.

Graphique n° 1 : La fréquentation mensuelle des deux équipements (en nombre d'entrées)



Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels.

Les rapports annuels d'activité font état, pour l'année 2020, de 174 jours de fermeture sur une période de près de six mois.

La fermeture due au deuxième confinement a démarré le 24 octobre 2020 et elle s'est prolongée jusqu'au 9 juin 2021.

1.3.1 Des réorganisations successives

La succession de ces périodes d'ouverture et de fermeture au public a eu des effets importants sur les conditions d'organisation du service public. Sur l'ensemble de la période couverte par la crise sanitaire, la communauté d'agglomération et le délégataire ont convenu de réduire au maximum les coûts (baisse de la température des bassins, de la concentration en chlore dans l'eau) tout en garantissant le respect des normes sanitaires.

Le délégataire a adopté des mesures de gestion pour son personnel. Les salariés ont été invités à solder leurs congés. Certains ont ensuite été maintenus en activité partielle : la direction à 50 %, les coordonnateurs à 20 ou 30 %. La plupart des autres personnels ont été placés en chômage partiel. Malgré ce fonctionnement à minima, les salariés sont restés impliqués¹⁰.

Les périodes de fermeture ont été mises à profit pour réaliser des opérations de maintenance importantes, avec notamment la rénovation de l'espace sportif sur Caudry.

Lors des réouvertures en mode « dégradé », l'exploitant a revu l'organisation : fixation de jauge de fréquentation avec obligation de réservation, création de plannings idoines, changement de méthodes et de produits de nettoyage, formation en interne, mise en place de plans de circulation, nouvelles règles d'utilisation des matériels. Un nouveau règlement intérieur a été adopté pour intégrer les contraintes sanitaires.

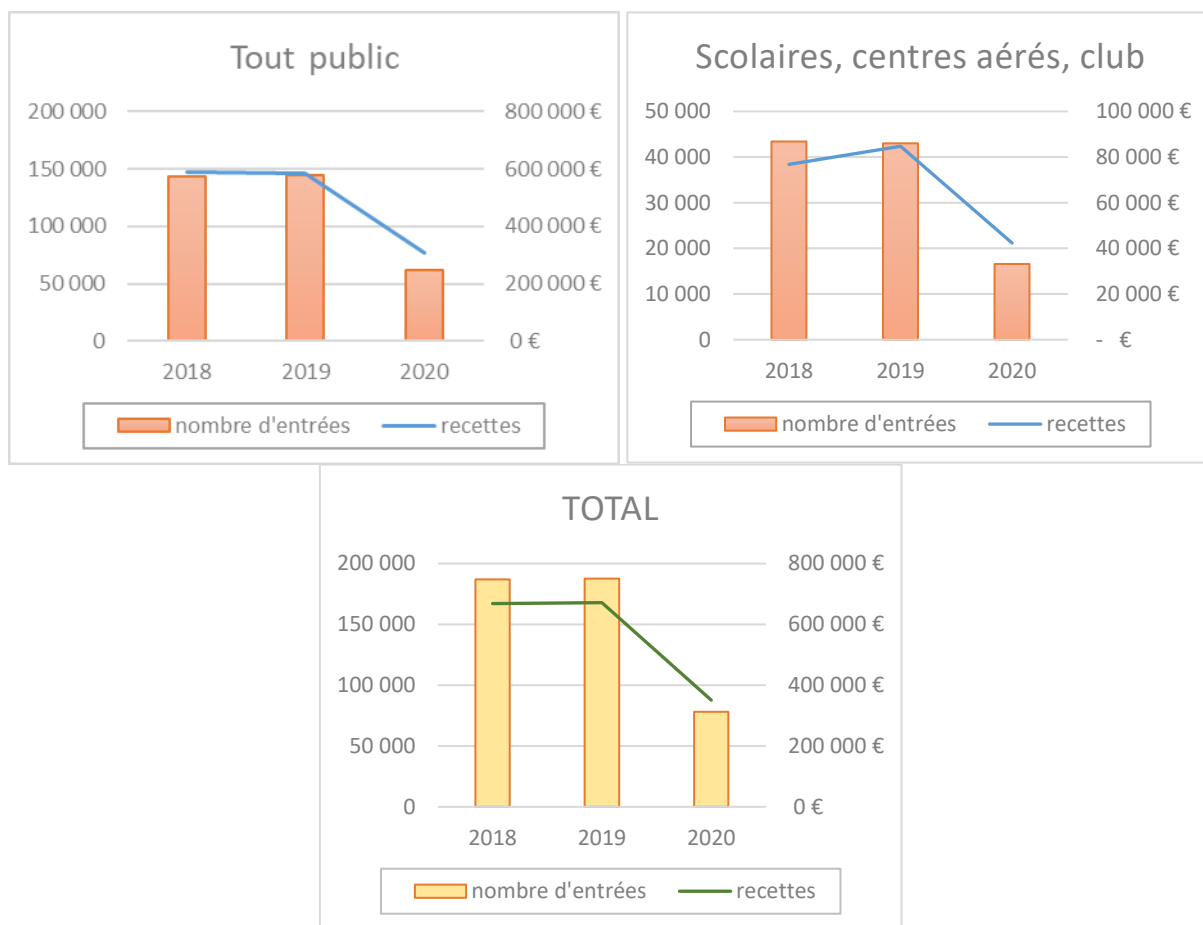
1.3.2 Un fonctionnement commercial réduit

Pour l'année 2020, les sociétés de gestion ont été confrontées à une chute de la fréquentation de - 109 500 entrées, soit - 58 %, par rapport à 2019. Les abonnements ont été suspendus dès le mois d'avril 2020.

Cette baisse a été similaire pour les deux centres aquatiques. Elle était, en moyenne, de - 60 % pour les entrées de piscine tout public, d'environ - 50 % pour les activités aquatiques, de - 60 % pour les scolaires et plus de - 80 % pour les centres aérés sur les deux sites, - 22 % pour le club sportif sur Le Cateau et - 44 % pour Caudry (cf annexe n° 4).

Le premier trimestre de fonctionnement normal et les périodes de réouverture entre juillet et octobre 2020 ont permis de maintenir un niveau minimum d'activité commerciale (cf annexe n° 5).

¹⁰ Un don de matériels (masques, gel...) a été, par exemple, réalisé au profit de l'hôpital du Cateau-Cambrésis.

Graphique n° 2 : Evolution de la fréquentation et des recettes commerciales

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports d'activité et comptes d'exploitation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis a délégué, en 2017, la gestion des deux centres aquatiques intercommunaux implantés à Caudry et au Cateau-Cambrésis à une société privée. Le groupe Récréa est devenu le titulaire de cette délégation de service public après avoir racheté la société S-PASS en 2020.

La gestion des deux équipements, qui constituent des « lieux de loisirs et de sport », avec plus de 180 000 entrées en moyenne à l'année, apparaît conforme aux attentes de la communauté d'agglomération.

La crise sanitaire est venue réduire fortement la fréquentation des usagers. En 2020, avec 174 jours de fermeture, les centres aquatiques n'ont réalisé que 78 000 entrées. Après le deuxième confinement, ils sont restés fermés jusqu'au 9 juin 2021.

2 LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

2.1 La procédure de délégation

La délégation de service public est une forme de contrat de concession de services par lequel les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics confient la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques (article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales).

Le code de la commande publique détermine les procédures d'attribution de l'ensemble des formes de concession. Selon son article L. 1121-1, un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

Par une délibération du 14 septembre 2016, l'intercommunalité a engagé une procédure de délégation de service public des équipements par affermage. Les étapes prévues au code général des collectivités territoriales et au code de la commande publique ont été respectées.

La procédure initiée a permis une mise en concurrence adéquate. L'intercommunalité a reçu trois offres. Le rapport d'analyse des offres, établi selon les critères d'analyse, a conduit l'intercommunalité à retenir la société qui a présenté l'offre la mieux-disante¹¹. La procédure demandait aux candidats de proposer une grille tarifaire et un niveau de compensation pour sujétions de service public. L'attributaire était le seul des trois à présenter un compte d'exploitation prévisionnel à l'équilibre.

Il est à noter qu'une entreprise évincée a introduit un recours devant le tribunal administratif de Lille en annulation de la procédure d'attribution, qui porte sur le respect de la convention collective du secteur. Le juge administratif n'a pas statué, à ce jour, sur cette requête. La communauté d'agglomération a provisionné à cet effet une somme de 500 000 €.

¹¹ Le critère « coût » était pondéré à 35 % par rapport à trois autres critères techniques représentant 75 %. Ce critère « coût » était décomposé entre la politique tarifaire applicable aux catégories d'usagers, 20 % ; hypothèses fréquentation, 20 % ; la cohérence compte prévisionnel d'exploitation, 20 % ; le recours aux fonds publics, 40 %.

2.2 L'information limitée de l'assemblée délibérante

Le code général des collectivités territoriales prévoit l'information complète et régulière de l'assemblée délibérante sur les services publics délégués. Une commission consultative des services publics locaux est créée à cette fin. Elle émet un avis sur l'ensemble des informations qui s'y rapportent.

Cette information comprend aussi bien sur la procédure de délégation que sur la conclusion du contrat avec le délégataire ou encore sur le fonctionnement du service. Les données relatives aux tarifs et aux compensations de service public versées au délégataire doivent également être précisées et détaillées.

Le rapport annuel du délégataire, dont le contenu est défini par le code de la commande publique, doit être présenté chaque année à l'assemblée délibérante.

L'information de l'assemblée délibérante, en l'occurrence le conseil communautaire, est restée succincte à chaque étape de cette délégation. Au lancement de la procédure, la valeur estimée du contrat était indiquée, mais le mode de calcul et sa décomposition n'étaient pas présentés (cf. annexe n° 6). La délibération du 14 avril 2017 a autorisé la signature du contrat, qui comprend le niveau des tarifs¹² et celui de la compensation versée par l'établissement¹³, mais ces éléments financiers essentiels n'ont pas été exposés dans le texte de la délibération ou de sa note explicative.

Enfin, le contrôle de l'assemblée délibérante doit aussi être effectif pendant l'exécution du contrat de délégation, au travers des rapports annuels d'activité qui lui sont soumis¹⁴.

Sur la période contrôlée, ces rapports sont réalisés par le délégataire dans les délais impartis, et leur contenu respecte le cadre réglementaire. Toutefois, ils présentent quelques imprécisions. C'est le cas, par exemple, des créneaux réservés aux établissements scolaires pour lesquels la définition contractuelle n'est pas utilisée¹⁵. Le mode de répartition des recettes

¹² L'article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession précise que le contrat de concession, et notamment celui de délégation de service public, « *détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ». Il revient exclusivement à l'autorité délégante de fixer les tarifs et les modalités de leur évolution, le délégataire n'étant pas compétent en la matière (par ex : CAA de Nantes, 3 février 2012, n° 10NT00378).

¹³ Les compensations pour sujétions de service public prévues à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales doivent faire l'objet d'une délibération qui « *fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge* ».

¹⁴ Le rapport qui doit être joint au compte administratif en application de l'article R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales, est inscrit à la plus proche réunion de l'assemblée délibérante (en vertu de l'article L. 1411-3 du même code), et en tout état de cause avant le 30 juin, échéance avant laquelle l'assemblée délibérante doit arrêter les comptes. L'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales ajoute que le rapport doit, en outre, être examiné par les commissions consultatives des services publics locaux.

¹⁵ Sur un créneau horaire donné, il peut y avoir plusieurs classes simultanément. Le contrat prévoit donc une quantité de « créneaux-classes » et non des créneaux horaires.

commerciales par catégorie d'utilisateurs et par équipement change chaque année¹⁶. Il conviendra de fiabiliser l'ensemble de ces données qui devront être transmises à la communauté d'agglomération à l'issue du contrat dans un format numérique ouvert et exploitable¹⁷.

Les rapports d'activité doivent être présentés au conseil communautaire après avis de la commission consultative des services publics locaux, selon les modalités prévues aux articles L. 1413-1 et L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales. Aucun rapport n'a été présenté sur la période contrôlée. La chambre invite la communauté d'agglomération à y remédier.

Rappel au droit unique : présenter, avant le 30 juin de chaque année, le rapport d'activité du délégataire en conseil communautaire, comme prévu à l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, après son examen par la commission consultative des services publics locaux.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'il veillera à présenter le rapport d'activité avant le 30 juin.

2.3 Le contrat de délégation

Les principales missions confiées au délégataire par ce contrat sont la gestion, l'animation, la promotion, la commercialisation et l'optimisation des équipements (cf. annexe n° 7). Le délégataire s'engage à affecter les moyens humains et techniques nécessaires à la bonne exécution du service à l'utilisateur. Les 16 annexes du contrat en détaillent les conditions de mise en œuvre¹⁸.

¹⁶ La mise en place d'un nouveau système informatique doit permettre de fiabiliser la répartition des recettes commerciales entre les deux sociétés de gestion.

¹⁷ Le code de la commande publique prévoit à l'article L. 3131-2 : « Lorsque la gestion d'un service public est concédée, le concessionnaire fournit à l'autorité concédante, sous format électronique, dans un standard ouvert librement réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données et les bases de données collectées ou produites à l'occasion de l'exploitation du service public faisant l'objet du contrat et qui sont indispensables à son exécution. Pour les contrats de concession pour lesquels une consultation a été engagée ou un avis de concession a été envoyé à la publication avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, le concessionnaire n'est tenu de transmettre les données et bases de données qu'à la seule fin de préparer le renouvellement du contrat. »

¹⁸ Ces annexes portent sur l'entretien des bâtiments et du matériel (annexes 1, 3A, 8, 13), sur les performances énergétiques (annexe 15), sur le fonctionnement (annexe 4 sur les plannings d'utilisation, annexe 3B sur les moyens humains, annexe 5 sur les utilisateurs) ou encore sur les clauses financières (annexe 7 sur la tarification, annexe 9 sur les comptes prévisionnels d'exploitation).

Les parties ont veillé à anticiper la majeure partie des coûts additionnels et des risques structurels qui pouvaient venir modifier l'équilibre du contrat¹⁹. Depuis sa signature, trois avenants ont été conclus avec une incidence financière faible. L'avenant n° 1 prévoit, à compter de 2018, le financement d'un équivalent temps plein après le départ en retraite d'un agent de la communauté d'agglomération mis à disposition du délégataire. Cette compensation est évaluée à près de 114 000 € sur la durée restante du contrat. La communauté d'agglomération n'a pas transmis à la chambre la délibération adoptant cet avenant. Les avenants n° 2 et n° 3, présentés au conseil communautaire en 2020, portent sur le financement de la rénovation de l'espace sportif sur l'équipement de Caudry et sur l'organisation des écoles de natation.

2.3.1 Les clauses financières

2.3.1.1 Le plan d'affaires

L'annexe 9 du contrat de délégation de service public présente le plan d'affaires, qui retranscrit les contraintes techniques et financières imposées par la communauté d'agglomération et les recettes commerciales prévues par le délégataire.

Les recettes escomptées ne couvrant pas l'intégralité des charges du service délégué, le compte d'exploitation s'annonce déficitaire. Une compensation est donc prévue afin de couvrir les coûts liés aux sujétions de service public. Ce financement public participe à l'équilibre économique du contrat.

Tableau n° 2 : Le plan d'affaires prévisionnel

(en €)	Année 1 (6 mois)	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Année 6 (6 mois)	Total
Produits (A)	330 829	811 757	811 757	811 757	811 757	439 702	4 017 559
Charges (B)	966 953	2 023 780	2 023 780	2 023 780	2 023 780	1 083 285	10 145 360
Ecart E = A - B	- 636 124	- 1 212 023	- 1 212 023	- 1 212 023	- 1 212 023	- 643 585	- 6 127 801
Compensation pour service public	636 124	1 212 023	1 212 023	1 212 023	1 212 023	643 585	6 127 801
Résultat final	-	-	-	-	-	-	-

Source : chambre régionale des comptes à partir du contrat de délégation de service public.

¹⁹ Le compte financier prévisionnel intègre les frais de mise en route des équipements. Le contrat couvre aussi les difficultés rencontrées dès la conception des équipements sur le traitement de l'eau à l'ozone. Deux plans d'affaires sont prévus en cas de dysfonctionnement de ce mode de traitement.

2.3.1.2 Les compensations

Le versement, à une entreprise, d'une subvention pour compenser des obligations de service public, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, est une exception autorisée à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Cette subvention est régulière, au sens de la jurisprudence européenne, à condition de remplir les trois conditions cumulatives suivantes :

- premièrement, l'entreprise bénéficiaire a été effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;
- deuxièmement, les paramètres de calcul de la compensation sont préalablement établis de façon objective et transparente ;
- troisièmement, la compensation ne dépasse pas la couverture, en tout ou partie, des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, au vu des recettes et d'un bénéfice raisonnable pour l'exploitant.

L'État recommande, par circulaire, d'exercer un contrôle régulier de l'exécution financière pour s'assurer que les éventuelles surcompensations ne dépassent pas un seuil fixé à 10 % du montant des compensations. Sous ce seuil, une surcompensation ponctuelle peut être maintenue si elle est nécessaire à l'exploitation du service délégué. Il est aussi préconisé d'inclure une clause dite de « retour à meilleur fortune » qui détermine la répartition d'un excédent financier au compte d'exploitation.

L'article 40 du contrat distingue deux types de compensations : l'une pour sujétions de service public et l'autre pour contraintes institutionnelles.

Les compensations pour contraintes institutionnelles correspondent à la mise à disposition des équipements pour des utilisateurs spécifiquement désignés par la communauté d'agglomération (écoles primaires et associations sportives). Elles sont déterminées en fonction d'une tarification commerciale soumise à la TVA. Ce mode de facturation est de nature à sécuriser l'équilibre financier du contrat, et il évite la passation d'avenants de régularisation en fonction des séances réellement utilisées par le public scolaire.

Les compensations pour sujétions de service public, quant à elles, peuvent être versées pour financer des obligations imposées au délégataire. Leur mode de calcul n'est pas explicitement indiqué, mais peut être reconstitué au travers des clauses techniques et des clauses financières prévues au contrat et des conditions de gestion de l'équipement (volumes horaires d'ouverture, température de l'eau et niveau d'encadrement nécessaire pour assurer une qualité de service).

Les principales contraintes financières portent sur la stabilité des tarifs commerciaux sur toute la durée de la délégation et sur le niveau des tarifs institutionnels fixés par l'autorité concédante (cf. annexe n° 8). Les différences tarifaires appliquées entre les usagers qui habitent sur le territoire de la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis et les usagers extérieurs sont faibles : 20 centimes pour une entrée unitaire, 1 € pour une entrée « famille ». Cette grille tarifaire a une incidence financière pour la communauté d'agglomération qu'il conviendrait de déterminer.

L'absence de chiffrage précis du coût des sujétions de service public et de la méthode utilisée pour déterminer cette compensation pourrait créer un risque juridique (soit de requalification du contrat en marché public, soit de requalification des compensations en aide d'État). Ce risque est cependant limité par l'absence de clause visant à compenser un éventuel déficit commercial par rapport aux prévisions.

Recommandation unique : analyser l'incidence financière pour la communauté d'agglomération des différences tarifaires et des contraintes techniques liées au calcul de la compensation pour sujétions de service public.

2.3.1.3 La clause de « retour à meilleure fortune »

Le contrat intègre cette clause qui s'applique dans l'hypothèse où le compte d'exploitation réalisé dégage un excédent financier lié à une croissance des recettes commerciales. Cette clause comprend un mécanisme incitatif destiné à favoriser la bonne gestion des équipements. En cas d'excédent inférieur à 20 000 €, il est conservé par le délégataire. Au-delà de ce montant, il est réparti à part égale entre le titulaire du contrat et la communauté d'agglomération, qui perçoit alors un intéressement sur le résultat excédentaire.

2.3.2 Des clauses sur les circonstances exceptionnelles

Le contrat contient diverses clauses-types en cas de difficultés de fonctionnement ou d'arrêt des équipements : l'article 8.1 sur les révisions contractuelles pour perte de recettes d'exploitation, l'article 8.3 en cas de « fermeture non imputable au concessionnaire », l'article 59 sur les situations de force majeure, et surtout l'article 66 sur les « causes légitimes » liées à des actes de terrorisme, d'émeutes ou de pandémie.

Celles-ci conduisent à atténuer le risque financier pour le délégataire lorsque l'exploitation commerciale est limitée, en partie ou en totalité. Il est ainsi prévu de lui verser une indemnité journalière pour couvrir les charges exceptionnelles.

A contrario, aucune disposition ne prévoit de moduler la compensation pour sujétions de service public face à des événements imprévus.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La délégation de service public de gestion des équipements aquatiques a été conclue le 8 juin 2017 à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.

Le contrat prévoit le versement de deux compensations par la communauté d'agglomération : l'une, variable, pour contraintes institutionnelles, selon l'utilisation des créneaux réservés, notamment pour les élèves du territoire, et l'autre, forfaitaire, pour sujétions de service public. L'incidence financière des contraintes techniques et financières devra être analysée.

Les clauses contractuelles sur les circonstances exceptionnelles ne traitent pas de la compensation pour sujétions de service public.

3 L'EXÉCUTION FINANCIÈRE

L'analyse de l'exécution financière du contrat porte sur l'addition des comptes d'exploitation des deux centres aquatiques, sauf exception, auquel cas le rapport le précise. Les modes de gestion et les décisions adoptés pour faire face à la crise sanitaire sont similaires pour les deux sites²⁰.

3.1 Les produits de la délégation

Les produits de la délégation se composent des aides publiques et des recettes d'exploitation. Ils passent de 2 M€ en 2019 à 1,69 M€ en 2020 du fait de la crise sanitaire. Cette contraction de - 17 % correspond à la baisse des recettes d'exploitation.

Ces dernières représentent près de 35 % du total des produits en fonctionnement normal. Elles passent de 670 000 € en 2019 à 347 000 € en 2020. Depuis le 16 mars 2020, les équipements sont sous-utilisés et les abonnements des clients suspendus par la société Récréa.

Les recettes d'exploitation présentaient déjà un écart assez important par rapport au plan d'affaires prévu au contrat de délégation de service public. Malgré une légère tendance à la hausse, la différence entre le prévisionnel et le réalisé était de - 280 000 € sur les exercices 2018 et 2019.

Tableau n° 3 : Recettes commerciales réalisées par rapport au plan d'affaires

(en €)	2018		2019		2020	
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé
« DUO Le Cateau »	354 565	245 922	354 565	256 066	354 565	143 522
« DUO Caudry »	457 193	421 908	457 193	415 377	457 193	204 242
TOTAL	811 757	667 830	811 757	671 443	811 757	347 764

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes d'exploitation.

Les compensations pour sujétions de service public ont été fixées en début de contrat à 1,2 M€ par année pleine. En 2018 et 2019, l'application du mécanisme d'actualisation des compensations a assuré au délégataire un produit complémentaire de 141 000 € par rapport au plan prévisionnel.

²⁰ Le volume financier de l'équipement de Caudry est légèrement plus important (+ 10 %) que celui de l'équipement du Cateau-Cambrésis au regard de la fréquentation liée au bassin de population de Caudry.

Tableau n° 4 : Compensations pour sujétions de service public par rapport au plan d'affaires

(en €)	2018		2019		2020	
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé
« DUO Le Cateau »	563 695	604 944	591 777	628 774	592 304	638 512
« DUO Caudry »	648 328	670 956	648 331	688 775	648 328	701 056
TOTAL	1 212 023	1 275 900	1 240 108	1 317 549	1 240 632	1 339 568

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes d'exploitation.

NB : à compter de 2019, la revalorisation liée à l'avenant n° 1 est intégrée.

Sur les exercices 2020 et 2021, la communauté d'agglomération a maintenu le versement des compensations pour sujétions de service public.

La part des recettes commerciales au sein des produits passe à 21 % en 2020. Cette part était de 34 % en 2019, alors qu'elle était prévue à 40 % au sein du plan d'affaires.

Il est à noter que le groupe Récréa a perçu des aides de l'État. Celles-ci portent principalement sur l'indemnisation au titre du chômage partiel, complétée par une aide aux cotisations sociales et une exonération des cotisations URSSAF. Le délégataire a également bénéficié du fonds de solidarité de l'État pour le mois de décembre 2020, qu'il a réparti entre l'ensemble des équipements dont il a la gestion en fonction de leur chiffre d'affaires.

Tableau n° 5 : Les aides et compensations publiques perçues en 2020

Nature des subventions publiques	En €	% total
Compensation pour sujétions CA2C	1 339 568	86,9 %
Aides de l'État et des organismes sociaux	201 957	13,1 %
<i>dont indemnisation chômage partiel</i>	134 919	8,8 %
<i>dont exonération de cotisation URSSAF</i>	26 811	1,7 %
<i>dont aide cotisations sociales</i>	36 238	2,4 %
<i>dont fonds de solidarité (décembre)</i>	3 989	0,3 %
TOTAL	1 541 525	100,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports d'activité.

3.2 Les charges de la délégation

3.2.1 La maîtrise des charges d'exploitation

Les dépenses s'établissent à 2 M€ en 2019, et se répartissent entre les charges de personnel et celles à caractère général.

Elles connaissent une augmentation de 175 000 € par rapport à 2018, liée notamment à la revalorisation des provisions pour l'entretien des installations techniques.

Les charges de personnel représentent 40 % des dépenses d'exploitation. Elles sont maîtrisées, avec une stabilité des effectifs.

L'augmentation de la fréquentation de 4 % entre 2018 et 2019 se traduit par une hausse des dépenses à caractère général, avec notamment + 19 % sur la consommation d'eau nécessaire à l'activité des bassins. Le délégataire réalise des efforts sur les autres fluides pour contenir ces coûts supplémentaires.

Par ailleurs, avec la création des deux sociétés de gestion, les frais de siège reversés au niveau du groupe Récréa correspondent à 106 400 € en 2019. Ce dernier n'a pas transmis la décomposition de ces frais, qui couvrent par exemple l'édition des comptes d'exploitation et la gestion des marques.

Les redevances d'occupation versées à la communauté d'agglomération par le délégataire s'élèvent à 81 760 € pour les deux équipements.

3.2.2 Les mesures adoptées face à la crise sanitaire

Le délégataire a mis les équipements en veille pendant les deux périodes de fermeture. Les mesures de gestion ont permis une contraction des charges entre 2019 et 2020 de l'ordre de - 660 000 €.

La moitié de cette somme est imputable à une baisse des dépenses de personnel. D'une part, la majorité des salariés a été placée en chômage partiel pour lequel l'État a versé 81 % de leur salaire. D'autre part, la société Récréa n'est pas venue abonder ces indemnités.

La réduction des achats de fluides correspond à 22 % de la contraction des charges. Le mise en veille n'a pas conduit le délégataire à réaliser des économies supplémentaires lors des périodes de fermeture.

Les frais de siège et les redevances d'occupation sont conservés pour l'exercice 2020.

3.3 Le résultat financier

Avant la crise sanitaire, les difficultés pour assurer la dynamique des recettes commerciales prévues par le plan d'affaires pouvaient conduire à installer un déficit chronique sur la durée de la délégation, comme c'est souvent le cas pour ce type d'équipement²¹.

Le délégataire a su prendre plusieurs mesures de gestion assurant la maîtrise de ses charges, et l'équilibre économique du contrat. Ainsi, en 2018, par rapport au prévisionnel, la contraction des charges réalisées (- 163 819 €) est supérieure à la moins-value sur les recettes commerciales (- 143 928 €). La société a aussi bénéficié de l'actualisation annuelle des compensations pour sujétions de service public, prévue au contrat. Cet effet conjugué est venu couvrir des dépenses non envisagées initialement, liées à l'entretien technique.

²¹ Cour des comptes, 2018, *Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète*, rapport public annuel, tome 1, 2018.

L'excédent brut d'exploitation dégagé sur l'équipement de Caudry s'élevant à plus de 70 000 € en 2018 et en 2019, un intéressement à hauteur de 21 329 € a été reversé à la communauté d'agglomération. Sur celui du Cateau-Cambrésis, l'excédent brut d'exploitation était de 23 000 € en 2018, mais négatif en 2019 après intégration d'une provision pour contentieux.

Avec la crise sanitaire, le maintien du versement de la compensation pour sujétions de service public, conjugué au dispositif de chômage partiel et à la mise en veille technique des équipements, vient porter l'excédent brut d'exploitation à hauteur de 147 088 € pour l'équipement de Caudry et de 177 789 € pour celui du Cateau-Cambrésis. Sur ce total de 324 877 €, la société Récréa, après soustraction des amortissements et frais financiers, a reversé 138 762 € à la communauté d'agglomération au titre de l'intéressement et 50 598 € d'impôt sur les sociétés.

Tableau n° 6 : L'impact de la crise sanitaire sur le résultat financier consolidé de la délégation

(en €)	2019	2020
Intéressement reversé à la communauté d'agglomération	21 329	138 762
Résultat avant impôt	- 58 762	127 718
Impôt sur les sociétés	11 572	50 598
Résultat net	- 35 218	130 108

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes d'exploitation.

En 2020, malgré la crise sanitaire, la société Récréa réalise ainsi un bénéfice net après impôt de 130 108 € sur cette délégation de service public.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avant la crise sanitaire, les recettes commerciales restent inférieures aux prévisions. A contrario, l'actualisation de la valeur de la compensation pour sujétions de service public garantit une ressource stable qui couvre les charges d'exploitation fixes. Ces deux tendances concourent au maintien des équilibres financiers du plan d'affaires.

Durant la crise, les mesures prises par le délégataire pour mettre en veille les équipements pendant les périodes de fermeture ont contribué à réduire ses charges de gestion.

Mais c'est surtout grâce au maintien du versement de la compensation par la communauté d'agglomération sur l'exercice 2020 qu'il a pu dégager un résultat excédentaire.

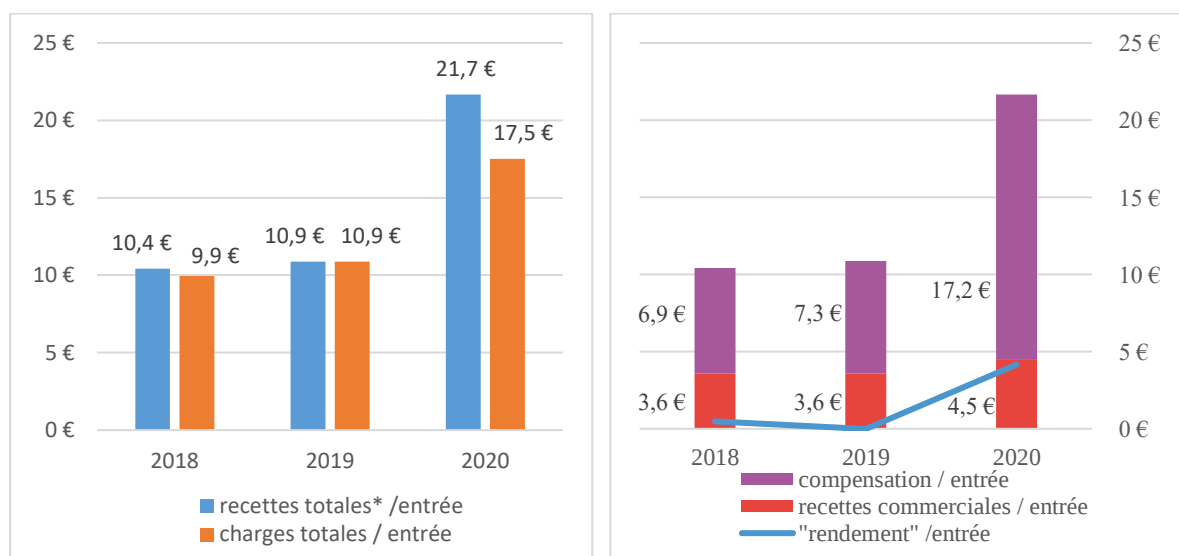
4 LES PERSPECTIVES

4.1 Un impact socio-économique prolongé

Les co-contractants ont su s'accorder pour adapter le fonctionnement des deux centres aquatiques. La réouverture estivale en 2020 a permis de maintenir un accès aux usagers pour quelques semaines, et les mesures de gestion pendant les fermetures ont atténué l'impact financier de la crise sanitaire.

La baisse de la fréquentation a eu pour conséquence une forte hausse du coût unitaire par usager de l'utilisation des équipements, principalement financée par la compensation pour sujétions de service public. Le niveau des charges rapportées à une entrée progresse de plus de 76 % en 2020. Le coût unitaire par entrée supportée par la communauté d'agglomération est passé de 7,3 € en 2019 à 17,2 € en 2020.

Graphique n° 3 : Recettes et charges rapportées à une entrée



Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels d'activité et des comptes de résultat des centres aquatiques.

* Les recettes totales comprennent les recettes commerciales et les compensations versées par la CA2C.

Ainsi, chaque entrée produit un excédent moyen de 4,16 € en 2020 alors que, pour 2018, ce chiffre était de 0,48 €. Il était proche de zéro en 2019. Le maintien de la contribution par la communauté d'agglomération en 2020 participe à la constitution de cet excédent financier.

L'intercommunalité pourrait s'interroger sur la poursuite de ce niveau de financement public si cette tendance devait perdurer au-delà de 2021.

4.2 La redéfinition de l'équilibre contractuel

4.2.1 L'absence d'indemnisation du délégataire

L'économie générale du contrat se trouve bouleversée par la crise sanitaire. La communauté d'agglomération n'a, pour autant, pas engagé de démarche, à ce jour, pour intégrer les effets de la crise au contrat de délégation.

Elle a toutefois procédé, en avril 2020, à une première analyse juridique et financière. L'indemnité qui aurait été due au titre de l'article 8.3 est alors estimée à 1 289,50 € par jour, soit 224 373 € pour 174 jours de fermeture en 2020. Cependant, pour l'intercommunalité, les conditions juridiques pour son versement n'étaient pas réunies.

Lors de la clôture de l'exercice 2020, le groupe Récréa avait exprimé son intention de solliciter une indemnisation au titre de la crise sanitaire. Le délégataire semble, cependant, avoir renoncé à cette demande et proposé de prendre en charge des stages intensifs de 10 jours d'apprentissage de la natation. Cette proposition permettrait l'utilisation de l'excédent dégagé en 2020 dans le cadre de la délégation, mais elle n'est pas chiffrée à ce stade.

4.2.2 Le règlement financier des effets de la crise sanitaire

La communauté d'agglomération a fait le choix de poursuivre l'exécution du contrat pendant la crise sanitaire. De fait, comme indiqué plus haut, l'article 66 du contrat, qui évoque le cas de pandémie, ne prévoit pas de moduler la compensation pour sujétions de service public face aux circonstances exceptionnelles. Il n'apparaît pas adapté à une situation qui s'inscrit dans la durée. Sa formulation pourrait être revue par avenant. La communauté d'agglomération a aussi écarté la possibilité de suspendre l'exécution du contrat de délégation en application de l'article 6 de l'ordonnance du 25 mars 2020²². De fait, un fonctionnement à minima des installations techniques devait être assuré sur une période qui ne pouvait pas être définie à ce moment.

²² L'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19 prévoit à l'article 6 :

« 5° Lorsque l'exécution d'une concession est suspendue par décision du concédant ou lorsque cette suspension résulte d'une mesure de police administrative, tout versement d'une somme au concédant est suspendu et si la situation de l'opérateur économique le justifie et à hauteur de ses besoins, une avance sur le versement des sommes dues par le concédant peut lui être versée. À l'issue de cette suspension, un avenant détermine, le cas échéant, les modifications du contrat apparues nécessaires ;

6° Lorsque, sans que la concession soit suspendue, le concédant est conduit à modifier significativement les modalités d'exécution prévues au contrat, le concessionnaire a droit à une indemnité destinée à compenser le surcoût qui résulte de l'exécution, même partielle, du service ou des travaux, lorsque la poursuite de l'exécution de la concession impose la mise en œuvre de moyens supplémentaires qui n'étaient pas prévus au contrat initial et qui représenteraient une charge manifestement excessive au regard de la situation financière du concessionnaire ; [...] ».

Cette incertitude a conduit à maintenir le versement des compensations pour sujétions de service public en 2020 et 2021, malgré l'absence d'ouverture au public sur près de la moitié de l'année. L'arrêt ou la modulation de ce versement n'était pas explicitement prévu au contrat.

Le président répond sur ce point que « le contrat tel qu'il a été rédigé fixe la compensation pour sujétion de service public pour l'intégralité de sa durée [et] n'autorise qu'une indexation annuelle et non pas une réévaluation au cours de sa durée, ni automatique, ni par négociation ou modification contractuelle. La communauté d'agglomération ne disposait pas de marges de manœuvre pour réduire la compensation en période de crise sanitaire. La clause concernant les causes légitimes, donc les cas de pandémie, ne permettait pas de réduire cette compensation. »

Avec la communication des comptes d'exploitation pour l'exercice 2020, la communauté d'agglomération dispose, à présent, de l'ensemble des informations nécessaires pour rétablir l'équilibre économique du contrat, qui se solde par un excédent dont une partie pourrait être qualifiée de « surcompensation des contraintes de service public ». Il est vraisemblable que cette situation exceptionnelle se renouvelle pour l'exercice 2021.

Aussi, le délégant devra déterminer avec le délégataire les conditions d'utilisation de cette surcompensation dans le cadre de la délégation ou demander son remboursement. Pour l'avenir, et dans l'hypothèse d'un effet durable d'une crise sur le fonctionnement des centres aquatiques, il pourrait redéfinir, par avenant au contrat, les modalités de calcul de la compensation pour sujétions de service public et éviter ainsi le versement d'une compensation pour les montants déjà pris en charge par l'État.

L'ordonnateur précise, dans sa réponse, qu'il a l'intention de revoir les modalités de la compensation versée au délégataire lors de la conception du prochain contrat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2020, la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis a fait le choix de poursuivre l'exécution du contrat de délégation, ce qui l'a amenée à maintenir au profit du délégataire le versement de la compensation pour sujétions de service public et à ne pas verser d'indemnité pour charges exceptionnelles.

Il en est résulté une surcompensation à laquelle il conviendrait de mettre fin. La communauté d'agglomération a prévu de lier le versement de cette indemnité à l'activité des sites dans le cadre du prochain contrat.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Application du cadre horaire contractuel	25
Annexe n° 2. Les effectifs.....	26
Annexe n° 3. Contrats de maintenance	27
Annexe n° 4. Etats mensuels des fréquentations par catégorie 2020 par rapport à 2019.....	28
Annexe n° 5. Chiffres des graphiques n° 1 et n° 2	30
Annexe n° 6. Les composantes prises en compte par l'intercommunalité pour estimer la valeur du contrat de délégation	31
Annexe n° 7. Les missions confiées au délégataire	32
Annexe n° 8. Tarification applicable aux usagers.....	33

Annexe n° 1. Application du cadre horaire contractuel

Répartition par période et par catégorie d'utilisateurs

Catégorie d'utilisateur	Volumes hebdomadaires Périodes scolaires	Volumes hebdomadaires Petites vacances	Volumes hebdomadaires Périodes estivales
Tout public	50h minimum	60h minimum	70h minimum
Activités grand public	35 séances	35 séances	à définir
Scolaires « primaire »	10h pour Le Cateau 12h pour Caudry	0	0
Scolaires « secondaire »	4h pour Le Cateau 6h pour Caudry	0	0
Clubs	13h (soit 50h équivalent ligne d'eau)	13h (soit 50h équivalent ligne d'eau)	0
Manifestations sportives	4 demi-journées par an		

Amplitude horaires d'ouverture pour la piscine du Cateau sur une année

Le Cateau – amplitude	Période scolaire	Petites vacances	Eté	TOTAL
Nombre de semaines	33	8	9	
Contrat – nombre d'heures prévues par semaine	50	60	70	
Nombre d'heures réalisées par semaine	50	63	68	
Total annuel contrat	1 650	480	630	2 760
Total annuel réalisé	1 650	504	612	2 766

Utilisation des créneaux horaires par les écoles

Caudry	Contrat	Réalisé	Différence
Primaire 2018	768	390	- 378
Primaire 2019	768	396	- 372
Secondaire 2018	192	143	- 49
Secondaire 2019	192	165	- 27
Le Cateau	Contrat	Réalisé	Différence
Primaire 2018	640	340	- 300
Primaire 2019	640	289	- 351
Secondaire 2018	128	104	- 24
Secondaire 2019	128	39	- 89

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports d'activité.

Annexe n° 2. Les effectifs



Figure 1 : Organigramme du centre aquatique de DUO CAUDRY

	2018		2019		2020	
ETP	11	12	11	12	12	12
CDI	16	14	16	14	14	14
Licenciement	2	1	0	0	0	1
Démission	3	1	1	1	2	0
Embauche	4	2	2	1	1	2
Arrêt maladie (courte durée)	4	27	4	8	-	-
Arrêt maladie (longue durée)	0	0	1	0	-	-
Congé maternité/paternité	1	0	0	0	-	-
Congé parental	0	0	0	2	-	-
Accident du travail	7	0	2	0	-	-

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels d'exploitation.

Annexe n° 3. Contrats de maintenance

Secteur	Entreprise	Périodicité
Installations		
Extincteurs/BAES/Ventilation	SCUTUM INCENDIE	1 visite annuelle
Contrôle d'accès	Elisath	Niveau 1
Matériel entretien	ORAPI	A la demande
Alarme Intrusion / Télésurveillance	EIN	A la demande
Oxygénothérapie	Air Liquide	Remplissage à la demande
Sauna / Hammam	Nordique France	A la demande
Installations techniques	DALKIA	Forfaitaire
Analyse d'eau ARS	LDAR	1 visite mensuelle
Autres analyses Légionnelle	DALKIA	Forfaitaire
Autres contrats		
Photocopie	CANON	A la demande
Transport de fonds	Loomis	
Fontaine à eau	LYOVEL	A la demande

Source : rapports annuels d'activité.

**Annexe n° 4. Etats mensuels des fréquentations par catégorie
2020 par rapport à 2019**

Catégories	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Entrées Publiques						
Entrées Unitaires	2365	3854	1039	0	0	0
Abonnements piscine	1631	1678	536	0	0	0
<i>Sous-total</i>	<i>3 996</i>	<i>5 532</i>	<i>1 575</i>			
<i>Comparatif 2019</i>	<i>4 269</i>	<i>5 473</i>	<i>4 018</i>	<i>5 760</i>	<i>4 101</i>	<i>6 955</i>
Groupees						
ALSH	0	293	0	0	0	0
Activités Aquatiques						
Activités Aquagym	384	420	178	0	0	0
Activités Natation	145	187	57	0	0	0
<i>Sous-total</i>	<i>529</i>	<i>607</i>	<i>235</i>			
<i>Comparatif 2019</i>	<i>730</i>	<i>1230</i>	<i>1202</i>	<i>1 203</i>	<i>853</i>	<i>1071</i>
TOTAL 2020						

Catégories	Juillet	Août	Sept.	Octobre	Nov.	Déc.	Total
Entrées Publiques							
Entrées Unitaires	2023	4804	2044	1357	0	0	17486
Abonnements piscine	833	1524	1113	895	0	0	8 210
<i>Sous-total</i>	<i>2 856</i>	<i>6 328</i>	<i>3 157</i>	<i>2252</i>			<i>25 696</i>
<i>Comparatif 2019</i>	<i>9657</i>	<i>9749</i>	<i>3407</i>	<i>4504</i>	<i>3 226</i>	<i>3817</i>	<i>63 936</i>
Groupees							
ALSH	0	5	0	0	0	0	298
Activités Aquatiques							
Activités Aquagym	212	252	395	274	0	0	2115
Activités Natation	145	181	125	247	0	0	1087
<i>Sous-total</i>	<i>357</i>	<i>433</i>	<i>520</i>	<i>521</i>			<i>3 202</i>
<i>Comparatif 2019</i>	<i>2 975</i>	<i>1 074</i>	<i>528</i>	<i>1 126</i>	<i>702</i>	<i>488</i>	<i>13 182</i>
TOTAL 2020							29 196

Source : rapport annuel d'activité 2020 « DUO Caudry ».

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU CAUDRÉSIS ET DU CATÉSIS
Tome 2 – Les centres aquatiques : enquête régionale sur les délégations de service public
face à la crise sanitaire

Catégories	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Entrées Publiques						
Entrées Unitaires	1 168	1 931	458	0	0	0
Abonnements piscine	1 198	1 301	564	0	0	0
<i>Sous-total</i>	<i>2 366</i>	<i>3 232</i>	<i>1 022</i>			
<i>Comparatif 2019</i>	<i>2 108</i>	<i>2 852</i>	<i>2 913</i>	<i>2 965</i>	<i>2 565</i>	<i>3 307</i>
Groupe						
ALSH	10	309	0	0	0	0
Activités Aquatiques						
Activités Aquagym	544	460	243	0	0	0
Activités Natation	280	292	53	0	0	0
<i>Sous-total</i>	<i>824</i>	<i>752</i>	<i>296</i>			
<i>Comparatif 2019</i>	<i>593</i>	<i>963</i>	<i>797</i>	<i>1 023</i>	<i>730</i>	<i>651</i>
TOTAL 2020						

Catégories	Juillet	Août	Sept.	Octobre	Nov.	Déc.	Total
Entrées Publiques							
Entrées Unitaires	1 217	2 935	916	560	0	0	
Abonnements piscine	680	1 212	978	540	0	0	
<i>Sous-total</i>	<i>1 897</i>	<i>4 147</i>	<i>1 894</i>	<i>1 100</i>			<i>15 658</i>
<i>Comparatif 2019</i>	<i>5 885</i>	<i>5 341</i>	<i>1 955</i>	<i>2 524</i>	<i>1 882</i>	<i>1 771</i>	<i>36 068</i>
Groupe							
ALSH	247	10	0	0	0	0	
Activités Aquatiques							
Activités Aquagym	172	188	287	260	0	0	
Activités Natation	163	158	146	204	0	0	
<i>Sous-total</i>	<i>335</i>	<i>346</i>	<i>433</i>	<i>464</i>			<i>3 450</i>
<i>Comparatif 2019</i>	<i>2 559</i>	<i>821</i>	<i>439</i>	<i>1 107</i>	<i>744</i>	<i>517</i>	<i>10 944</i>
TOTAL 2020							19108

Source : rapport annuel d'activité 2020 « DUO Le Cateau ».

Annexe n° 5. Chiffres des graphiques n° 1 et n° 2

(en €)	2018	2019	2020
Recettes commerciales	667 830	671 443	347 764
Recettes totales	1 949 796	2 038 352	1 691 502
Recettes institutionnelles	1 281 966	1 366 909	1 343 738
Nombre d'entrées	186 986	187 553	78 046
Recettes commerciales / entrées	3,57	3,58	4,46
Recettes totales* / entrées	10,43	10,87	21,67
Recettes institutionnelles / entrées	6,86	7,29	17,22
Charges	1 859 958	2 040 669	1 366 625
Charges / entrées	9,95	10,88	17,51
Recettes - charges	89 838	- 2 317	324 877
« Rendement » /entrées	0,48	- 0,01	4,16

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels et des comptes d'exploitation.

Annexe n° 6. Les composantes prises en compte par l'intercommunalité pour estimer la valeur du contrat de délégation

« Les composantes prises en compte sont notamment :

- les amplitudes d'exploitation et les allocations horaires pour les publics spécifiques désignés par la collectivité ;
- les hypothèses de fréquentation commerciale et institutionnelle établies en considération du potentiel local, des besoins institutionnels, de l'environnement concurrentiel, de l'offre de pratique et des caractéristiques des deux centres aquatiques intercommunaux ;
- la politique tarifaire applicable aux usagers dont certaines valeurs sont définies par la collectivité ;
- les besoins en personnel intégrant les personnels susceptibles d'être repris ;
- les obligations d'entretien, maintenance et renouvellement mis à la charge du concessionnaire ;
- les autres sujétions de service public (disponibilité des ouvrages, confort thermique, communication, contrôle, information de la collectivité...) imposées au concessionnaire ;
- les investissements complémentaires en équipements et matériels d'exploitation à financer par le concessionnaire.

Ces composantes ont permis la modélisation économique sur la durée du contrat des recettes et charges d'exploitation prévisionnelles.

Estimation de la valeur du contrat

La valeur du contrat correspond au chiffre d'affaires total du concessionnaire sur la durée du contrat.

S'agissant de l'exploitation des deux centres aquatiques intercommunaux, il correspond :

- aux recettes perçues auprès des usagers pour les espaces aquatiques, les activités encadrées, les espaces forme et détente, ainsi que les produits de ventes des distributeurs et articles de sport,
- aux paiements effectués par l'autorité concédante pour les créneaux qu'elle a réservés pour certains usagers identifiés,
- aux recettes perçues auprès des autres usagers notamment institutionnels,
- à la compensation pour sujétions de service public versée par l'autorité concédante.

Cette estimation n'intègre pas :

- des options de durée,
- l'hypothèse d'une prolongation du contrat pour motif d'intérêt général,
- des équipements et matériels d'exploitation mis à disposition du concessionnaire. »

Source : note de synthèse établie par l'intercommunalité.

Annexe n° 7. Les missions confiées au délégataire

- « - *La prise en charge de l'exploitation complète des équipements ;*
- *La gestion administrative et financière de l'équipement (y compris l'élaboration des règlements et conventions) ;*
 - *La mise en place de la billetterie (tickets d'entrée, cartes d'abonnements) ;*
 - *La perception des recettes sur les usagers ;*
 - *L'accueil du public, la promotion des équipements, l'information aux usagers, la commercialisation et le développement ;*
 - *L'accueil des établissements scolaires, associations, clubs et ALSH dans les conditions définies par la collectivité (avenant ASLH) ;*
 - *La sécurité des installations et des usagers ;*
 - *Le respect des normes d'hygiène et de sécurité et l'ensemble des contrôles techniques réglementaires nécessaires ;*
 - *Le parfait état de propreté des ouvrages, installations et biens confiés ;*
 - *L'entretien général, la maintenance courante et le renouvellement des ouvrages, installations et biens confiés selon les modalités ;*
 - *Le développement des activités ;*
 - *Une qualité globale de service dans toutes les missions dont il devra rendre compte à la collectivité ;*
 - *La fourniture de rapports d'activité conformément à ses obligations contractuelles. »*

Source : document de consultation de la délégation de service public.

Annexe n° 8. Tarification applicable aux usagers

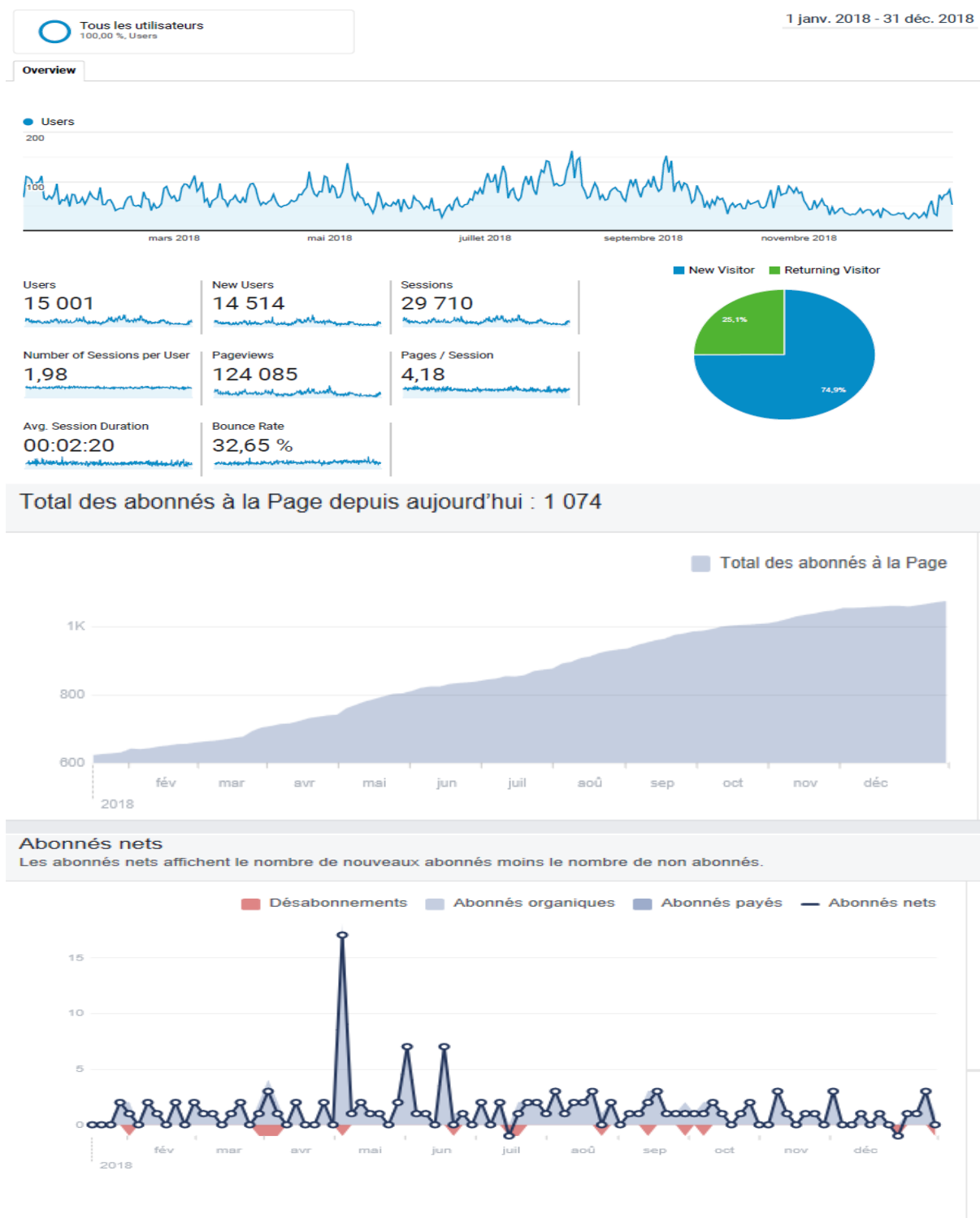
	En €	
Espaces aquatiques (hors scolaires)	AGGLO	EXT
Entrée unitaire adulte	4	4,20
Entrée unitaire tarif enfant (-15 ans)	3	3,20
Entrée unitaire tarif famille (1 ou 2 adultes et 2 à 4 enfants)	10	11
Entrée unitaire enfant (- 4 ans)	-	-
Carnet 10 entrées adulte	30	32
Carnet 10 entrées enfant (- 15 ans)	22	24
Carnet CE 50 entrées espace aquatique	150	150
Carnet CE 50 entrées Tarif réduit	110	110
Scolaires	AGGLO	EXT
Créneau horaire pour une classe du 1 ^{er} degré	25	70
Créneau horaire pour une classe du 2 nd degré	25	35
Autres organismes (IME, UNSS...) sans encadrement	25	35
1 séance IME avec BP JEPS AAN (1 heure)	60	70
Groupe	AGGLO	EXT
Centre aéré (par enfant)	1	1,50
SN4C sur créneaux réservés (l'heure ligne d'eau)	10	
Associations et clubs SN4C hors créneaux réservés (l'heure ligne d'eau)	20	
Mise à disposition du délégant ou d'associations de l'espace aquatique, de l'accueil et des vestiaires	AGGLO	EXT
Demi-journée	750	
Une journée	1 300	
Prestations de l'espace bien-être et forme	AGGLO	EXT
Entrée unitaire espace forme + bien-être + 1 activité	9	9,50
1 entrée espace forme + bien-être + 1 activité + piscine	11	11,50
Carnet 10 entrées espace forme + bien être + 1 activité	60	65
Carnet 10 entrées espace forme + bien-être + 1 activité + piscine	70	75
50 entrées CE – espace forme + bien-être + activité	270	270
50 entrées CE – Espace forme + bien-être +activité + piscine	300	300
PASS	AGGLO	EXT
PASS AQUATIQUE – espace aquatique hors activités – à partir de 15 ans – mini 12 mois – renouvelable chaque mois ensuite – 19 € par mois	228	228
PASS VITALITE – espace forme et activités fitness – à partir de 18 ans – mini 12 mois – renouvelable chaque mois ensuite – 29 € par mois	348	348
PASS VITALITE – espace forme et activités fitness – à partir de 18 ans – mensuel date à date – sans engagement	35	35
PASS INTENSITE – espace aquatique et activités aquatiques (2 aquabikes max par semaine) – espace forme et activités fitness (2 RPM maxi par semaine) – à partir de 18 ans – mini 12 mois – renouvelable chaque mois ensuite – 39 € par mois	468	468
PASS INTENSITE – espace aquatique et activités aquatiques (2 aquabikes max par semaine) – à partir de 18 ans – mensuel date à date – sans engagement	45	45

	En €	
<u>Activités encadrées et animations</u>	<u>AGGLO</u>	<u>EXT</u>
Une séance activités adultes – aquagym et ses dérivés	7,50	8
Une séance activités adultes – aquabike	9	9,50
Une séance activités enfants – BB nageur et JA	7,50	8
10 séances activités adultes – aquagym et ses dérivés	60	64
10 séances activités adultes – aquabike	75	79
10 séances activités enfants – BB nageur et JA	60	64
Carnet CE – 50 séances aquagym et activités assimilées	285	285
Mini-stage 5 cours	40	42
Cours individuel (une séance)	*	*
Cours individuel (10 séances)	*	*
Soirée à thèmes (une entrée)	8	8
Anniversaire (pour 10 enfants y compris goûter)	85	85
Vente carte d'abonnement (édition et réédition de carte d'accès : entrées multiples et pass aquatique et vitalité)	2	2
Frais de dossier PASS	20	20
Bracelet d'accès (PASS intensité)	5	5

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'annexe 7 du contrat et du site internet des centres aquatiques.

* Voir avec le maître-nageur sauveteur + 1 entrée piscine.

Présentation de la fréquentation sur le site internet et de la page Facebook 2018 (Caudry)



Source : rapport d'activité 2018 (Caudry).



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU CAUDRÉSIS ET DU CATÉSIS

(Département du Nord)

*Tome 2 - Les centres aquatiques : enquête régionale
sur les délégations de service public face à la crise
sanitaire*

Exercices 2018 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Serge Siméon : pas de réponse.

« 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 n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@ccomptes.fr