

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2018

Épreuve écrite de valorisation de l'expérience professionnelle consistant en la résolution d'un cas exposé dans un dossier et portant sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale ou un établissement public local

ÉPREUVE N° 8

Durée : 4 h

Coefficient : 5

SUJET : L'éventuelle prise de compétence par un EPCI de l'exploitation et la construction de piscines.

Communauté d'agglomération de
Direction générale des services

Note

A l'attention de Mme la Présidente

Objet : Prise de compétence éventuelle de l'exploitation et la construction de piscines.
Présentation des enjeux et des propositions d'action possible.

La moitié des bassins aquatiques français ont été construits avant 1978 ; ils sont issus du plan des « 1 000 piscines » piloté par l'État pour compléter le parc des équipements sur le territoire national suite aux mauvais résultats des nageurs tricolores aux jeux olympiques de 1968.

Si l'objectif paraît avoir été atteint, au regard des résultats dans les compétitions sportives, l'enjeu de la construction de piscines publiques semble s'être déplacé vers une offre d'activités sportives en lien avec le bien-être, en tout cas fortement corrélé aux politiques sociales de la collectivité.

Notre EPCI, qui présente une situation contrastée sur le plan de ces équipements sportifs (dont la compétence est assurée aujourd'hui par les communes membres) doit envisager la prise de cette compétence au regard de l'ensemble des considérations démographiques, sociales, financières, politiques qu'elle recouvre, ainsi que de l'image renvoyée par notre territoire au regard de l'offre sportive et de loisirs présente et projetée.

Quelle est la situation de notre institution au regard de ces enjeux ? De quelle marge de manœuvre dispose-t-on dans l'éventualité d'une action volontariste en ce domaine ?

Si le contexte local semble plutôt favorable à une prise de compétence (1), des conditions de réalisation et des risques sont à anticiper et à préciser (2). Deux scénarii sont proposés, plus ou moins ambitieux en fonction de la portée du projet au sein des politiques communautaires (3).

I. Un contexte local plutôt favorable à la prise en compte de la compétence des activités aquatiques

A. Des activités génératrices de bien-être et d'attractivité

1. Un fort rôle socio-éducatif

- Sport et bien-être : le développement des activités nautiques est particulièrement préconisé comme activité physique bénéfique pour la santé. L'Organisation mondiale de la santé insiste sur les bienfaits de la natation, activité non traumatisante, qui ne connaît pas, ou très peu de contre-indications médicales et qui est particulièrement indiquée pour les publics les plus diversifiés : personnes handicapées, séniors, femmes, enfants. Elle recouvre par ailleurs un enjeu sécuritaire puisqu'elle contribue à minimiser le risque de noyade (apprentissage de la natation). Ce rôle sanitaire et social est donc à envisager dans le cadre d'une politique sociale et socio-éducative de notre EPCI, en lien avec le ou les centres d'action sociale.

- Rôle pédagogique : Apprendre à nager est d'ailleurs une priorité nationale inscrite dans les programmes d'éducation physique et sportive de l'école primaire au lycée.

2. Attractivité du territoire

La mise en œuvre d'une politique d'activités nautiques, notamment si elle est comprise au sein d'une stratégie de l'offre d'activités sportives, de loisirs et de pleine nature, peut contribuer à améliorer l'attractivité du territoire de notre EPCI, tant en termes touristiques qu'à l'égard de l'implantation de résidents, d'entreprises, de travailleurs voire d'autres services publics non communautaires.

B. Des facteurs locaux favorables à une action concertée

1. Un diagnostic contrasté

Les équipements existants sur notre territoire sont globalement anciens, en mauvais état d'entretien et inégalement gérés par des opérateurs différents. En effet, la plus ancienne piscine date des années 1980 et nécessite un effort de réhabilitation certain. Communes et opérateurs privés (dans le cadre de délégation de services publics) se partagent leur gestion, avec des conséquences en terme d'hétérogénéité des tarifs, du statut des agents entre autres.

Par ailleurs, l'offre est répartie inégalement sur le territoire, avec de forts écarts de densité d'équipements et notamment une population communale de 40 000 habitants non couverte (aucune piscine dans 17 communes).

2. Des éléments d'opportunité non négligeables

L'harmonisation de l'offre d'activités nautiques pour notre population constituerait une réelle plus-value du projet d'établissement de la communauté d'agglomération. La couverture de populations qui en sont dépourvues constitue un enjeu d'égalité devant le service public, tout comme la mise à niveau qualitative des équipements existants, avec des bénéfices attendus, tant en terme de service à la population, de performance énergétique que de cohésion interne autour d'un projet fédérateur pour toutes les composantes de notre institution.

L'interpellation d'élus de la commune centre peut s'entendre comme une initiative pour une action volontariste en ce domaine.

Néanmoins, toute prise de compétence en ce domaine suppose la mise en œuvre d'une procédure institutionnelle complexe, elle doit également faire l'objet d'un rappel des risques induits, tant financiers qu'organisationnels.

II. Des risques à anticiper, des conditions à réunir

A. Un risque financier à prendre en compte

1. Le contexte difficile des finances locales

Le pacte Girardin voulu par le gouvernement dans les relations avec les collectivités territoriales semble poser aux finances locales plus de difficultés que d'en résoudre, les rendant peu optimistes sur l'engagement dans des projets coûteux. La définition d'une perte (négative) de 0,7 % par an des dépenses de fonctionnement (et 1,2 % sur la période 2019-2022) dans le cadre de la contractualisation avec quelque 300 collectivités importantes (dont notre EPCI) ne laisse pas d'inquiéter.

Par ailleurs, dans le cadre d'une étude menée par la Chambre et les Cours régionales des comptes, le poids des équipements aquatiques sur les finances locales (en fonctionnement notamment) a été souligné, avec un déficit annuel moyen de 640 000 € pour les piscines de 69 collectivités.

2. La gestion du mode de gestion et du tarif

La rentabilité de ce type d'équipement sur un plan purement comptable semble être une chimère. Le choix de mode de gestion : régie directe ou délégation est donc crucial, dans le cadre d'un arbitrage entre le niveau de tarif proposé à l'utilisateur, le coût pour le contribuable et les conditions d'exploitation (accueil, entretien).

Si le coût réel d'une entrée se situe autour de 9 à 12 €, le ticket moyen vendu à l'entrée des piscines était en 2015 de 4,24 €.

L'écart final (coût social pour le contribuable) n'est pas négligeable et doit être parfaitement transparent avant d'envisager un transfert de compétence.

Ce calcul est d'ailleurs un des paramètres d'une éventuelle évaluation des charges dans le cadre d'un transfert de compétence au titre de la loi NOTRe.

B. Une procédure de transfert complexe

1. Une compétence optionnelle

Aux termes de l'article L5216-5 du Code général des collectivités territoriales, « la construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » est une des compétences optionnelles que la communauté d'agglomération doit assumer (dans une proportion de trois compétences au moins sur les sept que liste la loi).

2. Une procédure complexe

Après une évaluation interne (communauté d'agglomération) du coût des dépenses en fonctionnement et du (des) taux de fiscalité liés, le Conseil communautaire, s'il souhaite exercer la compétence, doit délibérer en concordance avec les délibérations des Conseils municipaux membres (à la majorité qualifiée des conseils) intervenant dans les trois mois suivant la délibération du Conseil communautaire.

Le transfert de compétence est prononcé par arrêté préfectoral après une évaluation des aspects liés aux ressources humaines et aux biens et contrats.

La Commission locale d'évaluation des charges transférées a un rôle clé à l'échelle de la communauté, puisqu'elle fournit des données pour l'attribution de compensation, soit la part des ressources de fonctionnement qui devront échapper aux communes membres au profit de l'intercommunalité.

C. Des conséquences sur les biens et les agents

La règle de droit commun est celle de la mise à disposition à titre gratuit des biens correspondant aux compétences transférées. Cette mise à disposition s'effectue de plein droit dès l'entrée en vigueur du transfert de compétence.

Les contrats, et notamment les délégations de service public, sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance. La communauté, nouvellement compétente, pourra donc être en présence de plusieurs modes de gestion différents, leurs conditions d'évolution sont donc à anticiper et à évaluer.

Les agents transférés (soit ceux relevant de l'exploitation des équipements visés par le transfert de compétence) conservent le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que des avantages acquis. Cette disposition est à envisager avec beaucoup de vigilance s'agissant de personnels aux compétences spécifiques (notamment les agents de la filière sportive) et faisant l'objet de sujétions qui peuvent être particulières à chaque établissement concerné. En effet, ces derniers peuvent avoir des horaires d'ouverture différents, tout comme leur fonctionnement interne (tâches accomplies) ou encore à l'égard des conditions de travail.

En fonction de ces contraintes nombreuses, l'éventuel transfert de compétence pourra s'envisager de façon plus ou moins ambitieuse, à l'égard de l'implication dans un projet fédérateur à l'échelon communautaire. La définition de l'intérêt communautaire constitue le critère pertinent pour envisager le niveau d'intégration retenu.

III. Des scenarii différents, en fonction de l'intégration du projet d'activités nautiques au sein de l'ensemble communautaire

A. Un préalable : une évaluation ex-ante

1. Lancer une étude des coûts

L'évaluation des coûts de fonctionnement et d'investissement relatifs aux scenarii suivants semble être un préalable nécessaire à toute décision. Celle-ci pourrait intervenir sur la foi d'une étude intégrant le diagnostic des équipements et pratiques existant, le ?????? des équipements similaires dans d'autres collectivités, ainsi que les hypothèses à long terme intégrant les évolutions structurelles qui touchent les finances publiques d'une part, et au regard des perspectives de développement du territoire de la Communauté d'agglomération d'autre part. Cette étude intégrera la recherche de financements extérieurs : Régions, État (CNDS), Europe.

2. Positionner le projet au sein du contrat de mandature

Dans le cas où notre collectivité s'engagerait dans ce projet, il convient de préciser sa place au sein des objectifs fixés pour la mandature en cours, tenant compte du fait qu'il s'agit d'une initiative manifestée en cours de mandat. L'évaluation de l'impact auprès de la population semble à ce stade une information à ne pas négliger, notamment les attentes dans les différentes communes en lien avec la proximité de chaque équipement, son accessibilité, sa gestion notamment.

3. Conduire le projet sous l'angle de l'épanouissement social

La note de présentation du projet de communautarisation des équipements aquatiques doit insister sur la mise en synergie des équipements avec les axes de travail de notre collectivité sur le plan social, la politique sportive mais également la cohésion territoriale, les actions de cœur de ville ou dans les quartiers, le plan des transports interurbains, la politique familiale et de jeunesse, les actions en faveur des séniors.

Le développement, quelle que soit son ambition, d'une politique des activités aquatiques doit se faire dans une optique de conciliation des attentes et des usages, avec l'objectif de faire de l'activité sportive le support d'un épanouissement individuel. En cela, elle devra être également mise en cohérence avec d'autres politiques sectorielles, telles que la culture (implantation des médiathèques).

B. Un scénario a minima : assurer la pérennité de l'offre des activités

1. Sécuriser l'intégrité et la gestion des bâtiments actuels

Il s'agit d'interroger le mode de gestion en délégation de service public et le reconduire car il est le moins coûteux pour le contribuable en complément d'un plan de rénovation minimale des bassins vétustes, dans la partie de gestion des fluides en priorité, notamment après la réalisation d'un diagnostic énergétique complet.

2. Favoriser l'accessibilité à l'existant

Certaines catégories de population prioritairement visées (familles, jeunes, seniors, scolaires) doivent être positivement distinguées, que ce soit dans le tarif d'accès, les conditions d'accueil, mais encore en fonction d'une planification de l'accessibilité aux piscines incluant les transports, le handicap, la communication.

B. Un scénario ambitieux : faire des activités aquatiques la base d'un projet de bien-être

1. Un service dédié

La première action de l'exécutif suite à la prise en charge de la compétence des piscines pourrait être la création d'un service de l'activité aquatique, dédié à la gestion transversale de l'activité : gestion des bâtiments, des activités mais aussi audit des attentes, des usages et des besoins de la population.

2. L'objectif d'une régie intercommunale

Le mode de gestion en régie, s'il est aléatoire et risqué dans le cadre de l'exploitation d'un équipement seul, peut s'envisager dans le cadre d'une gestion mutualisée d'un parc d'équipements conséquent, avec les possibilités qu'offre la taille critique de gestion, en termes de recrutements, de mobilité des agents, de gestion centralisée.

3. La couverture optimale de territoire à un horizon de 10 ans

Le seuil de pertinence de la création d'un bassin est estimé à 10 000 habitants. La couverture de notre territoire est manifestement bien inférieure à ce ratio. Outre la construction d'un équipement dans la partie du territoire qui en est dépourvue, le présent scénario pourrait impliquer une spécialisation de chaque équipement afin de répondre aux besoins des usagers, y compris dans une mise en œuvre saisonnière : un bassin dédié à la compétition, un autre au ludisme, d'autres à la pratique tout public.

Ce projet permettrait de concilier l'ensemble des attentes du public qui se font jour aujourd'hui autour des équipements aquatiques.