



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 5 janvier 2011

lettre recommandée avec A.R.

Référence : 116 / 030018 189 / 007

Monsieur le Sénateur-Maire,

Par envoi en date du 24 novembre 2010, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune de Nîmes au cours des exercices 2002 et suivants.

Votre réponse a été enregistrée dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

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

Nicolas BRUNNER

Monsieur Jean-Paul FOURNIER
Hôtel de Ville
Place de l'Hôtel de Ville
30033 NÎMES CEDEX 9

Rapport d'observations définitives n° 106/007 du 5 janvier 2011

COMMUNE DE NIMES (30)

Exercices 2002 et suivants

S O M M A I R E

1. ANALYSE FINANCIERE	3
1.1. Fonctionnement : une évolution maîtrisée dans un environnement très contraint.....	4
1.1.1. Une pression fiscale toujours élevée	5
1.1.2. L'évolution des charges courantes non financières	6
1.1.3. Des charges financières en diminution	7
1.2. Un investissement toujours sous forte contrainte.....	8
1.3. Une baisse de 22,5 % de l'encours de la dette entre 2001 et 2008.....	9
1.4. Des risques accrus pour l'avenir, conséquence d'une dette composée à 68 % de produits structurés	9
1.5. Engagements hors bilan : 257,7 M€ d'emprunts garantis.....	11
2. LA PREVENTION DES INONDATIONS	11
2.1. Du PPCI au PAPI (2007-2013).....	12
2.1.1. PPCI : une protection contre un événement de type quarantenal, dont la définition est incertaine	12
2.1.2. PAPI (programme CADEREAU) : la protection d'un évènement de type 8 septembre 2005.....	13
2.2. Un PAPI (programme CADEREAU) affichant 148,3 M€ de travaux pour 2007-2013.....	14
2.2.1. Un PAPI exécuté à moins de 6 % fin 2008	14
2.2.2. Programme CADEREAU 2007-2013 : un retard prévisible d'au moins deux ans	15
2.3. L'ouverture à l'urbanisation des zones soumises à un risque d'inondation	16
3. LES ORDURES MENAGERES ET LE NETTOIEMENT	17
3.1. Des coûts en très forte augmentation	17
3.2. La coexistence régie / prestataires extérieurs en matière de nettoyage.....	19
4. LA GESTION DES SPECTACLES TAUROMACHIQUES.....	20
4.1. L'exécution du contrat de délégation de service public de 2002.....	20
4.2. La prolongation d'un an du contrat de 2002 et le contrat de 2006.....	21
4.3. Un cumul de fonctions de délégataire et d'agent de torero.....	22
5. LA POLICE MUNICIPALE.....	22
5.1. Le contexte nîmois : des statistiques défavorables en matière de sécurité publique	22
5.2. Les moyens affectés par la commune à la sécurité publique	23
5.2.1. Un ratio élevé de policiers municipaux (8,7 pour 10 000 habitants).....	23
5.2.2. Vidéoprotection : un service distinct de la police municipale	23
5.2.3. Les moyens budgétaires.....	26

5.2.4. Les sous-traitants : une charge substantielle, non prise en compte dans la comptabilité fonctionnelle	26
5.2.5. La coordination avec la police nationale	27
5.3. Le contrat local de sécurité.....	28
5.3.1. Le bilan du contrat local de sécurité de 2003.....	28
5.3.2. Les objectifs du contrat de 2008-2010	29
5.3.3. Un dispositif opérationnel remanié.....	29
5.4. Les autres dispositifs d'accompagnement	29
5.5. Organisation de la police municipale.....	30
5.5.1. Les effectifs.....	30
5.5.2. Les horaires et les heures supplémentaires.....	31
5.5.3. L'absentéisme.....	33
5.5.4. L'équipement	34
6. LES RELATIONS AVEC LA SOCIETE ANONYME SPORTIVE PROFESSIONNELLE ET L'ASSOCIATION « NIMES OLYMPIQUE »	36
6.1. Le cadre légal et réglementaire	36
6.2. Les subventions versées à la SASP pour le centre de formation	36

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)*

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Nîmes pour les exercices 2002 et suivants.

En 1999, la population de la ville de Nîmes s'élevait à 133 424 habitants (population sans double compte). La population légale de 2007 recensée par l'INSEE, en vigueur au 1^{er} janvier 2010, s'élève à 143 468 habitants pour la population municipale¹ et à 146 454 pour la population totale. La commune concentre ainsi, sur ses 16 185 hectares, 20,7 % de la population du département du Gard.

Dirigée depuis 2001 par Monsieur Jean-Paul FOURNIER, qui a été réélu en mars 2008, la commune de Nîmes est la ville centre de la communauté d'agglomération "Nîmes Métropole", créée le 31 décembre 2001, qui exerce aujourd'hui des compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de politique de la ville, d'habitat social, d'environnement, d'eau et d'assainissement, de voirie, de culture et de sport.

1. ANALYSE FINANCIERE

En 2002, les comptes de la collectivité se présentaient sous la forme d'un compte principal et de huit budgets annexes. Il ne subsiste plus qu'un seul budget annexe en 2009, relatif à la protection des inondations, les autres ayant été clôturés principalement pour deux raisons : d'une part le passage à une gestion en délégation de service public (arènes – après la fin de la mise en œuvre de la couverture hivernale des arènes –, camping, parking de la gare), d'autre part les transferts de compétence de la commune à la communauté d'agglomération (eau, transports, assainissement).

Il existe cependant, au sein du budget principal, un service assujetti à la TVA qui comptabilise les activités locatives (arènes, parc des expositions, etc.).

¹ Le concept de population municipale est défini par le décret n°2003-485 publié au Journal officiel du 8 juin 2003, relatif au recensement de la population. La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle (au sens du décret) sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune. Ce concept diffère de celui en vigueur lors du recensement de 1999.

La population totale ajoute à la population municipale la population comptée à part, c'est-à-dire certaines personnes dont la résidence habituelle (au sens du décret) est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)

1.1. Fonctionnement : une évolution maîtrisée dans un environnement très contraint

Le tableau ci-dessous résume l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement du compte principal pendant la période sous contrôle :

Tableau 1 - Evolution des soldes intermédiaires de gestion 2002-2008

<i>en milliers d'euros</i>	2002	2003	2004	2005
Contributions directes	71 885	73 938	76 043	79 081
Autres impôts et taxes	62 217	67 290	67 984	74 240
Dotations de l'Etat	32 152	32 856	35 326	36 052
Autres dotations, subv. et participations	18 712	17 540	15 946	15 710
Produits des services et du domaine	12 034	10 846	9 243	7 523
Autres recettes	4 785	10 459	5 165	5 551
Produits de gestion	201 785	212 929	209 707	218 157
Charges de personnel	80 269	80 183	79 969	81 414
Subventions versées	16 622	20 121	15 557	17 532
Contingents et participations	13 481	13 563	10 953	11 640
Achats, charges externes et autres charges	55 552	64 171	68 533	69 958
Charges de gestion	165 924	178 038	175 012	180 544
Excédent brut de fonctionnement	35 861	34 891	34 695	37 613
Transferts de charges	3 784	6 678	2 745	6 790
Dotations aux amortissements et provisions	8 506	8 842	9 216	8 748
reprise sur amortissements et provisions				
Résultat courant non financier	31 139	32 727	28 224	35 655
Produits financiers	9	9	9	9
Charges financières	12 936	11 480	9 693	10 723
Produits exceptionnels	5 611	7 663	7 810	6 632
Charges exceptionnelles	6 533	5 898	7 772	6 539
Résultat de l'exercice	17 290	23 021	18 578	25 034

(source : comptes de gestion 2002 à 2008)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)

<i>en milliers d'euros</i>	2006	2007	2008
Contributions directes	82 151	86 340	88 911
Autres impôts et taxes	74 202	75 552	76 065
Dotations de l'Etat	37 357	38 955	39 195
Autres dotations, subv. et participations	16 204	15 678	15 865
Produits des services et du domaine	4 311	4 201	4 605
Autres recettes	5 826	5 859	7 001
Produits de gestion	220 051	226 585	231 642
Charges de personnel	81 449	84 841	84 818
Subventions versées	13 914	15 764	16 535
Contingents et participations	9 773	10 090	10 045
Achats, charges externes et autres charges	72 761	74 138	75 219
Charges de gestion	177 897	184 833	186 617
Excédent brut de fonctionnement	42 154	41 752	45 025
Transferts de charges			
Dotations aux amortissements et provisions	6 443	6 770	7 594
reprise sur amortissements et provisions			
Résultat courant non financier	35 711	34 982	37 431
Produits financiers	9	12	12
Charges financières	9 534	10 498	10 530
Produits exceptionnels	9 056	5 121	1 652
Charges exceptionnelles	10 894	7 008	2 752
Résultat de l'exercice	24 348	22 609	25 813

(source : comptes de gestion 2002 à 2008)

Ce tableau montre une maîtrise globale de l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement sur la période, qui se traduit par une grande stabilité du résultat courant non financier et du résultat net. Une telle maîtrise était rendue indispensable compte tenu de la dégradation des comptes de la collectivité, héritée des années 90, que la chambre avait eu l'occasion de souligner dans son rapport de novembre 2004, et qui se traduisait en particulier par une capacité d'autofinancement limitée, un endettement trop élevé et une pression fiscale très supérieure à la moyenne.

1.1.1. Une pression fiscale toujours élevée

Une marge de manœuvre très faible

Le niveau de la fiscalité est resté constant entre 2002 et 2009, mais il demeure très élevé, étant précisé que la commune ne perçoit pas la taxe professionnelle, qui bénéficie à la communauté d'agglomération : la commune n'a pas modifié ses taux pendant la période sous revue. Les écarts de taux de fiscalité par rapport à la moyenne de la strate restent très significatifs même s'ils ont diminué depuis l'exercice 2000. En 2008, ils étaient de + 44,8 % pour la taxe d'habitation, + 39,9 % pour la taxe sur le foncier bâti et + 150,4 % pour la taxe sur le foncier non bâti. La marge de manœuvre est ainsi pratiquement inexistante.

**Tableau 2 - Taux de fiscalité 2008 en vigueur à Nîmes
et dans les communes de sa strate démographique**

Taux 2008 (en %)	Nîmes	Moyenne de la strate démographique
Taxe d'habitation	29,33	20,25
Taxe sur le foncier bâti	31,05	22,20
Taxe sur le foncier non bâti	83,76	33,44

Le potentiel fiscal de la commune est faible : 688 € par habitant en 2007 contre 792 € pour la moyenne de la strate. En revanche, le coefficient de mobilisation du potentiel est élevé, à 1,84 en 2006.

L'évolution favorable du produit des impôts directs locaux (hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères), qui a augmenté de 20,2 %, de 71,8 M€ en 2002 à 86,3 M€ en 2007, est due à l'évolution des bases, et principalement à la progression des bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En 2002, la commune a perdu le bénéfice de la taxe professionnelle au profit de la communauté d'agglomération, soit une perte de ressources de 35,3 M€ compensée par le versement de l'attribution de compensation², soit 41,4 M€, dont le calcul prend en compte d'autres éléments, notamment la compensation de la suppression progressive de la part salaires. L'attribution de compensation s'élevait en 2007 à 42,8 M€.

Les recettes issues des droits de mutation ont connu un tassement passant de 4,52 M€ en 2006 à 4,46 M€ en 2008, puis à 3,23 M€ en 2009.

1.1.2. L'évolution des charges courantes non financières

L'évolution globale des charges courantes non financières apparaît maîtrisée, puisqu'elle est de 11,3 % entre 2002 et 2008. Ce chiffre recouvre néanmoins de fortes disparités entre :

a - Des charges de personnel sous contrôle

Les charges de personnel ont faiblement augmenté en passant de 83,07 M€ en 2002 à 87,34 M€ en 2008 (+ 5,1 %), avec une diminution de 435 agents (soit 372 ETP) (cf. le tableau détaillé de l'évolution du nombre d'agents employés par la collectivité en annexe 1).

Ce constat doit cependant être nuancé compte tenu des observations suivantes :

- La création de la communauté d'agglomération (CA) en 2001 n'a pas eu d'effet majeur sur l'évolution des effectifs. Seulement 17 agents ont été transférés vers cette nouvelle entité, en 2002 lors du transfert de la compétence eau (8 agents) puis en 2005 lors du transfert de la compétence assainissement (9 agents). En outre, 13 conventions de mutualisation des moyens ont été signées à partir de 2006 : elles concernent la direction générale en 2006 (mise à disposition vers la commune), la mission grands projets en 2006 (mise à disposition vers la CA), les services direction et protocole administratif du cabinet en 2009 (mise à disposition vers la commune), le service des équipements en 2007 (vers la CA), les services de la direction de la commande publique en 2006 (vers la CA), de la direction de l'informatique et des télécommunications en 2006 (vers la CA), de la mission modernisation et évaluation des politiques publiques en 2009 (vers la commune), du service politiques contractuelles et recherche de financement en 2008 (vers la commune), de la DGA ressources humaines en 2006 (vers la CA) et du pôle fiscalité (vers la commune). Il faut noter que la mutualisation concerne 10 services, et qu'elle joue dans les deux sens : ainsi 4 services de la communauté d'agglomération sont mis partiellement à disposition de la commune, dont la direction générale depuis 2009, tandis que 6 services de la commune sont mis partiellement à disposition de la communauté d'agglomération.

- Un certain nombre de services, naguère menés en régie, ont été externalisés en tout ou partie : nettoyage, traitement des ordures ménagères, tauromachie (cf. infra § 4) ; à l'inverse, certains autres services sont montés en puissance : police municipale, vidéosurveillance.

² L'attribution de compensation perçue par la commune en 2002, première année de fonctionnement de la communauté d'agglomération correspond au produit fiscal de la taxe professionnelle perçu en 2001 par la commune, majoré de la compensation de la suppression progressive de la part salaires prévue à l'article 44 de la loi de finances pour 1999 ainsi que de celle concernant les exonérations prévues par la loi dans certaines zones perçues par la commune de Nîmes en 2001, et réduit du montant des charges nettes transférées.

En 2008, les charges de personnel ressortaient à 634 € par habitant, contre 637 € pour la moyenne de la strate.

b - 76,1 % d'augmentation de charges de sous-traitance

Les achats et charges externes (comptes 60, 61 et 62) sont passés de 47,4 M€ en 2002 à 70,2 M€ en 2008. Cette hausse de 22,8 M€ est, pour l'essentiel, la conséquence de l'augmentation des charges de sous-traitance (compte 611), passées de 26,4 M€ en 2002 à 46,5 M€ en 2008 (+ 76,1 %), qui enregistre l'externalisation de certains services et explique la maîtrise des charges de personnel.

Le principal poste d'augmentation concerne la collecte des ordures ménagères, leur traitement et le nettoyage de la ville : les dépenses sont passées de 12,12 M€ en 2002 à 25,38 M€ en 2006. Le présent rapport traitera plus précisément au § 3 du coût de la collecte des ordures ménagères et du nettoyage.

Les achats et charges externes ressortaient à 503 € par habitant en 2008, contre 258 € pour la moyenne de la strate, soit quasiment le double de la charge des communes de taille comparable. Cet écart explique que le total des charges de fonctionnement de la commune, soit 1 506 € par habitant en 2008, est supérieur de 245 € à celui enregistré par les communes appartenant à la même strate démographique, soit 1 255 € par habitant.

1.1.3. Des charges financières en diminution

Les charges financières restent à un niveau élevé (de 12,9 M€ en 2002 à 10,5 M€ en 2007), même si elles ont été ramenées de 6,7 % à 4,8 % des dépenses de fonctionnement, en dépit de la diminution de l'encours de la dette.

1.2. Un investissement toujours sous forte contrainte

Les capacités financières de la ville ne lui donnent que des marges de manœuvre limitées en matière d'investissement, comme en témoigne le tableau n°3 ci-dessous :

Tableau 3 - Evolution du fonds de roulement 2002-2008

<i>en milliers d'euros</i>	2002	2003	2004	2005
Capacité d'autofinancement brute	24 661	32 876	28 758	34 104
Amortissement du capital de la dette	50 479	44 154	17 327	20 819
Capacité d'autofinancement disponible	- 25 818	- 11 278	11 431	13 285
Ressources définitives d'inv. (hors emprunt)	123 171	48 626	121 259	99 865
Financement propre disponible	97 353	37 348	132 690	113 150
Dépenses totales d'investissement (hors emprunt)	113 005	53 180	115 223	90 550
Besoin (-) ou capacité (+) d'investissement	- 15 652	- 15 832	17 467	22 600
Emprunts nouveaux	26 005	43 754	15 000	10 000
Fonds de roulement au 31 décembre	7 172	5 490	4 546	9 002

<i>en milliers d'euros</i>	2006	2007	2008
Capacité d'autofinancement brute	30 871	30 382	34 423
Amortissement du capital de la dette	21 281	20 418	20 649
Capacité d'autofinancement disponible	9 590	9 964	13 774
Ressources définitives d'inv. (hors emprunt)	73 011	70 527	11 649
Financement propre disponible	82 601	80 491	25 423
Dépenses totales d'investissement (hors emprunt)	60 767	60 308	39 486
Besoin (-) ou capacité (+) d'investissement	21 834	20 183	- 14 063
Emprunts nouveaux	145	10 256	15 000
Fonds de roulement au 31 décembre	3 853	886	6 037

(source : comptes de gestion 2002 à 2008 et direction générale des finances publiques)

La capacité d'autofinancement qui reste disponible pour être consacrée à la couverture des nouveaux investissements (CAF nette) a été constamment négative entre 1997 et 2003, ce qui témoignait d'une inadéquation structurelle entre la capacité d'autofinancement susceptible d'être générée par la section de fonctionnement et la charge de la dette, dont le montant obérait les dépenses de la section d'investissement. Depuis 2004, ce montant est devenu positif, à un niveau compris entre 9,6 M€ et 14 M€ par an, soit un niveau désormais comparable avec celui des communes de la même strate démographique (72 € par habitant pour Nîmes en 2007, contre 54 € pour les communes de la même strate). En 2008 la CAF nette de la commune s'établissait à 102 €.

Ce résultat a pu être obtenu notamment grâce au réaménagement de la dette intervenu en 1999 : la commune a pu ramener le montant de ses remboursements en capital de 50,4 M€ en 2002 à des montants de l'ordre de 20 M€ depuis 2004.

Parallèlement, la commune a limité le volume de ses dépenses d'équipement, autour de 40 M€ par an sur la période. La faiblesse du fonds de roulement au 31 décembre 2008, à seulement 47 000 €, souligne que la collectivité a atteint la limite de ses capacités d'investissement, compte tenu de la politique de désendettement qu'elle a engagée par ailleurs (cf. infra § 1.3).

La chambre a constaté cependant des montants très élevés de restes à réaliser en section d'investissement, comme le montre le tableau n°4 r relatif à la période 2006-2008 :

Tableau 4 - Section d'investissement : l'importance des restes à réaliser

en M€	2003	2004	2005
Dépenses d'équipements inscrites au budget principal	64,719	64,254	56,673
Dépenses d'équipements réalisées au budget principal	36,478	41,074	36,211
Reste à réaliser	25,668	19,829	17,255
Crédits annulés	2,572	3,35	3,206
Dépenses d'équipements inscrites au budget Cadereau			17,301
Dépenses d'équipements réalisées au budget Cadereau			1,999
Restes à réaliser			11,100
Crédits annulés			4,201

en M€	2006	2007	2008
Dépenses d'équipements inscrites au budget principal	57,662	66,639	63,03
Dépenses d'équipements réalisées au budget principal	33,529	41,357	36,827
Reste à réaliser	22	21,88	21,822
Crédits annulés	2,126	3,4	4,381
Dépenses d'équipements inscrites au budget Cadereau	22,81	26,697	22,136
Dépenses d'équipements réalisées au budget Cadereau	8,924	11,074	9,448
Restes à réaliser	12,422	10,626	7,159
Crédits annulés	1,464	4,995	5,528

(source : comptes administratifs 2003 à 2008)

Un examen détaillé du traitement des restes à réaliser montre que, sur un nombre significatif d'opérations, les crédits inscrits en restes à réaliser font l'objet d'une nouvelle inscription au budget de l'année suivante. Cependant, même s'ils font l'objet d'une nouvelle inscription budgétaire, ces restes à réaliser restent souvent inexécutés en tout ou partie. Autrement dit, l'importance et le caractère systématique des restes à réaliser (entre 30 % et 64 % des dépenses d'équipement du budget principal comme du budget Cadereau), auxquels s'ajoutent des montants significatifs d'annulation de crédits, traduisent une surévaluation des inscriptions budgétaires en investissement. Compte tenu du montant encore élevé des restes à réaliser (18,026 M€ en 2009), la chambre émet des réserves sur la fiabilité des budgets ainsi présentés même si la collectivité fait valoir des contraintes techniques justifiant des retards d'un certain nombre de programmes.

1.3. Une baisse de 22,5 % de l'encours de la dette entre 2001 et 2008

Comme souligné plus haut, la commune a choisi de diminuer l'encours de la dette, dont le montant consolidé (incluant la dette du budget annexe du Programme Cadereau) est passé de 306 M€ au 31 décembre 2001 à 237 M€ au 31 décembre 2008 (- 22,5 %).

L'évolution à la baisse de l'encours de la dette, conjuguée avec le maintien de la capacité d'autofinancement brute, permet d'obtenir une hausse sensible de la capacité de désendettement du budget principal, qui passe de 11,1 ans en 2002 à 6,5 ans en 2008, ce qui constitue un indicateur favorable.

1.4. Des risques accrus pour l'avenir, conséquence d'une dette composée à 68 % de produits structurés

Au-delà de cette tendance positive, l'endettement communal demeure aujourd'hui une charge lourde et n'est pas exempt de risques pour l'avenir. Le montant de la dette par habitant est ainsi nettement plus élevé que la moyenne de strate, à 1 623 € par habitant contre 1 091 € pour la moyenne des communes de la même strate démographique au 31 décembre 2008³.

³ Donnée calculée sur la dette inscrite au seul budget principal.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)

En outre, 92,5 % de la dette communale est à taux variable ou assimilée (emprunts à tranches de taux ou emprunts à options) et fait l'objet d'une gestion active. Cette situation a deux conséquences : d'une part, la commune a pu bénéficier, dans un passé récent, de la tendance à la baisse des taux d'intérêt, qui allège ses charges financières ; d'autre part, la commune est soumise à un risque de renchérissement du coût du crédit, qui ne doit pas être sous-estimé, en cas d'augmentation des taux d'intérêt.

En particulier, sept contrats, négociés dans la période récente, sont des emprunts structurés, c'est-à-dire des produits de financement incluant un instrument de marché (vente d'options).

Tableau 5 - Les contrats structurés souscrits par la commune depuis 2006

Etablissement bancaire prêteur	Date du contrat	Durée	Capital initial (en €)	Formule de taux d'intérêt
Dexia	19.03.2007	6 ans et 3 mois	12 544 888	Si CMS EUR 10 ans - CMS EUR 2 ans supérieur ou égal à 0,00%, le taux d'intérêt est de 4,40%; sinon, le taux est 6,40% - 5(CMS EUR 10 ans - CMS EUR 2 ans)
Dexia	19.03.2007	23 ans	33 172 795	Jusqu'au 20.04.2010, le taux est de 3,92% ; à compter du 1.05.2010, si le cours de change de l'Euro en Francs suisses est supérieur ou égal au cours de change de l'Euro en US Dollars, le taux d'intérêt est de 3,92% ; sinon, le taux d'intérêt est de 3,92% + 0,29 (cours de change de l'Euro en US Dollars – cours de change de l'Euro en Francs suisses)
Dexia	16.08.2006	5 ans et 11 mois	22 200 345	Si le WIBOR PLN 12 mois est inférieur ou égal à 6%, le taux d'intérêt est de 3,80% ; si le WIBOR PLN 12 mois est supérieur à 6%, le taux d'intérêt est égal au WIBOR PLN 12 mois
Dexia	24.06.2008	13 ans et 5 mois	29 787 127	Jusqu'au 1.12.2008, le taux est de 4,88% ; à compter du 1.12.2008, si le LIBOR US Dollar est inférieur ou égal à 6,90%, le taux d'intérêt est de 4,88% ; sinon, le taux d'intérêt est de 4,88% + 5 (LIBOR US Dollar - 6,90%)
Caisse d'Epargne de Languedoc-Roussillon	6.03.2007	11 ans et 11 mois	22 694 270	Si le taux de change Euro/Franc suisse (Eur/CHF) est supérieur ou égal à 1,46, le taux d'intérêt est de 3,95% ; sinon, le taux d'intérêt est de 3,95% + 0,8 (Eur/CHF - Eur/CHF)/Eur/CHF, dans lequel Eur/CHF est le cours de change au jour du topage des conditions contractuelles, soit 1,6107
Caisse d'Epargne de Languedoc-Roussillon	6.03.2007	12 ans et 2 mois	22 694 270	Jusqu'au 25.06.2009, le taux est de 3,93% ; à compter du 25.06.2009, si la différence entre l'index CMS 10 ans ⁴ et l'index CMS 2 ans est supérieure ou égale à 0,30%, le taux est de 3,93% ; sinon, le taux est de 6,80% - 5 (CMS 10 ans - CMS 2 ans)
Caisse d'Epargne de Languedoc-Roussillon	6.03.2007	12 ans et 9 mois	6 014 211	La première échéance est payée au taux de 2,56% ; ensuite, si le taux de change Euro/Franc suisse (Eur/CHF) est supérieur ou égal à 1,46, le taux d'intérêt est de 2,56% ; sinon, le taux d'intérêt est de 2,56% + 0,8 (Eur/CHF - Eur/CHF)/Eur/CHF, dans lequel Eur/CHF est le cours de change au jour du topage des conditions contractuelles, soit 1,6107

Ces sept contrats portaient au 31 décembre 2008 sur un capital restant de 134,28 M€, soit 68 % de l'encours de la dette de la commune. Ils présentent pour l'avenir des risques de renchérissement de coût du crédit, dans des conditions que la commune ne maîtrise pas, puisque l'évolution des taux d'intérêt dépend des taux de change sur devises étrangères (dollar, franc suisse) ou d'indices sur des marchés étrangers (WIBOR, LIBOR). Ainsi, en pariant sur l'évolution respective des cours de change de l'euro, du franc suisse et du dollar, le contrat signé avec Dexia en mars 2007 sur une durée de 23 ans et un capital de 33,17 M€, apparaît fortement spéculatif, compte tenu de sa durée.

⁴ L'index CMS 10 ans correspond au taux de swap annuel à durée fixe de 10 ans contre EURIBOR 6 mois.

Alors que les marges de manœuvre financières de la commune devraient rester durablement contraintes, la gestion communale pourrait connaître de sérieuses difficultés en cas de réalisation des risques inhérents à ces contrats d'emprunts structurés.

Pour sa part, la commune allègue qu'elle assume ses choix et qu'elle poursuit un objectif permanent de rééquilibrage entre dette à taux fixe et dette à taux variable. Enfin, la banque Dexia Crédit Local soutient, sans l'explicitier, que la démarche de la collectivité aurait été à l'origine d'économies de frais financiers.

1.5. Engagements hors bilan : 257,7 M€ d'emprunts garantis

Au 31 décembre 2007, la commune garantissait un montant de 257,7 M€ d'emprunts souscrits par des tiers, notamment 201,5 M€ pour les opérateurs du logement social et 14,2 M€ pour la SENIM, une société d'économie mixte dont la chambre a souligné en mai 2008 la fragilité de la santé financière, tenant en particulier au poids de son endettement.

La chambre observe que la garantie de la ville a joué pendant la période sous revue, sous la forme d'une convention de transfert de prêt pour un montant de 460 769,58 €, en date du 25 octobre 2002, avec la Caisse des dépôts et consignations, la ville reprenant à sa charge un emprunt contracté par la SENIM pour l'opération LETITIA. L'hypothèse d'un nouvel appel de garantie n'est pas à exclure, alors que l'endettement de la commune reste sous forte contrainte.

D'autres engagements hors bilan, pointés par la chambre dans son rapport de 2004 qui concernaient les contrats de concession de l'eau et de l'assainissement, ont disparu en raison du transfert des compétences de l'eau et de l'assainissement à la communauté d'agglomération.

2. LA PREVENTION DES INONDATIONS

Dans un passé récent, la commune de Nîmes a connu trois épisodes d'inondation aux conséquences catastrophiques les 4 octobre 1988, 9 septembre 2002 et 8 septembre 2005.

Le risque d'inondation à Nîmes n'est pas dû au débordement d'un cours d'eau, mais à des ruissellements d'une intensité exceptionnelle, eux-mêmes liés à des événements pluviométriques de type cévenol, ce qui constitue un phénomène unique en France. Il a donc fallu adapter les moyens techniques et programmatiques existants pour traiter la formation de cours d'eaux temporaires, appelés cadereaux, longs de 4 à 12 kilomètres.

A l'occasion de son dernier contrôle en 2004, la chambre avait examiné les conditions de mise en œuvre du plan de protection contre les inondations (PPCI) en vigueur à cette époque. Le coût estimatif de la réalisation des ouvrages primaires⁵ du PPCI avait été évalué, en valeur 1999, à un peu plus de 190 M€ hors taxes :

- 11 M€ pour la réalisation des études,
- 77 M€ pour les travaux extra muros,
- 76 M€ pour les travaux intra muros,
- 27 M€ pour les travaux de grosses infrastructures.

⁵ Les équipements primaires constituent le cœur du PPCI : ils concernent les travaux liés aux bassins de retenues amont, à l'aménagement des écoulements primaires du Nord au Sud et aux bassins de compensation aval. S'y ajoutent des équipements secondaires, concernant des réseaux de canalisation qui rejoignent les cadereaux en centre-ville, et les équipements tertiaires à la charge des constructeurs privés, afin de réaliser des bassins de régulation permettant de stocker les eaux pluviales en contrepartie de l'imperméabilisation des sols résultant des constructions.

L'enveloppe à consacrer aux ouvrages secondaires n'avait pas fait l'objet d'une évaluation précise de la part de la ville, mais les services de l'Etat évoquaient des besoins de financement qui pourraient atteindre 40 M€.

Il restait cependant en 2003 à financer près de 180 M€, dont plus de 100 M€ de travaux intramuros et d'ouvrages secondaires qui ne sont pas jusqu'à présent éligibles au subventionnement de l'Etat.

La chambre estimait, dans son rapport d'observations de 2004, qu'une telle enveloppe de financement était difficilement compatible avec les capacités contributives du budget communal qui avaient pu être mobilisées jusque-là, estimées à 2 M€ par an au titre des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, auxquels s'ajoute 1 M€ au titre du budget général pour le financement des ouvrages secondaires, et concluait qu'une réalisation des travaux du PPCI sur une période de quarante à cinquante ans n'était pas à exclure.

De fait, le bilan du PPCI au 31 décembre 2006 mentionnait que le total des engagements financiers pour les opérations du PPCI depuis l'origine s'élevait à cette date à 55,028 M€ hors taxes.

2.1. Du PPCI au PAPI (2007-2013)

Deux rapports ont évalué les travaux restant à réaliser à 180 M€ en 2003, puis à 96,7 M€ en 2006 (hors travaux intra-muros), et une mission interministérielle a porté un jugement sévère sur la démarche engagée, soulignant notamment que « *sur le plan technique : il est probable que les acteurs ont perdu de vue la dangerosité des travaux qu'ils entreprenaient en s'imaginant que quelles que soient les circonstances la situation « après » serait meilleure qu'avant ou au pire égale. Ce n'est pas du tout le cas, en particulier à l'exutoire des « cadereaux amont »* » et que, s'agissant des objectifs du PPCI, « *il est probable que l'ouverture à l'urbanisation de zones inondables a prévalu sur la prévention contre les inondations de l'existant* ».

Le Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) signé avec l'Etat en janvier 2007 « *a pour objet de prolonger et compléter le PPCI en intégrant les évolutions des concepts et des technologies et en coordonnant à l'échelle de la ville l'ensemble des politiques de prévention des inondations et de diminution de la vulnérabilité. Il constitue un programme d'action publique à long terme visant à l'atténuation, pour les personnes et les biens, du risque d'inondation très spécifique auquel est confrontée la ville de Nîmes* ».

2.1.1. PPCI : une protection contre un événement de type quarantenal, dont la définition est incertaine

Les objectifs du PPCI jusqu'en 2006, puis du PAPI à partir de 2007 et jusqu'en mars 2009, ont longtemps fait l'objet d'une définition imprécise.

A l'origine, il avait été envisagé de prévenir un événement de type 4 octobre 1988 par une solution de type tunnel à grand gabarit, pour un coût estimé à 2,5 milliards de francs (381 M€) en valeur 1989. Compte tenu de son coût, le projet présenté en définitive par la municipalité au début des années 1990 a été scindé en 3 phases. La phase 1, qui avait pour objet la protection contre des événements d'une période de retour de 40 ans à l'amont du boulevard Allende et de 100 ans à l'aval de ce dernier, a, seule, fait l'objet des différentes versions du PPCI.

Implicitement, la protection contre un événement exceptionnel de type 3 octobre 1988, qui aurait dû être traité en phases 2 et 3 du projet, a donc été abandonnée. Le PPCI a été calibré pour faire face à un événement de type quarantenal.

2.1.2. PAPI (programme CADEREAU) : la protection d'un évènement de type 8 septembre 2005

L'avenant au PAPI du 30 mars 2009 introduit une souhaitable clarification des objectifs.

Si le préambule de la convention cadre du PAPI 2007-2013 signé avec l'Etat le 25 janvier 2007 fait toujours référence à « *une protection contre des événements d'une période de retour de 40 ans à l'amont et de 100 ans à l'aval* », comme pour le PPCI, l'annexe n° 1 de l'avenant à cette convention-cadre, signé le 30 mars 2009, précise que l'objectif de référence du PAPI est désormais l'épisode du 8 septembre 2005. Les inondations de 2005 ont en effet bénéficié d'un réseau de mesures qui n'existait pas auparavant (le réseau ESPADA, opérationnel depuis juin 2005), et ont pu être modélisées.

Figurent notamment dans cette annexe n°1 le tableau et les commentaires suivants :

**Tableau 6 - Débits comparés observés
lors des inondations d'octobre 1988 et de septembre 2005**

CADEREAU (lieu de référence)	Débit captable à l'entonnement (m ³ /s)	Objectif PPCI après travaux en secteur urbain (m ³ /s)	Débit maxi le 08/09/2005 (m ³ /s)	Pourcentage d'écrêtement assuré par les bassins amont	Débit maxi estimé pour le 03/10/1988 (m ³ /s)
PONDRE (Z.I. St-Césaire)	19	23	63	34%	230
VALDEGOUR (Romarins)	10	16	40	27%	128
ALES- CAMPLANIER	25	71	74	47%	485
UZES (Pont SNCF / rue V. Faïta)	7	25	15	35%	127
LIMITES (affluent d'Uzès, Ch. Biche)	1	39	18	Pas de bassin de rétention	86
VALLAT RIQUET (Mas de Mingue)	3,5	14	4	21%	67
VALLADAS (école de police)	45	45	7	10%	176

« Ces chiffres illustrent aussi les écarts qui existent entre les débits provoqués par les pluies des 6 et 8 septembre 2005, classé comme un évènement rare, et ceux d'un évènement véritablement exceptionnel comme le 3 octobre 1988.

Les capacités de débit d'ouvrages réalisables par de grands travaux en centre ville sont comparables à ceux du 8 septembre 2005 qui apparaît comme un évènement dont il est réaliste de vouloir protéger la ville. A l'inverse, la menace que constituent les débits exceptionnels du 3 octobre 1988 subsistera ».

L'annexe 2 de l'avenant n° 1 précise pour sa part que « *l'objectif-cible de protection, engendrant une inondation forte sans être exceptionnelle, permet un bon retour sur investissement des aménagements envisagés compte tenu de sa relativement faible occurrence estimée (quarantennale, soit une chance sur quarante de se produire chaque année) au regard des aménagements proposés dans d'autres collectivités exposées au risque inondation. (...) Cet objectif de protection s'avère être l'optimum technico-économique envisageable* ».

La commune indique que « *le programme de travaux CADEREAU 2007-2013 de septembre 2008 a été proposé suite aux études complémentaires. Le cahier des charges de ces études a été*

élaboré et validé par le groupe de travail « études » de CADEREAU auquel participent tous les partenaires financiers, et notamment les cadres de la DDE assistés des chercheurs du CETE. Ce groupe de travail a validé le choix d'un « objectif cible de protection » qui est un évènement reprenant les conditions hydrométéorologiques du 8 septembre 2005 (pluie sur karst saturé) ».

Sous l'apparence d'un choix technique fait par des techniciens, il s'agit en réalité d'une orientation stratégique, au demeurant légitime en regard des enjeux techniques et financiers du dossier. Une telle orientation entérine l'abandon de fait de la protection contre une inondation de type 8 octobre 1988, qui n'avait jusque-là jamais été clairement affirmé.

La chambre observe que cette orientation, qui a des conséquences tant sur le niveau de risque auquel est soumis la population que sur l'effort financier qui lui sera demandé dans le futur, aurait mérité une approbation éclairée du conseil municipal, plutôt que d'être insérée de façon peu explicite dans une annexe à l'avenant du PAPI.

2.2. Un PAPI (programme CADEREAU) affichant 148,3 M€ de travaux pour 2007-2013

La programmation financière du PAPI est organisée autour de 5 axes regroupant 36 actions dont le coût estimé est réparti sur 7 ans de 2007 à 2013. Le montant initialement fixé à 58,62 M€ HT (70,184 M€ TTC) a été arrêté à 124 M€ HT (148,3 M€ TTC) après études complémentaires et signature de l'avenant n° 1 du 30 mars 2009. Le PAPI abandonne la distinction entre travaux à réaliser intra-muros ou extra-muros et prévoit que « *la mise au point et la réalisation des actions définies au programme font l'objet d'une concertation avec les organismes concernés et notamment le Syndicat Mixte du Bassin Versant du Vistre, la ville de Milhau, les syndicats intercommunaux d'assainissement des terres agricoles, les communes, les gestionnaires d'infrastructures et les associations* » (article 9 de la convention PAPI).

La commune souligne, « *qu'une convention PAPI, parce qu'elle autorise un cofinancement des travaux à réaliser dans la zone urbaine dense, a résolu le problème jusque-là insoluble des travaux précédemment nommés intra-muros qui n'avaient d'ailleurs jamais été chiffrés correctement* ».

Le suivi du PAPI est aujourd'hui assuré par la mise en place, à compter de 2005, d'un budget annexe dédié.

2.2.1. Un PAPI exécuté à moins de 6 % fin 2008

L'exécution du programme a porté sur un montant de 8,428 M€ TTC en 2007 et 2008, soit 5,6 % des dépenses programmées sur la période. Il reste donc 139,8 M€ à effectuer en 5 ans, soit l'essentiel de l'effort.

On ne peut que constater le faible degré d'exécution de ce programme fin 2008.

Ainsi le plan pluriannuel d'investissements annexé au document de présentation du débat d'orientations budgétaires 2008, présenté au conseil municipal du 17 novembre 2007, prévoyait une programmation à hauteur de 12,35 M€ en 2008 (hors réseau pluvial secondaire, d'un montant de 1,350 M€), soit 23,8 % des dépenses d'investissement de la commune programmées en 2008, selon le tableau suivant :

Tableau 7 - Programmation des investissements 2008 du programme CADEREAU

4 - PLUVIAL & P.P.C.I.	Code opération	Montant de l'investissement programmé
Réseau Pluvial secondaire	934	1 350 000
Cadereau VALADAS	1076	1 315 600
Cadereau UZES	1080	598 000
Cadereau ALES	1081	4 030 520
Cadereau VALDEGOUR	1077	1 794 000
Cadereau ST CESAIRE	1078	3 336 840
Cadereau LA PONDRE	1083	598 000
Programme C.A.D.E.R.E.A.U.		11 672 960
Dispositif ESPADA	1082	11 960
Etudes générales	1379	723 580
	Total :	13 758 500

(source : PPI 2007 - DOB 2008)

L'exécution 2008 est restée largement en-deçà de ces chiffres.

Certes, le compte administratif 2008 du budget annexe Programme CADEREAU mentionne que 22,136 M€ ont été inscrits au budget annexe⁶ en 2008, en incluant les restes à réaliser 2007 soit un montant de 10,626 M€. Sur cette somme de 22,136 M€, un montant de 9,448 M€ a été effectivement dépensé, mais 7,159 M€ sont inscrits en restes à réaliser et ont été reportés en 2009 et 5,52 M€ ont été annulés.

Le montant de 9,448 M€ effectivement dépensé est inférieur de 23,5 % aux 12,35 M€ programmés au PPI, et surtout inférieur de 57,3 % aux inscriptions budgétaires 2008, avec en particulier un montant important de restes à réaliser qui se renouvelle d'une année sur l'autre, ce qui altère considérablement la portée des documents budgétaires (cf. sur ce point supra § 1.2).

2.2.2. Programme CADEREAU 2007-2013 : un retard prévisible d'au moins deux ans

Le Programme Pluriannuel d'Investissements (PPI) établi en 2008, document interne de travail fixant les orientations en matière d'investissement pour les 4 années à venir, faisait apparaître des dépenses d'investissement à hauteur de 21,9 M€ en 2009, 24,4 M€ en 2010 et 22,3 M€ en 2011. Il distinguait entre les investissements du budget principal et le programme CADEREAU :

⁶ Budget primitif + Décisions modificatives + Restes à réaliser n-1

Tableau 8 - Programme pluriannuel d'investissements (PPI) 2008

	2009		2010		2011		2012 et années suivantes	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
GRANDS PROJETS	8 500	500	12 500	1 000	11 500	1 500	29 000	1 000
AMENAGEMENT DE L'ESPACE URBAIN	8 438	240	8 096	170	6 446	170	38 187	510
ENVIRONNEMENT ET PROPRETE	1 560		560		660		24 254	
PLUVIAL ET C.A.D.E.R.E.A.U.	1 250		1 250		1 250		3 750	
OPERATIONS D'URBANISME	8 980	1 471	7 770	2 214	7 069	3 964	28 653	19 083
PATRIMOINE BATI	11 048	1 452	8 418	1 590	10 543	1 370	223 643	25 050
NTIC	965	155	895	125	860	110	2 580	330
RENOUVELLEMENT URBAIN	4 148	1 625	5 686	3 366	7 708	3 908	52 728	20 901
DIVERS INVESTISSEMENTS	800		800		800		800	
TOTAL BUDGET PRINCIPAL	45 689	5 443	45 975	8 465	46 836	11 022	403 595	66 874
BUGDET ANNEXE C.A.D.E.R.E.A.U.	21 885	10 874	24 430	11 022	22 280	10 892	158 869	20 717
TOTAL GENERAL	67 574	16 317	70 405	19 487	69 116	21 914	562 464	87 591

Pour les trois exercices 2009, 2010 et 2011, les dépenses relatives au programme CADEREAU représentent environ un tiers des dépenses d'investissement de la collectivité, soit entre 32,2 % et 34,7 % selon les années. Selon le PPI, le programme CADEREAU serait exécuté à hauteur de 77,02 M€ en 2011. Il resterait à mobiliser 71,28 M€, soit 48 % du programme, sur les exercices 2012 et 2013.

Les dépenses inscrites au PPI doivent trouver une traduction opérationnelle au budget de la collectivité : or la somme de 21,88M€ prévue au PPI a donné lieu à 18,014 M€ d'inscription au budget annexe Programme CADEREAU 2009, et à 11,135 M€ de dépenses effectivement réalisées.

Compte tenu de ce calendrier et des marges financières dont elle dispose, la commune ne paraît pas en mesure d'exécuter le programme CADEREAU 2009-2013 dans les délais prévus, sauf à concentrer ses priorités sur ce programme jusqu'en 2013, au détriment de ses autres projets.

En conclusion, apparaît un décalage entre l'affichage d'un programme ambitieux de lutte contre les inondations, et la programmation de la ville qui ne paraît pas en mesure de tenir ces objectifs. Le retard sera dans le meilleur des cas de 2 années, d'autant qu'il convient d'y ajouter une somme de 10,6 M€ exclusivement à la charge de la ville concernant la confortation des voutes du Vistre de la Fontaine et l'entretien des bassins et cadereaux.

2.3. L'ouverture à l'urbanisation des zones soumises à un risque d'inondation

La mission interministérielle de 2006 a rappelé que les développements futurs d'urbanisation doivent être situés hors des zones de risques et qu'en cas d'indisponibilités foncières des possibilités seront à rechercher à une échelle territoriale élargie, dans le cadre de structures intercommunales. Elle estimait qu'« il est probable que l'ouverture à l'urbanisation de zones inondables a prévalu sur la prévention contre les inondations de l'existant : Cadereau du Valladas, opérations « aval ». Outre le financement des travaux, l'Etat, c'est-à-dire tous les citoyens, aura à assumer l'augmentation générale de

la vulnérabilité en cas de sinistre c'est-à-dire le remboursement des dommages occasionnés aux biens (dispositif CATNAT) ».

A la suite de l'épisode de septembre 2002, le préfet avait adressé un courrier le 28 novembre 2002 à tous les maires du Gard pour leur rappeler qu'ils avaient deux moyens juridiques pour refuser les reconstructions en zone dangereuse (R. 111.2 du code de l'urbanisme et L. 2212.2 du CGCT) et souligner que les plans locaux d'urbanisme devront systématiquement inscrire les développements futurs d'urbanisation dans des secteurs situés hors des zones de risques. « *Dans l'hypothèse où aucune disponibilité foncière sur la commune ne remplirait cette condition, il conviendrait de rechercher des possibilités d'urbanisation nouvelle sur une échelle territoriale plus large, dans le cadre de structures intercommunales* ».

La création de la ZAC du Mas Lombard dans une zone soumise au risque d'inondation, par délibération du 29 mars 2003, est pourtant postérieure à ces recommandations. Le préfet écrivait ainsi au maire le 2 juin 2003 que « *ce projet est destiné à introduire de l'habitat relativement dense ainsi que des activités dans un secteur actuellement non urbanisé inclus dans le bassin versant du Vistre et soumis à un fort risque d'inondation (Valladas et Vallat de Riquet)* » et lui demandait de compléter son étude d'impact par la prise en compte dans les chapitres traitant de l'hydraulique, d'événements pluvieux exceptionnels ou historiques.

Les études demandées ont été réalisées. Dans sa lettre de transmission aux services de l'Etat du 19 janvier 2005, le directeur des services techniques de la ville indiquait en particulier que « *la première étude concernant l'inondabilité du secteur d'étude du Mas Lombard montre qu'à partir des hypothèses de pluies exceptionnelles prises en compte, une très large partie du site reste en-dessous du seuil de 50 cm, cité dans le courrier de Monsieur le préfet du 28 novembre 2002* ». Dans un courrier du 31 mai 2005, le préfet demandait à la ville de ne pas urbaniser les secteurs restant inondables dans les conditions d'aléa fixées dans l'étude (hauteur d'eau supérieure à 0,5 m).

En conclusion, l'Etat a autorisé la commune à urbaniser une zone de 45 hectares, en admettant que le risque d'une inondation inférieure à 0,5 m n'était pas un obstacle à l'urbanisation.

3. LES ORDURES MENAGERES ET LE NETTOIEMENT

L'organisation et les coûts de la collecte et du traitement des ordures ménagères ainsi que du nettoyage de la ville ont subi des évolutions très importantes depuis 2002.

3.1. Des coûts en très forte augmentation

Jusqu'en mars 2003, la société ONYX avait en charge la collecte des déchets ménagers pour l'ensemble du territoire communal, et le nettoyage du centre ville élargi, à l'exception des 3 quartiers (Valdegour / Pissevin, Mas de Mingue / Courbessac, Chemin Bas d'Avignon) nettoyés dans le cadre d'une régie municipale. Le nettoyage du reste de la commune était assuré en régie par les services municipaux.

a - Une organisation complexe

A partir de mars 2003, la nouvelle organisation mise en place présentait une double caractéristique : d'une part, elle s'appuyait sur la volonté de la nouvelle équipe municipale d'améliorer très sensiblement les prestations de nettoyage ; d'autre part, elle continuait d'associer la collecte des déchets ménagers et le nettoyage pour 3 des 5 lots du principal marché, selon un découpage géographique nouveau. S'ajoutaient à ce marché principal :

- un marché de nettoyage distinct, couvrant une partie de la zone Valdegour / Pissevin, qui a fait l'objet d'un renouvellement en octobre 2004 ;

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)*

- des prestations de nettoyage réalisées en régie par les services municipaux pour les zones périphériques de la commune ;

- des prestations de débroussaillage et fauchage de bords de voies réalisées par des prestataires titulaires de marchés.

Il convient de relever la complexité de cette organisation, qui fait coexister des prestataires de services attributaires de marché et des services municipaux travaillant en régie selon les zones.

b - Un doublement constaté du coût de la collecte entre 2002 et 2005

Le coût de la collecte et du traitement des ordures ménagères est passé de 7,1 M€ en 2002 à 18,1 M€ en 2005, soit une multiplication par 2,54 en 4 ans, avant de diminuer sensiblement, à 13 M€ en 2008.

La forte augmentation du coût du traitement, passé de 1,9 M€ en 2002 à 8 M€ en 2005, dont 2,5 M€ au titre de la contribution au SITOM, établissement public en charge de la nouvelle usine d'incinération, s'explique par la fermeture de la décharge des Lauzières, génératrice de surcoûts de fonctionnement, et le passage à l'incinération des déchets, confié au SITDOM.

Tableau 9 - Evolution des coûts relatifs aux ordures ménagères et au nettoyage

c/611 - Ordures ménagères	2002	2003	2004	2005
Collecte	4 902 629	8 272 656	9 267 940	9 710 897
Traitement	1 902 412	2 844 595	4 139 970	5 534 021
Déchetterie	298 799	283 932	289 455	378 584
c/6554 - Contribution SITOM				2 508 599
c/6042 - Achat prestation service SITOM				
TOTAL ordures ménagères	7 103 840	11 401 183	13 697 365	18 132 101
c/611 - Nettoiement	4 903 456	7 969 683	8 806 843	9 522 514

c/611 - Ordures ménagères	2006	2007	2008
Collecte	10 295 842	10 703 831	9 308 718
Traitement	4 478 866	923 936	881 005
Déchetterie	537 854	490 911	429 954
c/6554 - Contribution SITOM	466 463	466 463	466 463
c/6042 - Achat prestation service SITOM	1 886 466	2 217 924	1 874 486
TOTAL ordures ménagères	17 665 491	14 803 065	12 960 626
c/611 - nettoiement	9 983 669	9 111 555	9 063 568

(source : comptes administratifs)

Jusqu'en 2005, le compte 6554 enregistre à la fois la contribution de la commune au syndicat et la facturation des prestations de tri. A partir de 2006, la commune utilise le c/6042 pour comptabiliser les prestations de service du SITOM.

Le coût de la seule collecte des déchets ménagers a doublé à Nîmes entre 2002 (4,9 M€) et 2005 (9,7 M€), ce qui correspond au passage d'un marché à lot unique confié à la société ONYX en vigueur en 2002 à un marché à 5 lots confié à 4 entreprises à compter de 2003, sans que ce nouveau marché marque une amélioration substantielle de la prestation de collecte. Ainsi, le rapport d'analyse des offres du lot n°3 relatif à la collecte et au nettoiement du centre ville élargi soulignait que « *les prestations de collecte restent globalement identiques à celles du marché actuel* ». La chambre observe que le doublement des coûts de la collecte en 4 ans, qui n'est pas lié à une amélioration substantielle de la prestation, n'a pas reçu d'explication satisfaisante.

La commune quant à elle souligne « *qu'on ne peut que déplorer le fait que, lors de la procédure d'appel d'offres en 2002, la concurrence n'ait pas permis une baisse significative du prix du marché, contrairement à ceux de 1997 et 2007 où elle a joué pleinement et ceci dans l'intérêt de la collectivité* ».

Parallèlement le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a été porté de 9,48 % en 2002 à 14,50 % en 2005, soit une recette qui a évolué de 11,86 M€ en 2002 à 21,5 M€ en 2007. La chambre relève l'importance du décalage entre la recette dégagée par cette taxe et les dépenses liées à la collecte et au traitement des ordures ménagères, soit 14,8 M€ en 2007. Même si la TEOM n'est pas une taxe affectée, ni une redevance, elle n'est pas non plus sans rapport avec le coût du service.

En revanche, si le coût des marchés de nettoyage a subi un même doublement, de 4,9 M€ en 2002 à 9,98 M€ en 2006, il correspond à une prestation sensiblement améliorée par rapport à la période antérieure, avec un accent mis sur le lavage et le balayage de la voirie.

Cependant, d'une manière générale, la chambre observe une grande difficulté à comparer les marchés de collecte et nettoyage de 1997, 2002 et 2007.

L'évolution des caractéristiques des marchés successifs n'est pas sans relation avec l'évolution incontrôlée des coûts, notamment ceux de la collecte qui ne sont pas la contrepartie d'une amélioration substantielle du service.

3.2. La coexistence régie / prestataires extérieurs en matière de nettoyage

La comptabilité par fonction est incomplète puisqu'elle ne recense pas les dépenses de personnel assumées par la commune. Elle ne permet donc pas un suivi efficace des dépenses de la fonction 8 (aménagement, services urbains, environnement). Il conviendrait de remédier à cette lacune.

Faute d'instrument comptable adapté, la chambre n'a pas été en mesure de retracer de manière fiable l'évolution des personnels de la ville affectés au nettoyage. Elle relève néanmoins les éléments suivants :

- Au 1^{er} juillet 2002, les effectifs affectés au nettoyage étaient de 56 agents.

- En mars 2003, la ville a redéployé 21 agents municipaux affectés antérieurement au nettoyage de la ville, et concernés par l'extension territoriale des marchés de nettoyage confiés à des prestataires extérieurs.

- 68 ETP sont affectés par la ville en 2009 aux opérations de nettoyage, collecte et traitement des déchets, dont 49,5 agents de terrain, pour le nettoyage des zones périphériques de la ville qui ne font pas l'objet d'un marché. Ils utilisent un parc de 45 véhicules de nettoyage de la ville. Les autres agents sont affectés au contrôle des entreprises prestataires de service.

Ainsi, entre 2002 et 2009, les effectifs employés par la ville au nettoyage ont augmenté, alors que 21 agents ont été réaffectés à d'autres tâches en 2003 et que le nettoyage du centre ville élargi est assuré par des prestataires extérieurs. Cette croissance des effectifs dans ce secteur apparaît moins comme l'expression d'une volonté communale ou le résultat d'un pilotage ayant fait l'objet d'une réflexion approfondie, que comme l'aboutissement d'une gestion au fil de l'eau.

Au total, la coexistence d'une régie et de prestataires extérieurs nécessite des instruments de suivi comptable et d'évaluation qui font aujourd'hui défaut, mais seraient seuls susceptibles d'améliorer de façon importante la cohérence de la politique menée dans ce domaine avec des moyens épars.

La commune estime pour sa part que « *l'objectif opérationnel a primé sur la gestion comptable du partage des missions entre les services communaux et les prestataires privés* ».

4. LA GESTION DES SPECTACLES TAUROMACHIQUES

Après guerre et jusqu'en 1983, la commune de Nîmes a confié la gestion des Arènes à des entrepreneurs privés : Ferdinand AYME jusqu'en 1979, puis Simon CASAS. A partir de 1983, la ville a choisi une reprise en régie directe, puis dès 1984, a confié la gestion à une association para-municipale, l'ONAS. De 1997 à 2001, la commune a eu recours à un prestataire de services avant de décider de mettre en place une délégation de service public.

La commune de Nîmes a procédé à trois délégations de service public pour la gestion des spectacles tauromachiques, en 2002, en 2006 et en 2010. Cette dernière n'a pas apporté de réponse aux observations provisoires de la chambre. Les procédures d'affermage ont abouti à la désignation de la société Simon CASAS Production.

4.1. L'exécution du contrat de délégation de service public de 2002

De 2002 à 2005, les conditions d'exécution de cette convention apparaissent satisfaisantes, si l'on mène l'analyse au travers de trois critères :

- la fréquentation des arènes, qui a connu un succès croissant : 128 392 spectateurs payants en 2002 (sans la fêria des vendanges, annulée en raison des inondations des 8 et 9 septembre) pour 22 spectacles, 146 266 spectateurs en 2003 pour 24 spectacles, 167 442 spectateurs en 2004 pour 28 spectacles. Ces chiffres sont à comparer avec ceux des années précédentes : 110 276 spectateurs en 2000, 127 471 en 2001 pour 20 spectacles ;

- la qualité des spectacles proposés : élue meilleure arène française en 2002 et 2003, l'arène de Nîmes a été désignée en 2004 par la presse espagnole « meilleure Arène d'Europe » ;

- la qualité du contrôle effectué par la commune sur les comptes de son délégataire. Les états fournis par le délégataire et exploités par la commune sont très complets. Ils permettent d'établir une comptabilité analytique de chaque spectacle et d'identifier les spectacles bénéficiaires et les spectacles déficitaires. Ils permettent également de vérifier les comptes du délégataire. L'économie de la délégation repose sur un équilibre entre les férias de Pentecôte (en général 9 spectacles) et des vendanges (en général 5 spectacles), qui sont bénéficiaires, et les autres spectacles taurins programmés le reste de la saison qui sont déficitaires. Près de la moitié des dépenses du délégataire sont constituées par des dépenses du compte 604 (achats de prestations de services de corridas) auprès d'un prestataire unique, dont le siège social est à Madrid.

Cette convention est bénéficiaire à la fois pour le prestataire et pour la commune, seule ville taurine française à percevoir une redevance du fait des spectacles taurins. L'activité était déficitaire à Nîmes avant la mise en place de la délégation de service public jusqu'en 2000 inclus ; elle n'est devenue bénéficiaire qu'en 2001, lors de la dernière année d'exploitation en régie confiée à un prestataire (+ 78 112 € de bénéfice net).

Au-delà de ce constat, la chambre a relevé deux points :

- D'une part, la mauvaise qualité de la rédaction de l'article 28 de la convention de délégation, qui laisse subsister un doute sur le point de savoir si le versement de la redevance est TTC ou HT : on voit qu'il ne s'agit pas d'un simple détail. L'article 28 dispose « *afin, en particulier, de couvrir les charges de la ville visées à l'article 2, le délégataire verse à la ville une redevance égale à 6 % des recettes hors taxes de billetterie des spectacles produits au cours de l'année concernée. Toutefois, au-delà de 4 573 470 €, ce taux est porté à 7 %. Cette redevance ne pourra toutefois être inférieure à la somme, toutes taxes comprises, de 320 143 €* ».

Ce différend portait sur les années 2003 (39 080 €) et 2004 (68 232 €), soit 107 312 €. Il a fait l'objet d'un protocole transactionnel signé le 21 juillet 2005, après nomination d'une commission de

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)

conciliation, telle que prévue au contrat. Aux termes de ce protocole, le délégataire a accepté de régler la moitié des sommes en jeu. Ce protocole a été étendu à l'exercice 2005 (cf. ci-dessous 5.1.c).

La mauvaise qualité de la rédaction, outre qu'elle a pénalisé la commune, a pu fausser la concurrence entre les 3 candidats à cette délégation en 2002.

La commune souligne que les imperfections du contrat de 2002 sont liées au fait qu'il s'agissait du premier contrat du genre en France et qu'elles auraient été gommées dans les contrats suivants.

- D'autre part, la commune a conservé à sa charge certaines dépenses, telles que les salaires et charges sociales du personnel de billetterie et les frais d'entretien de la piste et de la carrière de chevaux, évalués à 102 000 € par la commune (courrier du 21 octobre 2005). Le véritable montant de redevance perçu par la ville est donc le suivant :

Tableau 10 - Redevance nette perçue par la commune

en €	2002	2003	2004	2005
Redevance versée HT	267 678	267 678	291 074	267 678
protocole juillet 2005		19 540	34 116	
dépenses à la charge de la commune	102 000	102 000	102 000	102 000
Redevance nette	165 678	185 218	223 190	165 678

Il convient de souligner que la redevance est la contrepartie de la mise à disposition gratuite des arènes au délégataire par la commune.

4.2. La prolongation d'un an du contrat de 2002 et le contrat de 2006

Un avenant n°2 à la convention de délégation, signé le 21 mai 2004, a prolongé celle-ci pour une durée d'un an, soit jusqu'au 21 janvier 2006 pour motif d'intérêt général. La commission de délégation des services publics du 20 février 2004 a en effet estimé que la commune ne pouvait pas encore juger pleinement la gestion déléguée, compte tenu de son manque de recul.

La convention du 7 avril 2006 a été établie pour 4 ans, sachant que la jauge des arènes a été réduite, pour des raisons de sécurité, à 14 120 places (6 925 places pour les arènes couvertes). La convention prévoit :

- La stabilité de la redevance versée, en tenant compte de la prise en charge par le délégataire des dépenses de salaires et charges sociales du personnel de billetterie et des frais d'entretien de la piste et de la carrière de chevaux, évalués à 102 000 €, qui étaient supportés par la ville dans la précédente convention. Néanmoins, le montant de redevance minimum garanti à la ville est en recul. L'annexe 7 de la convention établit un compte d'exploitation prévisionnel, avec une redevance comprise entre 183 400 et 190 200 € sur la durée de la convention.

- Le nombre de spectacles est en diminution, soit 19 spectacles (éventuellement 22, mais sans obligation du délégataire) contre 22 à 28 spectacles effectivement organisés dans la précédente délégation : il s'agit d'un élément favorable au délégataire, puisque les spectacles supprimés sont des spectacles déficitaires.

Les données 2006 figurent dans le tableau ci-dessous, sachant que la saison a donné lieu à 122 448 entrées payantes et 19 spectacles.

En 2007, 17 spectacles ont été programmés pour 134 388 entrées payantes ; l'objectif contractuel de 19 spectacles n'a donc pas été atteint. Selon la synthèse du rapport 2007 du délégataire, annexé à la délibération 2008.07.81 du 27 juillet 2008, cette lacune résulte « de la présentation d'une seule course camarguaise, et de l'absence de spectacle à l'ascension ».

En 2008, le nombre contractuel de manifestations a été respecté. Pour la première fois depuis la mise en place de la délégation de service public, la saison a été déficitaire pour le délégataire, à hauteur de 76 649 € : l'augmentation des dépenses engagées pour obtenir des cartels prestigieux lors des férias de Pentecôte et des vendanges a été sensiblement supérieure à l'augmentation des recettes. La commune obtient cependant un montant de redevance en hausse, compte tenu de l'augmentation du chiffre d'affaires.

Tableau 11 - Principales caractéristiques de l'exécution du contrat 2006-2008

en €	2006	2007	2008
Chiffres d'affaires	4 622 037	5 235 556	6 077 639
Redevance versée HT	173 107	198 230	225 774
Bénéfice net du délégataire	80 753	252 973	-76 649

4.3. Un cumul de fonctions de délégataire et d'agent de torero

A l'occasion du contrôle, il a été relevé que le délégataire avait exercé des fonctions d'agent d'un torero, qui figurait au programme de deux férias en 2006. La presse annonçait le 14 décembre 2005 que Simon CASAS devenait « apoderado » d'un torero français, autrement dit son agent. Or ce torero a été programmé par Simon CASAS en 2006 dans les arènes de Nîmes et rétribué à cet effet en mai et septembre, pour un montant de 9 591 € à chaque fois.

La chambre relève que le cumul de fonctions de délégataire et d'agent de torero n'est pas compatible avec une gestion transparente de ce service public.

5. LA POLICE MUNICIPALE

Les présentes constatations s'inscrivent dans le cadre d'une enquête pilotée par la Cour des comptes.

5.1. Le contexte nîmois : des statistiques défavorables en matière de sécurité publique

Il convient de rappeler, en préambule, que le contexte nîmois en matière de délinquance est difficile.

Avec un taux de criminalité de 114,48 faits pour 1 000 habitants en 2006, le contrat local de sécurité de nouvelle génération (CLSNG), annexé à la délibération n°2007-10-33 du 15 décembre 2007 « *situe la ville de Nîmes dans les premiers rangs des villes de sa catégorie (...) dans un environnement gardois qui connaît lui-même une forte criminalité* » (cf. « bilan diagnostic prévention-sécurité - Préconisations pour un CLS de nouvelle génération » du 10 septembre 2007) avec une tendance pour l'année 2007 à la hausse.

Les statistiques 2008 font état d'une légère amélioration, avec un taux de délinquance passé de 116,35 faits pour 1 000 habitants en 2007 à 108,63 en 2008.

5.2. Les moyens affectés par la commune à la sécurité publique

Les éléments de la présentation fonctionnelle (fonction 1 sous-fonction 112 police municipale) du compte administratif ne décrivent pas de manière pertinente les dépenses, puisque sont notamment oubliées toutes les charges de personnel (chapitre 012).

5.2.1. Un ratio élevé de policiers municipaux (8,7 pour 10 000 habitants)

L'un des engagements majeurs du maire lors des élections municipales de 2001 portaient sur l'augmentation des effectifs de la police municipale, l'objectif étant de tendre vers un ratio de 1 policier pour 1 000 habitants (10 pour 10 000).

Il n'existe pas de comptabilité analytique permettant d'établir le coût réel de la politique de sécurité publique. A défaut, la commune a établi les tableaux suivants à la demande de la chambre :

Tableau 12 - Evolution des dépenses consacrées à la police municipale

En €	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Charges à caractère général	300 917	302 137	257 440	227 072	307 925	267 236
Dépenses de vêtements				93 656	107 870	113 732
Total :	300 917	302 137	257 440	320 728	415 795	380 968
<i>% des dépenses totales</i>	<i>0,16%</i>	<i>0,16%</i>	<i>0,13%</i>	<i>0,17%</i>	<i>0,21%</i>	<i>0,19%</i>
Charges de personnel	nc	4 755 333	4 690 048	5 718 394	5 704 477	5 582 048
<i>% de variation annuelle</i>		<i>100,00%</i>	<i>-1,39%</i>	<i>17,98%</i>	<i>-0,24%</i>	<i>-2,19%</i>
<i>% des dépenses totales de la commune</i>		<i>2,44%</i>	<i>2,45%</i>	<i>2,96%</i>	<i>2,85%</i>	<i>2,73%</i>
Les effectifs	102	118	127	123	129	128
Total charges police municip.	300 917	5 057 470	4 947 488	6 039 122	6 120 272	5 963 016
<i>% des dépenses totales de la commune</i>	<i>0,18%</i>	<i>2,81%</i>	<i>2,79%</i>	<i>3,32%</i>	<i>3,42%</i>	<i>3,21%</i>
Dépenses d'équipement	59 212	15 809	47 054	19 698	90 652	796
<i>% des dépenses totales</i>	<i>0,19%</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,11%</i>	<i>0,05%</i>	<i>0,27%</i>	<i>0,00%</i>

Sur la période, les effectifs de policiers sont relativement stables, entre 120 et 130. Le ratio est de $128 / 147\ 114 = 8,7 / 10\ 000$ habitants en 2007, ce qui apparaît un chiffre nettement supérieur à celui observé en région parisienne pour les communes de plus 80 000 habitants (ratio de 4,6 pour l'ensemble de l'Île-de-France, de 4 pour la seule petite couronne).

Si l'on ajoute aux policiers municipaux stricto sensu les 21 ASVP (agents de surveillance de la voie publique) en charge du stationnement de surface et de la sécurisation des jardins de la Fontaine, ce sont 149 agents municipaux qui sont affectés à la tranquillité publique à Nîmes.

5.2.2. Vidéoprotection : un service distinct de la police municipale

Le dispositif de vidéoprotection a été mis en place à compter de septembre 2003 (délibération du conseil municipal du 27 juillet 2002), pour un coût d'investissement de 1,684 M€, subventionné à hauteur de 0,492 M€. Il est passé progressivement de 21 caméras en 2003 à 74 caméras fin 2007 et 82 caméras programmées en 2009.

Tableau 13 - Coûts de fonctionnement supplémentaires de la vidéoprotection

en €	c/6156 (maintenance)	c/611 (contrats de prestation de service)	chapitre 012 (charges de personnel)	Total
2005	26 673			26 673
2006	45 832	2 425	146 125	194 382
2007	63 622	8 000	497 709	569 331

a - L'organisation

Avec 74 caméras installées fin 2008, le coût à la caméra est 1,684 M€ / 74 = 22 761 €.

L'information est recueillie dans un Centre Superviseur Urbain (CSU), service opérationnel 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, qui emploie 15 opérateurs. Le CSU est rattaché au directeur de la sécurité et de la prévention dépendant directement du directeur du cabinet du maire de Nîmes. C'est un service indépendant de la police municipale, classé en zone rouge dont l'accès est réservé à des personnes habilitées.

La chambre a pu vérifier que le CSU constituait un dispositif nettement séparé du service de police municipale.

Les équipements se composent de :

- quatre postes de travail pour la visualisation par l'intermédiaire d'un système graphique,
- un mur d'images composé de 15 moniteurs.

La police nationale dispose dans son Centre d'Information et de Commandement (CIC) d'un renvoi d'images géré par le CSU. Elle dispose de 4 moniteurs. Un avenant à la convention de coordination de 2003 avec la police nationale a été signé le 22 juillet 2004. Il organise la circulation de l'information entre le CSU et le CIC. Il prévoit que les opérateurs du CSU appellent le CIC pour tout crime ou délit en train de se commettre, pour les infractions aux règles de sécurité routière et pour toute manifestation inopinée, attroupement ou événement causant un trouble grave à l'ordre public ; inversement, le CIC, s'il est informé des faits relevant des catégories précédentes, prend contact avec le CSU pour obtenir des informations opérationnelles.

La commune indique que « *pour des raisons de confidentialité qui ne sont pas optimales à ce jour, le poste de commandement de la police municipale ne dispose pas de renvoi d'images* ». La coopération CSU-police nationale est donc privilégiée. Il faut cependant souligner que le CSU informe directement la police municipale lorsqu'un événement concerne directement sa compétence.

En agrégeant les effectifs stricto sensu de la police municipale et les 15 opérateurs, le ratio de policiers passe de 8,7 à 9,7 pour 10 000 habitants.

S'agissant de la protection de la vie privée et du respect de la loi du 21 janvier 1995 et du décret du 17 octobre 1996, la commune a mis en place les mesures suivantes :

- la programmation dynamique des caméras et zooms dans l'espace (masque automatique qui interdit la visualisation des zones privées ou pouvant porter atteinte à la vie privée des personnes) ;
- l'opération automatique d'écrasement des enregistrements au bout de 7 jours ;
- la gravure des images est effectuée par l'un des deux responsables du CSU, uniquement sur réquisition d'un officier de police judiciaire ;
- l'information des usagers par panneaux à chaque entrée de l'agglomération ;
- l'inscription du cadre légal de l'usage des images vidéos à l'article 3 du règlement intérieur et guide des procédures du CSU.

b - Les résultats chiffrés

Le tableau statistique ci-dessous donne une vision synthétique des résultats obtenus à partir du dispositif de vidéoprotection :

Tableau 14 - Mesure de l'activité du CSU

Années	Interpellations	Requêtes émanant de la police nationale, la police municipale et la gendarmerie nationale	Copies d'image (sur réquisitions judiciaires)	Délits	Infractions au code de la route
2003	4	12	2	5	
2004	52	264	13	76	
2005	110	1 081	50	114	14
2006	194	1 704	68	267	30
2007	172	923	70	158	15
2008	163	1 373	65	171	19
Total	695	5 357	268	791	78

On constate une montée en puissance du dispositif jusqu'en 2006, puis une diminution des résultats chiffrés à compter de cette date.

L'interprétation des chiffres reste difficile : il semble y avoir une corrélation entre le repli de la délinquance sur le département en 2008, et la diminution des interpellations, délits et requêtes à partir de 2006. Néanmoins, aucun élément tangible ne permet d'affirmer que l'efficacité de la vidéoprotection serait la cause de l'inflexion de la délinquance en 2008.

c - Les limites du dispositif

Compte tenu du nombre élevé de caméras, qui couvrent désormais l'essentiel des zones criminogènes de la commune, les responsables de la sécurité nîmoise soulignent eux-mêmes que les limites du dispositif sont humaines.

La principale question est celle de l'exploitation de la masse des images disponibles :

- d'une part, le schéma de couverture du territoire communal par les caméras est trompeur, car il donne l'illusion d'une couverture exhaustive, alors qu'il ne s'agit que d'une couverture potentielle. La plupart des caméras étant mobiles, elles ne sont pas forcément braquées en direction d'un fait délictueux au moment de sa commission. Le directeur de la sécurité et de la prévention envisage en conséquence de faire évoluer le système vers une augmentation des caméras fixes, au détriment des caméras susceptibles de couvrir 360 degrés.

- d'autre part, le fonctionnement du dispositif dépend de la capacité des opérateurs à repérer des événements délictueux en temps réel ou en temps différé, c'est-à-dire à avoir une approche sélective des images, fondée sur des critères objectifs.

L'amélioration du dispositif suppose la mise au point d'une méthode rationalisant l'exploitation des images disponibles de vidéoprotection.

5.2.3. Les moyens budgétaires

L'analyse de la comptabilité fonctionnelle développée au compte administratif, et en particulier l'analyse des dépenses et recettes de fonctionnement de la fonction 11 (Sécurité intérieure) et de la fonction 112 (Police municipale) permet d'établir le tableau suivant :

Tableau 15 - Evolution des dépenses de la fonction 11

Fonction 11 - Sécurité Intérieure	2002	2003	2004
Dépenses services communs (fonction 110)			6 056 114
Dépenses police municipale (fonction 112)	300 917	4 612 215	257 440
Total dépenses	300 917	4 612 215	6 313 554
Recettes police municipale (fonction 112)	212 406	245 573	227 907

Fonction 11 - Sécurité Intérieure	2005	2006	2007	2008
Dépenses services communs (fonction 110)	6 112 297	6 221 441	6 655 603	6 911 047
Dépenses police municipale (fonction 112)	230 072	311 325	270 953	251 612
Total dépenses	6 342 369	6 532 766	6 926 556	7 162 659
Recettes police municipale (fonction 112)	238 437	238 100	216 678	225 066

(source : comptes administratifs)

A compter de 2004, la fonction 112 (police municipale) ne comptabilise plus les dépenses de personnel, qui sont enregistrées à la fonction 110 (services communs). Cependant, compte tenu de la nature des autres sous-fonctions de la fonction 11 (111 - police nationale ; 113 - pompiers, incendie, secours ; 114 - autres services de protection civile), il ne fait guère de doute que les dépenses de personnel de la fonction 110 sont exclusivement des dépenses de police municipale.

Ce tableau montre la rapide montée en puissance des dépenses de police municipale à compter de 2002, où elles s'élevaient à environ 301 000 €. Dès 2004, elles se montent à 6,3 M€ pour atteindre 7,1 M€ en 2008.

5.2.4. Les sous-traitants : une charge substantielle, non prise en compte dans la comptabilité fonctionnelle

La chambre observe toutefois que toutes les dépenses ne sont pas imputées à la fonction 112.

Il en va ainsi des substantielles dépenses de sous-traitance. La commune délègue à une société privée des actions de gardiennage, sachant que la loi n'autorise pas ladite société à assurer des missions de sécurité sur la voie publique : la surveillance de la circulation (la mise en place et la levée des barrières lors de manifestations de la ville, dont la fêria de Pentecôte et la fêria des vendanges, surveillance des accès autorisés), surveillance annuelle des sites (locaux recevant du public), surveillance ponctuelle de sites lors de manifestations organisées par la ville, surveillance des spectacles.

En 2006, le montant global des prestations facturées à la société *Eurosécurité Privé* pour ces missions s'est élevé à 442 887 € sans que ce montant figure dans la présentation fonctionnelle de la fonction 11 (compte 611).

5.2.5. La coordination avec la police nationale

a - La convention de coordination du 25 novembre 2003

Cette convention entre le préfet et le maire rappelle en préambule que la police municipale ne peut se voir confier des missions de maintien de l'ordre, et que la commune met à la disposition de la police nationale, à titre gracieux, les locaux nécessaires pour assurer la création de six bureaux de police de proximité, qu'un agent municipal est mis à disposition de la police nationale pour assurer des fonctions administratives et que deux policiers municipaux sont mis à disposition du centre loisirs jeunesse géré par la police nationale.

b - Les extensions de la convention de 2003 : gestion de la vidéoprotection et création d'un poste de coordonnateur du CSU

Outre la convention du 22 juillet 2004 entre la ville et l'Etat « visant à une meilleure circulation de l'information entre le CSU et le centre d'information et de commandement de la police municipale » (cf. supra), un protocole de création et de fonctionnement d'un poste de coordonnateur a été signé en 2004 (la convention datée et signée n'a toutefois pas pu être produite à la chambre), en vue d'améliorer la circulation de l'information et l'efficacité opérationnelle entre la police municipale et la police nationale.

Globalement, le système répond à ses objectifs et permet d'assurer une coordination satisfaisante entre police municipale et police nationale en donnant une réponse aux problèmes d'articulation de compétence.

c - Une collaboration diversement appréciée

Le DDSP et les fonctionnaires de l'Etat estiment, de façon générale, que la collaboration avec la police municipale est satisfaisante. L'appréciation des policiers municipaux est plus critique. La police municipale est un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale récemment créé qui n'offre pas les compétences confiées par la loi aux membres de la police nationale. Le directeur de la sécurité et de la prévention de la commune estime que la répartition des missions n'est pas assez claire et formule deux critiques :

- d'une part, la présence d'une police municipale importante peut avoir des effets pervers, en favorisant des transferts de charges non prévus par les textes vers la police municipale. C'est par exemple le cas des missions de police secours ;

- d'autre part, en cas de constat d'un délit, le policier municipal a l'obligation de se rendre au commissariat de police, ce qui est fortement consommateur de temps (plusieurs heures). De facto, cette contrainte est, à ses yeux, dissuasive. Le tableau ci-dessous vient à l'appui de cette thèse :

Tableau 16 - Rapports d'infractions établis par la police municipale

	2007	2008
Timbre-amendes	66 342	73 601
Rapports d'infractions	356	491
Procès-verbaux	273	452

Le nombre de procès-verbaux rédigés par la police municipale apparaît particulièrement faible pour une ville de la taille de Nîmes, surtout en regard des 73 600 timbre-amendes délivrés par les policiers municipaux en 2008 (les rapports d'infraction sont traités par la police nationale), et des statistiques relatives aux faits délictueux commis sur le territoire communal.

Il n'est pas possible de conclure de façon nette, sur le seul exemple de la commune de Nîmes, que les modalités de coopération entre l'Etat et la commune ont abouti de facto à un transfert de charges.

e - Une convention qui devrait être remaniée en 2010

La convention de 2003 n'a pas été appliquée sur un point, relatif au fonctionnement de la fourrière. La découverte de malversations (ayant fait l'objet de suites pénales) a conduit le parquet à demander une modification de son fonctionnement, avec une saisine du commissariat la nuit et les week-ends.

En outre, la réorganisation de la police municipale, et en particulier de ses horaires d'intervention, qui devrait prendre effet début 2010, et la mise en place de la police de proximité devraient conduire à la rédaction d'une nouvelle convention dans le courant du premier semestre 2010.

5.3. Le contrat local de sécurité

L'importance du contrat local de sécurité est mise en exergue par l'ensemble des interlocuteurs. C'est d'abord le lieu où se rencontrent des professionnels issus de différents horizons et se coordonnent les différents dispositifs concourant à la sécurité.

Le contrat actuellement en vigueur a été signé le 1^{er} février 2008 pour une durée de 3 ans par le préfet, le maire et le procureur de la République. Il succède au contrat d'ancienne génération, signé en 2003. Il demeure communal et s'appuie sur les conclusions d'un audit diagnostic qui mettait notamment en exergue :

- le niveau de délinquance élevé, même si a été constaté une évolution favorable de la délinquance générale sur la période 2002-2006 (- 3,3 % en cinq ans) et une diminution importante des faits de voie publique (- 26,1 %) ;
- la violence urbaine dans les quartiers sensibles, qui entretient un mauvais climat, et la prégnance de l'économie souterraine ;
- la prégnance des faits liés à la toxicomanie et l'apparition de nouveaux secteurs de délinquance ou de vulnérabilité.

5.3.1. Le bilan du contrat local de sécurité de 2003

Les 17 objectifs du précédent contrat ont été en grande partie atteints, selon l'analyse formulée dans le nouveau contrat.

En revanche, plusieurs objectifs n'ont pas été atteints :

- l'accompagnement personnalisé, et donc nominatif, des familles et des mineurs en difficulté ;
- l'élaboration d'un programme de prévention à forte valeur éducative ;
- la mise en place avec l'éducation nationale d'une politique active contre la déscolarisation ;
- le renforcement du lien avec le secteur médico-social pour prévenir les addictions.

Parmi les autres éléments de faiblesse du dispositif, est relevé le fonctionnement insatisfaisant du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), qui ne s'est plus réuni régulièrement entre 2006 et 2008, et des 4 cellules de veille territorialisées, lieu où devraient s'élaborer les actions communes, qui ont eu tendance à se transformer en forum de discussion. Enfin, si

le partenariat Commune-Etat-Justice s'est resserré, il est souligné que « *le partenariat avec la justice n'est pas aussi abouti* ».

5.3.2. Les objectifs du contrat de 2008-2010

Le nouveau contrat s'assigne un seul objectif stratégique : poursuivre la diminution de la délinquance constatée jusqu'en 2006, alors que l'année 2007 a connu une hausse, en passant sous la barre des 100 faits pour 1 000 habitants.

Il décline 13 objectifs opérationnels (dont l'objectif n°13 : doter l'autorité judiciaire des moyens dont elle a besoin) et un plan d'action constituant le Plan local de prévention de la délinquance de la ville de Nîmes 2008-2010. Ce plan énumère 21 actions dans trois champs : prévention ; dissuasion ; sanction, réparation et aide aux victimes.

5.3.3. Un dispositif opérationnel remanié

Parmi les mesures prévues au contrat 2008-2010, il faut retenir :

- le fonctionnement du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est ajusté : réunion du conseil plénier (instance d'information et d'orientation) une fois par an ; réunion du conseil restreint (suivi régulier des travaux des groupes de travail) une fois tous les 4 mois ;
- la création d'un conseil pour les droits et les devoirs de la famille, prévu par la loi du 5 mars 2007, est programmée en 2010 ou 2011, avec un accent mis sur l'aspect préventif ;
- la relance du comité directeur prévention et sécurité de la ville de Nîmes, instance qui réunit autour du maire les élus chargés de la jeunesse, l'éducation, la vie des quartiers, les affaires sociales et la santé, le directeur général des services, le directeur de cabinet et le directeur de prévention et de la sécurité ;
- l'élargissement du rôle du coordinateur municipal, tenu par un agent placé auprès du directeur de la prévention et de la sécurité, qui devra bénéficier d'un appui méthodologique et d'une expertise pour l'animation des groupes de travail à relancer ou mettre en place ;
- la transformation des 4 cellules de veille : auparavant lieux d'échange ou de constat, elles doivent se transformer en lieu de suivi des situations individuelles par territoire, ce qui implique qu'elles se dotent d'une charte de déontologie ;
- la relance de trois groupes thématiques, indispensables au fonctionnement du contrat local de sécurité : un groupe habitat social, visant à relancer l'implication des bailleurs dans le contrat local de sécurité ; un groupe éducation nationale ; un groupe justice et aide aux victimes ;
- la confirmation de la commission de prévention situationnelle mise en place par la préfecture, chargée du suivi et de la validation des études de sûreté et de sécurité publique commandées par la préfecture ou par la ville de Nîmes, et imposées par cette dernière aux aménageurs.

5.4. Les autres dispositifs d'accompagnement

Plusieurs autres dispositifs jouent un rôle dans l'accompagnement de la politique de sécurité publique et de prévention :

- le contrat urbain de cohésion sociale de la ville de Nîmes,
- le contrat éducatif local,
- le contrat local d'accompagnement à la scolarité.

Les actions mises en place dans le cadre de ces trois contrats ont été financées à hauteur de 2,278 M€ en 2007 par les différents partenaires (Etat, conseil général et commune).

Il convient enfin de noter la mise en place d'une maison du droit dans un quartier sensible. Elle contribue, selon la commune, à l'apaisement des tensions.

5.5. Organisation de la police municipale

5.5.1. Les effectifs

Le corps de la police municipale comprend 3 cadres d'emplois et 7 grades :

- le cadre d'emploi des agents de police municipale (gardien, brigadier, brigadier chef principal) en catégorie C ;
- le cadre d'emploi des chefs de service de police municipale (chef de service de classe normale, de classe supérieure et de classe exceptionnelle) en catégorie B ;
- le cadre d'emploi des directeurs de police municipale en catégorie A.

La répartition des effectifs par catégorie est la suivante :

Tableau 17 - Répartition par catégorie des effectifs de la police municipale

Tableau des effectifs	2002	2003	2004	2005	2006	2007
catégorie C	94	110	120	115	121	121
catégorie B	8	8	7	8	7	5
catégorie A	0	0	0	0	1	2
total :	102	118	127	123	129	128

La commune organise elle-même le recrutement de ses agents de police municipaux.

La police municipale de la ville de Nîmes est placée sous l'autorité d'un directeur de la police municipale, placé lui même sous l'autorité du directeur du cabinet du maire.

L'ensemble des effectifs est réparti entre 7 unités.

Tableau 18 - Répartition par grade des effectifs de la police municipale

Tableau des effectifs	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gardien de police	56	73	81	75	76	62
Brigadier	15	12	13	12	12	21
Brigadier chef principal	23	23	20	20	21	27
Chef de police	0	2	6	8	12	11
<i>Catégorie C</i>	<i>94</i>	<i>110</i>	<i>120</i>	<i>115</i>	<i>121</i>	<i>121</i>
Chef de service (B)	8	8	7	8	7	5
Directeur (A)	0	0	0	0	1	2

Outre, ses effectifs de policiers municipaux, la commune de Nîmes emploie des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) titulaires ou contractuels agréés par le procureur de la République et assermentés par le juge d'instance.

Ils ont la charge de la verbalisation des infractions aux règles d'arrêt et de stationnement des véhicules (stationnements interdits, gênants ou abusifs) et n'ont pas le droit de porter une arme.

Les ASVP ne constituent pas un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale et n'ont pas le statut de policiers municipaux.

Tableau 19 - Evolution des effectifs d'ASVP

Tableau des effectifs	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ASVP	10	10	10	13	16	17	21

Les ASVP peuvent compléter les patrouilles de police municipale, effectuer l'accueil du public, participer aux missions de prévention aux abords des bâtiments scolaires ou sécuriser le passage des piétons sur la voie publique.

En revanche, la commune de Nîmes n'emploie pas d'assistant d'agent de police municipale.

En ajoutant les opérateurs du centre superviseur urbain et les ASVP, le ratio de police municipale au sens large passe à 10,9 pour 10 000 habitants en 2007.

5.5.2. Les horaires et les heures supplémentaires

a - Horaires

La police municipale fonctionne 7 jours sur 7, 24 h sur 24. Le service est composé de deux pôles :

- le pôle fonctionnel effectue des horaires administratifs du lundi au vendredi (35 heures par semaine) ;
- le pôle opérationnel comprend :
 - les effectifs de jour répartis en deux roulements du lundi au vendredi : 7h/13h ; 13h/20h ; le samedi : 7h/20h avec 20 agents, soit une fréquence de service de 1 samedi sur 4 ; le dimanche : effectif de 3 agents : 7h/20h avec 3 agents, soit une fréquence de service de 1 dimanche tous les 3 mois ;
 - les effectifs de nuit répartis en deux équipes, avec les horaires 20h/7h. Chacun des deux groupes effectue 3 nuits de travail, suivies de 3 nuits de repos, et ce 365 jours par an. Compte tenu de l'amplitude horaire, la commune comptabilise 12 heures de travail pour 11 heures de travail effectif.

Les modes horaires spécifiques peuvent s'appliquer aux unités spécialisées.

b - Heures supplémentaires

Le seuil de déclenchement des heures supplémentaires correspond soit au dépassement du planning horaire journalier dans le cadre d'une intervention nécessitant un suivi, soit à l'appel au volontariat dans le cadre de manifestations programmées (sportives, culturelles, sociales).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)

La règle consiste à rémunérer 50 % des heures supplémentaires et à faire récupérer les 50 % restants. Les heures supplémentaires sont payées sur la base d'un montant horaire majoré de 25 % en semaine (1h payée 1h15) et de 100 % (1h payée 2h) du samedi 12h au dimanche 24h, ainsi que la nuit (0h-7h).

Cette règle n'est pas appliquée. En pratique :

- s'agissant des dépassements d'horaires non programmés, les policiers ont le choix soit de récupérer, soit d'être payés en heures supplémentaires. Pour des raisons salariales, une majorité choisit les heures supplémentaires ; cette tendance a été accentuée par les mesures de défiscalisation des heures supplémentaires.

- s'agissant des heures supplémentaires programmées (férias, dimanches d'élection, etc.) et effectuées sur la base du volontariat, elles sont obligatoirement payées à 100 %.

En 2007, 19 376 heures supplémentaires ont été effectuées. Les agents ont choisi d'en récupérer 3 737. Il restait donc 15 639 heures payables.

Puisque le choix de récupération par les agents a déjà été effectué, ces heures supplémentaires devraient être payées totalement. Or seules 11 986 heures ont été effectivement payées : la commune souligne que l'application de la règle consiste à payer 50 % de ces heures (soit 7 819 heures) et à faire récupérer les autres 50 %, sauf en ce qui concerne les heures relevant de la règle du paiement à 100 % (férias, élections), si bien qu'on arrive in fine aux 11 986 heures effectivement payées.

Cette application de la règle revient à faire appliquer la récupération deux fois, une première fois de manière libre, une deuxième fois de manière obligatoire.

Tableau 20 - Coût des heures supplémentaires payées

	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre d'heures supplémentaire payées	13 055	13 636	11 650	9 879	11 986
Coût en €	188 086	231267	231467	185 302	228 939
Nombre d'heures annuelles payées par agent	110	107	95	77	95
Coût moyen par agent	1 593€	1 821€	1 882€	1 448€	1817€

(source DRH)

Tableau 21 - Les heures récupérées par les agents du service sécurité publique municipale

	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'heures récupérées	2 171,49	9 062,01	10 864,50	12 989,56	11 924,95
Equivalent en jours	310,21	1 294,57	1 552,07	1 855,65	1 703,56
Nombre d'agent ayant récupérés	63	56	131	131	143
Moyenne par agent en jours	4,92	23,12	11,85	14,17	11,91

(source DRH)

La commune explique le recours excessif aux heures supplémentaires par l'importance des « services particuliers » qui s'ajoutent aux services ordinaires, liés en particulier aux festivités et aux férias.

Au vu de ces éléments, la chambre fait deux constats :

- D'une part, la délibération du conseil municipal en date du 22 mai 2000, qui prévoit la possibilité de dépassement du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires dites « normales » (soit 275 heures par an si l'on considère une activité sur 11 mois) dans des « circonstances exceptionnelles liées à la préparation, à l'organisation et à l'exécution du travail lors des manifestations relatives aux férias de Primavera, de Pentecôte et des Vendanges, aux manifestations de fin d'année et du nouvel an », n'est pas respectée. Les dépassements sont importants comme en témoignent les vérifications menées sur des situations individuelles : ils peuvent aller jusqu'à 996 heures en 2008, soit 142 jours de travail, ce qui permet à certains agents d'acquérir une sorte de compte épargne heures supplémentaires, qui les autorise à partir à la retraite très nettement avant la date officielle. Cette situation n'est pas contestée par la commune.

- D'autre part, le système de gestion des heures supplémentaires, est fondé sur une règle simple qui consiste à rémunérer 50 % des heures supplémentaires effectuées et à autoriser la récupération des 50 % restants. En pratique, cette règle n'est pas appliquée : l'existence de dérogations a abouti à la mise en place d'un système complexe et inintelligible, comme en témoigne la divergence d'interprétation de la direction des ressources humaines et de la direction de la sécurité publique et de la prévention sur le nombre d'heures payables. Il gagnerait à être simplifié et clarifié.

c - Les projets de la commune

Il est pris acte de ce que la commune cherche à réformer l'organisation de sa police municipale pour mieux répondre aux besoins de la population, en déplaçant les plages horaires de présence de ses policiers municipaux.

Les statistiques montrent que l'essentiel de la délinquance se concentre entre 18h et 1h du matin : le projet de la commune est donc de modifier l'organisation horaire de la police municipale pour concentrer les trois quarts des effectifs sur ce créneau horaire.

Ce projet aurait l'avantage de diminuer le volume des heures supplémentaires d'environ 2 000 heures par an, à comparer aux 19 376 heures supplémentaires de 2007 ou aux 20 148 heures supplémentaires de 2008, soit environ 10 %. Il se heurte aujourd'hui à l'hostilité des syndicats.

5.5.3. L'absentéisme

De 2002 à 2007, le service de police municipale a recensé 109 accidents de service et 2 429,5 jours d'arrêt. Pour l'ensemble du service de police municipal comprenant agent de police, ASVP et administratifs, le nombre d'accident s'élève à 124 et 2 852 jours d'arrêt de travail.

La police municipale est particulièrement exposée aux accidents de service compte tenu de ses missions et ses moyens de transport (VTT, motos).

Tableau 22 - Le taux d'absentéisme dans la police municipale

	2003	2004	2005	2006	2007
Service police municipale	5,7 %	6,27 %	9,482 %	8,93 %	7,68 %

5.5.4. L'équipement

5.5.4.1. Les armes

a - Les textes en vigueur

Les circonstances et les conditions dans lesquelles les agents de police municipale sont autorisés à porter une arme sont définies par le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 modifié par le décret n° 2007-1178 du 3 août 2007 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale.

b - Les autorisations délivrées par le préfet

La police municipale est armée depuis le début des années 80. L'arrêté préfectoral n° 2006-165-3 du 14 juin 2006, sur la demande du maire de la commune de Nîmes en date du 7 juin 2006, annulant et remplaçant l'arrêté préfectoral n° 1286 du 13 juin 2001, autorise la commune de Nîmes à détenir, pour une période de 5 ans, des armes suivantes :

- de la 4^{ème} catégorie, soit 59 révolvers calibre 38 spécial et 1 revolver calibre 38 spécial ;
- de la 6^{ème}, 52 bâtons à poignée latérale (TONFA) et 82 générateurs aérosols lacrymogènes ;
- de la 7^{ème} catégorie, 1 fusil hypodermique.

En 2008, une demande d'acquisition de 6 armes de poing, formulée par le maire de la commune de Nîmes, a fait l'objet d'une autorisation temporaire par arrêté préfectoral n° 08-684 du 21 octobre 2008. L'arrêté définitif d'acquisition et de détention d'armes sera établi lorsque les références de ces armes seront communiquées aux services préfectoraux.

Seuls les agents de police municipale affectés à des missions opérationnelles sont armés.

c - La gestion de l'armurerie

L'article 10 du décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 précise que « *sauf lorsqu'elles sont portées en service par les agents de police municipale ou transportées pour les séances de formation prévues par l'article 5-1, les armes et munitions de la 4^{ème} et de la 7^{ème} catégorie et les armes de la 6^{ème} catégorie doivent être déposées, munitions à part, dans un coffre-fort ou une armoire forte, scellés au mur ou au sol d'une pièce sécurisée du poste de police municipale* ».

La police municipale de la commune de Nîmes dispose d'une armurerie, qui a fait l'objet d'une visite. Il s'agit d'une pièce « aveugle », positionnée au cœur du service, dont l'accès unique se fait par une porte métallique équipée d'une serrure trois points. Les 60 révolvers de la police municipale sont stockés sur un râtelier, dans une armoire forte, les munitions étant stockées dans un coffre indépendant du premier. Chaque arme est répertoriée sur un registre d'inventaire.

La gestion de l'armurerie est confiée à une unité MAF (Matériel, Armement, Formation) de trois agents.

Aucun cas de vol, de perte ou détérioration d'armes n'a été constaté.

d - L'entraînement au maniement des armes

Les articles 5 et 5-1 du décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 relatif à l'armement de la police municipale fixent les règles d'entraînement au maniement des armes. Ces articles ont fait l'objet de modification par le décret n° 2007-1178 du 3 août 2007.

Au titre de la formation au tir, chaque agent qui bénéficie d'un arrêté préfectoral d'autorisation individuelle de port d'arme satisfait aux obligations annuelles réglementaires c'est-à-dire 50 cartouches pour l'arme de 4^{ème} catégorie et 6 cartouches pour l'arme de 7^{ème} catégorie.

Pour la commune de Nîmes, la formation au tir est effectuée par trois moniteurs de tirs sous la responsabilité du chef de service responsable du pôle fonctionnel de la police municipale. Ces moniteurs effectuent un suivi personnalisé des agents et veillent au respect des obligations fixées par le décret, à savoir 2 séances annuelles de tirs de 25 cartouches, consignées dans des états nominatifs des formations.

Au cours de l'année 2007, 89 agents de police municipale sur les 134 agents recensés à l'entraînement ont suivi au moins trois séances d'entraînement et que les motifs d'absence apparaissent mentionnés sur l'état nominatif.

Enfin, 40 agents de police municipale ont suivi une formation TONFA.

5.5.4.2. Les locaux et les véhicules

La police municipale de Nîmes était dotée en 2007 de 15 voitures, 8 VTT, 13 scooters et 4 motos.

Le coût annuel de la location des locaux est de 40 825 €.

Il est à noter que depuis mars 2007 le service de police municipale utilise une main courante informatisée (logiciel MUNICIPAL fourni par LOGITUD DOLUTONS).

La mise en place d'un service de police municipale de proximité a conduit à développer l'ilotage et à l'installation de six postes annexes :

- au Mas Roman, avenue du M^{al} Joffre, loué au secteur privé pour un loyer annuel de 5 360 €, 2 535 € de charges locatives et 1 368 € pour l'électricité ;
- au Mas de Ville, chemin du Pont des Iles, loué pour un loyer annuel de 8 486 €, 134 € de charges locatives et 963 € de fluides ;
- quartier Valdegour, place Jean Perrin, le local est mis à disposition gratuitement par Habitat du Gard ; coût des fluides : 86 € ;
- quartier Pissevin, galerie Richard Wagner, loué au secteur privé pour un loyer annuel de 5 675 € et 394 € de charges locatives, 1 002 € de fluides ;
- Chemin Bas d'Avignon, rue du Commandant L'Herminier, local de la mairie annexe propriété de la ville ;
- Courbessac, chemin Font l'Abbé, local de la mairie annexe, propriété de la ville.

S'il n'y a pas de permanence assurée dans ces postes annexes, les agents de police municipale sont amenés à y recevoir du public.

6. LES RELATIONS AVEC LA SOCIETE ANONYME SPORTIVE PROFESSIONNELLE ET L'ASSOCIATION « NIMES OLYMPIQUE »

6.1. Le cadre légal et réglementaire

Le régime des concours financiers des collectivités territoriales aux clubs sportifs professionnels constitués en sociétés a connu de nombreuses modifications tant dans son dispositif que dans son montant. Depuis la loi n°99-1124 du 28 décembre 1999 (introduisant un article 19-3 dans la loi du 16 juillet 1984, désormais article L. 113-2 du code du sport) et la loi n°2000-627 du 6 juillet 2000 (introduisant un article 19-4 dans la même loi, désormais article L. 113-3 du code du sport) il convient de distinguer les subventions accordées au titre de missions d'intérêt général et les sommes versées en exécution de prestations de service par la société sportive.

Comme en dispose l'article L. 113-2 du code du sport, les subventions accordées au titre de missions d'intérêt général font l'objet de conventions passées, d'une part, entre les collectivités territoriales et leurs groupements et, d'autre part, les associations sportives ou les sociétés qu'elles ont constituées. A ce titre, ces conventions doivent, en application de l'article 5 du décret du 4 septembre 2001, fixer les obligations de chacune des parties et mentionner l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales et de leurs groupements, y compris celles qui sont versées en contrepartie de prestations de service. La circulaire du 29 janvier 2002 ajoute qu'il est nécessaire que ces conventions fassent apparaître non seulement le montant des subventions accordées par la collectivité signataire au titre des missions d'intérêt général, mais également celui des autres collectivités, ainsi d'ailleurs que le montant des sommes versées par la collectivité signataire et les autres collectivités dans le cadre des conventions de prestations de service.

S'agissant de l'achat de prestations, les contrats correspondants relèvent du code des marchés publics. Ce sont donc, en application de la loi MURCEF du 11 décembre 2001, des contrats administratifs. Il s'agit de marchés qui peuvent en fonction de leur montant être conclus selon une procédure adaptée ou de manière négociée sans publicité préalable et sans mise en concurrence, parce qu'ils ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité.

6.2. Les subventions versées à la SASP pour le centre de formation

S'agissant du financement de la SASP au titre des actions d'intérêt général, la ville indique que ses subventions à la SASP de 2002 à 2005 correspondent au financement du centre de formation, selon le tableau ci-dessous :

Tableau 23 - Subventions et achats de prestations de service effectués par la commune de Nîmes

	Subventions 2003	Prestations de service 2003	Subventions 2004	Prestations de service 2004	Subventions 2005	Prestations de service 2005
SASP Nîmes Olympique	304 900	411 615	457 350	274 445		579 307
Association Nîmes Olympique	243 920		167 690		198 184	
Total	Total 2003	960 435	Total 2004	899 485	Total 2005	777 491

Deux éléments infirment cette thèse.

D'une part, la convention du 29 janvier 2004 approuvée par la délibération du 20 décembre 2003 prévoit une subvention de 457 350 € à la SASP pour la saison 2003-2004. La rédaction de l'article 2 est ambiguë et dispose que « *Pour permettre à la SASP Nîmes Olympique, d'une part de mener à bien l'objectif qu'elle s'est fixé et qui présente un intérêt pour l'ensemble des habitants et d'autre part de respecter les engagements de la présente convention, la ville attribue à la SASP Nîmes Olympique pour l'année 2004, un concours financier sous forme de subvention* ». Mais l'article 3 lie clairement cette subvention non à une action d'intérêt général, comme le veut la loi (en l'occurrence, le centre de

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune de Nîmes (30)

formation), mais à la communication : « *article 3 - communication : en contrepartie du soutien financier, le nom et l'image de la ville de Nîmes seront associés aux différents événements sportifs organisés par la SASP Nîmes Olympique* ». Il en résulte que la convention, qui a pour objet d'attribuer une subvention en contrepartie de dépenses de communication, apparaît contrevenir à la loi, d'autant qu'existe une ambiguïté, soulevée Monsieur Gourdel, adjoint aux sports de la ville (Midi Libre, 25 mars 2009) : si la SASP avait juridiquement en charge le centre de formation avant la saison 2004-2005, elle se contentait de payer son directeur et les frais de restauration.

D'autre part, les règles propres à la fédération française de football font que, à compter de 2005, le centre de formation a perdu l'agrément fédéral. Ce centre a continué à fonctionner en mode dégradé, mais c'est l'association qui en a assumé la responsabilité. A compter de cette date, on constate que la ville n'a pas accru son effort financier envers l'association (243 920 € en 2003 contre 198 184 € en 2005) et a supprimé la subvention (théoriquement destinée au centre de formation) à la SASP, tandis qu'elle faisait passer le volume des prestations de service à la SASP de 274 445 € à 579 307 €.

En conclusion, la chambre constate que le versement de la subvention à la SASP en 2003 et 2004 n'était pas conforme aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, puisque la convention signée avec la société ne mentionne pas les missions d'intérêt général qui font l'objet de la subvention et parle au contraire de prestations de service, et qu'au demeurant le centre de formation, théoriquement sous la coupe de la SASP, n'était à cette époque que très partiellement financé par la SASP (prise en charge du salaire du directeur et des frais de restauration) et restait majoritairement à la charge de l'association.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 26 octobre 2010.

ANNEXE 1

**Tableau 24 - Evolution du nombre d'agents employés
par la commune entre 2002 et 2007,
classés par catégorie**

	1.1.2002		1.1.2003		1.1.2004	
	Unités	ETP	Unités	ETP	Unités	ETP
Titulaires et stagiaires (hors disponibilité, congés parental et de formation) :						
catégorie A	195	184,5	187	173,84	187	179,38
catégorie B	353	331,2	343	319,44	333	310,88
catégorie C	1779	1732	1787	1735,2	1774	1711,48
contractuels sur postes permanents	48	47,8	23	23	24	24
vacataires	620	144,6	555	128	569	137,6
autres non titulaires :						
remplaçants						
occasionnels	71	65,94	77	71,31	121	115,8
emplois-jeunes	251	251	181	179,79	86	115,8
Apprentis	1					
Total	3318	2757,04	3153	2630,58	3094	2594,94

	1.1.2005		1.1.2006		1.1.2007	
	Unités	ETP	Unités	ETP	Unités	ETP
Titulaires et stagiaires (hors disponibilité, congés parental et de formation) :						
catégorie A	189	176,66	184	4	191	184,55
catégorie B	329	310,33	323	308,3	323	312,2
catégorie C	1766	1664,54	1773	1644,01	1723	1690,9
contractuels sur postes permanents	18	18	18	18	13	13
vacataires	571	115	546	81	418	63,5
autres non titulaires :						
remplaçants						
occasionnels	121	117,19	94	81,75	214	120,78
emplois-jeunes	63		51	40,5	1	1
Apprentis						
Total	3057	2401,72	2989	2177,56	2883	2385,93

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse de Monsieur Jean-Paul FOURNIER, Sénateur-Maire de Nîmes

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

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