

OBJET

**FINANCES -
Communication du
rapport d'observations
définitives de la Chambre
régionale des comptes
relatives à la gestion de la
Communauté
d'agglomération du
Saint-Quentinois pour les
exercices 2017 et suivants
dont des enquêtes
nationales sur
l'investissement du bloc
communal et la gestion
des déchets ménagers et
assimilés.**

==

**Rapporteur :
Mme la Présidente**

Date de convocation :
16/06/21

Date d'affichage :
16/06/21

Nombre de Conseillers
en exercice : 76

Quorum : 26

Nombre de Conseillers
présents ou représentés : 74

Nombre de Conseillers

EXTRAIT DU PROCES-VERBAL
DES DELIBERATIONS

Séance du 23 juin 2021 à 18h00

en la salle des sports avenue Eric Jaulmes à 02100 Rouvroy.

Sont présent(e)s :

Mme Frédérique MACAREZ, M. Jérôme LECLERCQ, Mme Virginie ARDAENS, M. Jean-Marc WEBER, M. Michel BONO, M. Christian MOIRET, Mme Colette BLERLOT, M. Jean-Michel BERTONNET, M. Sylvain VAN HEESWYCK, M. Freddy GRZEZICZAK, M. Dominique FERNANDE, M. Stéphane LINIER, M. Philippe VIGNON, M. Luc COLLIER, M. Fabien BLONDEL, M. Christophe FRANCOIS, M. Alexis GRANDIN, M. Alain RACHESBOEUF, Mme Rose-Marie BUCEK, M. Jean-Marie GONDRY, Mme Marie-Laurence MAITRE, M. Jean-Claude DUSANTER, Mme Sylvette LEICHTNAM, M. Patrick JULIEN, M. Louis SAPHORES, M. Benoît LEGRAND, M. Jean-Marie ACCART, M. Jean-Louis GARDON, M. Roland MORTELLI, M. Gérard FELBACQ, M. Arnaud PROIX, Mme Colette NOEL, M. Thierry DEFRANCE, Mme Jocelyne DOGNA, M. Alain BRISON, M. Damien NICOLAS, M. Bernard DESTOMBES, Mme Francine GOMEL, M. Sébastien VAN HYFTE, M. Philippe LEMOINE, M. Karim SAÏDI, M. Michel MAGNIEZ, Mme Sylvie ROBERT, Mme Aïssata SOW, Mme Mélanie MASSOT, M. Vincent SAVELLI, Mme Lise LARGILLIERE, Mme Monique BRY, M. Bernard DELAIRE, M. Philippe CAMELLE, Mme Aïcha DRAOU, M. Yves DARTUS, Mme Djamila MALLIARD, M. Sébastien ANETTE, M. Julien CALON, M. Olivier TOURNAY, Mme Agnès MAUGER, M. Roger LURIN, M. Denis LIESSE.

M. Hervé LEGRAIN suppléant de M. Hugues DEMAREST, M. Tony MARANDIN suppléant de M. Frédéric MAUDENS, Mme Edith FOUCART suppléante de M. Paul PREVOST.

Sont excusé(e)s représenté(e)s :

Mme Agnès POTELE représenté(e) par M. Christian MOIRET, M. Xavier BERTRAND représenté(e) par M. Louis SAPHORES, M. Ghislain HENRION représenté(e) par M. Jean-Marie ACCART, Mme Béatrice BERTEAUX représenté(e) par Mme Frédérique MACAREZ, M. Thomas DUDEBOUT représenté(e) par M. Fabien BLONDEL, Mme Françoise JACOB représenté(e) par Mme Monique BRY, M. Frédéric ALLIOT représenté(e) par M. Freddy GRZEZICZAK, Mme Sandrine DIDIER représenté(e) par M. Freddy GRZEZICZAK, Mme Najla BEHRI représenté(e) par Mme Aïcha DRAOU, Mme Sylvie SAILLARD représenté(e) par M. Sébastien ANETTE, Mme Nathalie VITOUX représenté(e) par M. Sébastien ANETTE, M. Grégoire BONO représenté(e) par M. Michel BONO.

Absent(e)s :

M. Damien SEBBE, M. Elie BOUTROY.

Secrétaire de Séance : M. Louis SAPHORES

La Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France a analysé la gestion de la Communauté d'agglomération du Saint-Quentinois pour les exercices 2017 à 2020.

Dans sa séance du 22 janvier 2021, la chambre a examiné les réponses écrites formulées par la collectivité suite aux observations provisoires et arrêté ses observations définitives sous la forme d'un rapport.

En application de l'article L. 243-6 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 débat.

DELIBERATION

Après en avoir délibéré, le Conseil communautaire, par 70 voix pour et 4 absentions adopte le rapport présenté.

Se sont abstenu(e)s (par vote présent ou par pouvoir): Sébastien ANETTE, Julien CALON, Sylvie SAILLARD, Nathalie VITOUX

Pour extrait conforme,



Frédérique MACAREZ
Présidente de la Communauté
d'Agglomération du Saint-Quentinois

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur

002-200071892-20210623-53729-DE-1-1

Acte certifié exécutoire

Réception par le préfet : 28 juin 2021

Publication : 28 juin 2021

Pour l'"Autorité Compétente"
par délégation



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
DU SAINT-QUENTINOIS**

*dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc
communal
et la gestion des déchets ménagers et assimilés*

(Département de l'Aisne)

Exercices 2017 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 22 janvier 2021.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	4
INTRODUCTION	6
1 PRÉSENTATION	7
1.1 L'espace de solidarité issu de la réorganisation territoriale	7
1.2 L'objet statutaire de la communauté d'agglomération	8
1.3 Les compétences	9
1.4 La gouvernance	11
1.5 Les ressources humaines	12
1.6 L'adhésion à d'autres structures de coopération	15
2 INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE	17
2.1 L'absence de pacte fiscal et financier	17
2.2 Le schéma de mutualisation	18
2.3 L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire	19
2.4 L'intégration fiscale et l'exercice des compétences	20
3 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	23
3.1 Production des rapports, annexes et mise à disposition numérique	23
3.2 Qualité des prévisions budgétaires	24
4 FIABILITÉ DES COMPTES	25
4.1 Le suivi du patrimoine à travers l'inventaire et l'état de l'actif	25
4.2 Les restes à recouvrer	28
4.3 La mise en œuvre du principe de prudence par la constitution de provisions	28
5 SITUATION FINANCIÈRE	30
5.1 Analyse financière 2017-2019	30
5.1.1 Constitution de l'autofinancement	30
5.1.2 Le financement des dépenses d'équipement	35
5.1.3 La dette	37
5.2 Impact de la crise sanitaire	37
5.3 Prospective	39
6 DÉTERMINANTS DE L'INVESTISSEMENT	41
6.1 La décision d'investir	41
6.1.1 La stratégie patrimoniale	41
6.1.2 La gestion du patrimoine	45
6.1.3 Le programme pluriannuel d'investissement	46
6.1.4 Les autorisations de programme et crédits de paiement	48
6.1.5 La prise de décision en matière de travaux et d'entretien	48

6.2 Le pilotage administratif et technique de l'investissement.....	49
6.2.1 Les moyens mobilisables en interne.....	49
6.2.2 Le pilotage budgétaire.....	50
6.2.3 Le déploiement d'outils de recherche de financements extérieurs mis à la disposition des communes membres.....	50
6.3 L'évaluation de l'investissement.....	52
7 PRÉVENTION ET GESTION DES DÉCHETS.....	53
7.1 Le cadre d'exercice de la compétence « prévention et gestion des déchets » à l'échelle intercommunale.....	53
7.1.1 L'étendue de la compétence : service obligatoire de gestion des déchets ménagers et facultatif pour les déchets assimilés.....	54
7.1.2 Les objectifs législatifs.....	54
7.1.3 La déclinaison locale des objectifs nationaux.....	56
7.2 L'organisation et les modes de gestion du service.....	59
7.2.1 De la prévention au déploiement de l'économie circulaire.....	60
7.2.2 La collecte.....	61
7.2.3 Le tri et le traitement.....	65
7.3 Les coûts du service.....	67
7.3.1 Un service excédentaire financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).....	67
7.3.2 Les investissements.....	69
7.3.3 Le fonctionnement.....	70
7.4 La communication en matière de déchets.....	70
7.4.1 Le lien direct avec les usagers.....	70
7.4.2 L'information sur la performance du service.....	71
ANNEXES.....	74

SYNTHÈSE

Issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de deux établissements publics de coopération intercommunale préexistants, la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois (Aisne) s'étend sur 39 communes, regroupant près de 83 000 habitants, et dispose d'un budget consolidé de 152,3 M€ en 2020.

Elle s'est rapidement structurée, à la fois pour conduire des projets en aménagement et développement économique destinés à renforcer son attractivité, mais aussi pour fournir des services directs à la population, notamment en matières d'eau, assainissement, déchets, droit des sols, centres nautiques, parc animalier. Bien intégrée fiscalement, sans pour autant s'être dotée d'un pacte fiscal et financier, elle entretient une culture de mutualisation de services avec la ville-centre de Saint-Quentin.

La qualité de l'information financière mise à la disposition des élus et des citoyens est satisfaisante. À la veille de la crise sanitaire de mars 2020, la situation financière était saine. Disposant de peu de marges de manœuvre sur ses recettes, l'établissement intercommunal a su maîtriser ses charges, notamment de personnel, avec un effectif permanent de 510 équivalents temps plein, tout en se dotant d'une réelle expertise en interne pour mener à bien ses projets et évaluer ses actions. Il respecte dorénavant la durée légale annuelle du temps de travail de 1607 heures et a encadré le recours aux heures supplémentaires, axes de progression mis en évidence lors du précédent contrôle de la chambre.

Grâce à l'autofinancement, aux subventions et à un endettement compatible avec ses équilibres financiers, l'organisme réalise 48,2 M€ d'investissements de 2017 à 2019, niveau soutenu en cohérence avec sa stratégie financière.

La communauté d'agglomération consacre près de 10,5 M€ chaque année à la prévention et à la gestion des déchets ménagers et assimilés, soit 195 € par tonne. La collecte, ainsi que la gestion d'un réseau de cinq déchetteries, sont assurées en régie. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, recette majoritaire, génère un excédent significatif et récurrent devant conduire l'intercommunalité à adapter ses modes de financement aux coûts du service rendu. La mise en place d'une tarification incitative constituerait, de surcroît, un levier de réduction des déchets.

Le gisement collecté en 2019 s'élève à 53 768 tonnes, soit 660 kg/habitant, ratio à tendance haussière, à contre-courant de l'objectif légal de diminution de 10 % de 2010 à 2020. Ce constat demeure en dépit d'intenses efforts de déploiement de l'économie circulaire et de prévention.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

RECOMMANDATIONS*

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

Rappels 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 n° 1 : établir un pacte financier et fiscal, conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.		X			17
Rappel au droit n° 2 : imputer au budget annexe du circuit automobile l'intégralité des dépenses y afférentes dans le respect du principe d'équilibre des activités à caractère industriel ou commercial posé par l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.				X	27
Rappel au droit n° 3 : apurer régulièrement les comptes 23 par virement aux comptes 21 du montant des opérations achevées, selon les prescriptions des instructions budgétaires et comptables M14, M4 et M49.				X	27
Rappel au droit n° 4 : constituer des provisions, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et notamment à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances impayées.				X	29
Rappel au droit n° 5 : produire les bilans annuels des objectifs fixés par le programme local de prévention des déchets, en application de l'article L. 545 15-1 du code de l'environnement.		X			59

* 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.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés

Document non public, réservé aux destinataires désignés par le chapitre

Recommandations (performance)

	Totalement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : mettre en place une procédure de conservation et d'archivage des dossiers de recrutement du personnel de catégorie A.				X	14
Recommandation n° 2 : définir une prospective financière sur laquelle asseoir le plan pluriannuel d'investissement.		X			39

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois (Aisne) pour les années 2017 et suivantes a été ouvert le 13 janvier 2020, par lettres du président de la chambre adressées à M. Xavier Bertrand, président et ordonnateur jusqu'au 9 juillet 2020, ainsi qu'à Mme Frédérique Macarez, présidente et ordonnatrice en fonctions depuis le 10 juillet 2020.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 31 août 2020, successivement avec M. Bertrand et Mme Macarez.

La chambre, dans sa séance du 18 septembre 2020, a formulé des observations provisoires communiquées aux ordonnateurs successifs.

Après avoir examiné la réponse commune co-signée de M. Xavier Bertrand et Mme Frédérique Macarez, parvenue à la chambre le 21 décembre 2020, celle-ci a arrêté, dans sa séance du 22 janvier 2021, les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur le suivi des précédentes observations (cf. annexe n° 1), l'intégration communautaire, la fiabilité des comptes, la situation financière et s'inscrivent également dans le cadre de deux enquêtes nationales relatives à l'investissement du bloc communal et à la prévention et la gestion des déchets ménagers et assimilés.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé durant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par les décrets n° 2020-293 du 23 mars 2020, n° 2020-423 du 14 avril 2020 et n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. De telles mesures sont susceptibles d'affecter les éléments décrits dans le présent rapport.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a cherché à en retracer l'impact, en prenant en compte les éléments provisoires portés à sa connaissance.

1 PRÉSENTATION

1.1 L'espace de solidarité issu de la réorganisation territoriale

Conformément aux modifications de périmètre induites par la loi NOTRe¹, la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois procède d'une fusion intervenue au 1^{er} janvier 2017 entre la communauté d'agglomération de Saint-Quentin (20 communes, 75 000 habitants) et la communauté de communes du canton de Saint-Simon (19 membres). Elle regroupe, aujourd'hui, 39 communes et près de 83 000 habitants². La commune-centre, Saint-Quentin, englobe près des deux tiers de la population intercommunale. La deuxième commune, par sa population, est Gauchy, avec environ 5 000 habitants, les 37 autres communes plus rurales ayant une taille moyenne inférieure à 600 habitants.

Carte n° 1 : Communauté d'agglomération du Saint-Quentinois depuis le 1^{er} janvier 2017



Source : site internet de la communauté d'agglomération.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² 82 645 au 1^{er} janvier 2020, source : Insee.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Globalement, l'aire urbaine de Saint-Quentin présente des indicateurs socio-économiques semblables à ceux du département de l'Aisne ou de la région Hauts-de-France. Les données de la ville-centre mettent toutefois en évidence plus de fragilités, dans la mesure où les quatre quartiers prioritaires que comprend la communauté d'agglomération, soit 12 000 habitants, sont situés sur cette commune (Europe, Faubourg d'Iles, Neuville et Vermandois). Le contrat de ville signé à ce titre pour 2015-2020 repose sur trois axes : le développement de l'activité économique et de l'emploi (zone franche urbaine « territoires entrepreneurs »), la cohésion sociale, le cadre de vie – renouvellement urbain. Le 10 juillet 2017, un protocole de réfiguration de la convention pluriannuelle de mise en œuvre du Nouveau programme de renouvellement urbain a été signé pour conduire des études en 2017-2018 entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations, les acteurs locaux en matière de logement, la ville et la communauté d'agglomération.

Tableau n° 1 : Indicateurs Insee

Données Insee de Saint-Quentin	commune	aire urbaine	département de l'Aisne	région Hauts-de-France
Population en 2017	53 816	108 548	534 490	6 003 815
Densité de la population (nombre d'habitants au km ²) en 2017	2 386	135	73	189
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2017, en %	41,8	57,9	61,7	57,5
Part des ménages fiscaux Imposés en 2017, en %	39	44,6	44,3	45,7
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2017, en euros	16 970	18 930	19 100	19 520
Taux de pauvreté en 2017, en %	28,00	20,00	18,50	17,90
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2017, en %	25,00	19,10	17,80	16,80

Source : Insee, comparateur de territoires mis à jour le 29 juin 2020.

Si, historiquement, le territoire se caractérisait par la présence d'industries dans les domaines mécanique et textile, ces secteurs ont connu, depuis les années 1970, un important déclin. La ville de Saint-Quentin, qui comptait plus de 67 000 habitants en 1975, n'en accueille plus que 54 000 aujourd'hui. Les principaux employeurs de ce territoire sont désormais publics (hôpital, commune, communauté d'agglomération) et la société MBK Industrie, située à Rouvroy, demeure actuellement le premier employeur privé, avec 557 salariés.

Au titre de sa compétence en matière de développement économique, la communauté d'agglomération cherche néanmoins à tirer profit de son implantation à la croisée de plusieurs capitales (Paris, Bruxelles et Londres), via ses huit zones d'activités, notamment l'incubateur d'entreprises EuraTechnologies, destiné à accueillir des porteurs de projets en « robonumérique » (robotique industrielle et numérique) et technologies de pointe.

1.2 L'objet statutaire de la communauté d'agglomération

Par application combinée des articles L. 5210-1 et L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, les progrès de la coopération intercommunale reposent sur la volonté des communes « d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». La communauté d'agglomération constitue, à cet égard, un établissement public de coopération intercommunale au sein duquel les communes membres s'associent pour

élaborer et conduire ensemble, à travers l'exercice de compétences, un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Cet objet est repris dans les statuts. Dès lors que le territoire intercommunal englobe des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet comporte un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine, avec des orientations en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre communes membres.

En l'espèce le projet de territoire, document-cadre pour le développement public local, destiné à définir la physionomie de la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois à l'horizon 2030, est en cours d'élaboration. Une première phase de consultation a eu lieu de mars à octobre 2017. Ses priorités se dessinent autour de trois axes :

- poursuivre le développement économique du territoire, en accompagnant les entreprises, les salariés et les demandeurs d'emplois ;
- développer l'attractivité touristique du territoire, en s'appuyant notamment sur ses atouts naturels, historiques et architecturaux ;
- préserver la qualité de vie des habitants, en maintenant une offre de services de proximité, en assurant la protection environnementale du territoire et en garantissant le bien-être et le « bien vivre ensemble ».

1.3 Les compétences

Le champ d'intervention de la communauté d'agglomération est fixé par l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales³ et précisé par l'article 11 de ses statuts⁴. Pour un minimum obligatoire de trois compétences optionnelles, elle en exerce cinq sur les sept possibles. Ses compétences facultatives sont également nombreuses. Elle dispose ainsi d'attributions dans les domaines suivants :

➤ **Compétences obligatoires (7) :**

1. Développement économique
2. Aménagement de l'espace communautaire
3. Équilibre social de l'habitat⁵
4. Politique de la ville
5. Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (depuis le 1^{er} janvier 2018)
6. Accueil des gens du voyage
7. Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés

³ Dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2020.

⁴ Statuts initiaux suivant arrêté préfectoral du 15 décembre 2016 et délibération du 20 juin 2017.

⁵ Le territoire bénéficie de l'exonération de porter son taux de logements sociaux à 25 %.

➤ **Compétences optionnelles (au moins 3) :**

1. Voirie communautaire
2. Assainissement
3. Eau
4. Environnement et cadre de vie
5. Équipements sportifs et culturels

➤ **Compétences facultatives :**

1. Aménagement : définition, création et réalisation d'opérations de plus d'1 hectare et de surface plancher supérieure à 10 000 m²
2. Gestion et entretien du lotissement de Clastres
3. Gestion de structures petite enfance
4. Accueils de loisirs sans hébergement pendant les vacances scolaires
5. Organisation de séjours avec hébergement pendant les vacances scolaires
6. Gestion de la réserve naturelle des marais d'Isle
7. Gestion du parc d'Isle
8. Valorisation et entretien des sentiers de randonnées
9. Urbanisme
10. Enseignement supérieur
11. Protection civile et gestion des risques
12. Jumelages
13. Emploi et accompagnement vers l'emploi
14. Lutte contre les agents occasionnant des nuisances : démoustification
15. Vidéo protection
16. Contribution au service départemental d'incendie et de secours⁶
17. Communication numérique : réseaux et services locaux de communications électroniques⁷
18. Gestion des eaux pluviales urbaines⁸

Les compétences liées à la définition d'un intérêt communautaire, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant leur transfert (article L. 5216-5, III du code précité), ont été précisées par délibération du 20 juin 2017. En résumé, il s'agit de la voirie limitée aux huit zones d'activités économiques et à quelques rues, ainsi que des équipements culturels et sportifs, dont une école de musique et de danse, cinq gymnases, un tennis couvert, la piscine de Saint-Quentin, celle de Gauchy et le complexe de la base urbaine de loisirs (piscine, patinoire, bowling, restaurant, espaces bien être et fitness).

⁶ Arrêté préfectoral du 22 décembre 2017.

⁷ Arrêté préfectoral du 19 avril 2018.

⁸ Arrêté préfectoral du 14 mars 2019.

La communauté d'agglomération dispose également d'équipements significatifs comme un parc animalier ou un pôle de sports mécaniques (circuit), dont la gestion est assurée en régie⁹, tout comme les services d'eau, d'assainissement ou de collecte des déchets.

1.4 La gouvernance

Le conseil communautaire, organe délibérant, est composé de 76 conseillers¹⁰, élus des 39 communes. La représentation démographique en son sein est partagée en 36 sièges pour Saint-Quentin et 3 pour Gauchy, soit 51 % des sièges pour 74 % de la population. Les 37 autres communes rurales disposent chacune d'un conseiller.

Jusqu'en juillet 2020, le bureau communautaire comprend le président et 15 vice-présidents¹¹, dont 6 représentent des communes de petite taille. Il s'est réuni cinq fois en 2019. Le rappel au droit précédemment formulé par la chambre, visant à constituer et faire fonctionner le bureau, est ainsi mis en œuvre.

Trois commissions thématiques, constituées de 13 membres, émettent des avis sur les questions d'eau et assainissement, de politiques à destination des jeunes publics, d'évaluation des politiques publiques et des services aux usagers.

Une conférence des maires réunit l'ensemble des maires des communes membres, pour avis consultatif sur des dossiers thématiques.

Le conseil de développement est composé de 65 membres¹² répartis en quatre collèges, « organismes institutionnels », « entreprises et activités économiques », « vie associative » et « personnes qualifiées ». Il se prononce, sous forme d'avis consultatifs, de propositions et recommandations, sur le développement et tous documents de prévision de développement du territoire.

⁹ La régie est un mode de gestion d'un service public qui consiste en la prise en charge directe de son fonctionnement par la personne publique qui l'a créé, avec ses propres moyens et agents. Elle s'oppose à la délégation de service public à une personne privée.

¹⁰ Le nombre de sièges fixé par l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales par rapport à la démographie (tranche de 75 000 à 99 999 habitants) est de 42 sièges. Ces sièges étant répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la population municipale, les communes n'ayant pas pu bénéficier de la répartition de sièges se sont vues attribuer un siège au-delà de l'effectif fixé (IV 1^o et 2^o).

¹¹ L'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales précise que le nombre de vice-présidents siégeant au bureau ne peut être supérieur à 20 % du nombre de conseillers communautaires et avec un maximum de 15 vice-présidents.

¹² Sa composition est déterminée par le conseil communautaire (cf. article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales).

1.5 Les ressources humaines

La communauté d'agglomération fonctionne avec un effectif permanent pourvu¹³ de 510 équivalents temps plein travaillé¹⁴ au 1^{er} janvier 2020. Les services s'organisent autour d'un directeur général, assisté d'un directeur général adjoint auxquels sont rattachées les directions fonctionnelles et opérationnelles.

Composé à 75 % d'agents de catégorie C, 15 % de B et 10 % de A¹⁵, cet effectif a diminué de 21 équivalents temps plein travaillé par rapport à 2017. Cette baisse porte sur les agents de catégorie C de la filière technique. La communauté d'agglomération l'explique par le non-remplacement de certains départs et le développement de la polyvalence et de la mobilité interne. Elle entend poursuivre l'optimisation des moyens humains en luttant contre l'absentéisme, en développant encore la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, avec une approche qualitative, et la mutualisation.

Elle emploie une proportion significative (25 %) de son effectif permanent sous contrat, particulièrement concernant l'encadrement, avec 42 % de non-titulaires au sein de la catégorie A. Sur la période sous revue, ce constat a occasionné 32 demandes d'explication du contrôle de légalité de la préfecture, dans le cadre du recrutement d'agents contractuels sur des emplois de catégorie A. Si l'organisme a réceptionné, en 2019, 671 candidatures spontanées et 634 demandes de stage, l'ordonnateur en fonctions jusqu'en juillet 2020 rappelle que le territoire souffre d'un manque d'attractivité pour pourvoir aux postes d'encadrement, ce qui explique, selon lui, le recours plus fréquent aux contractuels.

Focus sur le recrutement des contractuels de catégorie A

Les dossiers de recrutement ont été sollicités pour un échantillon de six postes occupés par des contractuels de catégorie A, dont quatre antérieurs¹⁶ à la certification iso 9001 acquise le 23 juillet 2019 au titre de la gestion des ressources humaines, puis deux¹⁷ postérieurs.

Les avis de vacance de poste, ainsi qu'un récapitulatif du processus de recrutement ont été fournis. Néanmoins, la communauté d'agglomération n'a pu transmettre les quatre dossiers les plus anciens, non conservés en raison d'un archivage qu'elle limite à un an pour ce type de pièces. Pour les deux recrutements plus contemporains, les dossiers témoignent de l'existence d'une procédure mais s'avèrent incomplets et ne sont ni datés ni signés. Ils ne permettent réellement de mettre en évidence ni l'existence de candidatures de titulaires, ni les motifs de leur éviction.

¹³ Dans le cadre de la fusion, 54 agents permanents de la communauté de communes du canton de Saint-Simon ont rejoint la communauté d'agglomération.

¹⁴ Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment) et prennent en compte la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs. Ainsi un agent à temps plein employé sur six mois sera comptabilisé pour 0,5 équivalent temps plein travaillé, de même pour un agent à mi-temps présent sur l'année entière.

¹⁵ Catégorie A : fonctions de conception et d'encadrement ; catégorie B : fonctions de rédaction et d'encadrement intermédiaire ; catégorie C : fonctions d'exécution.

¹⁶ Directeur général des services, responsable de recherche de financements extérieurs, directeur des systèmes d'information et télécommunications et directeur de l'urbanisme et de l'aménagement.

¹⁷ Chargé de mission « urbanisme et habitat et technicien projecteur ».

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés
Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Si la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique élargit le recours aux contractuels de catégorie A sur emplois permanents, le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 modifiant celui n° 88-145 du 15 février 1988¹⁸ impose dorénavant la formalisation de la procédure de recrutement avec les principales étapes suivantes :

- publication de l'avis de création ou de vacance de l'emploi à pourvoir ;
- constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi ;
- accusé de réception de chaque candidature et vérification de la recevabilité ;
- convocation des candidats présélectionnés à un ou plusieurs entretiens conduits par une ou plusieurs personnes relevant de l'autorité territoriale¹⁹ ;
- information relative aux obligations déontologiques au candidat présélectionné n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ;
- rédaction, par la ou les personnes ayant conduit le ou les entretiens, des appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expérience professionnelles, potentiel et capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi ; ce document est transmis à l'autorité territoriale ;
- décision de l'autorité territoriale de la suite donnée à la procédure de recrutement qui informe, par tout moyen approprié, les candidats non retenus de la décision de rejet de leur candidature.

Pour garantir la transparence et sécuriser les processus de recrutement, leur traçabilité doit donc être assurée, *a fortiori* sur les postes stratégiques de l'organisme.

Les données à caractère personnel doivent être conservées pour la durée de leur utilité. Mais une même donnée peut avoir parfois plusieurs utilités successives, ce qui implique des durées de conservation différentes. Le droit à l'effacement, par exemple, ne s'applique pas lorsque le traitement est nécessaire pour respecter une obligation légale (article 17 du règlement général sur la protection des données – RGPD). Dans ce cadre, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) émet plusieurs recommandations en matière de recrutement, avec le principe de conservation des candidatures pendant deux ans, ou plus longtemps en cas de recueil de l'accord formel du candidat. Ainsi, en cas de litige et pour les besoins d'une éventuelle poursuite pour discrimination à l'embauche, qui n'est prescrite qu'au bout de 5 ans²⁰, le dossier nécessitera d'être archivé pendant trois années supplémentaires.

¹⁸ Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

¹⁹ Lorsque le recrutement porte sur un emploi permanent dont la nature des compétences, le niveau d'expertise ou l'importance des responsabilités le justifie, le ou les candidats présélectionnés sont convoqués à un ou plusieurs entretiens de recrutement conduits par au moins deux personnes représentant l'autorité territoriale, ensemble ou séparément. L'avis d'une ou plusieurs autres personnes peut en outre être sollicité. L'autorité territoriale définit les emplois permanents soumis à cette procédure.

²⁰ Article 7 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et article L. 1134-5 du code du travail.

Recommandation n° 1 : mettre en place une procédure de conservation et d'archivage des dossiers de recrutement du personnel de catégorie A.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs prennent acte de cette recommandation. Afin de garantir la transparence des procédures de recrutement pour l'ensemble des candidats, toutes catégories confondues, la communauté d'agglomération s'engage à instituer, dès 2021, une procédure de conservation des dossiers de recrutement durant cinq ans et à mettre en place une charte de recrutement.

L'organisme a mis en œuvre le rappel à la réglementation formulé par la chambre dans son dernier rapport d'observations définitives visant à respecter le régime légal²¹ du temps de travail de 1 607 heures annuelles. À l'issue d'une consultation des personnels et du comité technique, d'hygiène et de sécurité, la communauté d'agglomération s'y conforme depuis le 1^{er} avril 2018. Un règlement intérieur a, à cet effet, été approuvé par le conseil communautaire du 19 mars 2018 avec une organisation de principe sur une durée hebdomadaire de travail effectif de 38 heures²² (7h36 minutes sur 5 jours), mesurée par un système de gestion automatisée du temps de travail²³. Les agents bénéficient, en contrepartie, de 18 jours de congés au titre de la réduction du temps de travail, dont un décompté pour la journée de solidarité, ainsi que de 25 jours de congés annuels²⁴. Des autorisations spéciales d'absence sont par ailleurs susceptibles d'être accordées sur demande et présentation de justificatifs.

La chambre avait également relevé une pratique de forfaitisation des heures supplémentaires et un nombre important de cas de dépassements du plafond mensuel de 25 heures²⁵. Elle avait formulé un rappel à la réglementation visant à limiter ces dépassements aux circonstances exceptionnelles et au temps de travail effectif. Celui-ci a été mis en œuvre.

Selon les données du rapport sur l'état de la collectivité 2017, le volume d'heures supplémentaires rémunérées était de 15 291. Il demeure stable, selon les éléments de paie 2019, avec 15 019 heures payées pour 272 154 €. Le dépassement du plafond de 25 heures mensuelles en 2019 totalise 1 573 heures, ce qui correspond, en moyenne, à 12 cas de dépassements mensuels. 41 agents ont été concernés au moins une fois dans l'année, aucune occurrence ne s'apparente à un forfait. Le conseil communautaire a délibéré le 19 juin 2018 pour fixer la liste des services et emplois pouvant, dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée, ouvrir droit au paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires au-delà du plafond de 25 heures mensuelles. Une procédure de validation a été instaurée avec un principe de récupération et la mise en place de trois états déclaratifs accompagnés de pièces justificatives. Les services autorisés sont ceux de l'eau, de l'assainissement et de la logistique-moyens généraux et les agents de catégories B et C, quel que soit leur statut. L'analyse des cas

²¹ Régime 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.

²² Certains régimes dérogatoires demeurent pour l'école de musique et de danse, le secteur petite enfance, sport, accueil de loisirs et déchets ménagers et assimilés.

²³ En vigueur depuis le 1^{er} septembre 2015.

²⁴ Hors deux jours de fractionnement ne constituant pas une mesure d'ordre général.

²⁵ Fixé par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

de dépassements du plafond ayant donné lieu, en 2019, au paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires confirme le respect de ce dispositif pour plus de 98 %²⁶ des heures concernées.

Tableau n° 2 : Heures supplémentaires et complémentaires rémunérées

	2017		2019	
	en heures	coût	en heures	coût
Heures supplémentaires	15 291	284 784 €	15 019	272 154 €
Heures complémentaires	1 384		790	11 420 €
Total	16 675		15 809	283 574 €
Evolution 2019 / 2017			-5,19%	-0,42%

Source : chambre régionale des comptes à partir du rapport sur l'état de la collectivité 2017 et des paies 2019.

1.6 L'adhésion à d'autres structures de coopération

La communauté d'agglomération est membre de quatre syndicats intercommunaux mixtes²⁷ compétents en matière de déchets, eau et énergie.

Tableau n° 3 : L'intercommunalité associative

Organisme	Population	Contribution 2019	Objet
Valor'Aisne	526 291 hab.	4 361 632 €	Ce syndicat départemental gère le traitement des déchets collectés en porte-à-porte, apport volontaire et déchèteries communautaires.
Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne (USEDA)	551 175 hab.	265 404 €	Contribution au déploiement du réseau d'initiative publique à très haut débit de l'Aisne (FITH) sur le territoire de l'agglomération du Saint-Quentinois pour les 19 communes de l'ex-communauté de communes du canton de Saint-Simon.
Syndicat mixte du bassin versant de la Somme (AMEVA)	755 034 hab.	32 596 €	Labellisé établissement public territorial de bassin, l'AMEVA a pour objet d'impulser, faciliter et concourir à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, la préservation et la gestion des milieux aquatiques, la prévention des inondations. Il veille à la cohérence des projets et des démarches engagées sur son périmètre, dans les principes de solidarité de bassin. Il apporte une assistance technique, juridique et administrative aux collectivités compétentes, dans les domaines relatifs à la prévention des inondations, à la restauration et à l'entretien des cours d'eau et des zones humides, à l'organisation et la gestion des services d'eau potable et d'assainissement.
Syndicat des eaux du Bois l'Abbé	5 533 hab.	Sans objet	Production, distribution et facturation de l'eau potable sur 9 communes dont 3 de la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois (Annois, Cugny et Flavy).

Source : chambre régionale des comptes à partir de la base de données BANATIC.

²⁶ Eau 67 %, assainissement 25 %, moyens généraux 6 % et déchets 2 %.

²⁷ À la date du 1^{er} janvier 2020.

Une réflexion est engagée entre les communautés d'agglomération du Saint-Quentinois et de Chauny-Tergnier-La Fère, quant au devenir du syndicat des eaux du Bois l'Abbé²⁸, toutes deux membres de celui-ci et compétentes en matière d'eau potable, pour la première depuis 2018 sur l'ensemble de son territoire, depuis 2020 pour la seconde.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Issue d'une fusion de deux établissements publics de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois exerce de nombreuses compétences sur 39 communes.

Bien que n'ayant pas encore adopté son projet de territoire, elle s'est rapidement organisée pour apporter des services directs à sa population de 82 645 habitants, en matières d'eau, assainissement, déchets, droit des sols, centres nautiques, gymnases, petite enfance et accueil de loisirs sans hébergement pour deux communes rurales. Elle mène également des projets structurants pour son territoire en aménagement et développement économique.

Elle respecte dorénavant la durée légale annuelle du temps de travail de 1 607 heures et a encadré le recours aux heures supplémentaires, suite au précédent contrôle de la chambre.

²⁸ Cette évolution n'avait pas été intégrée au schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par le préfet de l'Aisne le 30 mars 2016.

2 INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

2.1 L'absence de pacte fiscal et financier

En application de l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales²⁹, la communauté d'agglomération, cosignataire d'un contrat de ville avec la commune de Saint-Quentin, doit établir un pacte financier et fiscal dans le délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de celui-ci. Un tel pacte est conçu par le législateur comme constitutif du volet financier du projet de territoire et devant permettre la mobilisation de l'ensemble des communes dans la mise en œuvre des orientations stratégiques définies par l'établissement et la réduction des disparités de charges et de recettes entre celles-ci.

Durant la période sous revue, la communauté d'agglomération a mis en place une harmonisation des taux de fiscalité afin de faire converger ceux-ci à différentes échéances (cf. *infra* analyse financière).

Elle ne dispose ni d'un projet de territoire, ni d'un pacte fiscal et financier formalisés. Toutefois, la cohérence des mécanismes mis en place traduit la volonté de conserver une solidarité financière envers les petites communes.

La chambre l'invite à établir un pacte financier et fiscal.

Rappel au droit n° 1 : établir un pacte financier et fiscal, conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs prennent acte de ce rappel au droit et indiquent avoir étudié, depuis la fusion en 2017, à l'appui d'un diagnostic, les différents leviers financiers et fiscaux possibles. Ils font valoir que ces travaux ont débouché sur l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire en 2019 et qu'ils se poursuivront avec l'adoption d'un nouveau pacte de gouvernance en février 2021.

²⁹ Cette obligation est née de la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, codifiée jusqu'au 30 décembre 2019 à l'article 1609 nonies C VI du code général des impôts.

2.2 Le schéma de mutualisation

L'établissement dispose d'un schéma de mutualisation pour la période 2015-2020, lequel fait l'objet d'un rapport annuel. En application d'une convention de services communs conclue le 2 mars 2017, la coopération³⁰ entre la communauté d'agglomération et la ville-centre de Saint-Quentin a été étendue aux trois établissements publics que sont le centre communal d'action sociale (CCAS) de Saint-Quentin, l'office de tourisme et des congrès en 2017, puis le syndicat intercommunal d'aide à domicile en 2018. Des contrats de mise à disposition partielle d'agents ainsi que de prestations de services sont également passés.

La communauté d'agglomération a ainsi refacturé 4,5 M€ en 2018, principalement à la ville de Saint-Quentin (4,1 M€) et a reversé à celle-ci 1,6 M€. Ce volume s'explique par le nombre d'agents mutualisés dans le cadre des services communs, de la ville vers la communauté d'agglomération et inversement, soit 205 agents permanents concernés au 31 décembre 2019.

Tableau n° 4 : Refacturations réciproques au titre des services mutualisés

en euros	2017		2018		2019	
	Ville de Saint-Quentin	Communauté d'agglomération	Ville de Saint-Quentin	Communauté d'agglomération	Ville de Saint-Quentin	Communauté d'agglomération
Centre communal d'action sociale	80 694	104 489	79 587	224 329	82 940	239 874
Office du tourisme et des congrès	10 987	198 150	2 505	206 688	3 407	198 925
Syndicat intercommunal d'aide à domicile			13 853	12 145	14 335	10 937
Ville de Saint-Quentin		4 674 627		4 058 964		3 663 127
Communauté d'agglomération	2 151 426		1 519 415		1 744 739	
Total	2 243 106	4 977 267	1 615 960	4 902 126	1 845 421	4 112 863

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'organisme.

Tableau n° 5 : Nombre d'agents mutualisés avec la ville de Saint-Quentin au 31 décembre 2019

Archives	3
Direction du centre technique d'agglomération	35
	<i>dont garage</i>
	18
	<i>dont magasin</i>
	13
	<i>dont gestion financière et logistique</i>
	4
Direction de l'urbanisme, de la voirie et des travaux neufs	18
Direction des équipements communaux et communautaires - Pilotage Ville	73
Direction de l'innovation numérique et du management de l'information	17
Direction de la logistique et des moyens généraux	59
	<i>dont hygiène et propreté</i>
	50
	<i>dont moyens Généraux</i>
	9
Total	205

Source : chambre régionale des comptes à partir du rapport de mutualisation 2019.

³⁰ Selon les possibilités offertes par l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

À la suite de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dite « loi Lecomu », le schéma de mutualisation devient une composante du pacte de gouvernance, lui-même facultatif³¹. L'organisme indique qu'à l'issue du schéma valable jusqu'en 2020, un nouveau pacte serait adopté.

2.3 L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire

L'attribution de compensation³² est un dispositif dont l'objet est de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un établissement intercommunal opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique et à chaque transfert de compétence. Il peut jouer dans les deux sens, soit par versement aux communes de la différence entre la fiscalité transférée, déduction faite des charges nettes transférées, ou bien des communes à l'établissement, lorsque les charges nettes transférées sont supérieures à la fiscalité transférée. En 2019, le montant net de l'attribution de compensation reversée aux communes membres représente 12,3 M€³³.

Au cours de la période de 2017 à 2019, la commission locale d'évaluation des charges transférées s'est réunie à deux reprises, afin d'examiner le transfert de deux compétences, pour les 19 communes relevant de l'ancienne communauté de communes du canton de Saint-Simon. En 2017, en matière d'incendie et de secours, elle a choisi, par dérogation, de ne pas répercuter ce transfert sur les attributions de compensation et de prendre ainsi à sa charge 253 785 € : le conseil communautaire a validé ce principe en fixant les attributions définitives lors de sa séance du 18 septembre 2017. Pour les eaux pluviales, en 2019, elle a proposé de réduire les attributions de compensation des communes concernées pour un montant total de 79 843 €. Celles-ci ont été validées par délibération du 16 décembre 2019.

La dotation de solidarité communautaire est un mécanisme facultatif de péréquation. Il se traduit par un versement complémentaire, à tout ou partie des communes membres, selon des critères fixés librement par le conseil communautaire en tenant compte prioritairement, selon les termes du code général des impôts, « de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant ». La communauté d'agglomération l'a instaurée en introduisant des critères de répartition en faveur des communes rurales. En l'occurrence, quatre sont retenus, à savoir l'indice synthétique de dotation de solidarité rurale 30 %, le potentiel financier 25 %, la population 25 % et l'effort fiscal 20 %.

En 2019, une somme d'1,5 M€ est reversée sous forme de dotation de solidarité communautaire. Compte tenu de leur poids respectif dans la population totale, la proportion destinée aux seules communes de Saint-Quentin et Gauchy est de 74 %.

³¹ Articles L. 5211-11-2 et L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales.

³² Codifié aux IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

³³ Le montant net est le solde entre les attributions versées à la plupart des communes (12,4 M€) et celles versées par certaines communes (0,1 M€).

Tableau n° 6 : La fiscalité reversée aux communes membres

(en €)	2017	2018	2019
Attributions de compensation perçues (a)	157 573	157 573	157 573
Attributions de compensation versées (b)	12 429 057	12 429 057	12 429 057
Dotations de solidarité communautaire versée (c)	1 236 500	1 511 233	1 511 233
Fiscalité reversée par le groupement (d = b+c-a)	13 507 984	13 782 717	13 782 717

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

2.4 L'intégration fiscale et l'exercice des compétences

Pour l'exercice des compétences transférées, la communauté d'agglomération conserve à peine un quart des contributions directes levées sur l'ensemble du territoire (bloc communal³⁴). Cette proportion est stable depuis la fusion au 1^{er} janvier 2017.

Tableau n° 7 : La fiscalité conservée par le groupement

(en €)	2017	2018	2019
Fiscalité levée par les communes (a)	42 942 283	43 562 181	44 186 982
Fiscalité levée par le groupement (b)	30 809 201	31 349 698	31 213 293
Total communes et groupement : bloc communal (c = a+b)	73 751 484	74 911 879	75 400 275
Fiscalité conservée par le groupement (d)	17 301 217	17 566 981	17 430 577
Part de la fiscalité du bloc communal conservée (d/c)	23,06 %	23,36 %	22,34 %
Part de la fiscalité conservée du groupement seul (d/b)	55,21 %	55,81 %	53,97 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Pour autant, son coefficient d'intégration fiscale³⁵, qui correspond au rapport entre la fiscalité levée par la communauté d'agglomération (nette des restitutions) et la totalité de celle de l'ensemble des communes du territoire et de la communauté d'agglomération, est de 46 % en 2019. Elle bénéficie en moyenne d'une meilleure intégration fiscale³⁶ que les communautés d'agglomération au plan national (38 %) et que les trois de taille comparable de la région Hauts-

³⁴ La notion de « bloc communal » désigne l'ensemble constitué par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres.

³⁵ Ce coefficient est défini par l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales et mesure l'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale (déduction faite des attributions de compensation et de la moitié de la dotation de solidarité communautaire) par rapport à l'ensemble du bloc communal. Plus les communes ont transféré de fiscalité et de compétences à leur organisme de regroupement, plus le coefficient est proche de 100 %. Il constitue un levier pour promouvoir l'intégration des communes à leur établissement doté d'une fiscalité propre et est ainsi utilisé pour répartir la dotation d'intercommunalité des établissements.

³⁶ Selon les critères de répartition des dotations de l'État, données pour l'exercice 2019 publiées par la Direction générale des collectivités locales.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
*dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés*
Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

de-France (32 %³⁷). Ce constat tient à des dépenses de transferts (versements aux communes) plus modérées et à la perception, par la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois, d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères³⁸ et d'une redevance d'assainissement pour des volumes nettement supérieurs.

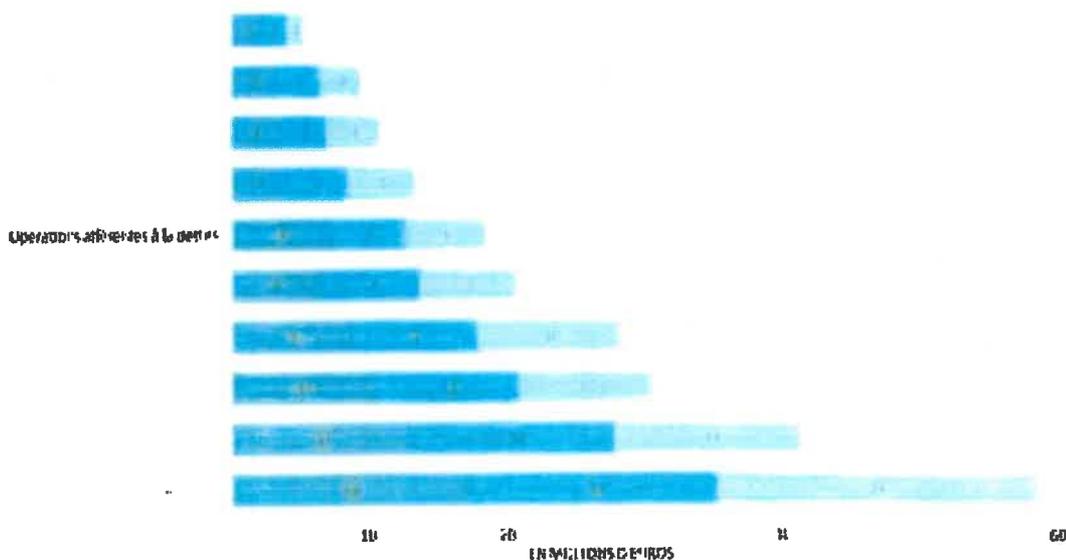
Tableau n° 8 : Coefficient d'intégration fiscale.

	2017	2018	2019
En %	46,94%	40,27%	45,93%

Source : <http://www.dotationsdgccl.interieur.gouv.fr>

L'examen de la ventilation fonctionnelle des dépenses de 2017 à 2019 permet, sous réserve de recoupement suffisamment précis avec les compétences, de mesurer les moyens dédiés à l'exercice de celles-ci. Les rapports d'activité annuels illustrent également l'exercice des nombreuses compétences.

Graphique n° 1 : Répartition fonctionnelle des dépenses réelles de 2017 à 2019



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'organisme.

³⁷ Région de Compiègne et de la basse automne (34 %), Creil sud Oise (28 %) et Cambrai (35 %).

³⁸ En 2018, le produit de sa taxe d'enlèvement des ordures ménagères est de 136 € par habitant, soit près du double de la moyenne nationale (73 € par habitant).

De 2017 à 2019, la communauté d'agglomération a restitué près de 42 M€ aux communes membres au double titre de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire, soit 17 % de l'ensemble de ses dépenses réelles (239 M€ de fonctionnement et investissement).

Déduction faite de ces restitutions, des dépenses consacrées aux services généraux³⁹ (60 M€) et des opérations de remboursement du capital et de paiement des intérêts de la dette (19 M€), la communauté d'agglomération consacre la moitié de son budget à l'exercice effectif de ses compétences.

Les compétences mobilisant l'essentiel des crédits sur la période sont :

- la collecte et le traitement des ordures ménagères (31 M€) ;
- l'aménagement, environnement et renouvellement urbain (28 M€) : réseau d'eaux pluviales, voirie, urbanisme, réserve naturelle du marais d'Isle ;
- les transports urbains (21 M€).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Même si elle ne dispose pas encore d'un pacte fiscal et financier formalisé, la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois est une structure fiscalement plus intégrée que les organismes de sa catégorie au plan national et de sa taille dans la région Hauts-de-France. Elle est, de surcroît, dotée d'une culture de la mutualisation.

³⁹ Les services généraux regroupent à la fois les services fonctionnels (direction générale, ressources humaines, achats, finances, juridiques, logistique et moyens, innovation numérique et management de l'information), ainsi que des dépenses transversales comme l'acquisition du nouvel hôtel d'agglomération, le centre technique, les services d'appui et d'ingénierie de projets.

3 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

L'information financière à destination des élus et des administrés doit présenter un caractère exhaustif et qualitatif afin d'assurer la transparence des comptes publics locaux.

3.1 Production des rapports, annexes et mise à disposition numérique

Concernant la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois, le budget primitif est adopté chaque année depuis 2017 au cours du premier trimestre de l'exercice auquel il s'applique. Il est précédé régulièrement du débat d'orientation budgétaire dans le délai légal de deux mois.

Pour le budget principal, comme pour les budgets annexes, l'information issue des rapports sur les orientations budgétaires⁴⁰ est satisfaisante, à l'instar de la présentation des annexes budgétaires. L'organisme a mis en œuvre le rappel à la réglementation précédemment formulé par la chambre et visant à adresser aux conseillers communautaires les éléments étayant le débat d'orientation budgétaire.

Sur la forme, le rapport sur les orientations budgétaires, sur les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, donne lieu à un débat, dont il est pris acte par une délibération spécifique.

Sur le fond, il doit comporter les informations détaillées à l'article D. 2312-3 du code, introduit en 2016. Il intègre notamment :

- l'évolution prévisionnelle des principaux postes de recettes et dépenses du budget à venir ;*
- la présentation des engagements pluriannuels ;*
- des informations relatives à la structure et la gestion de la dette ;*
- l'impact des orientations envisagées sur l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et d'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.*

Dans les communautés d'agglomération comportant une commune de plus de 10 000 habitants, le rapport doit être enrichi d'informations relatives aux effectifs, temps de travail, dépenses de personnel (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) et à la démarche de gestion prévisionnelle. L'établissement satisfait à ces obligations, pour le budget principal comme pour les budgets annexes.

⁴⁰ Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales applicable à la communauté d'agglomération, conformément aux articles L. 5211-36 et D. 5211-18-1.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

La publication électronique⁴¹ de l'ensemble des documents budgétaires et financiers est assurée via le site internet de l'intercommunalité.

Chaque année, le président présente le rapport d'activité, comme le prévoit l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales. Il est adressé aux communes membres accompagné du compte administratif. Il déroule l'ensemble des actions réalisées dans le cadre des compétences exercées.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération produit les rapports sur la situation en matières de développement durable et d'égalité entre les femmes et les hommes, prévus par les articles L. 2311-1-1 et 2 et D. 2311-16 du code précité.

3.2 Qualité des prévisions budgétaires

Le taux d'exécution mesure l'écart entre les prévisions et réalisations des recettes et des dépenses réelles constatées aux comptes administratifs.

Les dépenses réelles de fonctionnement, charges rattachées comprises, sont en moyenne réalisées à hauteur de 96 % sur 2017-2019, ce qui témoigne de la qualité globale des prévisions. Avec un taux moyen de réalisation proche de 100 %, les recettes réelles de fonctionnement sont évaluées au plus juste.

En investissement, de 2017 à 2019, les restes à réaliser⁴², constatés au 31 décembre de l'année, sont en moyenne de 2,4 M€ en dépenses, soit 10 % des dépenses réalisées, et de 2 M€ en recettes (principalement fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée), soit 9 % des recettes réalisées. Les recettes réelles d'investissement majorées des restes à réaliser présentent un taux de réalisation moyen de 75 % de 2017 à 2019. Pour les dépenses de même type, ce taux avoisine 80 %.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information financière mise à la disposition des élus et des citoyens est satisfaisante. Elle s'est enrichie sur la période sous revue.

⁴¹ Articles L. 2313-1, 1°, R. 2313-8 et R. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴² Les restes à réaliser en investissement sont définis par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, complété par l'instruction budgétaire et comptable M14. Il s'agit des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, justifiées par un état des dépenses engagées non mandatées établi par l'ordonnateur et contresigné par le comptable public et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

4 FIABILITÉ DES COMPTES

Les comptes des collectivités locales et leurs groupements doivent être réguliers et sincères au sens du code général des collectivités territoriales, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Au cas d'espèce, le contrôle des cessions d'immobilisations, rattachements des charges et produits, garanties d'emprunt, n'a pas révélé d'anomalie par rapport aux prescriptions posées par les instructions budgétaires et comptables M14, M4 et M49, applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

4.1 Le suivi du patrimoine à travers l'inventaire et l'état de l'actif

Le recensement et le suivi des immobilisations constituent un préalable à la gestion patrimoniale. La responsabilité en incombe de manière conjointe à l'ordonnateur, par la tenue de l'état d'inventaire, et au comptable public, par l'établissement de l'état de l'actif tous les deux ans (exercices budgétaires pairs) et la production d'un état de flux d'immobilisations (entrées, sorties et autres modifications patrimoniales) les exercices impairs.

Tableau n° 9 : Écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif

en euros	balance du compte de gestion 2018			état de l'actif 2018			inventaire 2018		écart inventaire/balance	
	actif brut	amortissements	actif net	actif brut	amortissements	actif net	brut	en valeur	en %	
Budget principal	272 841 842	41 625 080	231 216 762	272 102 826	32 460 151	239 642 675	173 134 257	99 707 585	36,5%	
Eau	66 334 315	23 257 159	43 077 156	66 334 315	-	66 334 315	57 773 541	8 560 774	12,9%	
Assainissement	131 553 718	52 668 954	78 884 764	131 553 718	1 131	131 552 587	115 512 065	16 041 652	12,2%	
Lotissement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Circuit	2 041 022	130 324	1 910 698	2 041 022	-	2 041 022	43 484	1 997 537	97,9%	

Source : chambre régionale des comptes à partir du compte de gestion, de l'état de l'actif et de l'inventaire 2018.

L'état d'inventaire à la date du 31 décembre 2018 présente, pour le budget principal, un actif brut de 173,1 M€, soit un écart en volume de 99,7 M€⁴³ avec la balance du compte de gestion 2018, et de 36 % en proportion. Les budgets annexes affichent également des incohérences entre inventaire et état de l'actif, spécialement concernant le circuit automobile.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération indique qu'en complément des opérations de reprises de résultats post-fusion déjà actées, une mise à jour est en cours et sera finalisée en 2021 en vue de la concordance entre les états d'inventaire et d'actif.

⁴³ Valeur brute de 272,8 M€, valeur nette de 231,2 M€.

La communauté d'agglomération gère huit zones d'activités économiques d'intérêt communautaire, seule celle de « la Clef des Champs »⁴⁴, pour la partie relative au circuit automobile de Clastres, fait l'objet d'un budget annexe dédié. Le budget principal supporte les dépenses et encaisse les recettes afférentes aux zones d'activités dont l'équilibre n'est pas clairement identifié.

Compte tenu de sa nature industrielle et commerciale, le budget annexe relatif au circuit automobile devrait ainsi retracer la quote-part des dépenses d'équipement afférentes et prendre en charge leur amortissement, ce qui impacterait le résultat cumulé déficitaire depuis 2017. La consultation de l'inventaire du budget principal fait, en effet, ressortir plus de 2 M€ investis pour le circuit et la zone d'activités économiques « la Clef des Champs », dont une importante remise aux normes du circuit en 2018. Un suivi budgétaire et financier exhaustif est donc à mettre en place en lien avec le comptable public, afin de ne pas faire peser sur le budget principal des charges qui reviendraient à subventionner une activité industrielle et commerciale, ce qui n'est pas possible conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, sauf cas particuliers⁴⁵ qu'il conviendrait de justifier.

Tableau n° 10 : Résultats du budget annexe « circuit automobile »

en euros	2017	2018	2019
exploitation	71 948,22	- 9 480,67	73 668,42
investissement	- 80 476,01	- 78 886,29	- 153 849,96
résultat cumulé	- 8 527,79	- 88 366,96	- 80 181,54

Sourcé : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Par ailleurs, les comptes de gestion 2017 à 2019 totalisent un montant croissant d'immobilisations en cours, aucun transfert aux comptes définitifs n'ayant eu lieu durant ces exercices. Ce constat vaut pour le budget principal (85 M€) comme pour les budgets annexes « assainissement » (20,1 M€) et « eau » (14,7 M€) et peut être à l'origine d'une minoration de la dotation aux amortissements, particulièrement pour ces budgets annexes à caractère industriel et commercial.

La communauté d'agglomération devra se rapprocher du comptable public afin de mettre en cohérence les états d'actif et d'inventaire et s'assurer du transfert régulier des immobilisations mises en service, le cas échéant, en vue de leur amortissement. Le rappel à la réglementation précédemment formulé par la chambre n'a donc pas été mis en œuvre.

⁴⁴ Cette zone comprend diverses activités : circuit automobile avec piste d'accélération et piste d'essais industriels, déchetterie, parc éolien de 4 éoliennes, circuit de moto-cross, des exploitations agricoles, une entreprise de production de végétalisation, une piste d'aéromodélisme, un terrain de paintball.

⁴⁵ L'article L. 2224-2 du même code prévoit que l'assemblée délibérante peut valider une telle prise en charge par le budget principal lorsque les exigences du service public imposent des contraintes particulières de fonctionnement, ou lorsque le fonctionnement dudit service exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, ou enfin lorsqu'après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge se traduirait par une hausse excessive des tarifs.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés
Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Tableau n° 11 : Solde débiteur des comptes 23

en euros	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
budget principal	76 369 733	80 051 803	84 903 337
eau	14 071 863	14 364 393	14 663 165
assainissement	18 939 198	20 064 065	20 135 469

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

La chambre invite donc l'intercommunalité à imputer au budget annexe les dépenses qui en relèvent et à extraire régulièrement du compte 23 les opérations achevées.

Rappel au droit n° 2 : imputer au budget annexe du circuit automobile l'intégralité des dépenses y afférentes dans le respect du principe d'équilibre des activités à caractère industriel ou commercial posé par l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs précisent que certains travaux ont été imputés sur le budget principal au motif qu'ils concernent la zone d'activité économique, plus large que le seul circuit automobile. La communauté d'agglomération s'engage à effectuer une analyse complète de ce budget annexe en 2021, ce qui permettra de lui imputer une partie des dépenses d'investissement réalisées et d'étudier les modes de gestion possibles.

Rappel au droit n° 3 : apurer régulièrement les comptes 23 par virement aux comptes 21 du montant des opérations achevées, selon les prescriptions des instructions budgétaires et comptables M14, M4 et M49.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs précisent qu'un travail d'imputation des dépenses d'investissement a été conduit depuis plusieurs années, ce qui a permis de réduire les inscriptions aux comptes provisoires et s'est traduit par une augmentation significative des amortissements (3,1 M€ en 2017 ; 3,6 M€ en 2018 et 4,6 M€ en 2019). La communauté d'agglomération indique que les transferts réguliers aux comptes définitifs seront dorénavant assurés.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non publié réservé aux destinataires désignés par la chambre

4.2 Les restes à recouvrer

À la date du 31 décembre 2019, les restes à recouvrer totalisent 11,4 M€, tous budgets confondus. Au budget principal, ils s'élèvent à 2,1 M€, dont la plupart (1,8 M€) concernent l'exercice 2019. L'essentiel du risque de non-recouvrement porte sur le budget annexe « eau », lequel comptabilise 8,7 M€ d'impayés, dont 4,8 M€ antérieurs à 2019 et 2,5 M€ correspondant à des titres émis entre 1999 et 2015.

Tableau n° 12 : Restes à recouvrer fin 2019 (en €)

	au 31/12/2019	dont titres de 2019	2019 en %
budget principal	2 075 006	1 807 882	87%
eau	8 736 357	3 941 338	45%
assainissement	514 537	481 008	93%
circuit	28 179	20 671	73%
Total	11 354 079	6 250 898	55%

Source : chambre régionale des comptes à partir du compte de gestion.

Concernant le budget annexe « eau », les services de l'organisme se sont rapprochés du comptable public dans le but d'améliorer les taux de recouvrement et d'apurer sur trois ans près d'1 M€ de restes dont le recouvrement serait compromis. Une première étape a été franchie en 2019, avec une somme de 348 427,95 € admise en non-valeur⁴⁶ pour des produits irrécouvrables correspondant à 7 528 états afférents aux exercices 2000 à 2019.

Un projet de convention est en cours d'élaboration mais n'a pas abouti en raison d'un désaccord sur le taux de recouvrement cible.

4.3 La mise en œuvre du principe de prudence par la constitution de provisions

Le compte de gestion du budget principal 2019 présente un solde de provisions de 2,92 M€.

La communauté d'agglomération assure le suivi des contentieux dans lesquels elle est impliquée. À ce titre, elle avait provisionné 3,62 M€ en 2013 pour un litige avec la société de construction de la base urbaine de loisirs, concernant le paiement du solde du marché ainsi que de travaux supplémentaires et de pénalités de retard. Cette provision a été partiellement reprise en 2016 à hauteur d'1,5 M€, après la condamnation de la communauté d'agglomération en

⁴⁶ Le mandat d'admission en non-valeur fait suite à la décision de l'ordonnateur d'annuler tout ou partie des créances que le comptable public estime irrécouvrables.

première instance, dont la société a interjeté appel, puis cassation. Ce litige est toujours pendant devant les juridictions administratives. Une somme de 2,12 M€ demeure provisionnée pour ce contentieux.

Le solde de 0,8 M€ n'a pu être justifié par la communauté d'agglomération. La chambre rappelle que les provisions doivent être ajustées périodiquement en fonction de l'évolution des risques pour lesquels elles sont constituées, ce que la communauté d'agglomération s'engage à faire dès 2021.

Malgré l'existence d'un montant élevé de recettes non recouvrées, le budget annexe « eau » n'enregistre aucune provision pour risque d'impayés, pourtant indispensable en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

La chambre rappelle la nécessité de constituer des provisions, conformément à la réglementation en vigueur.

Rappel au droit n° 4 : constituer des provisions, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et notamment à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances impayées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs font valoir les démarches engagées avec le comptable public pour établir une convention précisant les modalités de gestion des créances impayées. Ils soulignent que la communauté d'agglomération a admis en non-valeur près de 2,96 M€ entre 2012 et 2019 et qu'un apurement complémentaire d'1 M€ réparti sur trois ans débutera en 2021.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération prévoit de constituer les provisions afférentes aux risques d'irrecouvrabilité des créances impayées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au budget principal, la fiabilité des comptes ne présente pas d'anomalie majeure susceptible d'affecter la situation financière. En revanche, le suivi du patrimoine doit être amélioré, ce que l'ordonnateur s'engage à réaliser en 2021.

Le budget annexe dédié à la gestion de l'eau comporte un niveau élevé de recettes non recouvrées, alors même que le risque afférent n'est pas provisionné, ce qui pèsera budgétairement sur les exercices futurs. La communauté d'agglomération a prévu d'y remédier également en 2021.

Compte tenu de la nature industrielle et commerciale de l'activité du circuit automobile, son équilibre devrait être retracé intégralement au sein du budget annexe dédié. Or, une partie des coûts est prise en charge par le budget principal, notamment les investissements de mise aux normes du circuit, ce qui devra être justifié.

5 SITUATION FINANCIÈRE

5.1 Analyse financière 2017-2019

Le budget est constitué du budget principal (instruction budgétaire et comptable M14), voté par nature, ainsi que de quatre budgets annexes, dont un pour le service d'eau (M49), un pour l'assainissement (M49), un pour le circuit automobile « la Clef des Champs » (M4) et un pour le lotissement de Clastres (M14)⁴⁷. La communauté d'agglomération envisage de clôturer ce dernier, destiné à viabiliser puis à vendre des terrains, à l'issue des dernières cessions programmées au budget primitif 2020.

Les deux principaux budgets annexes « eau » et « assainissement » s'équilibrent, conformément à leur nature industrielle et commerciale. Fin 2018, celui relatif au circuit présente un déficit d'exploitation de moins de 10 000 € ; fin 2019 l'excédent est proche de 74 000 € mais il ne suffit pas à couvrir le besoin de financement de la section d'investissement de l'ordre de 154 000 €.

Le budget 2020 consolidé s'élève à 152,3 M€⁴⁸. La présente analyse porte uniquement sur le budget principal (cf. annexe n° 2), qui représente 69 % de la masse financière. Le budget primitif 2020, complété d'une décision modificative, est donné à titre indicatif et comprend d'ores et déjà certaines mesures induites par la crise sanitaire.

5.1.1 Constitution de l'autofinancement

Sur la période 2017-2019, la situation financière de la communauté d'agglomération est saine. La dernière année, elle dégage de sa gestion courante un excédent de 7,6 M€⁴⁹, avec 55,6 M€ de produits pour 48 M€ de charges.

Sa capacité d'autofinancement (CAF) brute⁵⁰, c'est-à-dire son aptitude à rembourser ses emprunts et à autofinancer ses dépenses d'équipement, diminue de 8,6 M€ en 2017 à 6,1 M€ en 2019. Ce constat est dû, principalement, aux fluctuations du résultat exceptionnel, qui avait enregistré 0,5 M€ de produits en 2017, puis 0,8 M€ en 2018, dans le cadre du contentieux concernant la construction de la base urbaine de loisirs, avant de devenir négatif en 2019 en raison d'une charge exceptionnelle pour titres annulés sur exercices antérieurs de 0,7 M€⁵¹.

La capacité d'autofinancement (CAF) nette⁵² est positive sur l'ensemble de la période, avec 2,3 M€ en moyenne par an et permet de financer les dépenses d'équipement. En 2019, compte tenu d'un emprunt de 15 M€, l'annuité en capital augmente de 0,6 M€, ce qui se traduit par une réduction significative de la CAF nette à 1 M€. Les prévisions 2020 laissent

⁴⁷ Circuit automobile et lotissement depuis la fusion au 1^{er} janvier 2017.

⁴⁸ Poids respectifs des budgets 2020 (primitif et décision modificative n° 1) : « principal » 104,5 M€ ; « eau », 19 M€ ; « assainissement », 28 M€ ; « circuit », 0,7 M€ et « lotissement », 0,1 M€.

⁴⁹ L'épargne de gestion ou excédent brut de fonctionnement s'entend hors opérations financières et exceptionnelles.

⁵⁰ Il s'agit de l'excédent auquel sont ajoutés les résultats financiers (intérêts des emprunts) et exceptionnels.

⁵¹ En application d'un protocole transactionnel avec le département suite à un différend relatif à la facturation de l'occupation des gymnases.

⁵² Après remboursement de l'annuité en capital de la dette.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
*dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés*

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

néanmoins apparaître le risque d'une CAF nette négative. Sous réserve des réalisations anticipées et de l'impact réel de la crise sanitaire sur cet exercice, une amélioration semblerait se dessiner, les chiffres définitifs n'étant pas connus lors de l'adoption de ce rapport définitif.

Tableau n° 13 : Les équilibres de fonctionnement

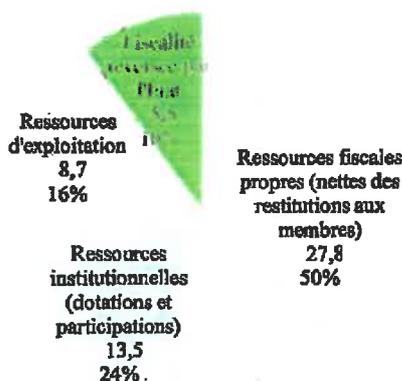
en euros	2017	2018	2019	BP + DM 2020
Produits de gestion	57 034 353	54 197 453	55 565 158	54 480 625
R 002 Résultat 2019 reporté				722 250
Charges de gestion	47 639 540	46 227 874	47 992 421	49 815 406
Excédent brut de fonctionnement	9 394 812	7 969 579	7 572 737	5 367 476
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,5%</i>	<i>14,7%</i>	<i>13,6%</i>	<i>9,9%</i>
+/- Résultat financier	-1 374 840	-773 888	-815 812	-925 987
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	589 805	908 779	-698 374	-61 880
Capacité d'autofinancement brute	8 609 777	8 104 471	6 658 561	4 379 609
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,1%</i>	<i>15,0%</i>	<i>10,9%</i>	<i>8,0%</i>
- Annuité en capital de la dette	6 259 808	4 372 227	6 032 593	5 941 708
Capacité d'autofinancement nette	2 349 969	3 732 244	1 025 968	-1 562 097

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget primitif et de la décision modificative n° 1 pour 2020.

5.1.1.1 Les produits de gestion

Leur structure est composée, pour moitié, de ressources fiscales propres, de près d'un quart de produits institutionnels (dotations et participations), de 16 % de produits d'exploitation et de 10 % de reversements de fiscalité par l'État.

Graphique n° 2 : Structure des produits de gestion 2019 (en ME)



Source : chambre régionale des comptes à partir du compte de gestion.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Tableau n° 14 : Évolution des produits de gestion

en euros	2017	2018	2019	BP 2020 + DM1
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	27 009 758	28 823 847	27 806 108	28 185 359
Fiscalité reversée par l'État	5 894 175	5 954 470	5 544 404	5 702 500
Ressources d'exploitation	10 430 584	7 632 877	8 700 392	8 976 041
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	13 699 835	13 786 459	13 514 253	13 597 725
R 002 Résultat 2019 reporté				722 259
Total des produits de gestion	57 034 353	54 197 453	55 565 158	55 192 984
Proportion de ressources flexibles	66%	64%	66%	64%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget primitif et de la décision modificative n° 1 pour 2020.

La baisse des produits de gestion de 57 M€ en 2017 à 55,6 M€ en 2019, soit - 1,4 M€, doit être nuancée. L'exercice 2017 constitue, en effet, une année de transition au cours de laquelle un niveau élevé de refacturations de personnel mis à disposition, 7,1 M€, est enregistré en ressources d'exploitation, stabilisées à 4,4 M€ ensuite, soit - 2,7 M€. S'y ajoutent, par ailleurs, la revente de déchets recyclables et les participations d'éco-organismes (1,5 M€).

Globalement les ressources fiscales propres nettes⁵³ s'élèvent à 27,8 M€ en 2019. Elles comprennent pour 11,9 M€ nets, les produits des taxes foncières et d'habitation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe sur les surfaces commerciales et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, pour 11,9 M€ la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères et 4 M€ le versement transport. Elles ont évolué en volume de 0,8 M€, principalement grâce à la revalorisation forfaitaire annuelle des bases fiscales elles-mêmes peu dynamiques.

Tableau n° 15 : Évolution des bases et taux de fiscalité

Taxes	Bases en milliers d'euros					Taux en %				
	2017	2018	2019	2020	2019/2017	2017	2018	2019	2020	taux moyens cantonal 2020
coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales	0,40%	1,20%	2,20%	0,90%						
Taxe d'habitation	93 562	94 152	96 281	97 480	2,9%	9,39	9,39	9,39	9,39	9,23%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	85 131	86 616	87 887	89 044	3,2%	2,57	2,57	2,57	2,57	2,10%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1 858	1 890	1 992	1 926	4,0%	3,78	3,78	3,78	3,78	5,26%
Cotisation foncière des entreprises (fiscalité prof. unique ou de zone)	25 868	25 710	25 410	25 410	-1,8%	26,98	26,98	26,98	26,78	26,46%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (lissage du taux sur 12 ans à compter de 2018)	81 160	81 744	82 856	83 980	2,1%	14,36 et 11,85*	14,32	14,28 et 12,78*	14,25 et 13,24*	9,95%

* ex. communauté de communes du canton de Saint-Simon, lissage sur 12 ans à compter de 2018 vers le taux cible de 14,17%.

Source : chambre régionale des comptes à partir des fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux de la direction générale des finances publiques et des états fiscaux.

⁵³ Déduction faite des versements aux communes membres via l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire.

Dans le cadre de la fusion⁵⁴, la communauté d'agglomération a fait réaliser deux audits fiscaux à l'issue desquels elle a opté pour les modalités fiscales suivantes :

• Sur la fiscalité directe :

- Choix de maintenir un taux de taxe d'habitation à 9,39 % et d'instaurer, sur l'ensemble du territoire, les abattements pour charges de famille de 11 % (1^{ère} et 2^{ème} personnes) et 23 % (à partir de la 3^{ème}), la baisse du produit était estimée à 116 000 €. Avant la fusion, le taux de taxe d'habitation de la communauté de communes était de 10,60 % ;

- Lissage sur trois ans du taux de taxe sur le foncier bâti à 2,57 % à compter de 2017, avant la fusion celui de la communauté de communes était d'1,03 %, celui de la communauté d'agglomération de 2,69 % ;

- Lissage sur trois ans du taux de taxe sur le foncier non bâti à 3,78 % à compter de 2017, avant la fusion le taux de la communauté de communes s'établissait à 2,53 %, celui de la communauté d'agglomération à 4,82 % ;

- Lissage sur 12 ans du taux de contribution foncière des entreprises à 26,98 %, avant fusion il était de 21,48 % pour la communauté de communes et de 27,23 % pour la communauté d'agglomération.

• Sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères :

- Lissage sur 12 ans à compter de 2018 vers un taux cible de 14,17 %, avant la fusion le taux de la communauté de communes était de 11,85 %, celui de la communauté d'agglomération de 14,36 %.

Les ressources institutionnelles s'élèvent à 13,5 M€ et comprennent la dotation globale de fonctionnement de 7,9 M€ (- 0,3 M€ depuis 2017), les compensations (4,4 M€), les participations (0,9 M€) et la dotation générale de décentralisation (0,3 M€).

La fiscalité reversée (5,5 M€) est essentiellement composée du fonds national de garantie individuelle des ressources⁵⁵ (5,1 M€) et du solde bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales⁵⁶ (0,5 à 0,8 M€).

⁵⁴ Entre la communauté d'agglomération de Saint-Quentin et la communauté de communes du canton de Saint-Simon au 1^{er} janvier 2017.

⁵⁵ Ce fonds a été instauré dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Il est alimenté par prélèvement sur les collectivités « gagnantes » de la réforme qui financent les pertes des « perdantes ».

⁵⁶ Mécanisme de péréquation horizontale entré en vigueur en 2012. Y contribuent, les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. Bénéficient du fonds, 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique de ressources et de charges, composé de critères applicables à toutes les intercommunalités quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines), dont 60 % reflète le revenu par habitant, 20 % le potentiel financier agrégé et 20 % l'effort fiscal. Ces modalités illustrent le fait qu'un organisme puisse à la fois être contributeur et bénéficiaire.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

5.1.1.2 Les charges de gestion

Les frais de personnel, rémunérations et charges comprises, représentent près de 45 % des charges de gestion, les subventions de fonctionnement et autres charges 39 % et les charges à caractère général 16 %.

Leur volume global a très peu évolué depuis 2017, passant de 47,6 M€ à 48 M€ en 2019. Bien que la communauté d'agglomération n'ait pas contractualisé avec l'État, en raison du niveau de ses dépenses de fonctionnement, cette évolution reste inférieure au plafond national de taux de croissance d'1,2 % par an, fixé par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Graphique n° 3 : Structure des charges de gestion 2019 (en M€)



Source : chambre régionale des comptes à partir du compte de gestion.

Tableau n° 16 : Évolution des charges de gestion

en euros	2017	2018	2019	BP + DM1 2020
Charges à caractère général	8 179 155	7 761 995	7 674 477	8 661 291
Charges de personnel	21 035 989	21 466 163	21 408 630	21 644 910
Subventions de fonctionnement	8 981 269	9 425 182	9 810 243	10 762 507
Autres charges de gestion	8 443 128	7 554 554	8 099 071	8 596 700
Dépenses im prévues				150 000
Total des charges de gestion	47 639 540	46 227 874	47 992 421	49 815 408
Charges d'intérêt et pertes de change	1 374 840	773 868	815 814	925 987
■ Charges courantes	49 014 381	47 001 742	48 808 236	50 741 395
Charges de personnel / charges courantes	42,0%	45,7%	43,9%	42,7%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	2,8%	1,6%	1,7%	1,8%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget primitif et de la décision modificative n° 1 pour 2020.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Les frais de personnel sont maîtrisés. Avec 21,4 M€ en 2019, ils évoluent d'1,8 % par rapport à 2017. Outre l'effet du glissement vieillesse technicité⁵⁷ (GVT) et les facteurs exogènes dont le dispositif « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), la hausse constatée en 2018 correspond à des postes supplémentaires en année pleine dans le cadre de la structuration autour de nouveaux projets, tels que le parc d'Isle devenu membre de l'association française des parcs zoologiques, le circuit de vitesse autos/motos/karting de Clastres homologué par le ministère de l'Intérieur, la modernisation des complexes aquatiques, ainsi que l'amélioration de l'accueil des usagers *via* le dispositif « Agglo j'écoute »⁵⁸ et le service « gestion des abonnés »⁵⁹ (depuis fusionné avec le précédent). L'établissement intercommunal indique que l'essor des services proposés a engendré 28 nouveaux recrutements en main d'œuvre qualifiée, dont 15 sur le parc d'Isle (animateurs, soigneurs animaliers...).

Les subventions versées (9,8 M€) ont augmenté de 0,9 M€ depuis 2017, en raison des révisions prévues aux contrats de concession des services publics des transports et de la base urbaine de loisirs. Pour l'essentiel, la première mobilise 6,5 M€, la seconde 1 M€. Les autres subventions concernent le transport et l'accompagnement de personnes à mobilité réduite (0,7 M€), l'office de tourisme (0,6 M€), la maison de l'emploi (0,5 M€), le contrat de ville et le comité d'œuvres sociales (0,2 M€ chacun).

Les autres charges (9,1 M€) comprennent principalement la contribution au syndicat Valor'Aisne pour le traitement des déchets pour 4,4 M€, au service incendie pour 3,7 M€ et les indemnités d'élus pour 0,5 M€.

Les charges à caractère général (7,7 M€ en 2019) ont diminué de 3,1 % depuis 2017. Elles couvrent l'ensemble des besoins en fluides, achats de matières et fournitures, prestations de services, maintenances, entretiens et réparations. Le volume des remboursements de frais a fortement réduit entre 2017 et 2018 en raison des changements de périmètre de la mutualisation avec la ville-centre de 2,2 M€ à 0,8 M€, notamment les moyens matériels apportés par la commune à la communauté d'agglomération au moment de la fusion en matière de locaux, systèmes d'information, fournitures, entretien réparation de véhicules et bâtiments. Ces dépenses étant reprises en direct, les postes afférents sont en hausse.

5.1.2 Le financement des dépenses d'équipement

Comme indiqué *supra*, la capacité d'autofinancement brute permet de couvrir l'annuité en capital de remboursement de la dette. La CAF nette est donc positive sur toute la période (7,1 M€ cumulés), ce qui permet de financer une partie des dépenses et subventions d'équipement⁶⁰ totalisant 48,2 M€, soit 16,1 M€ par an. Les autres sources de financement sont

⁵⁷ Glissement vieillesse technicité (GVT) : augmentation annuelle de la masse salariale découlant de l'application du statut de la fonction publique (avancements d'échelons, promotions...) ou du vieillissement des agents.

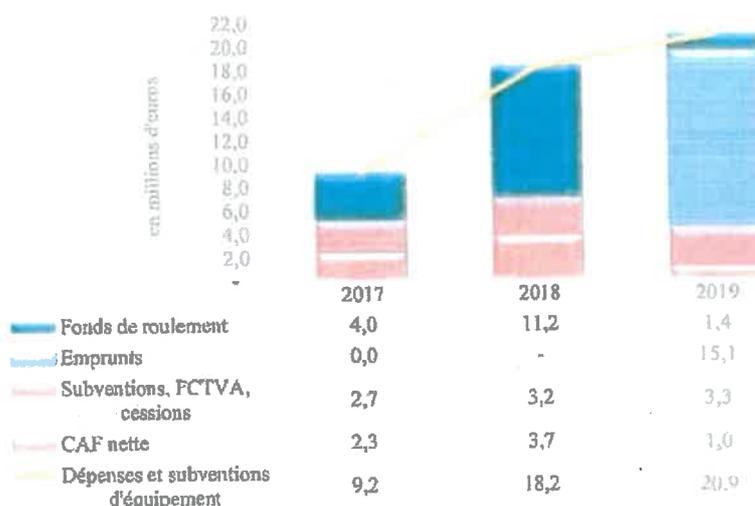
⁵⁸ Permanence téléphonique du lundi au vendredi, de 9h à 17h en continu pour toute question sur les compétences de la communauté d'agglomération ou pour signaler une anomalie ou effectuer une réclamation.

⁵⁹ Ce service téléphonique fonctionne, de 8h30 à 17h30 non-stop, du lundi au vendredi (17h), pour répondre à toute question sur la gestion de l'eau, les services, les abonnements, les résiliations, la relève des compteurs, la facturation des consommations.

⁶⁰ 4,5 M€ de 2017 à 2019.

les subventions et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (8,3 M€), l'emprunt (15,2 M€), 16,6 M€ de mobilisation du fonds de roulement et 1 M€ d'autres recettes, dont des cessions. Les dépenses sont ainsi financées, à parts égales pour trois tiers, par les fonds propres disponibles, par le prélèvement sur le fonds de roulement et par l'emprunt.

Graphique n° 4 : Sources de financement des dépenses et subventions d'équipement versées



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 17 : Détail des ressources

en euros	2017	2018	2019	Cumul 2017-2019	BP+ DM1 2020
Capacité d'autofinancement brute	8 609 777	8 104 491	6 058 551	22 772 818	4 378 608
- Annuité en capital de la dette	6 259 808	4 372 227	6 032 593	15 664 628	5 941 708
Capacité d'autofinancement nette (a)	2 349 969	3 732 264	1 025 958	7 108 190	1 862 007
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	848 864	1 180 665	1 688 813	3 818 382	6 086 890
+ Subventions d'investissement reçues	1 628 833	1 974 686	888 826	4 473 144	8 107 145
+ Produits de cession et autres recettes	78 296	18 100	762 084	858 480	398 000
+ Excédents de fonctionnement capitalisés					1 641 373
Recettes d'investissement hors emprunt (b)	2 655 993	3 173 471	3 320 623	9 149 986	16 231 408
Financement propre disponible (c=a+b)	5 005 961	6 905 734	4 346 480	16 258 176	14 659 311
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 958 894	16 805 170	18 864 653	43 638 717	20 705 273
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 192 834	1 380 282	2 001 789	4 584 905	2 765 224
- Participations et inv. financiers nets	- 48 278	- 45 000	- 57 000	- 150 278	-
+/- Variation autres dettes et cautionnements	378	498	-	875	-
- D 001 résultat reporté 2019					4 399 845
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 4 187 855	- 11 245 215	- 16 482 982	- 31 916 043	- 13 282 031
Nouveaux emprunts de l'année	84 000	-	15 083 147	15 167 147	13 202 031
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 4 023 866	- 11 245 215	- 1 379 815	- 16 648 896	-

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget primitif et de la décision modificative n° 1 pour 2020.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
*dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés*

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

5.1.3 La dette

Fin 2019, le stock de la dette du budget principal ne présente pas de risque de taux. Ainsi, 97 % de l'encours bénéficie d'un classement A1 dans la charte Gissler (3 % en B1). La capacité de désendettement avoisine six années en fin de période, ce qui reste satisfaisant. L'encours croît en 2019 en raison d'un emprunt de 15 M€, puis en 2020 avec la mobilisation de 9 M€ d'emprunts⁶¹. Ce niveau d'emprunt porte la capacité de désendettement à 9,6 années⁶². L'audit financier engagé par la communauté d'agglomération au début de l'année 2021 devra tenir compte de cette éventuelle réduction des marges de manœuvre.

Tableau n° 18 : Évolution de l'endettement

en euros	2017	2018	2019	2019/2017	BP + DM1 2020
Encours de dettes au 1er janvier	32 790 217	28 262 213	24 428 996	-25,5%	34 477 551
- Annuité en capital de la dette	6 269 808	4 372 227	6 032 693	-19,6%	5 941 706
- Var. des autres dettes non financières	378	498	-	-100,0%	-
+ Intégration de dettes (emprunts transférés)	1 638 182	547 607	-	-100,0%	-
+ Nouveaux emprunts	64 000	-	16 093 147	17856,1%	13 202 031
= Encours de dette du budget principal au 31 décembre	28 262 213	24 428 996	34 477 551	22,0%	41 737 876
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 374 640	773 668	816 814	-40,7%	925 987
Taux d'intérêt apparent du budget principal	4,9%	3,2%	2,4%	-51,4%	
Capacité de désendettement en années (dette / capacité d'autofinancement brute)	3,3	3,0	6,7		9,6

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget primitif et de la décision modificative n° 1 pour 2020.

5.2 Impact de la crise sanitaire

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été conduit concomitamment à 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.

La communauté d'agglomération du Saint-Quentinois a procédé, le 18 juin 2020, à un premier chiffrage de l'impact de la crise sanitaire, dans le cadre d'un bilan intermédiaire. Ainsi, outre le différé, au-delà de 2020, de 2,6 M€ de dépenses d'investissement⁶³, les dépenses supplémentaires ainsi que les pertes de recettes seraient globalement compensées par des charges moindres.

⁶¹ La communauté d'agglomération indique avoir mobilisé 9 M€ d'emprunts sur les 13,2 M€ qui avaient été budgétés (tableau n° 5)

⁶² La communauté d'agglomération fait état d'une capacité de désendettement légèrement supérieure au prévisionnel qui était de 9,5 années (tableau n° 5).

⁶³ Aire de grand passage : 1,1 M€ ; construction d'une salle informatique : 0,6 M€ ; réserves foncières : 0,3 M€ ; aréna : 0,12 M€ ; voirie d'intérêt général : 0,2 M€ ; jungle's café : 0,265 M€.

La communauté d'agglomération chiffre cet impact à 1 149 500 € les dépenses supplémentaires générées au 18 juin 2020. Elle escompte un remboursement de l'ordre de 98 400 € de l'État notamment pour l'achat de masques (à hauteur de 6 927 €), et prévoit des refacturations aux communes membres et à l'office de tourisme pour les commandes groupées de masques. Ces données n'intègrent pas les éventuelles demandes d'indemnisation de la part de fournisseurs, prestataires et concessionnaires. La communauté d'agglomération a actualisé le niveau de dépenses supplémentaires à 1 125 975 € au 17 décembre 2020.

Si une circulaire du 24 août 2020 permet d'étaler certaines dépenses sur cinq ans maximum, la nouvelle ordonnatrice indique ne pas envisager de recourir à ce dispositif.

Les pertes de recettes s'élèveraient à 108 400 € et correspondraient aux fermetures de services tarifés (piscine 40 000 €, gymnases 46 000 €), et à l'abandon de loyers (33 640 €). Les pertes fiscales et domaniales seraient neutralisées sur la base du dispositif prévu par la loi de finances rectificative 2020. La communauté d'agglomération précise toutefois que le conseil communautaire a validé, en septembre 2020, le dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises ; pris en charge à 50 % par l'État, un montant de 88 312 € resterait à sa charge. La communauté d'agglomération a actualisé ces pertes de recettes à 168 600 € au 17 décembre 2020.

Au total, environ 1,2 M€ d'économies potentielles en fonctionnement ont été identifiées, dont 0,44 M€ en raison de décalages de remplacements, vacations et formations.

Tableau n° 19 : Impacts de la crise sanitaire au 18 juin 2020 (en €)

Expenditures supplémentaires	1 149 409
spot radio, signalétique, reportage photos, distributions flyers	25 773
masques, gel, visières, hygiaphones, poubelles, lingettes, distributeurs de savon	431 570
licences supplémentaires Apple iÉcoute, solution de vote webex, matériels	75 942
désinfectant et hygiène	22 184
aides directes aux entreprises	350 000
fonds d'aide Covid	180 000
prime exceptionnelle	114 000
Pertes de recettes	108 400
parc animalier	9 500
piscine	40 000
camping car	500
occupation des gymnases	46 000
crèche	4 700
accueil de loisir sans hébergement	1 700
école de musique et danse	6 000
loyers 33 640 €	en attente
Économies de charges	1 201 900
ramassage scolaire	37 000
festival des bistrotts et structures gonflables	18 000
carburant	30 000
annulation d'événements développement économique	143 200
décalage de remplacements, vacataires, formations	440 000
fluides	145 000
transport de déchets et entretien espaces verts	145 000
copieurs, téléphonie	24 000
communication	116 800
entretien gymnases, eau piscines, produits de traitement, gala de danse, séjours ados	102 900

Durant la crise sanitaire, l'organisme a dénombré 130 agents « primo-télétravailleurs » à plein temps. Il a mis en place deux guides pratiques à destination des agents et de l'encadrement, et déployé des outils collaboratifs (agenda électronique, visioconférence, solution de dépôt de document à viser et à signer électroniquement). Le règlement de télétravail a été mis à jour en juin 2020.

L'assistance d'un psychologue du travail a été proposée aux agents, ainsi qu'un dispositif d'écoute et d'accompagnement aux managers.

5.3 Prospective

En dehors de la décision modificative n° 1 relative à l'exercice 2020, la communauté d'agglomération n'est pas en mesure de pouvoir transmettre d'analyse prospective. Elle précise avoir travaillé sur trois scénarii pour 2021-2026 (optimiste, médian et « catastrophique »), lesquels doivent être revus, compte tenu de l'arrivée d'un nouvel exécutif au 10 juillet 2020, afin d'établir les marges en termes d'investissement sur cette période. Les priorités seraient axées sur le développement économique, notamment la réhabilitation de la friche du maréchal Juin, le parc animalier, le circuit automobile, l'équilibre de l'habitat, la création d'une aréna, le développement durable.

Au regard de la tendance à la réduction de la capacité d'autofinancement nette ressortant du budget 2020 (sous réserve des chiffres définitifs), la réalisation d'une prospective financière, sur laquelle la communauté d'agglomération pourra asseoir son futur programme pluriannuel d'investissement, constitue un préalable.

Recommandation n° 2 : définir une stratégie financière sur laquelle asseoir le plan pluriannuel d'investissement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique avoir lancé, fin 2020, une consultation conjointe avec la ville de Saint-Quentin en vue de la réalisation d'un audit financier rétrospectif et prospectif. Cette étude visera à proposer des scénarii en vue d'un plan pluriannuel d'investissement pour la période 2021-2026 tenant compte des objectifs de faisabilité et de capacité de désendettement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de l'établissement intercommunal est saine sur la période 2017-2019. Selon un bilan provisoire l'impact de la crise sanitaire semblerait peu important sur l'exercice 2020.

Disposant de peu de marges de manœuvre sur ses recettes, la communauté d'agglomération a su maîtriser ses charges, notamment de personnel.

Grâce à l'autofinancement, aux subventions et à un endettement compatible avec ses équilibres financiers, elle réalise 48,2 M€ d'investissements de 2017 à 2019. Ce niveau soutenu reflète la stratégie affichée de ne pas sacrifier les dépenses d'investissement face à la raréfaction des ressources.

Une analyse prospective, en cours de réalisation, devrait lui permettre de mettre en évidence les marges de manœuvre disponibles sur le moyen terme.

6 DÉTERMINANTS DE L'INVESTISSEMENT

Cette partie s'inscrit dans une enquête nationale des juridictions financières relative à l'investissement du bloc communal et porte sur la période 2014 à 2019.

6.1 La décision d'investir

Les rapports annuels sur les orientations budgétaires mettent en évidence, depuis 2017, la volonté de ne pas réduire l'investissement local, tout en considérant que le levier fiscal ne peut pas être une réponse face au constat de la baisse des dotations. À cette fin, les orientations privilégient un « travail d'innovation de l'action publique ».

6.1.1 La stratégie patrimoniale

De 2014 à 2019, la communauté d'agglomération a réalisé près de 90 M€ d'investissements, dont 75 % sur son budget principal, 13 % pour le réseau d'assainissement et 12 % pour celui de l'eau potable.

Tableau n° 20 : Évolution des dépenses d'investissement de 2014 à 2019

en euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Proportion
ASSAINISSEMENT-CA DE SAINT-QUENTIN	1 237 452	1 286 480	1 721 570	1 709 669	2 256 604	3 631 506	11 743 360	13%
SERVICE ASSAINISSEMENT (à partir de 2017)								
20 - Immobilisations incorporelles	63 115	78 339	177 668	74 560	69 166	61 804	674 662	
21 - Immobilisations corporelles	363 799	50 942	69 057	1 432 378	1 698 434	3 425 579	6 940 189	
23 - Immobilisations en cours	610 639	1 157 208	1 474 845	202 621	569 203	14 123	4 228 639	
CA DE SAINT-QUENTIN	6 486 366	4 294 005	6 619 006	9 164 666	18 165 452	20 866 442	67 625 961	75%
CA DU SAINT-QUENTINOIS (à partir de 2017)								
20 - Immobilisations incorporelles	1 074 322	782 356	2 386 942	1 629 517	2 667 669	3 675 974	12 187 008	
21 - Immobilisations corporelles	657 660	495 302	1 671 904	3 406 972	12 146 660	12 130 280	30 608 979	
23 - Immobilisations en cours	4 754 384	3 016 348	4 780 162	4 128 169	3 390 693	5 060 208	25 120 004	
EAU-CA DE SAINT-QUENTIN	1 239 663	1 021 632		2 172 471	2 663 244	3 373 711	10 369 712	12%
SERVICE EAU POTABLE (à partir de 2017)								
20 - Immobilisations incorporelles	80 061	37 401		81 140	117 738	159 784	476 124	
21 - Immobilisations corporelles	82 342	111 973		1 420 971	2 435 508	2 690 598	6 951 379	
23 - Immobilisations en cours	1 067 260	872 258		670 361		323 340	2 933 299	
LA CLEF DES CHAMPS CIRC AUTO (à partir de 2017)				12 326	11 601	16 364	40 611	0%
20 - Immobilisations incorporelles					905	1 115	2 020	
21 - Immobilisations corporelles				12 326	10 696	15 250	38 491	
LOTISSEMENT DE CLASTRES (à partir de 2017)								0%
TOTAL	8 963 801	6 602 127	10 640 677	13 069 644	23 017 362	27 788 644	69 970 696	100%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

En 2019, le compte administratif consolidé de la communauté d'agglomération pèse 142 M€, dont 28 M€ de dépenses d'investissement financées par l'emprunt, les ressources propres, notamment les subventions d'investissement et la mobilisation du fonds de roulement.

Ce volume croissant d'investissement répond à la volonté de valoriser le territoire. On note, parmi les principales réalisations, des travaux de développement pour le parc d'Isle et la remise aux normes du pôle mécanique de « la Clef des Champs » dans le cadre du renouvellement de l'homologation du circuit automobile.

L'intensification du rythme des dépenses en fin de période tient en partie au lancement des projets postérieurement à la fusion intervenue au 1^{er} janvier 2017, date à laquelle la communauté d'agglomération a repris en gestion des équipements lourds (circuit, déchetterie, crèche, réseaux d'eau et d'assainissement de 19 communes...).

Elle gère de nombreux biens immobiliers faisant l'objet d'un suivi physique avec un inventaire précis.

Tableau n° 21 : Répartition des biens immobiliers gérés par la communauté d'agglomération

	Pôle	Nombre de biens	Part relative
1	Locaux administratif	4	4,55 %
2	Zones d'activités économiques	12	13,64 %
3	Équilibre social de l'habitat	2	2,27 %
4	Environnement	6	6,82 %
5	Équipement de loisirs et complexes omnisports évolutifs couverts (COSEC)	9	10,23 %
6	Logements	4	4,55 %
7	Réserves foncières non affectées	11	12,50 %
8	Voirie	11	12,50 %
9	Enseignement	7	7,95 %
10	Eau	14	15,91 %
11	Bassin	4	4,55 %
12	Assainissement	1	1,14 %
13	Tourisme	3	3,41 %
	TOTAL	88	100,00 %

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'inventaire physique des biens.

Cet inventaire reflète l'exercice de nombreuses compétences avec une prédominance d'équipements au titre du réseau d'eau, des zones d'activités économiques, de la voirie et la présence de réserves foncières non affectées.

6.1.1.1 Les documents supports de la stratégie patrimoniale

La gestion des biens immobiliers s'inscrit dans une stratégie bien définie d'attractivité du territoire reposant sur :

- un projet d'aménagement et de développement durable adopté par le conseil communautaire le 23 septembre 2019 déterminant les orientations à horizon 2030 dont l'objectif est de tirer parti des dynamiques régionales en affirmant le Saint-Quentinois comme un espace connecté et innovant, mais aussi d'accroître et pérenniser l'attractivité du territoire en valorisant le cadre de vie ;
- un plan local d'urbanisme intercommunal élaboré le 15 novembre 2018 qui vaut programme local de l'habitat établi pour une durée de six ans fixant comme objectif la création de 140 logements par an pendant 3 ans, puis 200 les 3 années suivantes ;
- un protocole d'accord « territoires d'industrie » (2019-2022), regroupant quatre établissements publics de coopération intercommunale, adopté le 23 septembre 2019 et impulsant la relance des dynamiques industrielles dans le cadre des territoires pour laquelle l'État s'engage à hauteur d'1,3 Md€. Cette initiative se veut décentralisée au plus près du terrain et en cohérence avec les schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Pour la communauté d'agglomération, la stratégie du territoire passe par le développement économique en « écosystème », c'est-à-dire en imbriquant le développement du numérique, l'enseignement, l'économie circulaire (territoire démonstrateur REV3), l'accompagnement des industries dans leur transformation ;
- une convention-cadre pluriannuelle de cinq ans « action cœur de ville de Saint-Quentin » approuvée par le conseil communautaire en juin 2019 permettant la mobilisation de moyens provenant de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Agence nationale de l'habitat et d'Action logement. Le projet fait écho aux préoccupations de redynamisation du territoire intercommunal ;
- un contrat de ville signé le 29 juin 2015, pour la période 2015-2020, entre l'État, la région, le département, la commune de Saint-Quentin, la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois et les bailleurs sociaux. Ce cadre unique vise à améliorer le quotidien des quartiers par des interventions contractualisées en faveur du cadre de vie, du développement social, de l'emploi et de l'insertion des personnes éloignées du monde du travail et du développement économique, notamment *via* la zone franche urbaine. Afin de réduire les inégalités territoriales, le soutien aux territoires les plus en difficulté s'appuie également sur le programme de rénovation urbaine, le contrat urbain de cohésion sociale, le plan local pour l'insertion et l'emploi, le programme de réussite éducative, la charte de gestion urbaine de proximité, le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance, etc.

6.1.1.2 Les priorités concrètes

La protection de la biodiversité, des ressources du territoire et la promotion des énergies renouvelables se traduisent par la gestion d'une réserve naturelle nationale, d'un centre de sauvegarde de la faune sauvage et du parc d'Isle. La communauté d'agglomération a, en effet, préservé un capital d'espaces naturels conséquent, alors que la grande majorité du territoire est occupée par l'agriculture.

Au titre du développement durable, elle valorise les démarches vers la transition énergétique notamment *via* les certificats d'économie d'énergie. En lien avec son délégataire de service public de transports, une étude de juillet 2018 a chiffré entre 22,2 M€ et 29,1 M€ le coût de la transition du parc de bus en 100 % électrique d'ici 2029. Une première étape est franchie avec la diversification de l'offre de transports et le déploiement de véhicules hybrides pour le transport à la demande. Un plan climat-air-énergie territorial est en cours d'élaboration.

À l'occasion de travaux sur les équipements, les contraintes du réchauffement climatique sont prises en compte avec la mise en place d'isolation performante et de systèmes de chauffage moins énergivores. De même, ces enjeux sont intégrés à la gouvernance des projets *via* les comités opérationnels (piscine Jean Bouin, parc animalier). Dans le cadre du projet de réhabilitation de la friche du Maréchal Juin, une réunion a été effectuée avec l'agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME)⁶⁴ et la mission « troisième révolution industrielle – TRI » de la région Hauts-de-France, afin de transmettre à l'aménageur en amont du projet, les préconisations en matière d'aménagement durable à travers le référentiel d'urbanisme REV3.

En vue de conserver un équilibre avec les zones rurales, la communauté d'agglomération a créé un fonds de concours à destination des communes de moins de 10 000 habitants pour soutenir des projets de réalisation ou le fonctionnement d'un équipement municipal dans des domaines prédéfinis. Dérogatoire au principe de spécialité et d'exclusivité qui régissent l'intercommunalité à fiscalité propre unique, ce type de versement est autorisé, sous conditions⁶⁵, par l'article L. 5216-5 VI du code général des collectivités territoriales. Ces fonds de concours, sur appel à projet, sont accordés sur proposition d'un comité *ad hoc*. Le montant 2017 de 171 000 € a été consacré à 22 projets, le volume ayant été porté à 364 329 € en 2018 et 2019 pour, respectivement, 42 et 58 opérations. Un fonds exceptionnel a par ailleurs été octroyé à la commune de Gauchy en 2019 pour 545 160 €, afin de contribuer à la viabilisation préalable à la construction de 298 logements (eaux usées, potables et pluviales, assainissement et déchets).

⁶⁴ Devenue, en 2020, agence de la transition écologique.

⁶⁵ Financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, ne pas excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

6.1.2 La gestion du patrimoine

Neuf biens ont été transférés, ou repris en gestion, lors de la fusion en 2017. Certains équipements ont nécessité d'importants travaux de mise aux normes et la création de nouveaux espaces, comme les *paddocks*, le garage et l'infirmerie du circuit automobile, dans l'objectif d'en optimiser la gestion et de disposer de l'homologation de l'État. Avant fusion, la communauté d'agglomération avait repris en gestion deux piscines en 2014 et le parc d'Isle en 2016.

Pour optimiser la gestion de son patrimoine, elle entretient une culture de mutualisation de services avec la ville-centre, le centre technique d'agglomération étant par exemple mutualisé. Elle a également procédé au regroupement de ses services (hors techniques et informatiques) sur un site unique acquis pour 5,4 M€.

Depuis 2017, quatre compétences ont particulièrement mobilisé les dépenses d'investissement⁶⁶ :

- le parc d'Isle (13,8 M€) situé en cœur de ville à Saint-Quentin, avec les travaux d'aménagement du parc animalier dans l'objectif de contribuer à la biodiversité locale, mais aussi à la protection d'espèces et à la sensibilisation des habitants à la protection de l'environnement ;
- la rénovation et extension de la piscine Jean Bouin' (11,9 M€), dont 21 % des recettes provenant de subventions), a démarré en 2019 et sa réouverture est prévue en début d'année 2021 ;
- la zone d'activités économiques « la Clef des Champs » (5,9 M€), d'une superficie de 510 040 m² comprenant un pôle mécanique (circuit de Clastres pour autos, motos, karting, poids lourds dont essais industriels, de recherche et de développement), des entreprises, des activités agricoles et éoliennes, une déchetterie, et accueillant des manifestations sportives et événementielles ;
- le pôle « eau » (11,2 M€) et « assainissement » (12,8 M€), dont la compétence est assumée en régie directe pour certaines tâches (pompage et acheminement), la suite de la chaîne étant assurée par des prestataires extérieurs (achat d'eau, traitement et épuration des eaux usées). De nombreux investissements ont ainsi été réalisés sur les ouvrages et réservoirs d'eau et la station d'épuration de Gauchy pour mise en conformité Iso 14001.

Divers équipements ont, par ailleurs, fait l'objet de travaux comme la garderie et l'accueil de loisirs sans hébergement communautaire de 252 enfants, ou encore la mise en œuvre de l'agenda d'accessibilité programmée adopté en 2015⁶⁷ (Adap). Dans le cadre d'une délégation de compétence de l'État au titre de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), la communauté d'agglomération verse des aides à la pierre à hauteur de 2,4 M€ pour 2018-2020.

⁶⁶ Les montants indiqués sont ceux inscrits au programme pluriannuel d'investissement 2018-2020.

⁶⁷ La commission intercommunale d'accessibilité aux personnes handicapées est sollicitée sur l'ensemble des projets et notamment celui de la piscine Jean Bouin.

L'exercice de certaines compétences externalisées ne donne pas lieu à des investissements propres mais génère des charges de fonctionnement. Pour le traitement des déchets ménagers et assimilés, elle adhère au syndicat mixte départemental Valor'Aisne qui dispose d'installations de tri, transfert et élimination (4,4 M€/an). La gestion de la base urbaine de loisirs est confiée à un délégataire de service public (1 M€/an), ainsi que l'exploitation du transport de voyageurs et de personnes à mobilité réduite (7 M€/an). Une partie de l'exploitation des réseaux d'eau potable et d'assainissement est également concédée (2 M€/an).

Lors du lancement ou du renouvellement d'une concession, les différents modes de gestion possibles sont analysés et présentés à la commission consultative des services publics locaux puis au conseil communautaire.

Enfin, des études ont été menées en vue de la préfiguration de deux projets de requalification. D'une part, il s'agit du réaménagement du port de plaisance de Saint-Quentin, de son emprise et des cours d'eau environnants en partenariat avec Voies navigables de France. Au titre du tourisme fluvestre⁶⁸, une collaboration avec la préfecture et le département est engagée depuis juillet 2020 afin d'élaborer un plan d'actions 2020-2024. D'autre part, est envisagée la réhabilitation en éco-quartier de la friche industrielle du Maréchal Juin, site de 2,5 hectares, dont la communauté d'agglomération a acquis l'emprise foncière en 2015. L'objectif est de dynamiser le quartier du Faubourg d'Isle à Saint-Quentin en créant un espace de vie mixte (habitations, commerces, logements étudiants et activités tertiaires). Le budget prévisionnel s'élève à 16 M€. S'inscrivant dans le dispositif « Action cœur de ville », il a été confié, début 2019, à un aménageur.

6.1.3 Le programme pluriannuel d'investissement

L'intercommunalité dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour chaque budget (principal, assainissement, circuit, eau). Initialement conçu en 2015, puis modifié lors de la fusion en 2017, il a été profondément remanié pour la période 2018-2020.

Il bénéficie d'un pilotage spécifique avec une proposition de notes d'arbitrage par les services et donne lieu à des conférences budgétaires (réunissant les élus et les directeurs) et il est débattu en conférence des maires. Ce processus permet de prioriser les besoins.

La mise en œuvre du programme repose sur le travail en « mode projet », systématisé pour les investissements nécessitant une forte approche transversale dans le cadre de fréquents comités opérationnels (87 entre 2017 et 2019). Un point mensuel sur les avancées du PPI est réalisé, avec un suivi des taux de consommation par opération et des demandes de financement sous forme de tableaux de bord.

⁶⁸ Il s'agit de mettre en avant le patrimoine terrestre et fluvial en englobant toutes les activités touristiques et de loisirs se pratiquant sur et le long des fleuves et canaux.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
*dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés*

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Tableau n° 22 : Nombre de comités opérationnels par projet

	2017	2018	2019
Développement du parc d'Isle et aménagement du parc animalier	46		
Aménagement de la zone d'activités économiques « la Clef des Champs »	18		11
Extension et restructuration de la piscine Jean Bonin		4	2
Renouvellement de la délégation de service public de la base urbaine de loisirs		1	5
Total		87	

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'organisme.

Le plan pluriannuel d'investissement se décline en cinq enveloppes, au sein desquelles sont détaillés les différents projets et opérations, leur financement et leur répartition dans le temps :

- patrimoine communautaire ;
- aménagement du territoire, habitat, transport ;
- déchets ;
- intervention économique, développement économique ;
- entretien de voirie, environnement, eaux pluviales.

La prévision de dépenses 2018-2020 s'élève à 69,8 M€ pour le budget principal. Ce plan est utilisé à titre de document de travail et ne fait pas l'objet d'une validation par le conseil communautaire.

Tableau n° 23 : PPI du budget principal 2018-2020

en millions d'euros	Crédits votés (A)	Mandaté (B)	Taux d'exécution (C=B/A)
Autorisations de programme	69,79	37,40	53,59%*
2018	18,63	12,24	65,72%
2019	25,88	20,83	80,48%
2020*	25,29	4,33	17,13%*

* taux d'exécution 2020 au 19 mai 2020.

Source : chambre régionale des comptes à partir du PPI 2018-2020 actualisé le 19 mai 2020.

La communauté d'agglomération tient, par ailleurs, des bilans précis d'activité et de fréquentation, participant à la mesure de performance de ses services et équipements sous forme de tableaux de bord. Le recours aux réseaux sociaux et les statistiques de consultation constituent également un point d'attention pour mesurer la satisfaction des usagers.

6.1.4 Les autorisations de programme et crédits de paiement

Comme le permettent les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales, les dépenses d'investissement⁶⁹ sont gérées en autorisations de programme⁷⁰ (AP) et crédits de paiement⁷¹ (CP).

Depuis 2018, les autorisations de programme correspondent aux cinq enveloppes du PPI. Elles sont votées au moment du budget et actualisées au besoin, par décision modificative. Si l'annexe dédiée figure bien dans les documents budgétaires, il convient de relever que les AP/CP ne donnent pas lieu à une délibération distincte, comme le prévoit pourtant l'article R. 2311-9 précité, ce que l'ordonnateur s'engage à effectuer dès 2021.

Par ce choix, la communauté d'agglomération bénéficie d'une grande souplesse dans la gestion budgétaire et évite la mobilisation anticipée de ressources. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement est ainsi apprécié en tenant compte des seuls crédits de paiement de l'année.

6.1.5 La prise de décision en matière de travaux et d'entretien

La communauté d'agglomération ne possède pas de plan pluriannuel d'entretien. Néanmoins, pour recenser les besoins du patrimoine intercommunal en travaux d'entretien, la direction en charge des équipements dispose de différents outils qui seront complétés en 2021 par un plan pluriannuel de stratégie immobilière mutualisée dans le but de rationaliser l'usage du patrimoine et de générer des économies de fonctionnement.

Les contrats de maintenance passés avec des prestataires sont conçus pour assurer l'entretien et les réparations diverses (ascenseurs, systèmes de sécurité incendie, alarmes anti-intrusion, chauffage, ventilation, eau chaude sanitaire...) et anticiper les investissements (remplacement des chaudières et des centrales d'air à l'hôtel communautaire en 2019, remplacement d'organes vétustes des ascenseurs en 2020).

Des programmes annuels d'investissement en matière de travaux à caractère d'amélioration énergétique, d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, d'entretien courant et sécuritaire (peinture, sol, mise aux normes électriques, couvertures...) sont aussi anticipés en fonction de diagnostics réalisés sur le patrimoine bâti. Leur programmation est proposée, lors de l'élaboration du PPI, puis font l'objet d'une mise à jour annuelle au moment de la préparation budgétaire, en fonction de l'état de vétusté du patrimoine et dans le but de rester dans un cadre préventif et non uniquement curatif. Certains travaux d'entretien sont externalisés (2,7 M€ en 2019), d'autres sont réalisés en régie (0,4 M€). Par exemple la communauté d'agglomération s'assure, en propre, d'organiser et contrôler la maintenance, l'hygiène et la sécurité des gymnases, de planifier leur utilisation, d'anticiper et d'identifier les besoins en renouvellement d'équipement.

⁶⁹ Excepté les dépenses afférentes à la dette, d'une part, aux dépôts et cautionnements, d'autre part.

⁷⁰ Il s'agit de la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Cette limite peut être révisée et demeure valable, sans limitation de durée, jusqu'à son annulation.

⁷¹ Il s'agit de la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

6.2 Le pilotage administratif et technique de l'investissement

6.2.1 Les moyens mobilisables en interne

La communauté d'agglomération comprend des directions fonctionnelles, pleinement associées aux projets d'investissement, ainsi que des directions opérationnelles dont six plus spécialement dédiées à la maîtrise d'ouvrage :

- la direction de l'innovation numérique et du management de l'information est chargée des projets relatifs à la vidéo protection, au réseau informatique, au contrôle d'accès, etc. ;
- la direction de l'aménagement et du développement du territoire s'occupe des projets concernant l'habitat, le tourisme fluvial, l'aménagement du territoire, etc. ;
- la direction de l'urbanisme, de la voirie et des travaux neufs : suivant l'importance du projet, l'ingénierie est interne ou confiée à des organismes privés ;
- la direction des équipements communaux et communautaires dédiée à l'entretien, la création ou l'extension de bâtiments communautaires. Elle est mutualisée avec la ville de Saint-Quentin qui en est l'employeur. À l'instar de la précédente, selon l'ampleur du projet, l'ingénierie est interne ou externalisée ;
- la direction de l'environnement et du cadre de vie est mobilisée sur la création d'espaces verts, l'aménagement de zones, etc. ;
- la direction d'appui et d'ingénierie de projets, créée en 2019, vient en soutien des précédentes pour la mise en place et le suivi des grands projets. Elle est composée d'ingénieurs et de techniciens spécialisés en matière de bâtiments, de voirie et d'infrastructures.

Lors de son entrée en fonction ou du lancement d'un nouveau projet, le directeur pilote est désigné par lettre de mission.

La communauté d'agglomération puise ainsi dans son ingénierie en interne pour mener à bien d'importants projets comme la restructuration du circuit automobile. Le recours aux prestataires extérieurs intervient généralement en second choix. Ainsi, une analyse croisée portant sur le rayonnement du projet de construction d'une aréna sur le territoire et sur la mobilité a, par exemple, été externalisée en 2019.

6.2.2 Le pilotage budgétaire

Pour le suivi financier de ses équipements, la communauté d'agglomération ne dispose pas d'une comptabilité analytique. Elle recourt à la nomenclature fonctionnelle prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14, tout en ayant développé des subdivisions qui permettent d'affiner l'analyse (crèche, gymnase, parc animalier...).

Le développement d'une comptabilité analytique est prévu pour la gestion des déchets. Dans cette optique, la formation à la méthode « Compta Coûts » déployée par l'ADEMB⁷² a été proposée au binôme d'agent technicien et d'agent comptable. Elle permet de classer plus finement les données comptables avant de renseigner la matrice en fonction du niveau de détail attendu. Sa mise en œuvre devrait constituer un outil d'aide à la décision et de pilotage pour mieux communiquer à travers les indicateurs économiques du rapport d'activité, optimiser le service en identifiant les écarts de coût significatifs par rapport aux valeurs de référence et les pistes éventuelles pour leur maîtrise et en réaliser la prospective sur plusieurs années.

Depuis 2017, le pilotage en mode « LOLF »⁷³ de certaines dépenses de fonctionnement (fournitures administratives, remplacements...) vise à responsabiliser les directions avec une enveloppe budgétaire de dépenses, mais également à les inciter à rechercher des recettes nécessaires à l'équilibre du projet. Cette gestion permet un suivi par compétence et elle est présentée lors du rapport sur les orientations budgétaires.

Les dépenses de fonctionnement induites par les investissements sont ainsi étudiées lors du lancement de chaque projet et ensuite suivies dans le cadre du contrôle de gestion exercé par activité ainsi que par bâtiment.

6.2.3 Le déploiement d'outils de recherche de financements extérieurs mis à la disposition des communes membres

Dans l'objectif de diversifier les financements extérieurs ainsi qu'intensifier le suivi des dossiers, la communauté d'agglomération dispose d'un agent dédié à ces fonctions. Le montant global de subventions reçues s'élève à 3,3 M€ pour 23 dossiers acceptés fin 2019. Pour la création du parc animalier du parc d'Isle, au titre de la politique régionale d'aménagement et d'équilibre des territoires (PRADET)⁷⁴, la communauté d'agglomération a par exemple bénéficié d'1,3 M€ de la région Hauts-de-France.

⁷² Devenue, en 2020, comme déjà indiqué, l'agence de la transition écologique.

⁷³ Méthode inspirée de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 qui détermine le cadre juridique du budget de l'État. Elle vise, notamment, à rattacher à chaque politique publique les moyens afférents dans une logique de transparence et de performance.

⁷⁴ La région Hauts-de-France accompagne différents acteurs dans la réalisation de projets avec une enveloppe de 325 M€ pour la période 2016-2021.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Différents outils sont créés à destination des services, communes membres et partenaires potentiels :

- un catalogue du mécénat, actuellement en cours, qui se donne pour objectif l'obtention du soutien financier des particuliers et entreprises au bénéfice de la promotion de la biodiversité et du développement du territoire. Au-delà de la visibilité dont bénéficie ce genre de contribution, l'avantage fiscal procuré n'est pas négligeable, avec une déduction d'impôt de 60 % du montant du don pour les entreprises⁷⁵. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération a bénéficié d'un don en numéraire de 15 000 € dans le cadre de la mise en place de vélos électriques et d'abris, par convention de mécénat conclue avec ENGIE ;
- un catalogue de subventions, qui s'articule davantage comme un guide des procédures à destination des communes membres qui souhaitent être accompagnées dans le cadre de recherche de financements. Cette ingénierie facilement mobilisable est encore peu exploitée et devrait pouvoir être promue plus largement. Dans le cadre des dispositifs départementaux « Aisne Partenariat Voirie » et « Aisne Partenariat Investissement », sept dossiers ont été déposés au titre de 2020, dont quatre pour des communes membres avec l'aide des services de la communauté d'agglomération ;
- un aide-mémoire des subventions mobilisables par les communes membres.

S'agissant des fonds européens, la communauté d'agglomération est engagée dans la mise en œuvre d'un « investissement territorial intégré », visant à contribuer au développement d'une approche urbaine durable et solidaire. Le suivi de ce dossier mobilise un demi équivalent temps plein subventionné. L'enveloppe fléchée sur le territoire, pour concrétiser la stratégie établie lors de la contractualisation, à savoir « plus d'habitants, plus d'étudiants, plus d'emplois », est de 5 063 640 €. Ce dispositif a permis le financement d'une salle de spectacles, d'un centre social, d'une maison de santé.

Dans le cadre de la dotation de soutien à l'investissement local, codifiée à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales, quatre dossiers ont été déposés en 2020. Les demandes portent sur la restructuration, l'inclusion numérique et l'extension de la maison du parc d'Isle, les travaux d'interconnexion entre l'unité de distribution du réservoir de Choquart et le refoulement de la station de Saint-Quentin, la mise aux normes de bâtiments pour l'accueil des personnes à mobilité réduite.

⁷⁵ Article 238 bis du code général des impôts.

6.3 L'évaluation de l'investissement

S'agissant de l'utilité sociale ou économique des équipements, la communauté d'agglomération considère que ses projets sont encore trop récents pour avoir pu mener à bien leur évaluation, au demeurant prévue dans sa démarche projet (cf. *supra* 6.1.3).

Par ailleurs, elle dispose d'indicateurs de suivi des différentes demandes d'usagers, dans le cadre du service téléphonique dédié « Agglo j'écoute ».

Des évaluations ou des enquêtes de satisfaction auprès de ses usagers sont menées ponctuellement. Par exemple, un questionnaire de satisfaction a été réalisé par le délégataire auprès des clients de la base urbaine de loisirs. Une commission d'audit et de contrôle de gestion a été créée afin de contrôler les délégataires de services publics avec une première mission en cours sur celui chargé des transports publics.

Enfin, un audit sur la responsabilité sociétale des organisations (principe de gouvernance, responsabilité environnementale, sociale et économique) est en cours dans le but d'évaluer les différentes activités par l'intermédiaire d'un diagnostic des pratiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie d'investissement de la communauté d'agglomération s'inscrit dans différents documents, bien qu'elle n'ait pas encore formalisé son projet de territoire.

Elle dispose d'un patrimoine important avec des équipements phares qui ont donné lieu à près de 90 M€ d'investissement local de 2014 à 2019. Dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissement détaillé, elle a ainsi conduit la rénovation du parc d'Isle, de la zone d'activité « la Clef des Champs » avec son circuit automobile ou encore, la restructuration de la piscine Jean Bouin.

Pour mener à bien ces opérations, elle a mis en place une véritable démarche projet, de l'évaluation du besoin, en passant par la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. À cet effet, elle s'est dotée d'une expertise en interne qui lui permet de solliciter systématiquement des financements extérieurs, en amont de toute prise de décision.

La rationalisation des coûts permet la prise en compte des contraintes normatives, notamment en termes de sécurité, d'accessibilité et de développement durable, ainsi que la réalisation d'investissements innovants.

7 PRÉVENTION ET GESTION DES DÉCHETS

Cette partie s'inscrit dans le cadre de l'enquête nationale, menée par les juridictions financières, relative à la prévention et à la gestion des déchets ménagers et assimilés. Les tableaux afférents sont produits en annexe n° 4.

Définitions

Déchet ménager : « tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage » (article R. 541-8 du code de l'environnement).

Déchet assimilé : « déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage » (article R. 2224-23 du code général des collectivités territoriales), c'est-à-dire, dont l'origine est artisanale, commerciale ou issue des activités des collectivités publiques, collectés par la même voie que les ordures ménagères, et ayant les mêmes caractéristiques que les déchets ménagers.

La gestion des déchets ménagers et assimilés constitue un service direct à la population qui revêt de forts enjeux environnementaux, sanitaires et économiques. Pour garantir une réponse de proximité aux besoins des administrés, le législateur en a confié la gestion au niveau du bloc communal⁷⁶. La communauté d'agglomération consacre ainsi chaque année 16 %⁷⁷ de son budget de fonctionnement, soit près de 10,5 M€, à la collecte, au tri et au traitement des déchets ménagers et assimilés, ce qui représente 122 € par habitant et 195 € par tonne.

7.1 Le cadre d'exercice de la compétence « prévention et gestion des déchets » à l'échelle intercommunale

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales issu de la loi NOTRe⁷⁸ (article 66) a rendu obligatoire, pour les communautés d'agglomération, l'exercice de la compétence « collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ». Dans le même temps, elle a élevé à l'échelon régional la stratégie de planification, *viz* le plan régional de prévention et de gestion des déchets et le plan d'aménagement et de gestion durable du territoire.

⁷⁶ Pour mémoire, la notion de « bloc communal » désigne l'ensemble constitué par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres.

⁷⁷ Dépenses réelles de fonctionnement 2018 = 61,3 M€.

⁷⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

7.1.1 L'étendue de la compétence : service obligatoire de gestion des déchets ménagers et facultatif pour les déchets assimilés

Les communes ou établissements publics de coopération intercommunale ont l'obligation de collecter et de traiter les déchets des ménages. Pour les déchets dits « assimilés », ils peuvent assurer ce même service. La communauté d'agglomération du Saint-Quentinois dispose historiquement (depuis 1999), à l'instar de la communauté de communes du canton de Saint-Simon, avec laquelle elle a fusionné au 1^{er} janvier 2017, de l'intégralité de cette compétence. Dans la mesure où le traitement était déjà assuré par le syndicat départemental Valor'Aisne pour ces deux établissements, les enjeux de la fusion ont principalement consisté à rationaliser la prévention et la collecte, tout en prenant en compte les disparités d'un territoire, rural, d'une part, et mixte à dominante urbaine, d'autre part. Depuis 2017, elle s'est donc attachée à assurer :

- la « conteneurisation » de la collecte, par la dotation des usagers de l'ancienne communauté de communes en près de 10 000 bacs à ordures ménagères et à tri sélectif ;
- l'homogénéisation de la gestion de la collecte en régie (rationalisation des circuits, actions de formation et sécurité des agents) ;
- la mise aux normes du réseau de quatre déchetteries, dont une provenant de la communauté de communes, et l'harmonisation des filières de collecte ;
- l'intensification de la prévention, notamment par l'action des animateurs du tri et la sensibilisation des publics.

7.1.2 Les objectifs législatifs

L'article L. 541-1 du code de l'environnement décline les principaux objectifs en matière de gestion des déchets, résultant de l'échelon européen⁷⁹ et au plan national, de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Il s'agit, en vertu du principe de précaution, d'assurer une gestion des déchets sans nuisance à la santé humaine et à l'environnement et d'en planifier chaque étape selon les principes de proximité⁸⁰ et d'autosuffisance. Le respect de ces principes doit aboutir à :

- prévenir et réduire la production et la nocivité des déchets, en réduisant, de 2010 à horizon 2020, de 10 %⁸¹ la quantité de déchets ménagers et assimilés produits par habitant ;

⁷⁹ Directive 2008/98 CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets (modifiée par la directive UE n° 2018/851 du 30 mai 2018 devant être transposée au plus tard le 5 juillet 2020) transposée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets et le décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets.

⁸⁰ Principe de proximité : assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production.

⁸¹ 15 % de 2010 à 2030, en application de la loi du 10 février 2020.

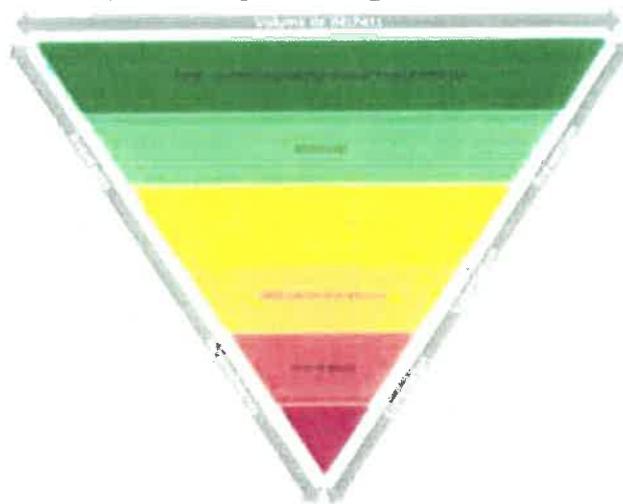
- mettre en œuvre une hiérarchie des modes de traitement des déchets en privilégiant la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, toute autre valorisation⁸², notamment énergétique et enfin l'élimination ;
- réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025 ;
- informer le public, notamment étendre les consignes de tri à l'ensemble de la population à échéance 2022⁸³ et imposer le tri à la source des déchets organiques d'ici 2023 ;
- généraliser progressivement la tarification incitative pour couvrir 15 millions d'habitants en 2020 et 25 millions en 2025.

Ce dispositif a été complété par la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et par la feuille de route « économie circulaire », qui promeuvent la lutte contre le gaspillage alimentaire et la réduction de la quantité de produits manufacturés non recyclables.

La récente loi n° 2020-105 du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire instaure, notamment, l'interdiction du plastique à usage unique d'ici 2040, un objectif de taux de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique pour boisson de 77 % en 2025 puis 90 % en 2029 et leur possible consignation en fonction d'un bilan qui sera établi en 2023, l'harmonisation des logos de tri dès 2021, ainsi que de la couleur de conteneurs fin 2022, la lutte contre le gaspillage alimentaire, l'intensification du réemploi.

L'esprit de ce corpus normatif peut être résumé dans le schéma suivant.

Schéma n° 1 : Pyramide de gestion des déchets



Source : chambre régionale des comptes.

⁸² 55 % en 2020 et 65 % en 2025 du volume des déchets non dangereux non inertes devront être valorisés.

⁸³ À horizon 2022, l'ensemble des emballages plastiques seront collectés au titre des emballages recyclables.

7.1.3 La déclinaison locale des objectifs nationaux

7.1.3.1 Le nouveau plan régional 2020-2031

Le plan régional de prévention et de gestion, approuvé par le conseil régional Hauts-de-France le 12 décembre 2019, porte sur 12 ans avec deux échéances (2025, 2031). Il prend le relai du plan départemental applicable dans l'Aisne de 2012 à 2016.

Il vise à coordonner les actions à l'échelle régionale et comporte, en application des articles L. 541-13 et R. 541-13 à -27 du code de l'environnement :

- un état des lieux à l'échelle du territoire pour l'ensemble des déchets ;
- des objectifs en termes de prévention, recyclage et valorisation ;
- une prospective à 6 et à 12 ans de l'évolution des quantités de déchets produits, et une planification de la prévention de la gestion des déchets ;
- un plan en faveur de l'économie circulaire.

Il s'articule autour de 21 orientations et d'un plan en faveur de l'économie circulaire. Trois axes stratégiques sont définis :

- prévention : réduire les déchets à la source, transformer les modes de consommation, inciter au tri et au recyclage ;
- gestion : collecter, valoriser, éliminer ;
- plan d'actions en faveur de l'économie circulaire autour de la priorisation (non exhaustive) de six filières déchets/ressources/matières : plastiques, terres rares-métaux stratégiques, sédiments, textiles, bio-déchets et matériaux issus du secteur bâtiments-travaux publics.

Sans action correctrice, le diagnostic conclut à une hausse tendancielle de la quantité de déchets à collecter à échéance 2031. Un second scénario prospectif est élaboré pour tenir compte de la mise en œuvre des objectifs légaux de réduction et de valorisation, ainsi que des actions de prévention projetées sur le territoire régional.

Ce plan prévoit, en 2020, de réduire la production de déchets ménagers et assimilés de 74 kg/habitant, soit 10 % par rapport à 2010, et de la stabiliser jusqu'en 2031, de développer les collectes séparées à la source pour maximiser la part valorisée, d'accentuer la prévention des bio déchets.

7.1.3.2 Les engagements de Valor'Aisne

Le 16 mars 2018, le syndicat a signé un contrat triennal d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC 2018-2020) avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, avec les ambitions suivantes :

- réduire la production de déchets ménagers et assimilés de 5 % en 2020 par rapport à 2014 et de 10 % en 2020 par rapport à 2010 ;
- atteindre 42 % de valorisation matière et organique en 2020 et de 50 % en 2025 ;

- engager quatre démarches de mobilisation des acteurs économiques sur les flux bio déchets, bois B, réemploi et méthanisation ;
- engager 70 % des collectivités adhérentes à Valor'Aisne dans la méthode Compta coût⁸⁴ et 35 % dans l'exploitation de leurs matrices des coûts.

7.1.3.3 Le programme local de prévention des déchets

Depuis 2012⁸⁵, la mise en place d'un programme local de prévention, indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre, est obligatoire. Le conseil communautaire du 15 décembre 2014⁸⁶ a adopté un plan quinquennal 2015-2020. Actualisé lors de la fusion, il diagnostique une hausse de plus de 7 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant de 2010 (589 kg) à 2016 (630 kg), ainsi qu'un taux élevé de mise en décharge (63 % en 2010).

Les objectifs y sont fixés en prenant l'exercice de référence 2016 alors que les objectifs légaux sont indexés sur l'année 2010, ce qui n'est pas de nature à en faciliter le suivi. Par exemple, l'objectif 2020 de production de déchets ménagers et assimilés est fixé à - 10 % par rapport à 2016, de 630 kg à 565 kg, soit - 65 kg. Par rapport à 2010 (589 kg), cette évolution serait limitée à - 4 %. Pour son prochain plan, la chambre invite la communauté d'agglomération à se référer à l'exercice 2010.

Dans leur réponse commune aux observations provisoires de la chambre, les deux ordonnateurs successifs indiquent que la gestion des déchets constitue une priorité et qu'une étude d'optimisation est lancée. Ils soulignent que les différentes actions menées ont permis de majorer la collecte sélective de 19 % et en déchetteries de 15 %, de mieux sensibiliser les usagers aux gestes du tri et que la part d'enfouissement des déchets est passée de 63 % à 44 % entre 2010 et 2019.

Un plan d'actions s'organise en trois axes : réduire la production de déchets ménagers, devenir éco-citoyen, développer l'éco-exemplarité. La communauté d'agglomération précise que 22 des 25 actions de prévention ont été mises en œuvre au moyen, notamment, du développement du compostage individuel et collectif, de la création d'un réseau pour éviter le gaspillage alimentaire (REGAL), de la promotion du stop pub, du réemploi et de la réutilisation (bois, encombrants, textiles). Elle estime que ses actions sont d'ores et déjà cohérentes avec le plan régional.

Cependant, les bilans annuels prévus par le code de l'environnement ne sont pas réalisés, la communauté d'agglomération se contentant, en effet, de renvoyer vers les rapports annuels sur le coût et la qualité du service public d'élimination des déchets et en matière de développement durable. Elle constate une récente hausse de la part valorisée (50 % en 2019) à la faveur d'une réduction de celle enfouie, se rapprochant ainsi de l'objectif de 55 % en 2020. Néanmoins, selon le bilan global réalisé le 17 avril 2020, l'évolution du ratio mesurant la

⁸⁴ La communauté d'agglomération du Saint-Quentinois s'est engagée dans cette démarche à compter de 2020.

⁸⁵ Cf. article L. 541-15-1 du code de l'environnement.

⁸⁶ La communauté de communes du canton de Saint-Simon avait réalisé la même démarche par délibération du 16 décembre 2014 pour un programme local de prévention 2015-2020.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

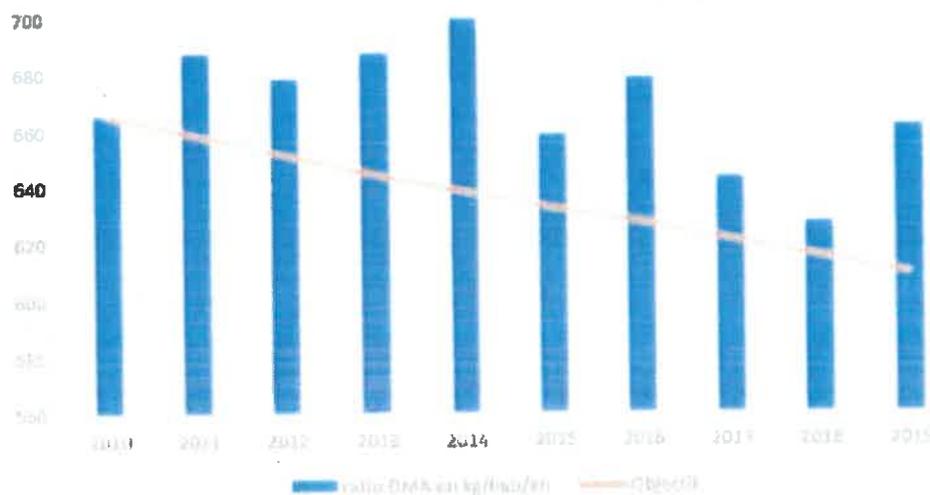
quantité de déchets ménagers et assimilés par habitant, à tendance haussière, demeure à contre-courant de l'objectif légal de diminution de 10 %, de 2010 à 2020. Ledit objectif, actualisé à - 15 % de 2010 à 2030 par la loi du 10 février 2020 suscitée paraît ainsi presque hors d'atteinte.

Graphique n° 5 : La réduction de la part de déchets enfouis depuis 2010 (en %)



Source : communauté d'agglomération.

Graphique n° 6 : La quantité de déchets ménagers et assimilés produite par habitant depuis 2010 (en kilogrammes par habitant)



Source : communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération indique que son prochain plan local de prévention aura pour but d'amplifier le déploiement de l'économie circulaire, à travers une feuille de route cohérente avec la démarche « REV3 »⁸⁷, menée par la région et la chambre de commerce et d'industrie Hauts-de-France, qui l'ont reconnue territoire démonstrateur en 2018.

La chambre lui rappelle la nécessité d'établir les bilans annuels prévus en matière de prévention des déchets par le code de l'environnement.

Rappel au droit n° 5 : produire les bilans annuels des objectifs fixés par le programme local de prévention des déchets, en application de l'article L. 545-15-1 du code de l'environnement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération a transmis un bilan partiel sur les indicateurs de suivi. Elle indique qu'un bilan complet pour la période 2015-2020 sera réalisé au 1^{er} semestre 2021 et qu'il sera soumis à la délibération du conseil communautaire, conformément au décret.

7.2 L'organisation et les modes de gestion du service

Au sein de la direction de l'environnement et du cadre de vie, le pôle dédié aux déchets et au développement durable comprend un effectif de 95 équivalents temps plein en 2019 (5,7 M€), dont 72 pour la régie « collecte » et 12 pour les déchetteries. La gestion des déchets est placée sous la responsabilité d'un élu, président de la commission d'élaboration et de suivi du programme local de prévention⁸⁸. Le conseil de développement étudie régulièrement le sujet des déchets (mise en place du compostage collectif, projet de ressourcerie...).

Plusieurs modes de gestion se combinent en fonction de l'étape concernée. La pré-collecte (gestion des bacs), les actions de prévention et la collecte sont réalisées en régie (sauf pour le verre). Il en va de même pour le gardiennage des déchetteries (haut de quai). La gestion du bas de quai (enlèvement et transport des bennes) est confiée à un prestataire. La compétence « traitement » est transférée par adhésion au syndicat départemental Valor'Aisne qui assure le tri, la valorisation, l'élimination, principalement par enfouissement, des ordures ménagères résiduelles et des refus de tri. Depuis le 1^{er} janvier 2017, ce syndicat a repris le traitement des déchets collectés en déchetteries.

⁸⁷ Qualifiée par la région de « troisième révolution industrielle », cette démarche vise à réunir les acteurs publics et privés du territoire, en leur faisant bénéficier de synergies, autour de l'ambition commune de développer l'économie et l'emploi dans la région, dans une démarche de développement durable et en exploitant les potentialités offertes par les innovations technologiques.

⁸⁸ Par délibération du 16 janvier 2017, le conseil communautaire a créé une commission consultative d'élaboration et de suivi du programme local de prévention qui se réunit deux fois par an.

Les rachats de matières sont réalisés par des prestataires privés, ou par l'intermédiaire de Valor'Aisne, dans le cadre d'un contrat avec l'éco-organisme Citéo assorti d'une garantie de rachat à prix plancher (acier, aluminium, plastiques, papiers, cartons). D'autres éco-organismes agréés par l'État assurent la reprise de certains types de déchets ou prennent part au financement des filières dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs.

Les interactions entre les nombreux intervenants sont synthétisées par le logigramme figurant en annexe n° 3.

7.2.1 De la prévention au déploiement de l'économie circulaire

Le coût direct des actions de prévention conduites par la communauté d'agglomération représente, en 2019, à peine 1 % du budget consacré à la gestion des déchets (cf. tableau 4.12 en annexe n° 4).

Quatre ambassadeurs du tri sont chargés des animations scolaires, de la sensibilisation, ainsi que de l'information des citoyens dans le cadre de la gestion des anomalies de collecte. Ils conduisent des actions spécifiques de prévention à destination de tous les publics, devant faire progresser le réflexe de tri à la source, le volume des tonnages recyclés, et favoriser la réduction des déchets ultimes.

Les mesures emblématiques prises depuis 2015 ont visé à isoler les bio déchets pour réduire les déchets à la source. D'une part, la communauté d'agglomération a assuré le déploiement du compostage en distribuant, de 2015 à 2019, 2 356 composteurs individuels, ainsi que 3 collectifs, ce qui correspondrait à 2 147 tonnes détournées du flux des ordures ménagères résiduelles (cf. tableau 4.5 en annexe n° 4). D'autre part, elle propose des services aux communes membres, comme la mise à disposition de bennes de collecte des déchets verts et d'un broyeur à végétaux.

Elle promeut également le développement de l'économie circulaire en mettant en place le réemploi, ce qui retirerait environ 1 % des volumes collectés en déchetteries. Une collecte valorisante d'encombrants (mobilier, déchets d'équipements électriques et électroniques - D3E) est aussi proposée en porte-à-porte sur rendez-vous. En partenariat avec des acteurs locaux de l'économie sociale et solidaire, elle développe les collectes éco-responsables⁸⁹ (jouets, lunettes, livres, articles de puériculture).

Elle s'est impliquée dans la lutte contre le gaspillage alimentaire en adhérant au réseau REGAL⁹⁰, aux côtés de 45 partenaires. Différentes actions ont été menées concourant à éviter 5,5 tonnes de déchets alimentaires (boîtes anti gaspillage dans les restaurants partenaires, panel de 15 familles zéro gaspi, partenariat avec la grande distribution au profit d'étudiants, mise à disposition de 2 frigos anti gaspi).

⁸⁹ Initiative primée, au titre de l'innovation, lors des trophées éco-actions 2018 de l'association Eco maires.

⁹⁰ Action primée au concours de la Marianne d'or du développement durable.

Les démarches de prévention d'ores et déjà engagées sont en cohérence avec les orientations de la loi sur la transition écologique et la croissance verte de 2015 et la loi du 10 février 2020 suscitée, qui renforcent le passage à une approche circulaire de la gestion des déchets, tournée vers le développement durable.

L'ensemble de ces actions est complété par une démarche volontariste de collaboration avec les communes membres, destinée à prévenir les dépôts sauvages⁹¹. La communauté d'agglomération a, à cet effet, créé une brigade intercommunale de l'environnement en mai 2017, composée de trois gardes champêtres assermentés qui, pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, sont placés sous l'autorité du maire. Ils consacrent une partie de leur activité (10 % en 2019, 16 % en 2018) à la localisation des dépôts sauvages⁹² et des décharges illicites en milieu rural. En 2018, 100 interventions ont eu lieu et 39 procès-verbaux⁹³ ont été dressés à ce titre. Pour la ville de Saint-Quentin, la police municipale a constaté, en 2019, 42 infractions et a procédé à 7 verbalisations.

Enfin, pour tenter de réguler les dépôts sauvages illicites d'amiante, la communauté d'agglomération expérimente, depuis novembre 2020, une collecte gratuite en déchetterie destinée aux particuliers, moyennant le suivi d'un protocole particulier de sécurité. Selon un premier bilan, près de 11 tonnes ont été collectées (155 kg en moyenne par passage) pour un coût moyen de 135 € par usager (sur 73 personnes ayant participé à cette opération).

7.2.2 La collecte

7.2.2.1. Le gisement de déchets

La communauté d'agglomération ne dispose pas d'un décompte précis des quantités de déchets assimilés. L'estimation fournie à la chambre repose sur les seuls tonnages identifiés *via* le paiement de la redevance spéciale : les déchets assimilés représenteraient ainsi 1,2 % de l'ensemble du gisement géré. Ces données ne semblent toutefois pas représentatives de l'ensemble des déchets assimilés effectivement pris en charge, habituellement évalués par l'ADEME à 20 % du total des déchets ménagers et assimilés⁹⁴. Dans la mesure où ils sont collectés dans les mêmes circuits que les déchets des ménages, la communauté d'agglomération ne dispose pas d'un décompte précis des quantités de déchets assimilés.

⁹¹ Leur ramassage est assuré en régie par la communauté d'agglomération, dans les zones d'activités dont elle a la charge, ce qui représente plus de 65 tonnes en 2019. Pour le reste du territoire, il relève des communes au titre de la propreté urbaine, ainsi en 2019 la ville de Saint-Quentin a, à elle seule, collecté près de 260 tonnes, correspondant à 3 160 dépôts sauvages.

⁹² La réglementation du dépôt sauvage d'ordures constitue un pouvoir de police spéciale, défini par l'article L. 541-3 du code de l'environnement. À ce titre, les maires des communes membres restent compétents pour gérer et faire assurer le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux déchets en matière de lutte contre les dépôts irréguliers (ramassage, traitement et verbalisation).

⁹³ Ces infractions sont répréhensibles en application des articles R. 632-1, R. 644-2 et R. 635-6 et -8 du code pénal et peuvent donner lieu à des contraventions de 150 € à 1 500 € pour les particuliers. Les autres personnes physiques ou morales sont passibles d'amendes jusqu'à 75 000 € et de 2 ans d'emprisonnement, en vertu de l'article L. 541-46 4 du code de l'environnement.

⁹⁴ Source : ADEME - La collecte des déchets par le service public en France, 4 juillet 2019.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

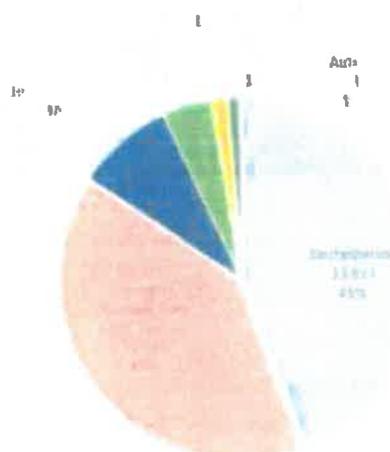
Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Depuis 2015, le volume de déchets ménagers et assimilés collectés a légèrement diminué (- 1,6 %, - 882 tonnes) pour s'établir à 53 768 tonnes en 2019. La communauté d'agglomération explique ce constat par l'intensification de la prévention. Toutefois, rapportées à la population, qui a elle-même décliné de 2,2 %, les quantités sont en légère hausse avec 660 kg/habitant en 2019 contre 656 en 2015 (cf. tableaux 4.2 et 4.3 en annexe n° 4).

Comme mentionné *supra* (7.1.3.3), cette tendance conduit à constater que la communauté d'agglomération n'atteint pas l'objectif national de réduction des quantités par habitant de 10 % de 2010 à 2020, rappelé dans le plan régional adopté fin 2019, ce qui reviendrait à une baisse de 74 kg/habitant.

Les ordonnateurs successifs soulignent, toutefois, que des efforts ont été produits en matière de traitement *via* la valorisation et l'économie circulaire et qu'ils seront poursuivis, limitant ainsi la part enfouie.

Graphique n° 7 : Types de déchets collectés en 2019 (en tonnes)



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté d'agglomération.

Le volume des seules ordures ménagères résiduelles par habitant est, quant à lui, inchangé depuis 2015, avec 269 kg/habitant. Sa quantité globale, 21 924 tonnes en 2019, diminue de 2,2 % dans les mêmes proportions que la population. La communauté d'agglomération indique que le compostage et la lutte contre le gaspillage alimentaire contribuent pourtant à détourner une part de bio déchets des ordures ménagères résiduelles.

On note une évolution des quantités collectées de recyclables de + 5,5 %, ce qui peut être le marqueur d'un plus grand intérêt des usagers pour le tri, avec la mise en place progressive du tri en pied d'immeubles pour près de 2 700 foyers depuis 2014. La qualité du tri s'est légèrement améliorée depuis 2015 avec une baisse de taux de refus (cf. *infra*).

Durant la crise sanitaire due à la Covid-19, la communauté d'agglomération a poursuivi la collecte des ordures ménagères mais celle des recyclables et les accueils en déchetteries ont été interrompus du 19 mars au 19 avril 2020, en raison de l'arrêt des services de traitement de Valor'Aisne. Elle avait conseillé aux usagers de stocker leurs déchets recyclables ou, en cas d'impossibilité, de recourir au bac à ordures ménagères. Un premier bilan de cette période met en évidence le respect de cette recommandation, dans la mesure où il n'a pas été constaté de report des recyclables sur les quantités d'ordures ménagères résiduelles.

7.2.2.2 Les caractéristiques de la collecte (voir tableau 4.4 en annexe n° 4)

La communauté d'agglomération s'étend sur un territoire de près de 300 km² à dominante rurale avec 37 communes, sur 39, de taille moyenne, inférieures à 600 habitants. Sa densité moyenne de population de 280 habitants/km² contraste avec celle de la ville-centre (Saint-Quentin 2 400 habitants/km²), où la présence d'un taux élevé d'habitat vertical constitue un frein aux actions de prévention, et donc un enjeu de collecte.

Selon l'article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales, la fréquence de collecte des ordures ménagères résiduelles est *a minima* hebdomadaire en porte-à-porte dans les zones agglomérées de plus de 2 000 habitants permanents. Il est également possible de collecter par apport volontaire sous réserve d'une qualité de service et d'un niveau de protection de la salubrité et de l'environnement équivalents.

L'attribution et la réparation des bacs (ou sacs) de collecte sont gérées en régie. Leur volume, fixé par le règlement de collecte, est fonction du nombre de personnes au sein du foyer. La communauté d'agglomération est propriétaire du parc de bacs racheté fin 2016 (688 000 €) à la société, qui en assurait jusqu'alors la location et l'entretien (750 000 € HT/an environ). La loi sur l'économie circulaire du 10 février 2020 prévoit une future uniformisation de la couleur des conteneurs, nécessitant le passage du grenat au gris pour les bacs à ordures ménagères résiduelles, que la communauté d'agglomération prendra en compte au gré du renouvellement de ce parc.

La collecte des ordures ménagères est assurée en régie en porte-à-porte, de manière hebdomadaire et bihebdomadaire pour l'hyper-centre de Saint-Quentin et les zones d'habitat vertical dense.

Celle des emballages ménagers recyclables⁹⁵ (hors verre) en porte-à-porte est réalisée en régie une fois par semaine pour Gauchy, Harly et Saint-Quentin et une fois par quinzaine pour les 36 autres communes plus rurales. Des conteneurs d'apport volontaire sont mis à la disposition des habitants pour les emballages recyclables (62 conteneurs multi matériaux dont 19 enterrés), ils sont collectés en régie. La collecte en colonnes enterrées présente l'avantage de réduire l'effectif de l'équipage à un au lieu de trois agents et de gérer avec davantage de souplesse les décalages horaires éventuels de la collecte.

⁹⁵ En bacs jaunes par principe et en sacs jaunes pour Saint-Quentin (sauf habitats collectifs et artisans/commerçants).

Le verre est collecté chaque semaine, exclusivement dans les 222 points d'apport volontaire (dont cinq enterrés), par un prestataire.

Une collecte gratuite est assurée trois fois par semaine en régie pour les cartons des commerçants en centre-ville de Saint-Quentin, ainsi que dans certaines zones d'activités, dans la limite de 5 m³ par passage.

Pour mener à bien les missions de collecte principalement assurées en régie, la communauté d'agglomération dispose d'un parc de 18 bennes à ordures ménagères, 4 camions grue, 2 véhicules de transport et 4 légers.

Chaque équipage est composé de trois agents. Les effectifs sont stables depuis 2017, année d'intégration de ceux de la communauté de communes. La régie « collecte » rencontre des problématiques d'absentéisme, en partie liées à la pénibilité des postes, avec environ sept équivalents temps plein au quotidien, avec un taux évalué à 13,1 % par l'entité contre 9,5 % pour l'ensemble de ses effectifs. Pour prévenir ce phénomène, la communauté d'agglomération favorise les actions de formation à la sécurité et met en œuvre un dispositif passerelle pour accompagner les agents dans le cadre de reclassements. Elle a aussi procédé à la déprécarisation, par « stagiairisation ». Enfin, en plus de la journée de carence, qui peut constituer une incitation financière à la réduction des absences de courte durée, elle a adopté depuis mai 2019 une modulation du régime indemnitaire et mis en place des critères de pénibilité pour majorer les primes. La conjonction de ces mesures et la polyvalence des équipes devraient notamment permettre de réduire le coût des remplacements de l'ordre de 580 000 €/an en 2019, à moins de 200 000 € prévus en 2020.

En réponse aux observations provisoires, les ordonnateurs ont souligné leur vigilance quant aux conditions de travail de leurs agents. La communauté d'agglomération engagera, en 2021, un travail supplémentaire avec le médecin du travail pour réduire encore la pénibilité des postes de collecte.

Depuis le 1^{er} avril 2018, le cycle de travail des personnels de terrain du service déchets ménagers et assimilés (hormis le personnel administratif) correspond à 35 heures hebdomadaires, avec une prise de poste à 5h30 jusqu'à 12h30, du lundi au vendredi.

L'organisme indique avoir mis fin au système « tournée finie, journée finie » depuis septembre 2015, parallèlement à la suppression d'un équipage et au redimensionnement des tournées.

7.2.2.3 L'apport en déchetteries

La communauté d'agglomération compte quatre déchetteries⁹⁶, réparties sur le territoire, ainsi qu'une itinérante. Avec une déchetterie pour 16 000 habitants, elle serait correctement dotée par rapport aux préconisations de l'ADEME⁹⁷ d'une pour 15 000 habitants. La gestion du haut de quai (gardiennage) est assurée en régie, la rotation des bennes et le transport vers les

⁹⁶ Les principaux apports sont 29 % d'encombrants, 28 % de gravats, 24 % de déchets verts.

⁹⁷ La région Hauts-de-France compte 291 déchetteries, soit une pour 20 000 habitants (source : plan régional).

exutoires (bas de quai) par un prestataire privé. Depuis le 1^{er} janvier 2017, Valor'Aisne assurant le traitement de ceux-ci, la communauté d'agglomération est donc liée par les choix du syndicat pour le transport vers les sites de traitement.

Des réunions sont régulièrement organisées entre les services de la communauté d'agglomération et le prestataire et donnent lieu à la rédaction d'un compte rendu détaillé visant, notamment, à veiller au correct remplissage des bennes pour réduire les fréquences de rotation.

Un effort particulier a été conduit, en concertation avec les communes membres, afin que l'ensemble de la population soit desservi. Depuis mai 2018, douze communes⁹⁸ les plus éloignées bénéficient d'un service mobile mensuel, selon un planning annuel. Le coût global de mise en œuvre est estimé à 370 000 €. Près de 2 000 passages ont ainsi été recensés au cours des six premiers mois d'activité, puis 1 500 en 2019.

Par ailleurs, un service de dépôt de bennes (investissement initial de 300 000 €) et broyeur à végétaux (70 000 €) est proposé une fois par mois. Des bennes à végétaux et gravats sont également à la disposition permanente de certaines communes et vidées à la demande.

7.2.3 Le tri et le traitement

Comme déjà indiqué, la communauté d'agglomération a transféré au syndicat mixte départemental Valor'Aisne le traitement des déchets. Quatorze intercommunalités sont adhérentes. Couvrant une population de plus de 531 000 habitants, il assure le traitement et la valorisation des déchets ménagers et assimilés dans leur intégralité, ainsi que l'exploitation, la gestion et la maintenance des installations afférentes.

L'intercommunalité le rémunère à l'habitant pour les dépenses dites « utiles » (tri, transfert, compostage) et en fonction du tonnage pour les déchets résiduels enfouis, maintenant ainsi l'incitation à la prévention. La hausse de contribution en 2017 est liée à la reprise par Valor'Aisne du traitement de tous les flux de déchetteries.

Tableau n° 24 : Tarifs hors taxes appliqués par Valor'Aisne et contribution annuelle

Année	Part à l'habitant	Prix tonne résiduelle traitée	Taxe générale sur les activités polluantes	Contribution
2015	20,92 €	69,13 €	20 €	3 611 281,85 €
2016	20,92 €	69,13 €	20,08 €	3 601 381,16 €
2017	20,55 €	69,13 €	23 €	4 615 496,02 €
2018	19,55 €	70,13 €	24 €	4 362 374,77 €
2019	19,55 €	70,13 €	24 € (enfouissement) + 6 € (valorisation énergétique)	4 361 632,30 €

Source : communauté d'agglomération.

⁹⁸ Flavy-le-Martel, Villers-Saint-Christophe, Dury, Fonsommes, Cugny, Sommette Baucourt, Aubigny-aux-Kaisnes, Ollezy, Fontaine-Notre-Dame, Annois, Essigny-le-Petit et Fieulaine.

Les ordures ménagères résiduelles sont dirigées en installation de stockage pour déchets non dangereux à Flavigny-le-Grand dans l'Aisne ou, depuis avril 2019, en usine d'incinération pour valorisation énergétique, soit à Saint-Saulve, soit à Maubeuge dans le département voisin du Nord.

Les déchets recyclables (emballages ménagers sauf verre) sont triés au sein du centre de tri et quai de transfert de Valor'Aisne à Urvillers dans l'Aisne en 9 flux, puis conditionnés et acheminés vers les filières de recyclage et repreneurs.

Le taux de refus de tri final sur chaîne de tri (cf. tableau 4.6 en annexe n° 4), 17 % en 2019, bien qu'en baisse par rapport à 2015 (19 %), reste élevé comparé à la moyenne nationale de 15 %, même si la communauté d'agglomération considère la qualité de tri supérieure à celle constatée au niveau du département de l'Aisne, avec un taux moyen de refus de 18 %.

En réponse, la communauté d'agglomération indique que ces taux s'amélioreront, avec l'extension des consignes de tri en 2021 à l'ensemble des plastiques, ce qui majorera la part du tri sélectif.

En 2019, la part de valorisation des déchets collectés et traités en porte-à-porte correspondant à la compétence « traitement » de Valor'Aisne (ordures ménagères et recyclables) est de 36 %, contre 9 % en 2015 (cf. tableaux 4.7 et 4.8 en annexe n° 4). La poursuite de cette amélioration constitue un enjeu environnemental, mais aussi financier à l'horizon 2025. Le mode d'élimination privilégié historiquement dans l'Aisne, stockage plutôt qu'incinération, va subir une hausse progressive mais conséquente de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)⁹⁹. De 24 € en 2019, la tonne enfouie atteindra en effet jusqu'à 65 € en 2025.

Le verre, trié et traité par le prestataire privé et repris par Verralia basé à Cuffies près de Soissons, ne transite pas par Valor'Aisne. Une partie des produits de vente (10 %) est reversée au comité de l'Aisne de la ligue nationale contre le cancer, 8 079 € en 2018.

L'extension des consignes de tri en matière plastique, obligatoire en 2022, n'est pas encore en vigueur et constitue un levier de réduction des quantités à stocker ou à incinérer. Le conseil communautaire a délibéré, en mars 2019, en faveur d'une candidature au déploiement de l'extension des consignes de tri au 1^{er} septembre 2020 et simultanément à Valor'Aisne pour l'adaptation du centre de tri, en réponse à un appel à projet lancé en 2018 par l'éco-organisme Citéo pour percevoir ainsi les soutiens financiers mis en place. Le dossier a été retenu par Citéo en juillet 2019. La communauté d'agglomération indique que cette mise en place ne nécessite pas d'investissement direct mais une hausse de la contribution à Valor'Aisne, de la dotation en bacs et sacs jaunes et du budget « communication ».

⁹⁹ Évolution actée par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, modifiant l'article 266 nomies du code des douanes et prévoyant l'évolution de la TGAP, pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage autorisée de déchets non dangereux réalisant une valorisation énergétique de plus de 75 % du biogaz capté : 24 € par tonne en 2019, puis chaque année suivante 25 €, 37 €, 45 €, 52 €, 59 € et 65 € à partir de 2025.

Dans le même temps, Citéo a informé les gestionnaires locaux de réflexions en cours quant à l'évolution des modes de collecte, séparée ou non, des papiers et autres recyclables. Partant de cette information conjuguée aux incertitudes nées de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020, relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, sur la possible mise en place d'une consigne, Valor'Aisne a décidé, en septembre 2019, de différer cette extension en 2022. Celle-ci nécessite, en effet, un investissement, estimé à 4,85 M€, destiné à adapter sa chaîne de tri d'Urvillers (centre ouvert en 2015).

7.3 Les coûts du service

De 2015 à 2019, la communauté d'agglomération n'a pas tenu de comptabilité analytique comme le rend pourtant obligatoire l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales. Elle ne dispose donc pas d'une approche précise des coûts par étape de gestion, par type et par origine de déchet. Cette démarche a été initiée début 2020 par la formation d'agents à la méthode « Compta coûts » proposée par l'ADEME et est envisagée ainsi à court terme.

L'ensemble¹⁰⁰ des coûts est imputé à la rubrique fonctionnelle 812 « collecte et traitement des ordures ménagères » destinée, selon les termes de l'instruction M14, à comprendre les crédits relatifs à la collecte des déchets ménagers en vrac ou après tri préalable, aux systèmes de collecte sélective et aux installations de traitement des déchets urbains.

L'annexe budgétaire dédiée (IV. A7.3.1) à l'état de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères synthétise les recettes et les dépenses afférentes à la compétence « prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés ». Cet état fait apparaître une hausse de l'excédent de fonctionnement dégagé entre 2015¹⁰¹ et 2019¹⁰², lequel demeure significatif après avoir financé les investissements correspondants (cf. annexe n° 5).

7.3.1 Un service excédentaire financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Le coût annuel moyen est de 11,5 M€/an de 2017 à 2019, étant précisé que 90 % portent sur l'exploitation du service, et 10 % au titre des investissements. Net des recettes, ce service présente un excédent résiduel moyen de 2,6 M€.

¹⁰⁰ Sauf la quote-part de frais d'administration générale.

¹⁰¹ La communauté d'agglomération précise que les emprunts inscrits en 2015 et 2016 correspondent à des travaux réalisés à la déchèterie ouest de Saint-Quentin qui ne sont plus comptabilisés à partir de 2017 car aucun contrat d'emprunt n'avait été fléché sur lesdits travaux.

¹⁰² La quote-part de charges, à hauteur du poids de la compétence « déchets » dans le budget de fonctionnement, concerne les salaires du personnel, les frais des locaux, les fournitures et les petits équipements des directions supports (directions générale des services, des finances et de l'achat public, des ressources humaines, de la communication, de l'informatique, de la logistique et des affaires juridiques). Une méthode similaire est appliquée pour les recettes.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Dans le rapport 2018 sur la qualité de ce service public, l'excédent est ainsi justifié comme destiné à permettre : « *non seulement de résorber le déficit d'investissement [...] mais encore de garantir l'incertitude sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). De plus, le transport des déchets qui se complexifie demanderait une contribution plus importante à la collectivité* ».

Le service public de gestion des déchets, assuré par la communauté d'agglomération, repose sur un financement dédié par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères¹⁰³ (cf. tableau 4.11 en annexe n° 4) que les intercommunalités levaient toutes deux avant de fusionner. En 2018, le taux moyen régional est de 8,84 % et de 10,86 % dans le département de l'Aisne. Celui de la communauté d'agglomération est nettement supérieur avec 14,17 % (taux cible 2029 à l'issue de la période d'harmonisation de 12 ans), ce qui explique en partie le niveau d'excédent. En sont exonérés les établissements commerciaux justifiant d'une collecte et élimination parallèle sur production d'une facture, ce qui correspond en 2019 à une trentaine d'entreprises.

En dépit des éléments justifiant, selon la communauté d'agglomération, le niveau dudit excédent, il convient de faire état de la position constante des juridictions administratives qui rappellent que le niveau d'imposition à la taxe ne doit pas être manifestement disproportionné aux coûts supportés non couverts par des recettes non fiscales dédiées à cette compétence. À titre d'illustration, les taux de cette taxe des métropoles de Lille et de Lyon¹⁰⁴ ont fait l'objet de recours pour ce motif. Le budget général ne peut ainsi bénéficier d'un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, les ordonnateurs successifs indiquent que les dépenses liées aux véhicules, fournitures stockées ou encore à l'information aux usagers seraient à déduire de l'excédent. Ils ajoutent que ce dernier sera mécaniquement réduit à l'avenir, compte tenu des charges nouvelles liées à la TGAP, aux acquisitions de bacs et à la sensibilisation aux consignes de tri.

La tarification incitative devait être généralisée progressivement ; or, sur la région Hauts-de-France, au 1^{er} janvier 2017, 3,5 % de la population est couverte (source : plan régional 2019). Elle constitue un enjeu significatif de réduction des déchets ménagers et assimilés. La communauté d'agglomération n'a pas mis en place ce type d'incitation mais indique qu'une étude actuellement en cours abordera ce point et qu'elle a déjà identifié différents freins qui rendent difficiles sa mise en application :

- la diversité des modes de collecte (bacs et conteneurs enterrés) et des intervenants (bailleurs et syndicats de copropriété) due au profil du territoire, mixte avec 38 % d'habitat vertical ;
- les incivilités liées aux dépôts sauvages et au non-respect des consignes de collecte d'une population non sensible au respect de son cadre de vie, notamment en centre-ville ;
- le retour d'expériences d'autres collectivités, dont certaines reviennent à la taxe classique pour des problèmes d'impayés, sources de déséquilibre budgétaire.

¹⁰³ En application des articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁴ Conseil d'État, 25 juin 2018 (n° 414056) ; tribunal administratif de Lyon, 4 décembre 2017 (n° 1506949 et n° 1605089).

En présence d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une redevance spéciale puisse être instituée pour couvrir le service public industriel et commercial¹⁰⁵ lié à la collecte et au traitement des déchets assimilés. Cette redevance spéciale est « *calculée en fonction de l'importance du service rendu, notamment de la quantité des déchets gérés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour la gestion de petites quantités de déchets* ».

La communauté d'agglomération l'a instaurée à sa fusion en janvier 2017, mais elle préexistait depuis 2011. En revanche, seuls cinq organismes en sont redevables compte tenu d'un effet de seuil fixé à 10 m³ par semaine, ce qui représente environ 60 000 €/an¹⁰⁶. Elle indique procéder chaque année au contrôle¹⁰⁷ desdits organismes. Comme mentionné *supra* (point 7.2.21), elle ne dispose que d'une connaissance approximative du gisement de déchets assimilés. L'assiette de la redevance est indexée sur la base des volumes de bacs mis à disposition de l'utilisateur dans le cadre d'une convention. Les redevables potentiels sont identifiés chaque année à partir d'une extraction sur le fichier du parc de bacs, en cas de doute, un contrôle est réalisé sur plusieurs semaines afin de vérifier la présence de bacs sur le site, leur présentation à la collecte et leur utilisation. Chaque nouveau producteur, dont l'activité génère un volume important de déchets, est rencontré sur site pour organiser la collecte, veiller à ce que la dotation soit conforme et adéquate à la production de déchets et déterminer s'il est au-dessus ou au-dessous du seuil de redevabilité.

Enfin en déchetterie, les professionnels sont acceptés, contre paiement au passage¹⁰⁸, pour réduire les risques de dépôts sauvages.

Au regard de ces éléments, les recettes perçues au titre de la compétence « prévention et gestion des déchets » sont à proportionner aux coûts afférents.

7.3.2 Les investissements

Pour l'exercice de cette compétence, la communauté d'agglomération a investi 7 M€ de 2015 à 2019, soit en moyenne 1,4 M€ chaque année. Au regard des modes de gestion retenus (régie et adhésion au syndicat), l'essentiel des investissements porte sur l'acquisition des véhicules de collecte (2,5 M€), les études et travaux de mise aux normes des déchetteries (2,2 M€ dont la nouvelle déchetterie ouest de Saint-Quentin, l'extension de la déchetterie sud et la mise en conformité de celle de Clastres), les dotations en bacs roulants, conteneurs et composteurs (1,7 M€) et la mise en place de colonnes enterrées (0,6 M€).

Sur la même période, elle a reçu des subventions de l'État et du département pour environ 0,3 M€.

¹⁰⁵ L'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales pose le principe d'équilibre des recettes et des dépenses des services publics industriels et commerciaux.

¹⁰⁶ Elle est encaissée au compte 7588 au lieu du compte 70612, comme le prévoit l'instruction M14.

¹⁰⁷ Les contrôles sont réalisés par plusieurs suivis de collecte destinés à vérifier le nombre et la fréquence de présentation des bacs en amont de la facturation. Ils bénéficient aussi de l'accompagnement technique d'une animatrice du tri dédiée pour faire un point de situation individuelle sur l'évolution du service en vue du tri 5 flux et de la gestion des bio déchets.

¹⁰⁸ Depuis le 1^{er} juillet 2020, les cartes de 12 accès sont proposées au tarif de 10 passages.

7.3.3 Le fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 10,5 M€/an de 2015 à 2019. Il s'agit de la contribution au syndicat de traitement Valor'Aisne, des charges de personnel, ainsi que des marchés de fournitures et prestations de services, et une quote-part de frais d'administration générale. Concernant le traitement, la communauté d'agglomération anticipe, dans le cas d'une répercussion de la taxe générale sur les activités polluantes sur sa contribution à Valor'Aisne, une hausse de 0,2 M€ en 2021 et jusqu'à 0,7 M€ en 2025, à tonnages inchangés. Ce surcoût serait toutefois à relativiser à partir de 2021 avec l'application d'un taux réduit¹⁰⁹ de taxe sur la valeur ajoutée sur une partie de ses dépenses (de 10 % à 5,5 %).

Les recettes de fonctionnement, hors taxe d'enlèvement, totalisent 1,7 M€ par an en moyenne. Il s'agit de produits de rachats de matières et de soutiens d'éco-organismes¹¹⁰ destinés à favoriser la collecte et le recyclage des déchets ménagers. Sur ce point, la perte de recettes éventuelles liée à la mise en place de la consigne de tri sur les bouteilles a été évaluée à 230 000 € par an.

7.4 La communication en matière de déchets

7.4.1 Le lien direct avec les usagers

Au regard de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, par dérogation à l'article L. 2224-16 du même code, lorsqu'un groupement de collectivités territoriales est compétent pour collecter les déchets ménagers, les attributions permettant de réglementer cette activité sont transférées à son président. Ce dernier est alors amené à établir un règlement de collecte (horaires de sortie des bacs, consignes de tri, type de contenants...) et à le mettre en application sous la responsabilité des agents des collectivités territoriales habilités et assermentés, donc d'agents municipaux placés sous l'autorité des maires¹¹¹. La communauté d'agglomération a adopté son règlement de collecte le 16 janvier 2017, modifié le 19 mars 2018. Déclinaisons de ce règlement, les guides et calendriers de collecte, consignes de tri et compostage, modalités d'accès aux déchetteries et services offerts en lien avec la gestion des déchets sont à disposition, sous forme électronique, conformément aux articles R. 2224-27 et R. 2224-28 dudit code, sur le site internet de l'organisme¹¹². Il en est de même du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, comme le prévoit l'article D. 2224-5 de ce code.

¹⁰⁹ La loi de finances initiale pour 2019 réduit le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % à partir de 2021 sur les activités de prévention, la collecte séparée, le tri, la valorisation matière des déchets. Elle augmente progressivement jusqu'en 2025 les tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP déchets) pour l'incinération et surtout la mise en décharge.

¹¹⁰ Personnes morales de droit privé, à but non lucratif agréés par l'État, les éco-organismes collectent les contributions de leurs adhérents dans le cadre de la responsabilité élargie de producteurs de déchets. Ils les reversent aux acteurs en charge de la collecte et/ou du traitement des déchets. Pour certaines filières, les éco-organismes assurent, en tout ou partie, les opérations de collecte et traitement.

¹¹¹ Article L. 1312-1 du code de la santé publique.

¹¹² <http://www.agglo-saintquentinois.fr/pratique/les-dechets-989.html>

Au quotidien, les usagers ont accès aux permanences téléphoniques du service « Agglo j'écoute », du lundi au vendredi de 8h30 à 18h30. En 2019, 7 814 appels ont concerné cette compétence, soit 31 % des sollicitations. Cette proportion passe à 49 % sur les 5 premiers mois de l'année 2020 avec 11 823 demandes dont 9 232 concernaient des rendez-vous en déchetterie, compte tenu des modalités d'accès mises en place durant la période de l'état d'urgence sanitaire.

Lors du confinement, la communauté d'agglomération a communiqué auprès de ses usagers. Elle a assuré, en continu, le ramassage des ordures ménagères, y compris le 1^{er} mai 2020. La collecte des recyclables a été suspendue en raison de la fermeture des centres de tri et quais de transfert de Valor' Aisne.

Dans le cadre des actions de prévention, les services sont régulièrement au contact des usagers. Ainsi de 2015 à 2019, la sensibilisation à la prévention et aux gestes de tri en milieu scolaire a visé 2 144 élèves, 2 356 composteurs individuels et bio seaux ont été remis et une enquête de satisfaction est réalisée chaque année, la promotion du tri en pied d'immeuble en porte-à-porte a été assurée auprès de 2 232 logements, des ateliers itinérants ou au siège intercommunal ont enfin bénéficié à près de 4 500 participants.

Des événements plus ponctuels intègrent une dimension relative aux déchets comme la semaine européenne de réduction des déchets, les challenges de l'innovation¹¹³, l'intervention auprès de publics ciblés comme les personnes âgées ou handicapées.

La consultation internet lancée en vue du projet de territoire fait état d'un taux de satisfaction des usagers répondants de 90 % concernant la collecte, le tri et les déchetteries.

7.4.2 L'information sur la performance du service

Plusieurs documents rendent compte au conseil communautaire, chaque année, de l'activité du service et sont mis à la disposition des administrés. Il s'agit du rapport d'activité¹¹⁴, parallèlement auquel est présenté celui spécifique au prix et à la qualité du service¹¹⁵ et du rapport annuel en matière de développement durable, présenté avant le débat sur les orientations budgétaires.

Les rapports annuels d'activité (article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales) et les rapports annuels en matière de développement durable (article L. 2311-1-1) fournissent les principaux indicateurs des objectifs et actions menées en matière de prévention et gestion des déchets.

¹¹³ Bus itinérant durant 3 jours pour échanger avec les usagers en milieu rural, à cette occasion, une soixantaine d'usagers ont manifesté leur intérêt pour la mise en place des points d'apports volontaires et l'organisation d'ateliers et une satisfaction globale concernant l'accès aux déchetteries, les consignes de compostage et de tri.

¹¹⁴ Dans les 9 mois suivant la fin de l'exercice (article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales).

¹¹⁵ La présentation simultanée avec le rapport d'activité est prévue par l'article D. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets, est destiné, notamment, à l'information des usagers. Son contenu est prévu par les articles L. 2224-17-1, D. 2224-1 et l'annexe XIII du code précité.

L'objectif assigné à ce rapport est de rendre compte de l'atteinte des objectifs de prévention et de gestion des déchets fixés au niveau national. Il doit donc permettre de mesurer la performance du service à la fois au regard des quantités d'ordures ménagères résiduelles et sa chronique d'évolution dans le temps. Le rapport devrait présenter les recettes et les dépenses par flux de déchets et par étape technique, d'où l'obligation de tenue d'une comptabilité analytique. Les indicateurs techniques et financiers, fondés sur la comptabilité analytique, devant figurer dans le rapport, sont listés par l'annexe XIII précitée.

Les rapports de la communauté d'agglomération ont une présentation homogène sur la période et la communication reflète bien le service rendu. Toutefois, certains indicateurs permettant de mesurer la performance du service, tant du point de vue des coûts détaillés, qu'au regard des objectifs environnementaux, font défaut, comme les coûts par étape technique et l'indice de réduction des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage avec une base 100 en 2010. L'intercommunalité s'est inscrite dans la démarche compta-coûts proposée par l'ADEME et des agents ont été formés début 2020, ce qui devrait permettre, à court terme, de bénéficier de données précises.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec un effectif de 95 équivalents temps plein, la communauté d'agglomération du Saint-Quentinois assure, en régie, la collecte des déchets ménagers et assimilés, à l'exception du verre, ainsi que la gestion d'un réseau de cinq déchetteries, dont une itinérante. Elle a transféré le traitement au syndicat mixte départemental Valor Aisne. Le gisement collecté en 2019 s'élève à 53 768 tonnes, soit 660 kg/habitant, en légère hausse par rapport à 2015 (656 kg/habitant).

Cette compétence est gérée sur le budget principal de l'intercommunalité, qui y consacre chaque année 10,5 M€ de dépenses de fonctionnement, soit 122 € par habitant en 2018 ou 195 € par tonne. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, recette majoritaire, génère un excédent significatif et récurrent devant conduire l'établissement à adapter ses modes de financement aux coûts du service rendu. La mise en place d'une tarification incitative constituerait un levier de réduction des déchets ménagers et assimilés.

La communauté d'agglomération fournit, depuis 2015, un effort croissant et qualitatif en matière de prévention des déchets et de déploiement de l'économie circulaire, dynamique en cohérence avec l'esprit des lois de 2015 et 2020.

En 2017, dans le cadre de la fusion avec la communauté de communes du canton de Saint-Simon, la communauté d'agglomération a souhaité offrir un service équivalent sur l'ensemble du territoire. Des services complémentaires bénéficient aujourd'hui aux communes rurales comme la mise à disposition d'un broyeur de déchets verts, de bennes, d'une déchetterie mobile. Depuis mai 2017, une brigade intercommunale de l'environnement, de trois gardes champêtres, participe à la démarche générale de prévention et de préservation de l'environnement, dotée le cas échéant d'un rôle répressif en matière de dépôts sauvages ou d'infraction au règlement de collecte.

Les actions prévues au plan local de prévention 2015-2020 ont été largement mises en œuvre. Il apparaît néanmoins regrettable que les objectifs locaux aient été indexés sur une temporalité différente de celle des objectifs nationaux, ainsi rendus difficilement mesurables. Un bilan global réalisé en avril 2020 met en lumière la tendance haussière du ratio de quantité de déchets ménagers et assimilés par habitant, à contre-courant de l'objectif légal de diminution de 10 % de 2010 à 2020 qui, dorénavant actualisé à - 15 % de 2010 à 2030, paraît presque hors d'atteinte.

Ayant transféré le traitement, l'intercommunalité dépend à cet égard des orientations de Valor'Aisne, qui a historiquement privilégié le stockage des déchets ultimes non dangereux. Une récente hausse de la part valorisée (50 % en 2019) est constatée, à la faveur d'une réduction de celle enfouie, se rapprochant de l'objectif légal de 55 % en 2020. Pour autant, l'élimination par enfouissement devient financièrement prohibitive, avec la très forte hausse de la TGAP, de plus de 41 € par tonne, de 2019 à 2025, qui pourrait être répercutée sur ses membres par le syndicat. De surcroît, le plan régional des Hauts-de-France, approuvé fin 2019, limite désormais drastiquement les possibilités d'extension ou de création de ce type d'installations.

L'extension des consignes de tri en matière plastique, obligatoire en 2022, n'est pas mise en œuvre mais présente un enjeu de réduction des déchets ultimes. Elle nécessite une adaptation par Valor'Aisne de ses centres de tri, évaluée à 4,85 M€. En juillet 2019, l'éco-organisme Citéo a retenu la candidature conjointe de la communauté d'agglomération et de Valor'Aisne à cette extension. Ce dernier a cependant souhaité différer la démarche en 2021 en raison de l'incertitude liée à la mise en place d'une consigne sur les bouteilles plastiques et d'éventuelles évolutions des modes de collecte ayant un impact sur le tri.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des rappels à la réglementation du précédent rapport sur les observations définitives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin avant la fusion au 1 ^{er} janvier 2017	75
Annexe n° 2. Situation financière 2017-2019 – budget principal	76
Annexe n° 3. Les acteurs du service de gestion des déchets ménagers et assimilés	77
Annexe n° 4. Données recueillies pour les besoins de l'enquête sur la prévention et la gestion des déchets	78
Annexe n° 5. État de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères	84

Annexe n° 1. Suivi des rappels à la réglementation du précédent rapport sur les observations définitives de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin avant la fusion au 1^{er} janvier 2017

(n° 2016-0190 rendu public le 8 octobre 2016, exercices 2010-2015)

Rappels à la réglementation	
1. Appliquer les dispositions de l'article 9 des statuts du 7 juin 2000 relatives au fonctionnement du bureau de la communauté d'agglomération.	Totalement mis en œuvre
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.	Totalement mis en œuvre
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.	Non mis en œuvre
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.	Totalement mis en œuvre
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.	Totalement mis en œuvre

Annexe n° 2. Situation financière 2017-2019 – budget principal

(en milliers d'euros)		2017	2018	2019	2019/2017	2020*
1	Recettes réelles de fonctionnement	71 945	69 407	71 054	- 1,2 %	69 661
2	dont recettes de la fiscalité locale	24 980	25 470	25 737	3,0 %	25 807
3	dont autres recettes fiscales	11 565	11 653	11 946	3,3 %	11 985
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	8 206	8 033	7 909	- 3,6 %	7 900
5	Dépenses réelles de fonctionnement	63 308	61 284	64 284	1,5 %	65 281
6	dont charges à caractère général	8 179	7 782	7 687	- 6,0 %	8 661
7	dont charges de personnel	21 036	21 466	21 409	1,8 %	21 645
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	7 879	8 212	8 598	9,1 %	9 572
9	dont intérêts de la dette	1 375	774	816	- 40,7 %	926
10	dont reversements et restitutions impôts locaux aux communes membres	13 730	14 015	14 009	2,0 %	13 871
11	Capacité d'autofinancement brute (1)	8 610	8 104	5 945	- 31,0 %	4 380
12	Annuité en capital de la dette	6 260	4 372	5 033	- 19,6 %	5 942
13	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	2 350	3 732	912	- 61,2 %	- 1 562
14	Recettes d'investissement hors emprunt	2 656	3 173	2 720	2,4 %	16 231
15	Financement propre disponible (2) (= 13 + 14)	5 006	6 906	3 633	- 27,4 %	14 669
16	Dépenses d'équipement	7 969	16 805	18 865	136,7 %	20 706
17	Nouveaux emprunts de l'année	84	-	15 083	-	13 202
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	28 252	24 427	34 478	22,0 %	41 738
19	Capacité de désendettement du budget principal en années (dette/capacité d'autofinancement brute) (3)	3,3	3,0	5,8	-	9,5

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

* Budget primitif 2020 et décision modificative n° 1.

Annexe n° 4. Données recueillies pour les besoins de l'enquête sur la prévention et la gestion des déchets

4.1 Objectifs et performances de l'organisme contrôlé en matière de gestion des déchets

Libellé de l'objectif fixé par l'organisme	2015*		2016*		2017		2018		2019	
	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation
Quantité de déchets ménagers résiduels par habitant, en kg par habitant			-10%	281 kg	-10%	278 kg	-10%	270 kg		269 kg
Quantité de déchets ménagers par habitant, en kg par habitant			-10% entre 2016 et 2020	710 kg	-10% entre 2016 et 2020	638 kg	-10% entre 2016 et 2020	626 kg		660 kg
Part des déchets ménagers et assimilés collectés envoyés en installation de stockage, en %		58%		55%		57%		55%		
Taux d'erreurs de tri (refus par le centre de tri), en %		19%		21%		21%		17%		17%

* données consolidées des intercommunalités fusionnées sauf taux de refus de tri 2015 et 2016

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

4.2 Évolution des quantités de déchets collectés, par type de déchets (tonnage global)

(En tonnes)	2015***	2016***	2017	2018	2019	Evolution 2019/2015
Déchets ménagers collectés*						
Recyclables	6 823	6 851	6 917	7 074	7 046	3,3%
Collecte sélective	4 400	4 513	4 572	4 653	4 640	5,5%
dont déchets d'emballages plastiques (hors C32S en 2016)	423	354	413	421	480	13,5%
Verre	2 423	2 338	2 345	2 421	2 406	-0,7%
Déchets ménagers résiduels	22 418	22 317	23 100	22 331	21 924	-2,2%
Déchets issus de la collecte des TLC (Textiles, Linges, Chaussures)	290	270	317	385	376	29,7%
Total des déchets ménagers collectés*	29 531	29 438	30 334	29 790	29 346	-0,6%
Déchets assimilés collectés* estimés						
Recyclables estimés	326	322	250	273	268	-17,8%
dont tonnes issus de la collecte des cartons des commerçants	286	282	210	233	228	-20,3%
dont tonnes collectés estimés des producteurs soumis à la redevance spéciale	40	40	40	40	40	0,0%
Déchets résiduels estimés	395	395	395	404	404	2,3%
Total	721	717	645	677	672	-6,8%
Déchets collectés en déchèterie						
Déchets des ménages et des professionnels	24 248	25 975	21 834	21 459	23 937	-1,3%
Déchets collectés via les prestations de bennes en communes (hors bio déchets)	585	393	416	360	257	-56,1%
Total	24 833	26 368	22 250	21 819	24 194	-2,6%
Quantités totales de déchets ménagers collectés	54 364	55 806	52 584	51 609	53 540	-1,3%
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés**	54 690	56 088	52 794	51 842	53 768	-1,6%

* hors déchets collectés en déchèterie

** hors déchets des professionnels collectés en déchèterie

*** données consolidées des intercommunalités fusionnées

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés
Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

4.3 Évolution des quantités de déchets collectés, par type de déchets, en tonnes par habitant

(En tonnes/habitant)	2015***	2016***	2017	2018	2019	Evolution 2019/2015
Population	83 302	82 946	82 956	82 743	81 489	-2,2%
Déchets ménagers collectés*						
Recyclables	0,082	0,083	0,083	0,085	0,086	5,6%
Collecte sélective	0,053	0,054	0,055	0,056	0,057	7,8%
dont déchets d'emballages plastiques (hors C32S en 2016)	0,005	0,004	0,005	0,005	0,006	16,0%
Verre	0,029	0,028	0,028	0,029	0,030	-1,5%
Déchets ménagers résiduels	0,269	0,269	0,278	0,270	0,269	0,0%
Déchets issus de la collecte des TLC (Textiles, Lingerie, Chaussures)	0,003	0,003	0,004	0,005	0,005	32,5%
Total des déchets ménagers collectés*	0,355	0,355	0,366	0,360	0,360	1,6%
Déchets assimilés collectés*						
Recyclables	0,004	0,004	0,003	0,003	0,003	-16,0%
dont tonnares issus de la collecte des cavités des commerçants	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003	-18,5%
dont tonnares collectés estimés des producteurs soumis à la redevance spéciale	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	2,2%
Déchets résiduels	0,005	0,005	0,005	0,005	0,005	4,6%
Total	0,009	0,009	0,008	0,008	0,008	-4,7%
Déchets collectés en déchèterie						
Déchets des ménages et des professionnels	0,291	0,313	0,263	0,259	0,294	0,9%
Déchets collectés via les prestations de benne en communes (hors bio déchets)	0,007	0,005	0,005	0,004	0,003	-35,1%
Total	0,298	0,318	0,268	0,264	0,297	-0,4%
Quantités totales de déchets ménagers collectés	0,653	0,673	0,634	0,624	0,657	0,7%
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés**	0,656	0,676	0,636	0,627	0,660	0,6%

* hors déchets collectés en déchèterie
 ** hors déchets des professionnels collectés en déchèterie
 *** données consolidées des intercommunalités fusionnées
 Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois

4.4 Organisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés en 2019

Année 2019	Type de déchets collectés (hors déchets collectés en déchèterie)			
	Ordures ménagères résiduelles	Recyclables hors verre	Verre	Total
Données générales sur le territoire couvert par l'organisme				
Type de territoire (typologie SINOE)	Métro à dominante urbaine			
Surface du territoire de collecte (en km ²)	294 km ²			
Population totale desservie par le service (en habitants)	population municipale 81 489			
Nombre d'habitants tenant compte de la population touristique (en habitants)	0			
Densité de population (en habitants par km ²)	277			
Part de l'habitat collectif (en %)	36%			
Part de l'habitat individuel (en %)	65%			
Données sur l'organisation de la collecte				
Fréquence de collecte (en jours par semaine)	hebdomadaire, sauf hyper centre de Saint-Quentin : bihebdomadaire	hebdomadaire pour Saint-Quentin, Hirry et Camilly, quinzennadaire pour le reste du territoire	hebdomadaire et sur demande en cas d'urgence	
Kilométrage annuel parcouru par les véhicules de collecte*	133 374	11 332	35 075	181 781
Benne bio-équariment (OUI/NON)	non	non	non	
Benne à charbonnet latéral (OUI/NON)	non	non	non	
Nombre moyen de cents d'exploitation (chauffeur et ripour) par équipe**	3	3	1	
Mode d'exploitation (régio/marché/mixte)	régio	régio	marché	
Mode de collecte (en % des quantités collectées) :				
Porte à porte bac individuel	35 744	14 239		
Point d'apport volontaire	15 : 9 à Albert et 6 à Neuville	62	225	
Porte à porte bac collectif				

* jusqu'aux unités de traitement ou aux centres de transfert
 ** Ripour(s) et chauffeur
 Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

4.5 Données sur le traitement des bio-déchets des ménages

(En tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Quantité de bio-déchets traités						
Quantité totale de bio-déchets traités par valorisation matière (compostage...)	79	188	433	634	810	2 144
Composteurs individuels distribués	231*	318	711	583	513	2 356
Quantité totale de bio-déchets traités par valorisation matière (compostage...)				2	1	3
Composteurs collectifs implantés				2	1	3
Quantité de bio-déchets traités par valorisation énergétique (biogaz)						
						2 147

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

4.6 Évolution des taux de refus de collecte et d'erreurs de tri

(En % des déchets collectés ou triés)	2015*	2016*	2017	2018	2019
Refus de collecte (par les agents chargés de la collecte)					
Erreur de tri (refus par le centre de tri)	19	21	21	17	17

* données de la communauté d'agglomération avant fusion

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

4.7 Évolution des quantités de déchets traitées, par mode de traitement

(En tonnes)	2015*	2016*	2017	2018	2019
Valorisation énergétique	-	-	-	-	5 736
Valorisation matière	2 193	3 566	3 469	3 641	3 765
dont réemploi	-	-	-	-	-
dont recyclage	2 193	3 566	3 469	3 641	3 765
Valorisation organique	-	-	-	-	-
Stockage et enfouissement	23 143	23 278	23 239	23 141	16 980
Autres (incinération sans valorisation...)	-	-	-	-	-
Total	25 336	26 845	26 708	26 782	26 482

* données des intercommunalités fusionnées

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
*dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés*
Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

4.8 Part relative des différents modes de traitement

Type de traitement	Part des déchets traités					
	(En %)	2015*	2016*	2017	2018	2019
Valorisation énergétique		0%	0%	0%	0%	22%
Valorisation matière		9%	13%	13%	14%	14%
dont réemploi		0%	0%	0%	0%	0%
dont recyclage		9%	13%	13%	14%	14%
Valorisation organique		0%	0%	0%	0%	0%
Stockage et enfouissement		91%	87%	87%	86%	64%
Autres (incinération sans valorisation...)		0%	0%	0%	0%	0%
Total		100%	100%	100%	100%	100%

* données des intercommunalités fusionnées

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

4.9 Coût de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés en 2018

Nota bene : en l'absence de comptabilité analytique, l'organisme a repris l'intégralité des factures de l'année 2018 pour reconstituer ces coûts, la répartition par type de déchets et par étape demeure approximative pour les amortissements et les charges de directions supports.

En euros	Type de déchets ménagers et assimilés (hors déchets collectés en déchèterie)			Déchets ménagers et assimilés collectés en déchèterie	TOTAL
	Ordures ménagères résiduelles	Recyclables hors verre	Verre		
Coût total de la collecte	2 439 940	1 536 712	492 585	1 625 491	6 094 728
Prévention	203	203	203	203	811
Pré collecte	9 721	99 032			108 753
Collecte	138 717	71 460	103 638	837 151	1 150 966
Personnel (agents de la direction des déchets)	1 891 562	974 441		386 933	3 252 937
Administratif (eau, électricité, fournitures de la direction des déchets)	16 395	9 334		17 229	42 958
Communication	6 848	5 748	12 251	7 481	32 328
Amortissement	44 985	44 985	44 985	44 985	179 940
Charges des directions supports	331 509	331 509	331 509	331 509	1 326 035
Dont charges de structure	2 239 466	1 315 284	331 509	735 671	4 621 929
Coût total de la collecte par habitant (€/habitant)	29	19	6	20	74
Tonnage	22 331	4 653	2 421	21 459	50 864
Coût total de la tonne collectée (€/tonne)	109	330	283	76	120
Coût total du traitement	2 469 381	726 709		883 922	4 060 012
Coût total du traitement par habitant (€/habitant)	30	9		10	48
Coût total de la tonne traitée (€/tonne)	111	156		37	79
Coût total de la collecte et du traitement	4 909 321	2 263 421	492 585	2 429 412	10 054 740
Coût total de la collecte et du traitement par habitant (€/habitant)	59	27	6	29	122
Coût total de la tonne collectée et traitée (€/tonne)	220	486	283	113	198

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

4.10 Coût de collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés

Nota bene : en l'absence de comptabilité analytique, l'organisme a repris l'intégralité des factures de l'année 2018 pour reconstituer ces coûts, les données 2015 à 2017 et 2019 ne sont donc pas renseignées.

En euros	2018
Coût total de collecte (tous types de déchets)	6 094 728 €
Coût total par habitant	74 €
Coût total de la tonne collectée	118 €
Coût total de traitement des ordures ménagères résiduelles	2 469 381 €
Coût total de traitement des ordures ménagères résiduelles par habitant	30 €
Coût total de traitement des ordures ménagères résiduelles à la tonne	111 €
Coûts de traitement et de tri des autres déchets (recyclables...)	1 530 631 €
Coût total de la collecte et du traitement (tous déchets) (1)	10 094 740 €
Nombre d'habitants	82 743
Coût total de la collecte et du traitement (par habitant)	122 €
Tonnage	51 842
Coût total de la collecte et du traitement (par tonne)	195 €
Recettes (tous déchets) (2)	1 696 828 €
Vente de produits et prestations	282 038 €
Soutien des éco organismes	1 397 990 €
Aides (subventions de l'État, de l'ADEME, des collectivités...).	16 800 €
Coût aidé de la collecte et du traitement des déchets (3) = (1) - (2)	8 397 912 €
Financement du "coût aidé"	
produit total de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4)	11 578 897 €
produit de la redevance spéciale (5)	63 140 €
part assumée par budget général	-3 244 125 €
taux de couverture des dépenses totales: ((4) + (5)) / (3)	139%

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

4.11 Évolution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

(En euros ou en %)	2015	2016	2017	2018	2019
Bases TEOM ex C32S	5 949 460 €	6 061 156 €	6 141 845 €	6 193 072 €	6 369 839 €
Bases TEOM ex CASQ	73 378 243 €	74 304 491 €	74 832 799 €	75 533 038 €	76 499 322 €
Bases consolidées	79 327 703 €	80 365 647 €	80 974 644 €	81 726 110 €	82 869 161 €
Taux de TEOM ex C32S*	11,85%	11,85%	11,85%	12,31%	12,78%
Taux de TEOM ex CASQ*	14,36%	14,36%	14,36%	14,32%	14,28%
Produit de TEOM ex C32S	705 011 €	718 427 €	727 809 €	762 367 €	814 065 €
Produit de TEOM ex CASQ	10 537 116 €	10 670 125 €	10 745 990 €	10 816 331 €	10 924 103 €
Total produit de TEOM	11 242 127 €	11 388 552 €	11 473 799 €	11 578 698 €	11 738 169 €

* lissage sur 12 ans à compter de 2018, objectif de taux à atteindre en 2029 : 14,17 %.

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SAINT-QUENTINOIS
*dont enquêtes nationales sur l'investissement du bloc communal et
la gestion des déchets ménagers et assimilés*
Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

4.12 Évolution des dépenses liées à la prévention des déchets

<i>(En € ou en %)</i>	2015*	2016*	2017	2018	2019
Budget consacré à la prévention					
<i>dont dépenses prévues dans le programme local de prévention</i>					
<i>Achats composteurs et buseaux</i>	14 958 €	19 780 €	21 778 €	23 936 €	19 729 €
<i>Acquisition broyeur à végétaux</i>					27 600 €
sous-total	14 958 €	19 780 €	21 778 €	23 936 €	47 329 €
<i>dont dépenses hors programme local de prévention</i>					
<i>Réseau pour Éviter le Gaspillage Alimentaire*</i>				46 006 €	39 559 €
<i>Achat gobelets réutilisables</i>	1 594 €				
TOTAL	16 552 €	19 780 €	21 778 €	69 942 €	86 888 €
Part dans les dépenses totales de prévention et de gestion des déchets	0,2%	0,2%	0,2%	0,7%	non comm.

* si possible, consolider les données des intercommunalités fusionnées

Source : communauté d'agglomération du Saint-Quentinois.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

Annexe n° 5. État de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

En euros	CA 2015*	CA 2016*	CA 2017	CA 2018	CA 2019	9P 2020
Fonctionnement	1 432 209	889 117	2 932 692	3 244 125	3 564 509	-
Produits	11 629 976	11 712 259	13 794 569	13 338 965	14 197 377	13 432 497
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	10 545 075	10 670 125	11 500 076	11 578 897	11 768 552	11 900 000
Participations	5 083	-	-	16 800	-	-
Prestations de services	81 587	72 116	67 366	-	99 229	68 000
Remboursements sur rémunérations	3 916	727	2 346	725	-	500
Produits d'éco organismes et ventes de matériaux	993 624	955 335	1 563 699	1 397 990	1 842 715	1 050 000
Produits exceptionnels	90	13 956	25 342	44	3 111	-
Recettes administration générale	-	-	635 737	344 408	465 769	413 997
Charges	10 197 167	10 823 142	10 841 857	10 094 740	10 572 868	13 432 497
Charges à caractère général	3 318 347	2 375 444	1 243 351	1 324 678	1 142 749	1 379 144
Charges de personnel	1 965 615	2 493 380	3 156 488	3 252 937	3 224 057	3 219 800
Contributions	3 345 372	3 329 734	4 622 627	4 011 151	4 371 815	4 408 500
Intérêts d'emprunts	238 143	169 419	-	-	-	-
Charges exceptionnelles	181	-	25 000	-	126 153	-
Amortissements	242 750	245 600	179 940	179 940	382 617	179 940
Quote-part administration générale	1 086 760	2 209 565	1 614 460	1 326 035	1 325 477	1 684 224
Dépenses imprévues	-	-	-	-	-	689 050
Virement	-	-	-	-	-	1 871 839
Investissement	1 952 172	1 234 154	1 147 316	897 021	-	-
Recettes	480 335	420 760	753 136	430 199	-	2 123 864
Subventions	11 784	-	323 796	104 659	-	-
ACTVA	225 800	175 160	249 400	145 600	-	259 700
Amortissements	242 750	245 600	179 940	179 940	-	179 940
Virement	-	-	-	-	-	1 684 224
Dépenses	1 892 506	1 654 914	1 900 452	1 127 220	-	2 123 864
Emprunts	111 255	587 128	-	-	-	-
Immobilisations	1 721 251	1 067 786	1 900 452	1 127 220	-	1 978 000
Dépenses imprévues	-	-	-	-	-	145 864
Fonctionnement + Investissement	80 037	345 038	1 805 377	2 547 104	3 564 509	-
Fonctionnement + Investissement hors annuité de dette (intérêts et capital) pour 2015 et 2016	429 435	411 909	1 805 377	2 547 104	3 564 509	-

* Les données 2015 et 2016 sont celles de la seule communauté d'agglomération de Saint-Quentin avant sa fusion avec la communauté de communes du canton de Saint-Simon.

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et du budget primitif 2020.

CA ?
 => TOEM.
 Révisé en se basant sur 2020 < 2021



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

Adresse mél : hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>