

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 08 janvier 2009

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE NIMES METROPOLE
GARD**

Exercices 2002 et suivants

Délibérations de la chambre : 13 mars 2008 (observations provisoires)

2 octobre 2008 (observations définitives)

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 7 juillet 2008,

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 17 novembre
2008,**

Document devenu communicable le 26 janvier 2009

Rapport d'observations définitives n° 096/058 du 08 janvier 2009

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE NIMES METROPOLE

Exercices 2002 et suivants

1- PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	3
1-1 LA CREATION RECENTE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION.....	3
1-2 LA REPRESENTATION POLITIQUE DES COMMUNES AU SEIN DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE	4
1-3 LES COMPETENCES EXERCEES.	4
1-3.1 LE DESCRIPTIF DES COMPETENCES.	4
1-4 LE TISSU ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'AGGLOMERATION, SOURCE DE TAXE PROFESSIONNELLE.....	8
1-4.1 LES ATOUTS DE L'AGGLOMERATION ET LEURS LIMITES.....	8
1-5 LES CONSEQUENCES DE LA CREATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION N'ONT PAS ETE EVALUEES ET ANALYSEES PAR LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE.....	10
 2- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	 10
2-1 LES COMPOSANTES DES PRODUITS ET DES CHARGES ET LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT DE L'ETABLISSEMENT DE COOPERATION INTERCOMMUNALE.	10
2-2 LES RESSOURCES	18
 3- L'INFORMATION DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE	 20
3-1. LES DEBATS D'ORIENTATION BUDGETAIRE	20
3-2 LE RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITES.....	21
 4- LE STADE NAUTIQUE « NEMAUSA »	 21
4-1 LE CHOIX DU MODE DE FINANCEMENT.	21
4-2 L'INTEGRATION DU STADE NAUTIQUE NEMAUSA DANS LE CONTEXTE SOCIO-EDUCATIF ET SPORTIF NIMOIS.....	22
 5- LE CONTROLE INTERNE	 23

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE NIMES METROPOLE (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 communauté d'agglomération de Nîmes Métropole à compter de l'exercice 2002.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

1-1 La création récente de la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération Nîmes Métropole a été créée le 1er janvier 2002 par arrêté du préfet du Gard n°2001-262-2 en date du 26 décembre 2001. Au moment de sa création, son périmètre comprenait 14 communes ; il a ensuite été étendu à compter du 31 décembre 2002 et comporte à ce jour 23 communes.

	Population recensée (données DGCP)		Conseillers communautaires		Nombre d'habitants par conseiller
	En %	Nombre d'habitants	En %	Nombre	
Communes de plus de 5000 habitants :					
Bouillargues	2,5	5 327	3,5	3	1776
Manduel	2,7	5 836	3,5	3	1945
Marguerittes	3,9	8 366	4,7	4	2092
Milhaud	2,7	5 769	3,5	3	1923
Nîmes	63,7	137 740	32,6	28	4919
Saint-Gilles	5,6	12 201	5,8	5	2440
<i>total :</i>	<i>81,1</i>	<i>175 239</i>	<i>53,5</i>	<i>46</i>	<i>15095</i>
Communes dont la population est comprise entre 3000 à 5000 habitants :					
Caissargues	1,6	3 385	3,5	3	1128
Caveirac	1,5	3 168	3,5	3	1056
Clarensac	1,5	3 240	3,5	3	1080
Garons	2,1	4 450	3,5	3	1483
Générac	1,7	3 692	3,5	3	1231
Poulx	1,8	3 902	3,5	3	1301
Total :	10,1	21 837	20,9	18	7279
Communes dont la population est comprise entre 3000 et 1000 habitants :					
Bernis	1,2	2 687	2,3	2	1344
Bezouce	0,9	1 973	2,3	2	987
Cabrières	0,5	1 133	2,3	2	567
La Calmette	0,8	1 656	2,3	2	828
Langlade	0,9	1 878	2,3	2	939
Ledenon	0,5	1 142	2,3	2	571
Redessan	1,3	2 902	2,3	2	1451
Rodilhan	1,3	2 740	2,3	2	1370
Saint-Gervasy	0,7	1 490	2,3	2	745
Total :	8,1	17 601	20,9	18	8802
Communes de moins de 1000 habitants					
Saint-Come et Maruéjols	0,3	582	2,3	2	291
Saint-Dionisy	0,4	885	2,3	2	443
Total :	0,7	1 467	4,7	4	734
Total Nîmes agglomération	100,0	216 144	100	86	2513

1-2 La représentation politique des communes au sein du conseil communautaire.

Aux termes de l'article L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales : « *chaque commune dispose du minimum d'un siège et aucune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges* ». Dès lors, le poids démographique de Nîmes lui permettait conformément à la législation en vigueur, de postuler à la moitié des sièges au sein de l'intercommunalité.

Pendant, afin d'emporter l'adhésion des communes périphériques autour de la ville-centre qui représente près de 64% de la population, le choix a été fait de ne pas retenir cette possibilité. Ainsi, avec 63,7% de la population, Nîmes représente 32,6% des conseillers communautaires (1 conseiller pour 4 919 habitants) et avec 0,3% de la population, Saint-Côme-et-Maruéjols représente 2,3% des conseillers communautaires (1 conseiller pour 291 habitants).

1-3 Les compétences exercées.

1-3.1 Le descriptif des compétences.

1-3.1.1. La communauté d'agglomération de Nîmes Métropole exerce ses compétences dans des domaines d'activité définis par l'arrêté du préfet du Gard n°2001-262-2 en date du 26 décembre 2001.

L'exercice de compétences optionnelles ou facultatives suppose un vote à la majorité des deux tiers du conseil communautaire qui nécessite forcément l'accord de la ville centre.

La chambre constate que d'une manière générale, l'intérêt communautaire a fait l'objet d'une définition exhaustive, chaque secteur d'activité faisant l'objet d'une délibération particulière du conseil communautaire.

- Les compétences exercées de plein droit conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) sont au nombre de quatre :

- le développement économique, par la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activités et par la réalisation d'actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

- l'aménagement du territoire, la création de zones d'aménagement concertées (ZAC) d'intérêt communautaire, et notamment, à compter du 1er janvier 2005, de lotissements d'activités économiques d'intérêt communautaire (cf. arrêté préfectoral du 22 décembre 2004 n°2004-358-1bis) ;

- la politique de la ville;

- l'habitat social et la politique du logement d'intérêt communautaire.

- D'autre part, en application de l'article L. 5216-5 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales, sont exercées les compétences optionnelles suivantes, subordonnées à la reconnaissance de l'intérêt communautaire.

- l'eau ;

- le sport, la culture et les traditions régionales (les traditions taurines trouvent ici toute leur place), avec la construction, l'aménagement, et la gestion des équipements correspondants ;

- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire :

- Enfin, des compétences dites « facultatives » sont également exercées.

- depuis 2004, en matière d'environnement ;

- depuis 2004, en matière culturelle ;

- à compter du 1er janvier 2005, l'assainissement.

1-3.1.2 Il est à noter que la société d'équipement de Nîmes Métropole (SENIM), société anonyme d'économie mixte est également un outil majeur de développement de la communauté d'agglomération. Pour la communauté d'agglomération, cette SEM, outre des « missions traditionnelles » d'aménagement de zones a également développé ses interventions en immobilier d'entreprises.

Nîmes Métropole qui dispose de 48,09% de son capital et 43,75% des sièges d'administrateurs est garante d'une partie de la dette de la SENIM.

1-3.2 Une communauté encore imparfaitement intégrée :

1-3.2.1 Un nombre relativement limité de compétences exercées,

La communauté d'agglomération Nîmes Métropole exerce actuellement 26 compétences, recensées par la Direction Générale des collectivités locales (cf. source base « BANATIC » récemment mise en ligne par le ministère de l'intérieur), ce qui en fait une des communautés d'agglomération les moins développées en termes de délégation de compétences de la région Languedoc-Roussillon ; la communauté d'agglomération régionale la plus intégrée exerce 44 des compétences recensées alors que la moins intégrée exerce seulement 17 de ces compétences. Au niveau national, les communautés d'agglomération exercent en moyenne 30 compétences déléguées par les communes membres soit quatre de plus que Nîmes Métropole.

La chambre observe également l'absence de certaines compétences importantes, communément exercées dans d'autres agglomérations démographiquement comparables au plan national ou dans d'autres agglomérations de la région Languedoc-Roussillon. Entre dans cette catégorie la collecte ou/et le traitement des déchets des ménages.

Au demeurant, cette situation est particulière sur la région Languedoc-Roussillon puisque 81,9% et 78,7 des communautés de communes et communautés d'agglomération exercent respectivement les compétences de « *collecte des déchets des ménages* » et de « *traitement des déchets des ménages* ».

1-3.2.2 Enfin, les modalités et la cohérence de l'exercice de certaines compétences méritent d'être évoquées.

Ainsi, la communauté d'agglomération Nîmes Métropole, souhaitant selon son rapport d'activité 2006 « *mettre en œuvre la politique communautaire de l'habitat* », compétence obligatoire, exerce à ce titre les compétences intitulées « *Action et aide financière en faveur du logement social d'intérêt communautaire* », « *Action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire* », « *Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire* » et « *Droit de préemption urbain (DPU) pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat* » ; en revanche elle n'exerce pas la compétence « *Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)* » qui semble pourtant relever du même domaine d'activité et se trouve être la compétence la plus déléguée par les communes membres de communautés en ce domaine (exercée par 34% des EPCI sur le plan national).

De même, la communauté d'agglomération exerce la compétence « *schéma de secteur* » mais n'exerce pas la compétence « *schéma de cohérence territoriale* » qui est exercée par le syndicat « SCOT Sud Gard ».

Enfin, la communauté d'agglomération n'exerce pas non plus la compétence « *politique du logement étudiant* » alors que projet d'agglomération soutient « la mise en place d'une université régionale » notamment grâce à la reconnaissance récente de l'Université de Nîmes.

Il résulte de ce qui précède que Nîmes Métropole s'est construite progressivement mais sans répondre à un objectif de rationalisation de son action et même de lisibilité de celle-ci pour ses habitants. L'extension de ses compétences constituera donc un chantier juridique important mais aussi un enjeu pour son développement dans les années à venir.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE NIMES METROPOLE (30)

Compétences exercées - Tableau comparatif

(L'analyse est réalisée sur les compétences recensées par la DGCL pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération (pour l'année 2007) du Languedoc-Roussillon.)

Nomenclature	Nîmes métropole - Compétences exercées :	Compétence exercée (1/0)	Par les Communautés du Languedoc	Pourcentage « d'intégration »
C1005	Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	1	21	16,54
C1010	Hydraulique	0	23	18,11
C1015	Production, distribution d'énergie	0	30	23,62
C1020	Chauffage urbain	0	0	0,00
C1505	Assainissement collectif	1	35	27,56
C1507	Assainissement non collectif	1	32	25,20
C1510	<u>Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés</u>	<u>0</u>	<u>104</u>	<u>81,89</u>
C1515	<u>Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés</u>	<u>0</u>	<u>100</u>	<u>78,74</u>
C1520	Lutte contre les nuisances sonores	0	8	6,30
C1525	Qualité de l'air	1	11	8,66
C1530	Politique du cadre de vie	0	31	24,41
C1535	<u>Protection et mise en valeur de l'environnement</u>	<u>1</u>	<u>93</u>	<u>73,23</u>
C2005	Création/Suppression/Extension des cimetières,	0	0	0,00
C2010	Crématorium	0	2	1,57
C2015	Service extérieur de Pompes funèbres	0	4	3,15
C2505	Thermalisme	0	2	1,57
C2510	Aide sociale facultative	0	19	14,96
C2515	Activités sanitaires	0	32	25,20
C2520	Action sociale	1	47	37,01
C3005	Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale	1	16	12,60
C3010	Dispositifs locaux de prévention de la délinquance	1	9	7,09
C3505	<u>Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique</u>	<u>1</u>	<u>106</u>	<u>83,46</u>
C3510	Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités portuaire ou aéroportuaire	1	22	17,32
C3515	<u>Action de développement économique (Soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi, Soutien des activités agricoles et forestières...)</u>	<u>1</u>	<u>99</u>	<u>77,95</u>
C3520	Tourisme	0	102	<u>80,31</u>
C3525	Abattoirs, abattoirs-marchés et marchés d'intérêt national, halles, foires	0	0	0,00
C4005	<u>Construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs</u>	<u>1</u>	<u>77</u>	<u>60,63</u>
C4010	Établissements scolaires	0	15	11,81
C4015	Activités péri-scolaires	0	36	28,35
C4017	Actions de soutien à l'enseignement supérieur	0	1	0,79
C4020	<u>Activités culturelles ou socioculturelles</u>	<u>1</u>	<u>73</u>	<u>57,48</u>
C4025	Activités sportives	0	40	31,50
C4030	Transport scolaire	0	7	5,51
C4505	<u>Schéma de cohérence territoriale (SCOT)</u>	<u>0</u>	<u>70</u>	<u>55,12</u>
C4510	<u>Schéma de secteur</u>	<u>1</u>	<u>65</u>	<u>51,18</u>
C4515	Plans locaux d'urbanisme	0	17	13,39
C4520	Création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC)	1	61	48,03
C4525	Constitution de réserves foncières	1	32	25,20
C4530	Organisation des transports urbains	1	15	11,81
C4532	Organisation des transports non urbains	0	11	8,66
C4535	Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme	0	7	5,51
C4540	Voies navigables et ports intérieurs	0	1	0,79

1-3.3 Les conséquences financières de cette intégration limitée :

1-3.3.1 La faiblesse marquée du coefficient d'intégration fiscale et son incidence sur la DGF.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), défini à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, « est égal au rapport entre, d'une part, les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public minorées des dépenses de transfert », et d'autre part, « les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci ».

Le CIF permet de mesurer l'intégration réelle d'un groupement. Il agit comme coefficient de pondération du montant de la dotation de base et de la dotation de péréquation affectées à la communauté d'agglomération.

En 2006, Nîmes Métropole a perçu, à titre de dotation de l'Etat, la somme de 29,1 M€ représentant 35% de ses ressources de fonctionnement, en diminution de 941 594 € par rapport à l'année précédente ; la dotation globale de financement (DGF) communautaire est de 7 211 810 €, en baisse constante depuis 2003 où elle culminait à 9 546 067 €.

Répartition des différentes recettes de fonctionnement perçues	2002	2003	2 004	2 005	2 006
74124 - Dotation de base des GPT de communes	1 070 927	267 732			
74125 - Dotation de péréquation des groupement de communes	7 828 477	9 546 067	9 355 423	8 447 916	7 211 810
74126 - Dot. de compensation des Gpt de communes			21 382 226	21 596 048	21 890 560
Total DGF en K€ :	8 899 404	9 813 799	30 737 649	30 043 964	29 102 370
% des recettes de fonctionnement	13,10	13,19	39,42	37,17	35,20
Total des recettes réelles de fonctionnement :	67 936 259	74 403 317	77 977 732	80 818 365	82 682 414
Coefficient d'intégration fiscale	...	0,276 034	0,211 645	0,124 593	0,088 714

Le niveau d'intégration fiscale constituera donc dans les années à venir un enjeu financier essentiel pour la communauté d'agglomération.

En effet, Nîmes Métropole est une des agglomérations les moins intégrées de France. Sur 74 communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants, elle affiche le coefficient d'intégration fiscale le plus bas et celui-ci, abstraction faite des changements de périmètre, reste particulièrement faible.

Ce constat est d'ailleurs conforté par une étude commandée en 2007 par la communauté d'agglomération auprès d'un cabinet d'audit selon laquelle le CIF de Nîmes Métropole est trois fois inférieur à la moyenne nationale de la strate (8,9% contre 27,6%).

La vocation redistributrice initiale de la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole explique la faiblesse du CIF de Nîmes Métropole et le reflux actuel de la dotation globale de fonctionnement communautaire.

Dès lors, seul le transfert de nouvelles charges, résultant de l'exercice de nouvelles compétences, permettra à terme une progression de la DGF.

1-3.3.2 Une compétence « collecte et traitement des ordures ménagères » encore à exercer.

Elle n'est aujourd'hui pas exercée par la communauté, même si des projets sont à l'étude.

Cette compétence est exercée par une majorité d'intercommunalités à la fois pour des raisons de cohérence (il s'agit d'une compétence structurante) mais également, parce que l'exercice de cette compétence est de nature à augmenter significativement le CIF de toute intercommunalité.

1-3.3.3 En dehors de la compétence « ordures ménagères », Nîmes Métropole cherche aujourd'hui à développer de nouvelles compétences.

Ainsi, la collectivité a engagé en février 2008 une procédure de marché d'assistance pour une étude en matière de « prise de compétences ». Ce marché, dont les délais d'exécution sont de 21 semaines à compter de la date de notification, vise notamment à rechercher « des exemples concrets de secteurs pouvant être transférés, ou de services ou activités nouvelles pouvant être assumés par l'agglomération ».

1-4 Le tissu économique et social de l'agglomération, source de taxe professionnelle.

1-4.1 Les atouts de l'agglomération et leurs limites

Nîmes Métropole se situe indéniablement sur un site bénéficiant de fortes potentialités. En effet, située sur une ligne TGV dont le terminus sera dans quelques années Barcelone, entre les deux pôles urbains en expansion que sont Marseille et Montpellier et à la jonction de deux axes autoroutiers majeurs (A9/A54), la communauté d'agglomération compterait sur son territoire, selon la chambre de commerce et d'industrie (CCI), 12 065 entreprises, toutes tailles confondues, représentant plus de 80 000 emplois.

Ces atouts certains ne doivent cependant pas éluder les difficultés auxquelles est confronté le territoire :

- Un revenu moyen par habitant inférieur à la moyenne nationale ;
- Un revenu salarial moyen inférieur à la moyenne nationale ;
- un taux de bénéficiaires du RMI supérieur à la moyenne nationale.

Dès lors un bilan pour le moins contrasté peut être dressé, ce que montre notamment une analyse plus fine de la taxe professionnelle.

1-4.2 Une analyse synthétique de la taxe professionnelle (TP).

La TP conserve indéniablement une forte marge de progression liée au développement économique de l'agglomération.

Répartition des différentes recettes de fonctionnement perçues	2002	2003	2004	2005	2006	% de variation annuelle moyenne
731- impôts locaux – contributions directes	37 038 453	39 732 421	41 703 841	44 209 990	47 532 608	6%
Taux voté par la collectivité d'agglomération	22,77%	22,77%	22,77%	22,77%	22,77%	

1-4.2.1 Le produit de la TP.

- D'une manière générale, les recettes de la taxe professionnelle sont en augmentation, avec une hausse moyenne annuelle de 6% pour la période 2002-2006.

En 2006, Nîmes Métropole a perçu 47,5 M€ au titre de la taxe professionnelle alors qu'en 2005 elle avait perçu 44,2 M€.

- La recette perçue en 2005 ne représente toutefois que 34,51% des recettes totales de fonctionnement après consolidation, correspondant à 206 € perçus par habitant (données DGCL pour une population de 215 030 habitants). Ces recettes sont inférieures à celles des communautés d'agglomération de la même catégorie qui pour cette même année 2005 percevaient en moyenne 275 € par habitant, soit 40,97% des recettes totales de fonctionnement après consolidation (données DGCL).

- En 2006, les principaux établissements contributeurs à la taxe professionnelle communautaire se situaient tous (sauf un) sur le territoire de la ville-centre. 14 établissements représentaient à eux seuls plus de 20% du produit de la taxe professionnelle, concentration génératrice de risques bien qu'aucun ne soit supérieur à 4% de la ressource totale.

Selon la communauté d'agglomération, un rattrapage économique est en cours, favorisé par l'aménagement par Nîmes Métropole de quatre zones économiques d'une surface totale de 142ha à l'horizon 2013.

1-4.2.2 Le taux de la TP

Ce taux est supérieur à la moyenne nationale (22,77% contre 17,99% pour la strate) sans que cet élément « taux » soit de nature à rattraper l'écart de base initial.

Le processus d'harmonisation fiscale des taux de TP communaux fait apparaître les taux suivants pour 2005 pour les 23 communes :

	2004	2005
BERNIS	14,71%	15,60%
BOUILLARGUES	16,86%	17,52%
CAISSARGUES	15,41%	16,23%
LA CALMETTE	16,22%	16,95%
GARONS	16,38%	17,09%
GENERAC	16,79%	17,46%
MANDUEL	20,66%	20,90%
MARGUERITTES	17,38%	17,98%
MILHAUD	17,45%	18,04%
NÎMES	23,89%	23,76%
REDESSAN	17,31%	17,92%
SAINT-GERVASY	20,09%	20,39%
SAINT-GILLES	19,98%	20,29%
RODILHAN	16,52%	17,21%
BEZOUCE	16,52%	17,21%
CABRIERES	16,96%	17,60%
CAVEIRAC	16,42%	17,12%
CLARENSAC	20,81%	21,03%
LANGLADE	11,84%	13,06%
LEDENON	17,24%	17,85%
POULX	14,21%	15,16%
SAINT-COME-ET-MARUEJOLS	22,77%	22,77%
SAINT-DIONISY	20,67%	20,91%

En matière de convergence des taux, les taux moyens votés de neuf communes sont inférieurs au taux moyen pondéré mais à partir de 2013, le taux moyen pondéré correspondra au taux voté (22,77%).

1-4.2.3 La chambre prend acte de ce qu'une étude complète des bases de la taxe professionnelle est annoncée par le président de la communauté d'agglomération dans le prolongement de la mise en place d'un observatoire fiscal.

1-5 Les conséquences de la création de la communauté d'agglomération n'ont pas été évaluées et analysées par le conseil communautaire.

Nîmes Métropole ne dispose pas d'un recensement exhaustif de toutes les structures de coopération auxquelles les communes membres participent ; une comparaison avec l'état de la coopération intercommunale avant la mise en place de la communauté d'agglomération aurait pourtant permis de mesurer une simplification du maillage territorial et un éventuel gain de lisibilité pour le citoyen.

De même, aucun calcul des économies d'échelle pouvant résulter de l'émergence de l'agglomération n'a été mené par les services de la collectivité.

Il paraît indispensable à la chambre que la communauté d'agglomération, après six ans d'existence, mette sur pied une étude d'impact sur les structures de coopération intercommunale et sur les communes membres.

La chambre régionale des comptes prend acte de ce que dans sa réponse, l'ordonnateur insiste sur « la démarche de définition stratégique d'un positionnement d'agglomération pour les années à venir » entreprise par Nîmes Métropole, l'agglomération ayant « conscience que la performance et l'attractivité de son territoire passent par une maîtrise globale des dépenses des collectivités et une allocation optimale des ressources fiscales et parafiscales aux services publics assumés par ces collectivités, partant par une démarche de mise en cohérence, de recherche de gains d'échelles, de mutualisation et d'élimination des redondances ».

2- LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

L'ensemble des activités de la communauté d'agglomération Nîmes Métropole est retracé dans le budget général ainsi que trois budgets annexes, le budget du « *service eau* », le budget du « *service transport* » ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 2005, le budget du « *service assainissement* ».

L'analyse financière développée par la chambre traite donc, la plupart du temps, de données consolidées (ou agrégées) des quatre budgets.

2-1 Les composantes des produits et des charges et la capacité d'autofinancement de l'établissement de coopération intercommunale.

2-1.1 Des produits de fonctionnement globalement en hausse sur la période passée en revue.

- En 2006, les produits de fonctionnement au budget principal sont de 83 M€ (82 714 654 € – cf. données de l'état A11 de réalisation des opérations de fonctionnement – recettes du compte de gestion), en augmentation de 5% par an en moyenne depuis l'année 2002.

Le montant global (compte consolidé de l'ensemble des budgets) des produits de fonctionnement est de 135 M€ en 2006 et fait apparaître également une augmentation de 9% en moyenne annuelle depuis 2002.

Cette différence de progression entre budget principal et données consolidées s'explique notamment par l'évolution des produits d'exploitation générés par l'activité de transport, en augmentation de 19% en moyenne annuelle sur la période.

- Ainsi, en 2006, les produits d'exploitation du budget « transport » s'élèvent à 34 M€ dont 20 392 009 € de versement de transport, soit 22% d'augmentation en moyenne annuelle entre 2002 et 2006. Cette hausse s'explique par un passage progressif, au niveau maximum légal de 1,8%, ainsi que par la perception de subventions d'exploitation en augmentation de 12% en moyenne depuis 2002.

L'activité transport apparaît dès lors comme fortement subventionnée alors même que le résultat d'exploitation est positif et en progression constante sur les derniers exercices.

La chambre considère que la collectivité devrait systématiquement calibrer sa subvention en fonction du compte de résultat d'exploitation et prend acte de progrès en ce sens en 2007, avec une subvention de 7,8 M€, niveau le plus bas depuis 2002.

2-1.2 Les recettes de fonctionnement appellent plusieurs constats.

- Tout d'abord, les dotations et subventions perçues diminuent.

En effet, en 2005, la communauté d'agglomération Nîmes Métropole a perçu la somme de 30 M€ (30 044 K€) au titre des dotations de l'Etat apparaissant au budget principal, correspondant à 140 € par habitant (données DGCL pour une population de Nîmes Métropole de 215 030 habitants). Ce montant représente 37% des recettes totales de fonctionnement et, après consolidation avec les autres budgets, 23,45% des produits totaux de fonctionnement.

A titre de comparaison, les dotations versées cette année-la aux communautés d'agglomération de la même catégorie que Nîmes Métropole représentaient en moyenne 20,44% des produits de fonctionnement.

Cependant, la seule DGF versée en 2006 apparaît en diminution sur les années 2004 à 2006.

De manière plus globale, le financement par voie de dotations et de subventions demeure relativement stable sur la période 2002-2006 avec 2% d'augmentation en moyenne annuelle, voire en légère régression sur les dernières années ; ainsi le montant total des dotations et subventions versées apparaissant au budget principal, de 33 M€ en 2006, est en diminution de 1 650 729 € par rapport à 2005.

- L'absence de compétence « enlèvement des ordures ménagères » pénalise la collectivité.

Cet état de fait a une répercussion négative sur le degré d'intégration de la communauté, donc sur son coefficient d'intégration fiscale, et son corollaire, le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

L'ordonnateur évoque d'ailleurs à cet égard les conclusions d'une étude financière réalisée à l'initiative de la communauté d'agglomération selon lesquelles il faudra transférer au moins 12 M€ de charges pour une évolution positive sur la DGF ce qui milite en faveur de transfert de compétences futures à haut niveau de charges.

2-1.3 Les reversements effectués par la communauté d'agglomération sont très largement supérieurs au produit de la taxe professionnelle.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE NIMES METROPOLE (30)

- Les reversements effectués sont comptabilisés au budget principal.

Nîmes Métropole - Reversements effectués par la communauté d'agglomération - (chapitre 14 -comptes 739)						
		2002	2003	2004	2005	2006
budget principal		49 699 308	54 959 471	53 485 100	53 446 669	53 761 615
dont la dot .de solidarité communautaire					2 100 000	2 414 998
budget eau		0	0	0	0	0
budget transport		0	59 331	33 278	147 792	67 991
budget assainissement					0	0
Montant global de reversements		49 699 308	55 018 802	53 518 378	53 594 461	53 829 606
Données DGCL	En euros par habitant	250	258	250	249	ND
	Moyenne de la catégorie	220	245	236	239	ND
Recettes de taxe professionnelle		37 038 453	39 732 421	41 703 841	44 209 990	47 532 608

En 2006, la communauté d'agglomération Nîmes Métropole a reversé 53,8 M€ à ses communes membres conformément aux décisions prises par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Ces montants se révèlent supérieurs aux recettes de la taxe professionnelle qui s'élevaient cette année-là à 47,5 M€ et cette situation s'avère être la norme depuis la création de la communauté d'agglomération.

Ces reversements ont progressé de 2% en moyenne annuelle entre 2002 et 2006. Ainsi, en 2005, la communauté d'agglomération a reversé 53,6 M€, soit 249 € par habitant (pour une population de 215 030 habitants – données DGCL) alors que, à titre de comparaison, les reversements effectués par les communautés d'agglomération de la même importance s'élevaient en moyenne à 239 € par habitant.

- Le reversement de fiscalité à la ville de Nîmes a soulevé des difficultés.

En effet, par délibération en date du 9 février 2002, le conseil communautaire a fixé une « attribution de compensation provisoire », avant que la CLECT se soit réunie pour évaluer les transferts de charges liés notamment à la prise de compétence « transports ». Pour Nîmes, cette attribution s'élevait à 49 068 201,57 €.

Par délibération en date du 3 mars 2002, le montant de l'évaluation prévisionnelle des transferts de charges liés aux transports a été diminué du montant de la subvention du budget principal au budget transport.

Enfin, par délibération en date du 26 juin 2002, il a été acté que le besoin de financement du budget transport devait être réduit de 1 097 633 € correspondant aux compensations tarifaires à verser à la STCN (société des transports en commun nîmois) ; en effet celles-ci devaient rester à la charge de la ville de Nîmes, car ne relevant pas strictement de la compétence transport.

Ce n'est qu'après l'intervention de la CLECT au mois de décembre que « l'attribution de compensation » pour la ville de Nîmes était définitivement arrêtée à la somme de 42 882 254,02 €.

Néanmoins, l'opération n'a pas été réalisée budgétairement au cours de l'exercice 2002 faute d'inscription des crédits correspondants, ni même en 2003 et 2004. C'est en 2005 seulement que ces crédits ont été inscrits, permettant la régularisation de cette attribution de compensation.

La chambre relève que ce retard a entraîné un préjudice pour les finances de la ville de Nîmes.

2-1.4 Les principales charges de l'agglomération.

- Les charges de personnel (chapitre 012)

- Le montant global des charges de personnel s'élève, en 2006, à 4,1 M€. Ce montant faible s'explique par la mutualisation des services avec la ville de Nîmes ainsi que par le faible nombre de compétences exercées. Néanmoins, depuis 2002 ces charges augmentent de 56% en moyenne par an, cette progression étant essentiellement due à la hausse (+66%) des dépenses de personnel inscrites au budget principal.

Le montant de ces dépenses demeure relativement faible comparé aux communautés d'agglomération de la même catégorie. Ainsi, en 2005, alors que leur montant s'élevait à 3 486 K€, soit 3,30% des charges totales et 16 € par habitant pour Nîmes Métropole, ces charges représentaient dans les communautés d'agglomération de même catégorie 12% de ces charges et 73 € par habitant.

- La mutualisation des services.

Des conventions de mise à disposition partielle entre Nîmes Métropole et la ville de Nîmes ont été passées.

Si depuis la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999, la mutualisation des services entre intercommunalités et communes a progressé, le problème demeure d'assurer aux agents une certaine clarté dans la « division » de leur travail dans un environnement juridique mouvant.

La convention signée le 25 octobre 2006 fixe les conditions de mise à disposition de la direction générale des services de Nîmes Métropole auprès de la ville de Nîmes hors secrétariat. Plusieurs autres conventions ont été signées mettant, à l'inverse, à la disposition des services de la communauté d'agglomération un service de la ville de Nîmes.

La loi du 13 août 2004 « *libertés et responsabilités locales* » a ouvert une dérogation aux principes d'exclusivité et de spécialité. Elle autorise ainsi, dans son article 166, la mise à disposition de « *tout ou partie* » d'un service d'une commune ou d'un EPCI et précise que la convention conclue entre les deux parties « *prévoit notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service* » ce qui est le cas ici.

Toutefois la Commission Européenne considère que les mises à disposition de services des communes au profit des EPCI doivent être soumises à concurrence.

La Commission n'a pas à ce jour saisi la Cour de justice des communautés européennes et face aux injonctions de Bruxelles, l'association des maires de France (AMF) et l'assemblée des communautés de France (ADCF) insistent sur « *le transfert de l'autorité hiérarchique* ».

La chambre régionale des comptes n'a pas l'ambition de trancher cette question mais tient à rappeler à l'ordonnateur une possible évolution législative sur ce point.

- Les charges à caractère général (chapitre 011)

En 2006, les charges à caractère général s'élevaient à 6,7 M€, pour 1,2 million en 2002, soit une progression moyenne annuelle de 53% depuis la création de la structure. Cette évolution globale recouvre une augmentation de 58% de ces charges comptabilisées au budget principal, (3,9 M€ en 2006), et de 40% de celles comptabilisées au budget eau (1,9 M€ en 2006).

On observe que le budget général enregistre entre 2002 et 2006, une augmentation de 132% en moyenne par an des charges de publicité et communication, ces dernières passant de 36 333 € à 1,049 M€.

Enfin, apparaît au titre des exercices 2002 à 2006, un versement annuel de 1,185 M€ sur le budget eau financé par une partie de la part communautaire du prix de l'eau et affecté au financement d'équipements de protection des réseaux d'eau et d'assainissement dans le cadre du « Plan de protection » contre les inondations.

La chambre prend acte de ce que l'ordonnateur précise que la lettre de cadrage pour les budgets primitifs 2007 et 2008 a mis l'accent sur la limitation de ce chapitre.

- Les autres charges de gestion courante (compte 65)

Ces charges, comptabilisées au c/65, comprennent notamment le paiement des indemnités, frais de mission et de représentation des élus, mais surtout les subventions de fonctionnement versées aux organismes publics, aux associations et organismes de droit privé et les fonds de concours aux communes.

En 2006, le montant global des « autres charges de gestion courante » s'élève à 40,8 M€ et représente le principal poste de charges de fonctionnement de la communauté d'agglomération. Ces charges de gestion courante progressent globalement de 13% en moyenne par an depuis 2002.

Ce poste de charges intègre notamment des versements de subventions aux organismes publics (de 11,8 millions au budget principal en 2006) en augmentation de 58% par rapport à l'année précédente.

Pour les exercices 2004 et 2005, si l'on excepte la subvention au budget annexe « transports » (12 018 218 € en 2004 et 9 124 503 € en 2005 au c/65738), les subventions et fonds de concours sont relativement stables :

Exercice	2004	2005	%
c/6574	339 980	451 161	+ 32
c/65718	1 199 588	1 173 642	+ 2,2
TOTAL	1 539 568	1 624 803	+ 5,5

Par contre, de 2003 à 2007, ces postes sont passés de 0,8 M€ à 2,7 M€ connaissant la croissance la plus vive des différents postes budgétaires.

La chambre considère que cette évolution doit être surveillée.

- Des charges financières peu élevées (comptes 66)

Les montants peu élevés de charges financières comptabilisées (1,2 M€ en 2006) sont la contrepartie d'un endettement faible.

	2002	2003	2004	2005	2006	% d'évolution
budget principal	0	251 957	244 033	225 436	0	
budget eau	439 642	506 067	456 512	486 979	334 164	- 7%
budget transport	139 005	114 455	95 669	235 630	347 847	26%
budget assainissement				528 654	551 999	2%
Montant global des charges financières	2 995 109	872 480	796 214	1 476 698	1 234 010	- 20%

De 2002 à 2006, ce poste de charges apparaît en baisse de 20% par an en moyenne, ce qui illustre également la faiblesse des investissements réalisés par l'agglomération depuis sa création.

- Des résultats positifs comptabilisés au budget général

2-1.5 L'analyse des résultats.

	2002	2003	2004	2005	2006	%
PRODUITS COURANTS	17 904 889	18 887 033	23 709 757	27 165 712	27 336 720	11
CHARGES COURANTES	9 873 085	16 014 966	20 072 280	16 060 619	20 589 740	20
RESULTAT COURANT	8 031 803	2 872 067	3 637 478	11 105 093	6 746 980	- 4
RESULTAT COURANT FINANCIER	331 836	- 251 957	- 197 352	- 176 545	9 546	- 59
RESULTAT COURANT	8 363 639	2 620 110	3 440 126	10 928 548	6 756 526	- 5
RESULTAT EXCEPTIONNEL		- 448 174	- 245 541	- 2 770 896	634 157	
TOTAL DES PRODUITS	18 236 725	19 418 206	24 402 386	27 315 479	28 916 739	12
TOTAL DES CHARGES	9 873 085	17 246 271	21 207 801	19 157 827	21 526 056	22
RESULTAT GLOBAL	8 363 639	2 171 936	3 194 585	8 157 652	7 390 683	- 3

Les résultats mentionnés au budget général apparaissent systématiquement positifs depuis l'année 2002, traduisant une situation plutôt favorable de la communauté d'agglomération.

Néanmoins, le résultat global apparaît en légère décroissance de 3% en moyenne par an.

Cette évolution résulte de la hausse plus importante, de 22% en moyenne par an, du montant total des charges comptabilisées, 21,5 millions en 2006, par rapport aux produits comptabilisés, 28,9 M€ en 2006, qui ne progressent que de 12% en moyenne par an.

Le versement de subventions qui constitue l'essentiel des charges courantes au budget général s'élève en 2006 à 12,9 M€ pour 331 836 € versés en 2002.

Plus ponctuellement, on constate en 2005 un résultat exceptionnel négatif de 2,770 M€ dû à la fois au versement d'un rappel d'attribution de compensation à la ville de Nîmes de 1,09 M€ et à la constitution d'une provision de 1,7 M€ pour risque financier.

- Le « résultat cumulé »

Le résultat global « consolidé » réalisé par la communauté d'agglomération Nîmes Métropole apparaît en augmentation de 13% en moyenne annuelle et traduit la montée en puissance de la communauté d'agglomération par l'intégration progressive des différentes activités annexes.

On constate ainsi que le résultat global réalisé en 2006, par Nîmes Métropole, d'un montant égal à 23,4 M€ en données cumulées est en diminution de 4,8 millions par rapport à l'année 2005.

L'évolution de ces deux dernières années s'explique notamment par l'intégration de la compétence « assainissement » à compter du 1^{er} janvier 2005. En effet, le résultat du service assainissement passe de 12,2 M€ en 2005 à 4,9 M€ en 2006, soit une diminution de -7,3 M€. Outre la réalisation d'un résultat exceptionnel positif de 2,8 M€ comptabilisé au budget « assainissement » en 2005, ce solde négatif s'explique par la diminution des produits d'exploitation comptabilisés, de 11,1 M€ en 2005 à 8,4 millions en 2006, du fait du rattachement à 2005 des recettes du quatrième trimestre 2004 de certaines communes, diminution corrélative à une augmentation, de 1,2 à 2,4 M€, des charges d'exploitation, liée à hauteur de 1 197 M€ à la comptabilisation des amortissements intervenue pour la première fois depuis la prise de compétence.

2-1.6 La capacité d'autofinancement (CAF) et la CAF consolidée.

La CAF est égale à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement de l'exercice permettant d'autofinancer une partie des investissements.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
DE NÎMES MÉTROPOLE (30)

Nîmes Métropole – Evolution de le Capacité d'autofinancement (calculée en K€)						
	2002	2003	2004	2005	2006	%
budget principal	8 430	2 525	4 640	10 913	8 563	9%
budget eau	7 470	2 881	3 997	3 632	4 282	-21%
budget transport	400	372	1 544	2 532	6 084	85%
budget assainissement		0	0	12 208	6 272	
CAF consolidée	16 300	5 778	10 181	29 285	25 201	22%
CAF en pourcentage des produits de fonctionnement	17,27	5,55	9,00	21,57	18,64	8 %
Ratio de structure*	44,59	13,59	20,86	22,77	ND	
moyenne de la catégorie*	21,30	19,89	20,09	12,96	ND	
NB : * Données DGCL						
% : il s'agit du pourcentage d'évolution en moyenne annuelle sur ces 5 ans.						

En 2006, la CAF consolidée calculée pour la communauté d'agglomération est égale à 25 201 K€, correspondant à 18,64% des produits de fonctionnement. Elle apparaît en augmentation de 22% en moyenne par an depuis la création de la communauté d'agglomération.

En 2005, la CAF consolidée s'élevait à 29 285 K€ correspondant à 22,77% des produits de fonctionnement, soit 132 € par habitant (pour 215 030 habitants), alors que pour une structure de la même catégorie la CAF représentait en moyenne 12,96% des produits de fonctionnement, soit 87 € par habitant (cf. données DGCL).

Ce constat initial plutôt favorable dans la perspective d'investissements importants à venir doit toutefois être tempéré des observations suivantes :

- La communauté d'agglomération exerce un nombre limité de compétences ;
- L'évolution de la CAF du service « eau » (de 7 495 K€ en 2002 à 4 282 K€ en 2006), apparaît pour sa part atypique et s'explique par l'importance en 2002, de recettes exceptionnelles réalisées à l'occasion du transfert du service « eau » vers Nîmes Métropole.
- Le niveau de la CAF calculée pour le service transport, largement positif en 2006 de + 6 084 K€, est dû principalement aux versements de subventions du budget général au budget transport (12,7 M€ en 2006).
- La CAF calculée pour le service « assainissement » a chuté de plus de la moitié de sa valeur entre 2005 et 2006, passant de 12 208 K€ à 6 272 K€.

2-1.7 L'équilibre du Bilan.

La section d'investissement présentée au budget retrace toutes les opérations en capital, comprenant les opérations de dépenses ou de recettes qui contribuent à l'augmentation ou bien à la diminution de la valeur du patrimoine de la structure.

La différence entre les recettes d'investissement et les emplois, ou dépenses, d'investissement va donc déterminer le besoin ou la capacité de financement résiduel dégagés par l'ensemble des opérations d'investissement de l'exercice.

Le besoin de financement pourra être couvert par l'emprunt et/ou par la diminution du fonds de roulement. A l'inverse, la capacité de financement de la section d'investissement dégagée permettra à l'établissement de se désendetter et/ou de conforter son fonds de roulement.

L'évolution des besoins de financement dégagés en 2004 (+3351 K€), puis en 2005 (+15 042 K€) traduit la montée en puissance progressive de la communauté d'agglomération en matière d'investissement.

Toutefois, en 2006, le montant des emplois d'investissement (données consolidées) s'élève à 182 677 K€ pour des ressources d'investissement d'un montant égal à 213 694 K€ générant ainsi une capacité de financement résiduelle de 31 017 K€.

Ceci s'explique pour partie parce qu'en 2006, les recettes d'emprunt du budget assainissement comprennent outre les recettes d'emprunt destinées au financement des investissements 2005 et 2006, des transferts d'emprunts des communes consécutifs aux transferts de compétences. Dès lors, le résultat net global 2006, financement des reports compris, ressort à 2,3 M€ seulement.

A cet égard, la chambre prend acte de ce qu'une étude réalisée en collaboration avec un cabinet spécialisé est en cours sur le financement durable des compétences eau et assainissement.

Plus généralement, alors que l'évolution en dents de scie des opérations d'investissement conduit à s'interroger sur la vision d'ensemble de sa politique par la communauté d'agglomération, l'ordonnateur fait valoir que, alors que Nîmes Métropole porte de fait un programme d'investissement ambitieux dans ses domaines de compétences et aura à faire face aux enjeux de compétences nouvelles, l'épargne brute, déterminant de la solvabilité de la collectivité, demeurera l'un des indicateurs fondamentaux auquel la collectivité s'attachera dans le pilotage de sa stratégie financière à long terme.

2-1.8 Le fonds de roulement.

Le fonds de roulement (FDR) est égal à la différence entre, d'une part, les ressources stables (essentiellement le résultat de l'exercice augmenté du recours à l'emprunt à long et moyen terme) et d'autre part, les emplois stables c'est-à-dire le montant des immobilisations ; il révèle les besoins en financement ou les excédents que la collectivité a dégagés au cours du temps.

Données consolidées mentionnées en K€	2002	2003	2004	2005	2006	%
Actif brut	62 145	72 614	101 781	150 092	268 209	44,13
Dettes financière	13 681	20 338	20 194	17 870	45 790	35,26
Ressources propres	64 222	70 810	101 915	156 659	274 611	43,80
<u>Total des ressources</u>	<u>77 903</u>	<u>91 148</u>	<u>122 109</u>	<u>174 529</u>	<u>320 400</u>	<u>42,41</u>
FDR	15 759	18 534	20 328	24 437	52 191	34,90

- En 2006, le FDR après consolidation, égal à 52 191 K€, apparaît en hausse notable de 53% (+27 754 K€) par rapport à l'année précédente.

Au demeurant, la chambre constate entre 2005 et 2006, l'augmentation du montant des emprunts passés auprès des établissements de crédit pour un montant de 2 825 165 € en 2005 et de 33 681 375 € en 2006 alors que l'investissement correspondant ne semble pas avoir été réalisé.

L'actif brut comptabilisé à hauteur de 268 209 K€ en 2006, en progression de 44% en moyenne par an, demeure malgré tout systématiquement inférieur au total des ressources dégagées, comptabilisées à hauteur de 320 400 K€ en 2006, en progression de 42% en moyenne par an.

La question de l'utilisation efficiente des excédents ainsi dégagés devrait donc se poser à terme.

- Cet accroissement du FDR constaté en 2006 intervient dans un contexte global de progression du FDR consolidé en augmentation de 35% en moyenne par an depuis la date de création de la communauté d'agglomération.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE NIMES METROPOLE (30)

Années	FDR Service EAU	FDR SCE transport	FDR SCE Assainissement.	FDR SCE général (BP)	FDR consolidé
2002	10 594	0	0	5 164	15 759
2003	10 521	1 006	0	7 007	18 534
2004	9 893	1 268	0	9 167	20 328
2005	6 491	934	4 941	12 070	24 437
2006	7 799	1 866	27 038	15 488	52 191
% de variation annuelle	-7%	23%	447%	32%	35%

L'ordonnateur insiste sur le fait que ce fonds de roulement, qui est pour une grande part alimenté par des reprises d'emprunts des communes au titre de la compétence assainissement, a permis le rachat du stade nautique avant de permettre la réalisation des opérations figurant au programme pluriannuel d'investissements de la communauté d'agglomération.

2-2 Les ressources

2-2.1 L'endettement

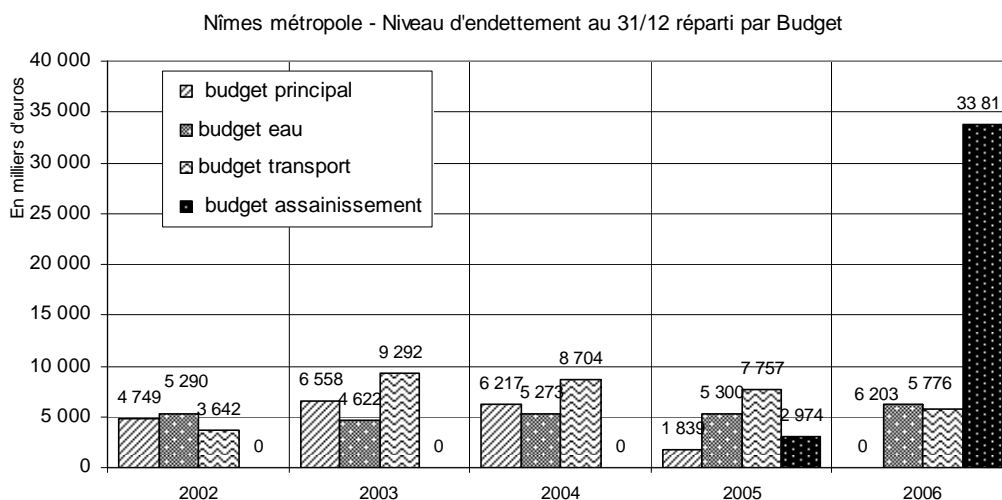
Evolution de l'encours de la dette au 31/12/N	2002	2003	2004	2005	2006	% variation moyenne annuelle
budget principal	4 748 587	6 557 589	6 217 031	1 838 680	0	
budget eau	5 290 057	4 621 614	5 273 214	5 300 425	6 202 563	4,06%
budget transport	3 642 365	9 292 271	8 703 646	7 757 307	5 776 038	12,22%
budget assainissement	0	0	0	2 973 638	33 811 073	-
En cours total de la dette au 31/12/N	13 681 009	20 471 474	20 193 892	17 870 050	45 789 674	35,26%
Encours total de la dette en K€	13 681	20 471	20 194	17 870	45 790	35,26%
Nombre d'habitants (données DGCL)	198 476	213 605	214 327	215 030	215 030	
<u>Dettes en euros par habitants</u>	69	96	94	83	213	32,58%
Moyenne de la catégorie (données DGCL)	260	259	297	332	NC	
<u>En % des produits de fonctionnement</u>	14,49	19,66	17,85	13,16	33,86	23,64%
Moyenne de la catégorie (données DGCL)	76,64	69,62	73,68	49,4	NC	

- Au 31 décembre 2006, le budget principal de la communauté d'agglomération Nîmes Métropole fait ressortir un encours de dette égal à zéro reflétant une situation financière très favorable mais non significative de l'endettement réel de l'organisme.

En effet, cet endettement nul auprès des organismes financiers est à rapprocher de l'endettement auprès des budgets annexes égal à 34,3 M€ (c/451 de rattachement) qui, s'il n'est pas significatif de difficultés financières, traduit la hauteur de certains engagements de Nîmes Métropole.

En outre, l'encours total de la dette au 31 décembre 2006 qui s'élève après consolidation à 45,8 M€ s'avère en progression relativement importante, de 35,26% en moyenne annuelle depuis l'année 2002.

- L'endettement, en progression de 9,3% en moyenne annuelle entre 2002 et 2005, n'a connu une hausse conséquente qu'à compter de 2006, du fait de l'endettement mentionné au budget « assainissement ».



- En 2005, le montant de la dette s'élevait à 83 € par habitant alors qu'il s'élevait à 332 € par habitant en moyenne pour les organismes de la même catégorie traduisant à priori une situation plutôt favorable. Par ailleurs, l'endettement représentait seulement 13,16% des produits de fonctionnement pour 49,4% en moyenne pour des organismes de catégorie similaire (données DGCL).

L'année 2006, avec l'intégration de la compétence assainissement, marque donc une rupture, avec un montant de la dette par habitant s'élevant à 213 € et une dette financière représentant 33,9% des produits de fonctionnement.

L'enjeu, en termes financiers, pour les années à venir, sera donc pour la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole de faire face à l'exercice de compétences à forts enjeux budgétaires, notamment la maintenance et la rénovation des différents réseaux à sa charge, voire à l'exercice de compétences nouvelles, tout en maintenant un niveau d'endettement raisonnable.

2-2.2 Les investissements de l'agglomération Nîmes Métropole.

- Des montants relativement faibles

S'agissant du budget principal, les investissements réalisés par Nîmes Métropole restent très faibles ce qui explique, en partie, les faibles ratios d'endettement développés supra tant en montant qu'en réalisation.

Il ressort de l'instruction que ces derniers se montent pour les derniers exercices à :

Année	2002	2003	2004	2005	2006
principal	8 279 941	2 662 963	2 712 838	7 842 735	6 868 735
Transports	9 877 865	5 909 507	1 609 459	2 887 572	5 307 528
Eau	69 485 156	3 758 456	6 484 271	7 873 762	6 795 284
Assainissement				17 326 860	15 073 777

- Une forte différence existe entre prévisions et réalisations

La chambre constate un hiatus entre intentions affichées et réalisations.

- Le budget principal présente un taux moyen de réalisations de 42,45%.

BP (opérations réelles)

Exercice	Prévisions	Réalisations	%
2002	12 537 895	8 279 941,15	66,04
2003	8 860 470,15	2 662 963,23	30,05
2004	6 624 148,09	2 712 838,49	40,95
2005	16 184 013,07	7 842 735,66	48,46
2006	25 659 163,26	6 868 735,24	26,77

- Le budget « transports » présente un taux moyen de réalisation de 63,2%

Exercice	Prévisions	Réalisations	%
2002	13 125 121,67	9 877 865,70	75,26
2003	7 693 451,59	5 909 507,05	76,81
2004	3 701 740,00	1 609 459,88	43,48
2005	5 230 455,55	2 887 572,93	55,21
2006	8 146 238,97	5 307 528,91	65,15

Le service « eau » présente un taux de réalisation encore plus faible (40,5%).

Exercice	Prévisions	Réalisations	%
2002	80 678 694,03	69 485 156,01	86,13
2003	15 834 929,52	3 758 456,28	23,74
2004	19 149 055,10	6 484 271,82	33,86
2005	24 029 513,03	7 873 762,30	32,77
2006	26 025 164,57	6 795 284,32	26,11

Enfin, l'« assainissement » avec 28,5% de réalisation est le plus atypique ce qui peut paraître paradoxal lorsque l'on sait les enjeux dans ce domaine pour l'agglomération nîmoise.

Exercice	Prévisions	Réalisations	%
2005	59 498 743,82	17 326 860,61	29,12
2006	53 839 135,22	15 073 777,58	28,00

L'ordonnateur considère que « la faiblesse initiale en expertise de l'effectif a pu jouer un rôle auquel des mutualisations partielles de services techniques ont progressivement pour partie seulement remédié » et insiste sur les délais inhérents à la maturation du projet dans un contexte de complexification accrue des normes et procédures.

3- L'INFORMATION DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE

3-1. Les débats d'orientation budgétaire

Les documents relatifs aux débats d'orientation budgétaire des années 2004, 2005 et 2006 répondent aux obligations de la loi du 6 février 1992 en matière d'information des assemblées délibérantes. Ils sont scindés en trois parties :

- généraliste : avec notamment les perspectives économiques et les éléments du projet de loi de finances de l'Etat de nature à intéresser les collectivités locales ;

- rétrospective : avec un compte-rendu de l'activité de la communauté d'agglomération pour l'année précédente ;
- prospective : avec les orientations budgétaires de l'année à venir et leurs incidences tant en fonctionnement qu'en investissement.

L'information apportée apparaît complète et détaillée et s'est étoffée au fil du temps.

3-2 Le rapport annuel d'activités.

Conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, un rapport d'activité de la communauté d'agglomération est envoyé aux maires des communes membres de Nîmes Métropole concomitamment à l'envoi du compte administratif.

4- LE STADE NAUTIQUE « NEMAUSA »

Inauguré le 22 octobre 2007, le stade nautique « Némausa » constitue un équipement nautique majeur, d'un montant estimé alors à 25 M€, comprenant 4 bassins, dont un bassin olympique qui permet notamment le déroulement des championnats de France de natation à Nîmes en décembre 2007.

L'approbation du principe de la construction d'un complexe nautique avait été entérinée par le Conseil Communautaire du 27 mars 2003.

4-1 Le choix du mode de financement.

A l'origine, un bail emphytéotique administratif en date du 22 juin 2005 a été passé entre la communauté d'agglomération Nîmes métropole agissant en temps que bailleur et la SCI « LA BOUVINE », filiale de la SA SODEREC (actionnaire à 34,4% de la caisse centrale de crédit mutuel), preneur, s'engageant à construire un ensemble immobilier décrit dans la convention comme non détachable du bail portant sur les engagements à construire et de mise à disposition.

La promotion immobilière et la construction du stade nautique ont été confiées à la SNC « CIRMAD Grand-Sud », détenue à 99% par la SA GFC CONSTRUCTION, elle-même filiale détenue à 100% par la SA BOUYGUES CONSTRUCTION.

La convention non détachable du bail conclu, en date du 22 juin 2005, prévoyait en contrepartie d'un loyer annuel de 1,8 M€ HT, payable trimestriellement sur une période de 18 années et révisable chaque année sur la base de l'indice INSEE du coût de la construction que la SCI s'engageait à réaliser et à mettre à disposition un équipement sportif et nautique.

Cette formule présentait plusieurs avantages pour la communauté d'agglomération :

- elle permettait une réalisation rapide de cet investissement en s'affranchissant des règles des marchés publics ;
- elle déchargeait la communauté d'agglomération de la maîtrise d'ouvrage ;
- elle prémunissait en principe Nîmes Métropole contre toute forme de dérive financière ;
- le mode de financement retenu évitait également de creuser l'endettement de Nîmes Métropole qu'aurait contribué à accroître un financement plus classique par l'emprunt auprès d'établissements de crédit.

Pourtant, dès 2007, compte tenu de son endettement relativement bas, et après avoir fait réaliser une étude par un cabinet spécialisé, la communauté d'agglomération a décidé de résilier ce bail emphytéotique, quitte à s'acquitter d'une indemnité conséquente de résiliation.

Les modalités d'acquisition du stade nautique telles qu'elles résultent de la délibération en date du 23 juillet 2007, sont les suivantes :

- une indemnité égale au capital restant dû au titre de l'emprunt souscrit par le preneur, soit 26 300 K€ financés par la reprise de l'emprunt souscrit par le preneur (taux 3,74%) et pour une durée de 18 ans ;
- une pénalité contractuelle actualisée de 941 827 € ;
- la TVA afférente : 5 349 198 €.

Ces deux derniers postes de charge, soit 6 291 025 €, ont été financés par autofinancement et réglés par un mandat du 27 septembre 2007. Enfin, cette opération a permis à la collectivité de récupérer la TVA afférente à l'investissement par le FCTVA à hauteur de 4,46 M€.

La communauté d'agglomération justifie cette sortie de bail anticipé par l'intérêt de reconsolider sa dette d'autant que l'emprunt repris porte intérêt au taux de 3,74% sur 18 ans et que la collectivité disposait début 2007 d'un important excédent cumulé non disponible en 2003 qui a été mis en contribution au titre de la pénalité et de la TVA afférente.

Sans méconnaître cette explication, la chambre s'interroge néanmoins sur un changement de portage aussi rapide, moins de quatre ans après la délibération initiale du conseil communautaire, peu cohérent avec le choix initial d'un bail emphytéotique administratif, qui repose sur des engagements de longue durée.

4-2 L'intégration du stade nautique Némausa dans le contexte socio-éducatif et sportif Nîmois

Avec le stade des Costières toujours propriétaire de la ville-centre et la salle omnisports du Parnasse, le stade nautique Némausa constitue un ensemble sportif de première importance mis à disposition de la population du bassin nîmois.

«*Conçu pour favoriser l'apprentissage et la pratique tous publics de la natation et des disciplines aquatiques* », le stade nautique complète l'offre de piscines de l'agglomération. En effet, les piscines municipales accessibles au public, à Nîmes, les piscines « *Pablo Neruda* » mise en service en 1969, « *Fenouillet* » mise en service en 1970 « *Iris* » mise en service en 1974, de même que la piscine de Saint-Gilles mise en service en 1977, voire la piscine découverte de Marguerittes, constituent un parc vieillissant présentant parfois même « *des points de non-conformité réglementaire* » selon le compte-rendu comité de pilotage du projet du 3 février 2006.

La chambre observe que la communauté d'agglomération Nîmes Métropole ayant reçu compétence pour les seuls équipements neufs, le problème du vieillissement de ce parc demeure entier, les communes membres de la communauté d'agglomération conservant la charge d'entretien et de réfection de piscines en mauvais état. De même, le coût de gestion, d'entretien et de rénovation du stade des Costières reste à la charge de la ville de Nîmes.

Dès lors, malgré le souci manifeste de « *ne pas entrer en concurrence avec les autres bassins du territoire* » (cf. délibération du conseil communautaire en date du 23 juillet 2007) l'absence d'une politique tarifaire globale pour l'ensemble de l'agglomération sur ce type d'installations, présente pour l'avenir un risque de désaffectation des établissements existants déjà signalés comme « *plutôt moyennement fréquentés* ».

Tarifs pratiqués (2006-2007)	Piscines municipales (Pablo Neruda, Iris, Fenouillet)	Stade nautique Némausa*
Entrée générale	2,10 €	4 €
Carnet de 10 tickets	17,25 €	40 € pour 12 entrées
De 4 à 14 ans – étudiants	1,55 €	1,80 €
Carnet de 10 tickets enfants	12,50 €	18 € pour 12 entrées
Handicapés – demandeurs d'emplois	0,56 €	3 € pour tarifs réduits
Abonnement annuel	125,55 €	170 €
Scolaires à partir de 12 hors nîmois	1,50 €	Ecole/NM : gratuité
- militaires		Ecole hors NM : 3 €

5- LE CONTRÔLE INTERNE

Six ans après sa création, les outils d'évaluation font défaut à Nîmes Métropole.

Sur le plan organisationnel, la chambre recommande à la communauté d'agglomération, la création d'une cellule ou d'un bureau de contrôle de gestion interne. Cette démarche présenterait le double intérêt d'une sécurisation des procédures et d'une aide à la prise de décision par l'émergence et le suivi d'indicateurs déterminés selon les besoins du conseil communautaire.

La chambre régionale des comptes prend acte de la réponse de l'ordonnateur qui prévoit la mise en place dans un avenir proche, « d'un contrôle de gestion interne et des gestions externes ».

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon, le 2 octobre 2008.

Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- réponse présentée par Monsieur Jean-Paul FOURNIER, président de la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole.