

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 20 août 2002

Référence à rappeler :

Gref/PP n°1730

Lettre recommandée avec AR n°771129101FR

Monsieur le maire,

Par courrier du 11 juillet 2002, je vous ai adressé, ainsi qu'à M. Labé pour les périodes le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune d'Orange au cours des années 1990 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 9 juillet 2002.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

M. Jacques BOMPARD

Maire de la commune d'Orange

Hôtel de ville

84106 ORANGE CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE D'ORANGE

(Vaucluse)

Années 1990 à 2001

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Orange à partir de l'année 1990 qui a été confié à Mme Steck-Andrez, conseiller. Par lettres en date du 26 novembre 2001, le président de la chambre en a informé M. Bompard, maire, ainsi que M. Labé, maire jusqu'en 1995. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 21 février 2002 entre M. Bompard d'une part, et M. Labé, d'autre part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 28 mars 2002, la chambre, 3ème section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1990 à 2001. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bompard et, pour les parties qui le concernent, à M. Labé. Tous deux ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre 3ème section, a arrêté, le 9 juillet 2002, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Maccury, conseiller, et Mme Steck-Andrez, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel seront jointes les réponses qui engagent leur seule responsabilité, devra être communiqué par le maire à son l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et

donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

La commune d'Orange a connu au cours de la dernière décennie une croissance démographique modérée par comparaison aux autres principales villes du département: elle compte 28 889 habitants en 1999, soit une variation annuelle de 0,29 % par rapport à 1990, la croissance moyenne annuelle de la population du département étant de 0,8 % sur la même période¹.

Le taux de chômage de sa population, 10,7 % au troisième trimestre 2001, s'il reste supérieur au taux national de 8,9 %, se situe cependant en dessous de la moyenne régionale (11,8 %). Le nombre de bénéficiaires du RMI (1 951 au 31 mai 2001) représente 13,7 % de l'ensemble du département, mais a régressé de 16 % sur un an⁽¹⁾.

La base d'activité de la commune d'Orange est à dominante agroalimentaire (41 % du secteur économique) ; elle possède aussi une base industrielle importante (40 % des zones d'emploi). Malgré la présence de la base aérienne, le poids des services administrés dans la zone économique est faible (4 %)⁽²⁾.

Entre 1999 et 2000, tous les secteurs de la zone d'emploi d'Orange ont progressé, notamment dans l'industrie où les effectifs ont cru de 9,4 %. Même si la progression a été plus faible dans le tertiaire, 370 emplois ont été créés dans ce secteur au cours de cette période².

Dans le cadre de la précédente lettre d'observation émise en 1992 et portant sur la gestion des exercices 1985 à 1989, la Chambre avait souligné le niveau élevé des charges et de l'endettement de la collectivité. A l'occasion du présent contrôle, la Chambre s'est donc attachée à observer l'évolution de la situation financière de la commune. Le premier chapitre du rapport est ainsi consacré à l'étude de la situation financière communale depuis 1990, ce qui a conduit la Chambre à examiner plus particulièrement la politique de gestion du personnel suivie par la ville. Le troisième chapitre aborde la politique culturelle et ses modes de financement. Le quatrième chapitre analyse plusieurs marchés publics et délégations de service public qui ont retenu l'attention de la Chambre en raison de leur importance et de leur caractère récent. Le dernier chapitre aborde la question du crédit de trésorerie accordé par la ville d'Orange au Centre communal d'action sociale (CCAS).

1. EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la ville d'Orange a été examinée au regard de l'analyse de la section de fonctionnement et de la fiscalité, de l'analyse de la section d'investissement et de l'évolution de l'endettement.

1.1 Une évolution maîtrisée des dépenses de gestion depuis 1997

Les données comptables (issues du compte administratif) ont été retraitées afin de ne retenir que le concept de dépenses courantes, c'est à dire les dépenses qui ont un caractère récurrent. Ainsi, ont été exclues, outre les opérations d'ordre, les charges financières et les charges exceptionnelles.

Sur la période 1990-1995, les dépenses courantes ont progressé de 33,8 %, alors que l'inflation sur la même période évoluait de 14,9 %. L'une des raisons principales en est, comme cela s'observe dans la plupart des communes, la progression des dépenses de personnel, conséquence des tâches nouvelles nées de la décentralisation et des effets sur la masse salariale de la disparition de la catégorie D. Ces dépenses représentaient en 1995, 55,7 % des dépenses courantes.

Les subventions aux associations, qui ont augmenté sur la même période de 38,5 %, ont également eu un impact sur l'évolution des dépenses. Ainsi, en 1994, 10 % des dépenses courantes étaient affectés aux transferts aux associations, notamment au titre de l'aide sociale et de solidarité, en liaison avec les opérations d'habitat et vie sociale.

Depuis 1997, on observe un infléchissement des dépenses courantes (-0,99 % sur la période 1997-2000), dû notamment à une maîtrise des dépenses de personnel, en 2000 la masse salariale, exprimée en francs courants, étant quasiment du même niveau qu'en 1994. Néanmoins, en raison de la diminution des dépenses courantes, le poids des frais de personnel dans le total des dépenses reste stable (56 % en 2000).

Le transfert financier du contingent d'aide sociale au profit du département (6,7 MF - 0,94 millions d'euros en 2000), qui a eu pour conséquence une diminution corrélative de la dotation globale de fonctionnement attribuée à la ville, explique aussi l'évolution régressive des dépenses.

La part des dépenses courantes affectée aux subventions versées aux associations est en nette régression depuis 1997 : elle ne représente plus que 2,7 % des dépenses en 2000. Cette constatation traduit un désengagement certain de la collectivité à l'égard de la vie associative. Cependant les associations à vocation culturelle restent les principales destinataires de ces transferts. En particulier, les Chorégies d'Orange perçoivent, comme en 1995, une subvention annuelle de 0,15 millions d'euros (1 MF).

L'office municipal du tourisme, 0,23 millions d'euros (1,497 MF), le comité de gestion des ouvres sociales des fonctionnaires territoriaux de la ville d'Orange, 60 979,61 euros (400 000 F), et le sporting club orangeois, 68 602,06 euros (450 000 F), sont les autres principaux bénéficiaires des transferts du budget de la ville.

Une autre source d'économie découle de la réorganisation de la fonction "achats" intervenue en

1995 : selon l'évaluation de la commune, la centralisation des commandes aurait permis une économie substantielle sur les dépenses correspondantes.

1.2 Des recettes abondantes malgré l'amorce d'une légère régression inhérente au changement de politique fiscale

Les produits de gestion (hors opérations d'ordre, produits financiers et exceptionnels) ont progressé sur la période 1990-1995 de 29,3 %, soit à un rythme légèrement inférieur à celui des dépenses. Entre 1996 et 1999, la progression commence à s'essouffler (+11,9 %) et, au cours de l'exercice 2000, les produits de gestion enregistrent une baisse de 7,5 % par rapport à l'année précédente.

L'évolution des contributions directes entre 1990-1995 (+ 30,2 %), qui s'établit à un niveau très supérieur à l'inflation, influe nettement sur l'augmentation des produits de gestion. La progression des produits repose aussi au cours de cette période sur la progression des dotations et subventions (+ 19 %).

La croissance des produits de gestion, en particulier des contributions directes, se poursuit jusqu'en 1998, mais à un rythme moins rapide (respectivement +7,5 % et +9,5 %). A partir de 1999, la tendance est inversée : la politique de baisse de la fiscalité directe amorcée par la municipalité a une répercussion sensible sur l'évolution des recettes qui diminuent de 8 % entre 1998 et 2000. Malgré la diminution de la pression fiscale, les impôts et taxes constituent la principale ressource de la commune d'Orange, soit plus de 62 % des recettes en 2000.

Il convient enfin de souligner l'amenuisement de l'enveloppe allouée au titre de la dotation globale de fonctionnement, en particulier en 2000 (-14,7 % par rapport à 1999), conséquence des ajustements techniques nécessités par la suppression au cours de cette année des contingents communaux d'aide sociale. La Chambre constate, par ailleurs, la progression soutenue de la dotation de solidarité urbaine, notamment à compter de l'exercice 1999.

1.3 Une politique fiscale de baisse des taux

Compte tenu de la baisse de la fiscalité locale entreprise par la commune d'Orange depuis 1998, la charge fiscale qui pèse sur le contribuable local, rapportée au produit des quatre taxes en valeur 2000, soit 634,95 euros F/h (4 165 F), est désormais comparable à la moyenne nationale des communes de 20 à 50 000 habitants 634,04 euros/h (4 159 F). Cette charge était de 692,42 euros (4 542 F) en 1999, contre 624,89 euros (4 099 F) pour la moyenne nationale.

Même s'il reste encore élevé, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal qui était en 1999 de 1,47 %, contre 1,14 pour la moyenne régionale et 0,97 % pour la moyenne nationale, se situe, en 2000, à 1,38 par rapport aux taux moyens nationaux.

Le potentiel fiscal par habitant s'est également amélioré 426,25 euros (2 796 F) en 1997, 447,59 euros (2 936 F) en 1998, 472,44 euros (3 099 F) en 1999. Mais il reste inférieur en 1999 à la valeur constatée pour les communes de la même strate géographique, 592,26 euros (3 885 F) pour la moyenne régionale et 635,10 euros (3 885 F) pour la moyenne nationale.

Malgré une baisse des taux des quatre taxes de 6,9 % entre 1997 et 2000, qui s'est poursuivie en 2001, ce qui porte la baisse à plus de 8 % sur les quatre dernières années, ceux-ci demeurent supérieurs aux taux nationaux et même régionaux.

Par ailleurs, on observe depuis 1999 une régression des bases de la taxe professionnelle de l'ordre de 4,58 % qui contribue à la diminution des recettes fiscales. La taxe professionnelle représente néanmoins 44,7 % du produit fiscal en 2000.

La commune a décidé d'une pause en 2002 dans le mouvement de baisse des taux, qu'elle justifie par la perspective des conséquences du passage à l'euro, du coût de la réduction du temps de travail et du financement à venir de la déviation de la RN7.

1.4 Une épargne brute et une marge d'autofinancement confortables

En dépit de la tendance à la diminution des recettes, l'importance de la masse des produits de gestion 35,4 millions d'euros (232,70 MF) par rapport aux dépenses 25,9 millions d'euros (170,30 MF) a permis la constitution, surtout depuis 1996, d'une épargne de gestion d'un niveau très élevé : 10,58 millions d'euros (69,40 MF) en 1997- 11,27 millions d'euros (73,90 MF) en 1998- 12,13 millions d'euros (79,60 MF) en 1999 et 9,51 millions d'euros (62,40 MF) en 2000, + 75,83 % entre 1990 et 2000. Grâce à l'épargne de gestion ainsi dégagée la commune dispose d'une marge de manœuvre notable dans ses opérations courantes.

Sous l'effet de la décroissance des intérêts de la dette induite par le vieillissement de celle-ci, la politique de renégociation et de refinancement des emprunts, l'épargne brute de la commune d'Orange, qui représente l'excédent des produits de gestion sur les dépenses réelles de fonctionnement, se maintient aussi à un niveau élevé, même en 1999 et en 2000, années au cours desquelles une tendance à la baisse des recettes se dessine : respectivement 8,52 millions d'euros (55,90 MF) et 7,38 millions d'euros (48,40 MF).

L'évaluation de la marge d'autofinancement courant ou épargne nette, qui révèle la capacité de la commune à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer ses investissements, témoigne d'une situation financière saine. Ainsi le taux d'autofinancement des équipements, exceptionnellement haut en 1997 (254,6 %), atteint près de 30 % en 2000.

Le taux d'épargne brute est un indicateur important de la solvabilité de la collectivité. Il exprime la part des ressources de fonctionnement qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges d'exploitation et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir. Ce taux, (22,2

% en 1999 et 20,8 % en 2000), qui est le rapport de l'épargne brute sur les recettes réelles de fonctionnement, est supérieur aux moyennes nationale et régionale (respectivement 12,81 % et 12,63 % en 1999).

1.5 Des dépenses d'investissement soutenues

La période sous revue se caractérise par le rythme soutenu des dépenses d'investissement nécessitées par un taux d'équipement qui en 1998 était encore inférieur de 1 point au taux moyen des communes de même importance (16,8 %). Un pic est atteint en 1995 avec un montant de 17,35 millions d'euros (113,80 MF). Après une pause en 1997, une nouvelle accélération de ce type de dépenses intervient à partir de 1998.

Globalement, les dépenses d'équipement représentent une part significative des dépenses d'investissement, même si depuis 1996 la commune doit mobiliser une proportion plus importante de sa richesse au remboursement de la dette. Le dynamisme des dépenses d'équipement s'explique par la politique de rénovation du centre ville conduite par la commune, et l'effort tout particulier portant sur la voirie et les équipements.

En termes de dépenses d'équipement stricto sensu, le montant par habitant était en 1998 supérieur à la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants : 224,56 euros (1 473 F) contre 206,42 euros (1 354 F). Il est passé à 280,20 euros (1 838 F) en 1999 et à 343,47 euros (2 253 F) en 2000.

1.6 Une légère décreue des recettes d'investissement au cours des dernières années liée au désendettement de la collectivité

Jusqu'en 1995, les recettes réelles d'investissement ont connu un rythme de progression supérieur à celui des dépenses. La part des emprunts dans le total des recettes était prépondérante (69,7 % en 1990, 65,6 % en 1995).

Le moindre recours à l'emprunt et aux cessions d'actifs depuis 1997 explique la tendance à la régression des recettes d'investissement à compter de cette date, la collectivité disposant d'une épargne structurellement élevée qui lui offre des possibilités d'autofinancement substantielles (cf infra).

1.6.1 Un résultat d'investissement révélateur de l'assainissement des finances communales mais aussi d'une gestion financière perfectible

La principale constatation qui peut être faite à l'analyse des données chiffrées concernant la période récente est que le financement de l'investissement repose essentiellement sur l'autofinancement, ce qui témoigne de l'assainissement de la situation financière de la commune.

Mais on constate également que le fonds de roulement est élevé tant par rapport au besoin de financement qu'au montant des dépenses réelles d'investissement: de 1997 à 1999 le fonds de roulement excède ce besoin et parfois même (comme en 1997 et 1999) le montant des dépenses réelles. Même si les nouveaux emprunts souscrits sont plus légers que dans le passé, la mobilisation sur cette période d'emprunts à une cadence annuelle paraît donc excessive, compte tenu du niveau moyen du fonds de roulement qui présente un coût annuel estimé à 0,53 millions d'euros (3,478 MF), calculé sur la base d'un taux moyen de la dette de 5,57 %.

Le recours excessif à l'emprunt semble être la conséquence de surestimations dans l'établissement du budget primitif. L'analyse des budgets primitifs successifs de 1998 à 2000 révèle une surévaluation importante et systématique des prévisions de dépenses, concomitante d'une surévaluation des prévisions de recettes: le taux de réalisation des dépenses par rapport aux prévisions était de 42,1 % en 1998, 43,4 % en 1999, 50 % en 2000. Malgré l'annulation des crédits qui s'en suit, les emprunts prévus sont réalisés en totalité, alors qu'en outre, le taux de réalisation des recettes par rapport aux prévisions est bien meilleur que le taux de réalisation des dépenses (77,9 % en 1998, 50,5 % en 1999, 77 % en 2000).

Ce gonflement du fonds de roulement fait qu'au 31 décembre 2000, celui-ci représentait 86 jours de dépenses réelles de fonctionnement, soit 28,8 % des recettes réelles de fonctionnement, alors que la moyenne des communes de 20 à 50 000 h se situe à 5 % des recettes (cela représenterait un fonds de roulement de 15 jours).

1.7 Un endettement important mais supportable

1.7.1 Analyse quantitative

L'encours de la dette progresse rapidement entre 1993 et 1996 (+26 %), en accompagnement de la hausse des dépenses d'équipement, parmi lesquelles figure la coûteuse opération de construction du pôle Clodius (Palais des princes). L'encours diminue de 9,3 % à partir de 1997. L'annuité de la dette reste relativement stable, sauf en 1996 et 1998 années de renégociation. L'année 2000 se caractérise par une chute du niveau des intérêts, signe de vieillissement de la dette.

Si l'on rapporte l'encours de la dette aux recettes réelles de fonctionnement, afin d'obtenir un indice d'endettement, on constate que cet indice est en légère diminution sur la période récente, mais qu'il est très supérieur au ratio national de la strate (93 % en 1997 et 87 % en 1998).

L'encours rapporté au nombre d'habitants est de 1495,37 euros (10 073 F) en 1999 et 1453,30 euros (9 533 F/h) en 2000, alors que la moyenne nationale des communes de la strate est de 996,71 euros (6 538 F) par habitant en valeur 1999.

Pour évaluer de façon plus précise la capacité de désendettement réelle de la ville d'Orange, que

mesure le rapport entre la dette et l'épargne brute, l'encours de la dette au sens strict doit être corrigé par la prise en compte du risque que représente pour la collectivité le versement probable d'une indemnité pour rupture du contrat intervenue en 2000 avec la SADE, précédent délégataire de l'eau et de l'assainissement. La commune a déjà provisionné ce risque à hauteur de 0,76M euros (5 MF) au titre de 2001, la provision au titre de 2002 s'élevant à 1,52 millions d'euros (10 MF).

En dépit de son niveau d'endettement, la capacité de désendettement de la commune d'Orange, qui était de 16 ans en 1990, semble désormais stabilisée à un niveau correct, grâce à ses possibilités d'autofinancement. La commune pourrait en effet rembourser sa dette en 6 ans environ si elle mobilisait toutes ses capacités d'épargne pour ce faire, la moyenne de la capacité de désendettement s'établissant à 8 ans pour les collectivités de la strate.

1.7.2 Analyse qualitative

La commune d'Orange a renégocié en 1996 et 1998 plusieurs prêts :

deux prêts contractés en 1976 et 1977 auprès de la Caisse d'épargne au taux fixe de 9,75 % ;

un prêt contracté en 1985 auprès de la Caisse des dépôts et consignations au taux fixe de 11,25 % ;

un prêt contracté en 1992 auprès du Crédit foncier de France au taux fixe de 6,80 % ;

un panier de sept prêts contractés de 1992 à 1997 auprès de la Caisse régionale de Crédit agricole à des taux fixes s'échelonnant de 7,30 % à 10,10 %.

Les conditions de renégociation ont été satisfaisantes pour la commune qui a retiré de ces opérations un gain de près de 0,76 millions d'euros (5 MF).

En conclusion, il convient de retenir de l'analyse financière de la ville d'Orange les points suivants :

La ville d'Orange jouit désormais d'une bonne santé financière qu'elle a mise à profit pour engager une politique fiscale de baisse des taux et financer de nouveaux équipements.

Elle peut néanmoins optimiser sa gestion financière en veillant à réduire le niveau de son fonds de roulement à la fois par une meilleure évaluation des prévisions de dépenses et de recettes et par la recherche d'un équilibre entre la mobilisation des emprunts et les besoins réels.

2. LE PERSONNEL

La direction des ressources humaines de la ville d'Orange est rattachée au directeur des services généraux. Ce service a connu de nombreux départs d'agents, ce qui peut expliquer en partie les difficultés rencontrées par la Chambre pour l'obtention de statistiques concernant le personnel. Mais, au cours de l'instruction, il a été aussi constaté l'absence de tenue d'un tableau de bord des effectifs permettant un suivi rigoureux de leur évolution.

2.1 Une masse salariale globalement maîtrisée

La masse salariale a été étudiée à partir du compte administratif, dont les résultats concordent avec le compte de gestion.

La masse salariale de la ville d'Orange qui s'élevait, en francs courants, en 1990 à 12,01 millions d'euros (78,8 MF) a atteint en 1995, 15,82 millions d'euros (103,8 MF), ce qui correspond à une évolution moyenne annuelle de 5,67 %, de même ordre que l'évolution moyenne annuelle des charges courantes de fonctionnement sur cette même période (5,99 %).

A partir de 1996, la tendance est inversée : de 15,40 millions d'euros (101 MF) à cette date, la masse salariale n'est plus que de 14,54 millions d'euros (95,4 MF) en 2000, soit une diminution moyenne annuelle de 1,14 %, supérieure à l'évolution moyenne annuelle des charges courantes de fonctionnement, -0,47 %. En 2001, sous l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) qui résulte de la progression automatique des salariés dans leur grille salariale, et de la revalorisation des traitements des fonctionnaires territoriaux décidée par le gouvernement, les frais de personnel ont toutefois augmenté de 0,27 millions d'euros (1,8 MF).

La maîtrise des dépenses de personnel à partir de 1996 a été le résultat d'une politique volontariste de gestion des effectifs consistant, notamment, à ne pas remplacer systématiquement tous les départs. Mais la collectivité a dû aussi subir les conséquences de départs volontaires de certains agents vers d'autres collectivités, qui n'ont pu être remplacés faute de candidats.

Les données chiffrées relatives à l'effectif du personnel, qui ont été communiquées au cours de l'instruction après plusieurs rappels de la Chambre, ne sont pas cohérentes avec celles qui figurent sur le budget primitif.

Sous cette réserve, en 1990, l'effectif total aurait été de 619. Il aurait été porté à 629 en 1995, et, serait redescendu à 512 au 31 décembre 2000. La progression du nombre des agents à temps partiel a, semble-t-il, également contribué à freiner l'évolution des dépenses de personnel. Leur nombre serait passé de 48 en 1995 à 94 en 2000.

2.2 Mais un personnel sous-encadré et un absentéisme relativement élevé

L'analyse de l'état du personnel au 1er janvier 2000, réserve faite de la fiabilité de ces chiffres, révélerait un sous-encadrement général et, corrélativement, des sur-effectifs au niveau de la

catégorie C et des emplois précaires. Ainsi, sur un effectif global de 526 agents à cette date, seulement 25 agents seraient classés en catégorie A (dont 2 agents détachés sur des emplois fonctionnels, 2 collaborateurs de cabinets, 8 contractuels), contre 29 en 1990, (soit 4,9 % de l'effectif). La moyenne nationale du pourcentage d'encadrement dans les collectivités territoriales est de l'ordre de 8,5 %⁽³⁾. La catégorie B comporterait 45 agents, et la catégorie C, 456 agents.

Les emplois dits précaires seraient également nombreux, alors que la règle statutaire est le recrutement d'agents titulaires : 36 "emplois aidés" et 87 agents contractuels.

En ce qui concerne l'absentéisme, cette question n'a pu être étudiée que sur la période récente, la ville n'établissant un bilan social que depuis 1996.

En 2000, l'absentéisme dans la commune d'Orange représentait 21,4 jours par an et par agent, ce qui reste un niveau élevé même s'il correspond à la moyenne nationale des communes de moins de 30 000 habitants. La maladie ordinaire est la cause de 60 % des absences (12,7 jours par agent et par an). Les congés de longue maladie et de longue durée représentent 17 % de l'absentéisme (3,6 jours par agent et par an), et la maternité, 8,8 % (1,9 jour). Le coût global de l'absentéisme peut être évalué à 5,4 % du budget de fonctionnement (environ 3 % au niveau national).

2.3 Des irrégularités dans l'attribution des indemnités

2.3.1 Le complément de rémunération

Par une délibération du 21 mai 1997, la commune d'Orange a institué en faveur de certains de ses agents une prime dite "complément de rémunération" par référence à l'avantage financier qui était versé aux fonctionnaires des préfectures sous la même appellation. Mais ce complément de traitement, qui avait été attribué aux agents des préfectures par circulaire du ministre de l'Intérieur, était illégal et, par conséquent, insusceptible de servir de base à la création par les collectivités locales d'un complément de traitement équivalent au profit de leurs propres agents.(cf CE n°150 025 du 14 juin 1995 Commune de Toulon). L'indemnité versée à ce titre par la commune d'Orange est donc illégale.

C'est l'indemnité d'exercice des missions des préfectures, créée par le décret

n° 97-1223 du 26 décembre 1997, qui s'est substituée en toute légalité au "complément de rémunération". La ville d'Orange en a d'ailleurs étendu le bénéfice à ses agents par une délibération du 16 décembre 1998.

Au titre du seul exercice 1999, le versement indu du "complément de rémunération" s'est élevé à 110 626,15 euros (725 660 F), ce qui représente 1,36 % de la rémunération principale des agents titulaires .

La Chambre prend acte de l'intention du maire de mettre fin au versement de cette indemnité.

2.3.2 La prime de responsabilité et la prime de détachement

Une prime de responsabilité a été attribuée à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales par un décret n° 88-631 du 6 mai 1988. S'agissant des communes de plus de 5 000 habitants seuls les secrétaires généraux, appelés désormais directeurs généraux des services, peuvent en bénéficier.

Or le contrôle des rémunérations de l'exercice 1994 révèle qu'à cette époque une douzaine d'agents de la ville d'Orange percevait indûment une prime de responsabilité. De plus, contrairement aux prescriptions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, aucune délibération du conseil municipal n'avait autorisé le versement de la prime de responsabilité au secrétaire général.

L'examen des rémunérations de l'exercice 1999 atteste que le versement irrégulier de la prime de responsabilité a cessé. En revanche, la ville n'a toujours pas justifié de la production d'une délibération du conseil municipal autorisant le versement de la prime de responsabilité au directeur général des services.

Par ailleurs, en 1994, la ville versait également irrégulièrement à deux agents une prime de détachement qui n'avait été prévue par aucun texte. Cette prime n'est plus versée en 1999.

La Chambre prend acte de la décision du maire de régulariser la situation.

2.3.3 L'indemnité de gestion versée aux inspecteurs du Trésor au titre des prestations fournies pour le compte de la ville d'Orange

Les collectivités territoriales peuvent verser des indemnités supplémentaires aux agents des services extérieurs de l'Etat au titre des prestations fournies personnellement par ces agents en dehors de l'exercice de leurs fonctions, en application de l'article 97 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Le décret n°83-16 du 13 janvier 1983 subordonne le paiement de ces indemnités à la production, notamment, de l'arrêté individuel pris par l'autorité compétente de l'Etat définissant les conditions d'attribution de l'indemnité.

La commune d'Orange a versé en décembre 1999 une "indemnité de gestion" à trois inspecteurs du Trésor, au titre des conseils donnés au public dans les locaux de la mairie. Les services municipaux n'ont pas été en mesure de produire les arrêtés du ministre de l'économie et des finances prévus par le décret du 13 janvier 1983.

2.4 Des irrégularités affectant la rémunération des collaborateurs de cabinet

La délibération du 13 septembre 1995 fixe les crédits affectés à la rémunération des deux collaborateurs de cabinet : l'un est rémunéré à l'indice majoré 744, l'autre à l'indice majoré 359. Or les deux collaborateurs de cabinet sont rémunérés depuis le 1er juin 1999 sur la base de l'indice majoré 869 (hors échelle), donc supérieur au niveau de rémunération prévu par la délibération. En l'absence d'une nouvelle délibération du conseil municipal autorisant la modification de la rémunération initiale des collaborateurs de cabinet, celle-ci ne pouvait régulièrement intervenir par simples avenants aux contrats.

La Chambre prend acte de la régularisation de cette situation par délibération du conseil municipal à compter du 5 avril 2001.

2.5 Une attribution généreuse de la nouvelle bonification indiciaire

Les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à certains personnels de la fonction publique territoriale sont fixées par le décret n°91-711 du 24 juillet 1991. Le critère d'attribution est celui de la nature des fonctions exercées par les fonctionnaires énumérés par le décret. Il est donc nécessaire de connaître précisément les fonctions ouvrant droit à la NBI.

A cet égard, les arrêtés individuels du maire d'Orange attribuant la NBI ne comportent aucune motivation. Dans de nombreux cas, il n'est donc pas possible de s'assurer que la NBI est attribuée régulièrement.

Le nombre de bénéficiaires de la NBI au sein de la commune d'Orange est d'ailleurs particulièrement élevé, puisqu'il représente 23,54 % de l'effectif. A titre de comparaison, même si celle-ci peut paraître relative compte tenu des disparités entre collectivités du fait de l'extension du bénéfice de la NBI aux agents affectés dans les quartiers d'habitat dégradé ou les zones sensibles, la moyenne nationale de la fonction publique territoriale se situe à 9,69 %.

3. La politique culturelle

3.1 Un budget culturel contrasté

En 2000, la ville a consacré un budget de dépenses de 4,71 millions d'euros (30,9 MF) à la culture, soit 11,6 % de son budget global de dépenses. Ce chiffre se situe au-dessus de la moyenne de la statistique nationale qui révèle que les villes de plus de 10 000 habitants allouent à la culture près de 9 % de leur budget (source ministère de la culture et de la communication).

Mais au sein des dépenses de fonctionnement (26,8 millions d'euros -17,6 MF-), la part des dépenses directes correspondant à des services administrés par la collectivité est prépondérante : ces services représentent près de 94 % du budget de fonctionnement culturel, les frais de personnel pesant lourdement (59 % des dépenses directes). Le maire souligne qu'un service

culturel géré en régie directe génère des frais de personnel, en raison en particulier du nombre de spectacles organisés par la ville et des coûts élevés de fonctionnement du Palais des Princes.

Les subventions de fonctionnement versées par la ville d'Orange aux associations culturelles - 0,16 millions d'euros (1,06 MF en 2000), soit 6 % du budget de fonctionnement culturel- paraissent faibles par rapport à la moyenne nationale (globalement, selon la source du ministère de la culture et de la communication, les subventions de fonctionnement versées par les communes aux associations culturelles représentent environ 20 % des dépenses de fonctionnement culturel).

Il convient toutefois de nuancer ces données car toutes les associations culturelles subventionnées bénéficient, en outre, de prestations en nature, sous forme de mise à disposition de locaux et, le cas échéant, de prêt de matériel. Le maire précise qu'en application du décret n°2001-495 du 6 juin 2001, des conventions d'objectifs et de moyens seront conclues avec les associations, qui feront apparaître tous les avantages en nature.

S'agissant des recettes du budget culturel, la ressource principale est constituée par les redevances et droits des services (0,88 millions d'euros -5,8 MF en 2000). Au titre de cet exercice, le montant de subventions reçues était peu important (38371,42 euros -251 700 F).

3.2 Les principales actions culturelles de la ville et leur mode de financement

3.2.1 Le Théâtre Antique

3.2.1.1 L'opération de rénovation pour la période 1994-1996

Le Théâtre Antique est doté d'un plan d'entretien qui ouvre à la ville la possibilité d'obtenir des subventions de l'Etat et de la Communauté économique européenne.

Le projet de rénovation de ce monument pour la période 1994 à 1996 , chiffré à 0,98 millions d'euros -6,4 MF-, a ainsi permis à la collectivité de percevoir de la Communauté économique européenne une subvention de 6,26 % des dépenses prévues. Mais l'examen des documents concernant cette opération révèle qu'une partie des travaux figurant sur le plan de financement soumis en 1994 à la Commission européenne était achevée depuis plusieurs années et que l'autre partie de ces travaux a été remplacée par des travaux de nature différente(4). La subvention versée par la Communauté européenne n'a donc pas été affectée à sa destination initiale, contrairement à l'engagement souscrit par la commune d' utiliser les fonds communautaires uniquement pour la réalisation du projet accepté la Commission européenne. De surcroît, dans le cadre de cette opération, la ville avait fait appel aux services d'une société de consultants, qui avait été chargée d'une mission d'étude et d'ingénierie financière relative à la mise en place du financement européen pour la conservation du Théâtre antique, et qui a perçu à ce titre une rémunération globale de 5 921 euros (38 844 F).

Même si le montant de la subvention en cause était relativement modique, la collectivité a manqué de rigueur dans la gestion de ce dossier.

3.2.2 La délégation de la gestion du Théâtre Antique et du musée municipal

Par délibération du conseil municipal du 22 août 2001, la ville d'Orange a décidé de déléguer la gestion du Théâtre Antique et du musée municipal. Ce choix a été motivé par l'objectif de la ville de lancer rapidement un programme d'aménagement et de développement du Théâtre Antique et du musée municipal nécessitant d'importants investissements, et de mettre en place un vaste programme de communication destiné à les valoriser.

Le cahier des charges prévoit que le concessionnaire, qui exploitera le service public à ses risques et périls, sera tenu de réaliser au cours du contrat d'une durée de quinze ans, un montant minimal d'investissements de 1,07 millions d'euros (7 MF) hors taxes, les 3/4 du programme d'investissement devant être réalisés dans les sept premières années. Le cahier des charges prévoit également l'obligation pour le concessionnaire de conserver une progression minimale de recettes de 4 % par an. En contrepartie de la mise à disposition du Théâtre Antique et du musée, propriétés de la collectivité, le concessionnaire lui versera une redevance annuelle d'un montant plancher de 0,46 millions d'euros (3 MF), ce qui équivaut à 64 % environ des recettes des visites pour l'année 2000.

Enfin, le cahier des charges organise le droit de contrôle de la collectivité sur le service, tant sous l'aspect matériel que technique et financier, et définit les cas d'application de pénalités financières pour inobservation d'obligations contractuelles. La collectivité conserve, en outre, la faculté d'organiser des spectacles et animations culturels durant la période estivale.

Une seule entreprise, Culture Espaces, a répondu à l'appel d'offres lancé par la ville. La convention de délégation a été signée le 29 mars 2002 et est entrée en vigueur le 2 avril.

La chambre ayant eu connaissance de ce dossier alors que les négociations avec le futur délégataire n'étaient pas achevées, n'a pas entendu porter d'appréciation sur l'économie du contrat de délégation.

Elle note la décision de la collectivité de poursuivre ses relations avec l'association les Chorégies. Le maire précise que pour respecter ses engagements auprès des Chorégies, la ville s'est réservée la disposition du théâtre Antique pendant une période comprise entre le 15 avril et le 31 août. Il ajoute que les Chorégies sont en phase de négociations avec Culture Espaces afin d'élaborer une convention pour régir les détails pratiques liés à l'organisation du festival.

3.3 L'espace CLODIUS (Palais des princes) et le marché d'entreprise de travaux publics (METP)

3.3.1 Le pôle culturel CLODIUS

Par délibération du 16 novembre 1992, le conseil municipal a approuvé le projet présenté par l'agence Babel, retenu à l'issue du concours d'architecture et d'ingénierie lancé par la ville en vue de créer au milieu des logements sociaux un espace culturel intégrant un musée de site, une bibliothèque - médiathèque et une salle de spectacles. Le coût estimatif de l'opération d'urbanisme a été évalué à 8,22 millions d'euros (53,93 MF), dont 7,61 millions d'euros (49,93 MF) pour l'espace culturel. Le plan de financement de l'espace culturel soumis au conseil municipal prévoyait une participation financière de l'Etat de 2,83 millions d'euros (18,584 MF), répartie à hauteur de 1,32 millions d'euros (8,634 MF) pour la bibliothèque- médiathèque, 0,76 millions d'euros (5 MF) pour la salle de spectacle et 0,75 millions d'euros (4,950 MF) pour le musée de site.

Des difficultés sont apparues au cours de l'année 1997 entre la nouvelle municipalité et le ministère de la Culture à propos de la réalisation du pôle culturel et de son financement. A ce jour, l'opération est terminée mais les difficultés initiales n'ont pas été levées. En effet, en ce qui concerne la bibliothèque-médiathèque, l'Etat a subventionné une première tranche de travaux à hauteur de 0,46 millions d'euros (3 MF) mais le financement restant est semble-t-il gelé dans l'attente du recrutement par la commune des personnels compétents (la ville s'était engagée à créer 14 postes dont 7 postes de conservateur, hors un seul conservateur a été recruté) et de la définition des modalités d'acquisition des ouvrages. Pour le financement de la salle de spectacle, la ville n'a perçu que 0,42 millions d'euros (2,74 MF), l'Etat lui ayant emandé de préciser ses intentions de gestion et de prendre l'engagement de confier cette gestion à une équipe indépendante choisie sur la base d'un projet artistique et d'une programmation. Au titre du projet muséographique la subvention prévue a été versée à hauteur de 0,31 millions d'euros (2, 059 MF). L'Etat n'a pas versé le solde, reprochant à la ville d'Orange d'avoir modifié sans concertation avec les services du ministère de la Culture le projet initial qui serait ainsi dénaturé dans ses éléments essentiels. Un contentieux est actuellement pendant devant le tribunal administratif de Marseille à ce sujet.

La Chambre constate une insuffisance manifeste de concertation entre les différents partenaires associés au projet du pôle culturel. Cette opération ambitieuse, qui n'a malheureusement pas atteint l'ensemble de ses objectifs, engendre à ce jour, faute du versement des subventions promises, un surcoût du financement supporté par la ville de l'ordre de 1,64 millions d'euros (10,785 MF). Le renchérissement de l'opération CLODIUS est encore aggravé par le choix du marché d'entreprise de travaux publics (METP) comme mode de financement de certains éléments de la construction.

Le METP

Par délibération du conseil municipal du 19 septembre 1993, la ville d'Orange a décidé d'attribuer les lots "fluides" et "scénographie" de l'espace CLODIUS selon la procédure du METP. Le METP

a la particularité d'inclure, dans un même marché, des travaux de construction ou de rénovation d'un ouvrage public et l'exploitation de cet ouvrage pendant une durée longue. Il se distingue de la concession de service public en ce que le cocontractant n'est pas rémunéré par le prix de la vente d'une prestation à l'utilisateur, mais par des versements forfaitaires que lui consent directement la collectivité publique.

La démarche affichée de la municipalité pour choisir le cadre juridique du METP était dictée par plusieurs impératifs :

réaliser rapidement un investissement important ;

se dispenser de prévoir une enveloppe budgétaire à la hauteur des besoins ;

réduire ses frais de fonctionnement en mettant à la charge du titulaire du marché l'exploitation technique et la maintenance des fluides et des équipements scéniques.

A la suite d'un appel d'offres restreint, l'entreprise Girard s'est vu attribuer le METP le 29 mars 1994.

Le marché est d'une durée de 16 ans . L'enveloppe financière globale a été évaluée à 6 346 239 euros (41 628 600 F) TTC, dont 2 950 730 euros (19 355 520 F) TTC au titre de l'exploitation technique et de la maintenance. La redevance forfaitaire annuelle, revalorisable tous les cinq ans, a été fixée initialement à 524 333 euros (3 439 400 F) TTC.

Alors que le critère de l'exploitation d'un service public est, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, déterminant pour qualifier un METP, le marché passé par la commune d'Orange avec l'entreprise Girard constitue un faux METP, dès lors qu'il n'a pas eu pour effet de déléguer à l'entreprise l'exploitation du service public culturel et que le simple fait d'entretenir des installations en bon état de fonctionnement ne peut être considéré comme l'exécution d'un service public.

De fait, bien qu'intitulé METP, le marché s'apparente à un marché avec clause de paiement par annuités prévu à l'article 350 du code des marchés publics alors en vigueur, qui n'aurait pas reçu l'autorisation ministérielle levant l'interdiction du paiement différé.

En outre, en dépit d'une mise en concurrence initiale, l'utilisation de la formule du METP a abouti à assurer un monopole de longue durée à l'entreprise Girard.

Si la formule du METP a été choisie par la ville d'Orange pour d'évidentes commodités budgétaires, il n'en demeure pas moins que le coût total qu'elle aura in fine à assumer sera incontestablement supérieur à celui qu'elle aurait eu à supporter en finançant directement l'investissement.

En effet, le paiement des dépenses d'investissement par annuités successives fait que la réalité de l'opération est proche de celle d'un emprunt direct, à la différence que le portage financier est assuré par l'entreprise et non par la commune. Il en résulte une incidence sur le coût du marché, car les conditions financières consenties par les établissements bancaires sont alors moins favorables que celles qui le seraient à la commune. Selon le tableau d'amortissement joint à l'acte d'engagement, le prêt nécessaire au financement des travaux d'investissement des lots "fluides" et "scénographie" de l'espace CLODIUS a été contracté par l'entreprise Girard au taux de 6,17 % pour une durée de 16 ans. Ce taux, en début d'année 1994, était bien supérieur aux taux que la commune aurait pu obtenir elle-même auprès des banques (la commune a d'ailleurs obtenu en 1994 pour la construction du pôle Clodius un prêt au taux de 5,95 %). De ce fait la commune a dû assumer un surcoût voisin de 81 157 euros (532 360 F).

Par ailleurs, en choisissant le cadre du METP, la commune s'est privée de la possibilité de bénéficier de l'éligibilité des investissements au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), mécanisme qui permet aux collectivités d'être remboursées des dépenses de TVA et, par voie de conséquence, d'alléger leurs coûts d'investissement. Depuis l'intervention de la loi de finances rectificative pour 1993 et du décret d'application n° 94-655 du 27 juillet 1994, les investissements effectués dans ce cadre ne sont plus considérés comme éligibles au FCTVA. La commune a donc subi une perte de 532 015 euros (3 489 790 F) sur l'ensemble du marché.

Sur le plan comptable, afin que le recours au METP ne permette de dissimuler un endettement de la collectivité, celle-ci, en application de l'instruction M14, doit inscrire dans les comptes et les annexes budgétaires les engagements financiers à long terme que la mise en œuvre du marché lui a imposés. Le paiement différé s'analyse comme une dette de la collectivité à l'égard du titulaire du marché qui joue le rôle d'un prêteur. Or, si la dette afférente aux travaux réalisés dans le cadre du METP a bien été inscrite au bilan et figure sur l'état de la dette en annexe du compte administratif, la dette relative à l'exploitation technique et à la maintenance s'élevant à 2 950 730 euros (19 355 520 F) n'a pas été mentionnée sur l'état des engagements donnés. Cette omission nuit à l'information sur l'état réel des engagements à long terme de la commune.

4. LES AUTRES PRINCIPALES ACTIONS DE LA COMMUNE D'ORANGE

4.1 Le transport urbain

La commune d'Orange avait confié l'exécution du service public des transports urbains et scolaires, par voie de convention signée en 1987, à l'entreprise TCVO, dont le siège social est à Orange. Aux termes de cette convention, d'une durée initiale de 5 ans et qui a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2000, TCVO bénéficiait d'une garantie de recettes dont le montant était réévalué chaque année selon une formule prévue au contrat. Les recettes provenant de la vente des tickets sont toujours restées marginales par rapport au prix versé par la commune. Ainsi en 1999, le montant de la garantie de recettes payé par la ville d'Orange représentait près de 85 % du montant total des recettes d'exploitation (la rémunération de l'exploitant représentait 8,4 % du

montant garanti). Ce pourcentage était nettement supérieur à la moyenne nationale puisque l'on observe en général que les recettes d'exploitation proviennent pour un tiers des tarifs perçus auprès des usagers. La pérennité de cette convention pendant près de 15 ans a eu pour conséquence de placer TCVO en situation de monopole sur une longue durée, et de faire financer le déficit d'exploitation de l'entreprise par l'impôt.

Le projet de la commune d'Orange de déléguer la gestion du service public des transports urbains et scolaires a été arrêté par une délibération du conseil municipal du 27 septembre 2000. Malgré la présentation de plusieurs offres, le contrat a été dévolu à la société TCVO qui était la moins-disante, par une délibération du 25 juillet 2001. Ce contrat, d'une durée de 10 ans, a pris effet à compter du 1er septembre 2001.

Le critère financier qui caractérise le contrat de délégation de service public, précisé par la jurisprudence du Conseil d'Etat et repris par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, est celui de la rémunération du cocontractant substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation. Le contrat conclu avec TCVO stipule que la commune verse à l'exploitant une contribution financière forfaitaire, qui s'établit pour la première année à 585 528 euros HT (3 840 811 F), et dont le montant demeurera inchangé en cas de baisse de recettes. Cette somme représente actuellement 81,4 % des recettes prévisionnelles de l'exploitant et s'apparente ainsi à une subvention. Malgré la clause selon laquelle le montant de la contribution financière demeure inchangé en cas de baisse des recettes, et même s'il est prévu un intéressement de la collectivité à hauteur de 50 % de l'augmentation des recettes, le contrat conclu avec TVCO, du moins en début d'exploitation, n'intègre pas suffisamment la notion d'exploitation aux risques et périls de l'exploitant. Le cadre de la délégation de service ne paraît donc pas adapté aux relations entre l'exploitant et la ville. Le recours à ce mode d'exploitation est de nature à porter atteinte à la concurrence, même s'il a été précédé d'un appel d'offres, l'entreprise cocontractante, qui n'assume quasiment pas le risque d'exploitation en réalité transféré sur la commune, étant assurée pendant une nouvelle période de 10 ans d'encaisser un montant minimum de ressources.

De plus, aucune clause du contrat ne met à la charge de l'exploitant une réelle obligation d'augmenter les recettes. Le cadre financier du contrat n'apparaît donc pas suffisamment incitatif à l'égard de l'entreprise exploitante dont la motivation à développer et à rentabiliser un réseau de transports qui, sous l'empire de l'ancienne convention était essentiellement financé par l'impôt, risque d'être faible.

S'agissant de la qualité du service rendu, celle-ci s'apprécie, aux termes mêmes du contrat passé avec TCVO, en fonction d'un certain nombre de paramètres tenant au respect de conditions de régularité, de confort, de propreté, de sécurité, de rapidité, d'information des voyageurs. Mais si la ville s'est réservé la possibilité d'organiser des contrôles, le contrat ne prévoit aucune sanction financière en cas de non respect de ces critères qualitatifs.

Enfin, le cahier des charges manque de précision sur la consistance du service, le nombre et

l'identification des lignes exploitées n'étant pas mentionnées. Il comporte des données non homogènes avec celles qui ont servi de base à l'établissement du compte d'exploitation prévisionnel, joint en annexe du contrat (les chiffres concernant le kilométrage diffèrent : respectivement 183 755 et 55 072 Km dans le cahier des charges contre 159 689 et 54 142 Km dans le compte d'exploitation).

4.2 La restauration collective

4.2.1 Le recours à une société d'économie mixte, la SEMOGEST

Géré en régie jusqu'en 1986, le service de la restauration collective (scolaire et municipale) a été concédé le 19 mars 1987 à la société anonyme d'économie mixte de gestion des services publics de la ville d'Orange (SEMOGEST), dont celle-ci détenait 65 % du capital. Le contrat, d'une durée initiale de 7 ans, prévoyait en particulier la mise à disposition de la SEMOGEST de la cuisine centrale appartenant à la ville et mettait à la charge de la société une obligation d'investissements de modernisation des installations de l'ordre de 266 785 euros (1 750 000 F).

Dès 1998, il est apparu que toutes les conséquences du coût d'investissement n'avaient pas été correctement appréhendées : devant l'importance des travaux à réaliser, la SEMOGEST a été contrainte de recourir à un emprunt d'une durée de 7 ans , ce qui a nécessité une première prolongation de la durée du contrat d'un an afin de permettre l'amortissement des travaux sur la durée de la concession. Cette durée s'est révélée encore trop courte par rapport à la nature des investissements, un deuxième avenant au contrat a alors porté la durée de la concession à 13 ans, avec une date d'expiration au 31 août 2000, repoussée en définitive au 31 août 2001.

L'allongement de la durée d'amortissement, qui figurait au nombre des postes de formation des prix des repas, n'a pas été neutre sur ces prix qui ont été revus à la baisse en avril 1992 le prix du repas enfant est passé de 3,19 euros (20,69 F) HT à 2 95 euros (19,35 F) HT, soit une baisse de 0,20 euros (1,34 F) HT, le prix du repas adulte, de 3,31 euros (21,71 F) HT à 3,02 euros (19,80 F) HT, soit une baisse de 0,29 euros (1,91 F HT). Une deuxième baisse de 0,05 euros (30 cts) par repas sera appliquée en février 1996, à l'échéance du prêt. Si dans un premier temps la ville a tiré partie de ce contexte de baisse des prix, une diminution importante des ventes de repas survenue en 1997/1998 (7 % par rapport à 1996/1997) n'a pas permis le maintien des prix pratiqués, qui, sous l'effet aggravé d'une troisième diminution de 0,15 euros (1 F) HT en janvier 1997, étaient descendus en dessous du prix de revient réel.

Ces différents incidents révèlent des lacunes dans le suivi du coût d'investissement et des coûts d'exploitation, pourtant rendu nécessaire par l'écran que constituait la société d'économie mixte. Alors que la convention prévoyait l'obligation pour le concessionnaire de fournir à la collectivité des comptes rendus techniques et financiers sur son activité, ceux-ci n'ont jamais été produits devant la Chambre qui en avait demandé communication. Il semble donc que ces documents n'existent pas. Ceci confirme que le contrôle de la ville sur la gestion de la SEMOGEST a été

défaillant.

Une autre critique porte sur l'activité de traiteur que la SEMOGEST avait développée. Cette activité représentait, en 2000, une recette de 49 241 euros (323 000 F) sur un chiffre d'affaires global de 0,56 euros (3,7 MF). Une telle activité n'avait pas été prévue par la convention signée avec la ville, alors que son développement a bénéficié des installations mises à la disposition de la SEMOGEST.

Enfin, la qualité du service rendu par la société d'économie mixte s'est dégradée à partir de 1996, comme l'atteste la baisse de fréquentation enregistrée à partir de cette date, ainsi que les problèmes de conformité en matière d'hygiène révélés en 1999 par les services vétérinaires.

Depuis le 1er septembre 2001, fin de la concession, la société n'a plus aucune activité, la ville d'Orange ayant repris l'outil de production comme convenu au contrat. Cela pose le problème de l'inutilité de la cuisine centrale pour la commune qui s'oriente, après l'échec de la procédure de la délégation de service, vers la formule du marché négocié.

4.2.2 L'échec de la procédure de la délégation de service

La ville d'Orange, par une délibération en date du 17 janvier 2001, a lancé la procédure en vue de déléguer le service de la restauration scolaire pour une durée de 2 ans. Deux solutions ont été proposées : la production et le transport des repas à partir de la cuisine centrale ou la production et le transport à partir de l'unité propre du délégataire.

Sur cinq candidatures, la commission d'ouverture des plis a proposé de retenir les offres des sociétés Avenance Enseignement et Sodexho pour la deuxième solution (production et transport à partir de l'unité propre du délégataire), la première solution (production et transport des repas à partir de la cuisine centrale) ayant été abandonnée car jugée trop onéreuse. Mais les négociations menées par le maire ont définitivement échoué en août 2001 car aucune des deux candidates n'a été en mesure de s'engager sur l'obligation prévue par le code du travail de reprise de la totalité du personnel lié par contrat à l'ancien concessionnaire. La condition relative à la durée du contrat, limitée à 2 ans, qui était inadaptée par rapport aux charges que devait supporter le futur délégataire, n'a certainement pas été un élément positif dans les négociations avec les candidats.

Devant ces difficultés et compte tenu de l'urgence de la situation qui devait être réglée pour la rentrée scolaire 2001, la ville a choisi de recourir à la procédure du marché négocié.

4.2.3 Le marché négocié à bons de commandes

Après une mise en concurrence effectuée le 13 août 2001 selon la procédure d'urgence prévue par l'article 104 I 4ème du code des marchés publics alors en vigueur, la proposition présentée par la société Provence Plat a été retenue.

Le marché à bons de commandes a été conclu pour une durée d'un mois renouvelable par tacite reconduction jusqu'au 31 décembre 2001. A l'expiration du marché, la commune a lancé un nouvel appel d'offres ouvert. Deux sociétés ont répondu à l'appel d'offres, Provence Plats et Avenance Enseignement. Le marché a été attribué, le 30 janvier 2001, à Provence Plats qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse et avait donné toute satisfaction dans le cadre du précédent marché, selon l'appréciation portée par la ville.

Le marché a été conclu pour une période d'un an, reconductible pendant 2 ans et a pris la forme d'un marché à bons de commandes sur la base d'un nombre minimum de repas de 750/jour et d'un nombre maximum de 1000/ jour, en période scolaire.

Le cahier des charges fixe en détail la composition des repas, les caractéristiques des goûters ainsi que les quantités à distribuer par enfant. Toutefois, aucune sanction financière n'est prévue en cas de non respect des obligations contractuelles.

Les prix, qui initialement sont identiques aux prix pratiqués par Provence Plat dans le cadre du précédent marché, sont révisibles selon la formule présentée par la société. Compte tenu de la brièveté de la durée du contrat, l'indication dans le marché de la date d'effet de la révision serait de nature à faciliter l'application de cette clause.

4.3 Le réseau d'assainissement

L'extension et la rénovation du réseau d'assainissement existant a été repris en charge par la ville d'Orange, à la suite du changement de délégataire du service de l'eau et de l'assainissement intervenu en 2000. Après mise en concurrence, six entreprises ont présenté leur candidature, dont l'entreprise Bries TP qui a été retenue. Cette entreprise, qui était déjà titulaire d'un précédent marché ayant le même objet, est indépendante du réseau du délégataire actuel, la SAUR. Ce choix ne remet donc pas en cause l'équilibre des relations entre la ville et la SAUR telles que définies à la convention de délégation.

Le marché est à bons de commandes avec rabais en fonction de la valeur financière, pour l'année 2001, renouvelable par tacite reconduction pour les années 2002 et 2003. Les montants minimum et maximum sont respectivement de 0,15 millions d'euros (1 MF) et 0,38 millions d'euros (2,50 MF).

Il ne ressort pas du rapport d'analyse des offres, que contrairement au marché relatif à la création du réseau d'assainissement des eaux usées du Quartier du Grès, la commission d'ouverture des prix ait procédé à un examen comparatif des différents critères fixés par le règlement de consultation (la commission devait examiner dans l'ordre décroissant, les références du candidat, les moyens de l'entreprise et les prix). Le rapport d'analyse des offres ne comporte en effet qu'une comparaison des prix proposés, Briès TP étant l'entreprise la moins disante. L'avis de la

commission n'est donc pas suffisamment motivé au regard de l'appréciation selon laquelle l'entreprise Briès TP aurait été la mieux disante.

5 Le CCAS et le problème du crédit de trésorerie

La chambre constate qu'au cours de l'exercice 1998, le CCAS a perçu de la commune une avance sur subvention de 0,15 millions d'euros (1 MF).

Cette opération aurait du être autorisée par les organes délibérants de la commune et du CCAS. Par ailleurs, la sincérité des budgets est contestable dans la mesure où l'opération ne figurait à la clôture de l'exercice 1998, ni dans les comptes de la commune ni dans ceux du CCAS.

Le président de section

Alain LEYAT

Le président de la chambre

Alain PICHON

(1) Source INSEE

(2) Source DDTEFP de Vaucluse

(3) Source INSEE au 31 décembre 1998

(4) Il s'agit des travaux suivants :

. couverture basilica est (travaux effectués en 1988 et 1993)

. confortation mur de scène (travaux effectués)

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

3^{ème} section

**ANNEXE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE D'ORANGE
(Vaucluse)**

Années 1990 à 2000

1- dépenses de gestion

Années	Evolution 1990/1995	1997	1998	1999	2000	Evolution 1997/2000
Dépenses courantes	+33,8 %	26,22	27,29	26,19	25,96	- 0,99 %
<i>dont frais de personnel</i>	+31,7 %	15,45	15,50	14,60	14,54	- 5,9 %
<i>Dont contingents et participations</i>	+7,9 %	2,82	2,90	3,52	2,60	-7,8 %
<i>Dont subventions aux associations</i>	+38,5 %	0,73	0,71	0,74	0,71	- 2,7 %

Valeurs en M€

2- produits de gestion

Années	Evolution 1990-1995	1997	1998	1999	2000	Evolution
Recettes (M€)	+29,3 %	36,79	38,56	38,33	35,47	-3,6 %
<i>dont impôts et taxes (M€)</i>	+28,9 %	22,40	24,33	23,19	22,05	-1,6 %
<i>contributions directes (M€)</i>	+30,2 %	19,84	20,94	19,67	18,45	-7 %
<i>dont dotations et subventions (M€)</i>	+19 %	10,17	10,03	11,76	10,72	+5,4 %
DGF		6,25	6,29	6,38	5,44	-12,9 %
DSU		0,48	0,49	0,70	0,77	+60 %

Valeur en M€

3- Epargne brute et marge d'autofinancement courant

	1997	1998	1999	2000
Epargne de gestion	10,58	11,27	12,13	9,51
Intérêts de la dette	2,96	4,12	3,64	2,33
Produits financiers	0,05	0,02	0,03	0,20
Epargne brute	7,67	7,17	8,52	7,38
capital remboursé de la dette	3,90	5,87	4,34	4,62
Marge d'autofinancement courant (épargne nette)	3,77	1,30	4,18	2,76
Taux d'autofinancement courant (épargne nette / dépenses d'équipement)	252,9 %	19,9 %	51,7 %	27,9 %

Valeurs en M€

4- résultat d'investissement

	1993	1994	1995	1996
Dépenses réelles d'investissement	7,87	8,98	17,35	14,89
Financement de l'investissement	5,17	6,40	12,64	10,25
autofinancement	2,90	3,43	3,22	5,98
emprunts	2,27	2,97	9,42	4,27
Besoin de financement (RRI hors emprunt – DRI)	-4,48	-6,40	-12,41	-8,83
Variation du fond de roulement	0,70	-5,64	0,24	1,42
Fond de roulement au 31/12	1,62	1,60	1,84	3,26

Valeurs en M€

	1997	1998	1999	2000
Dépenses réelles d'investissement	5,56	12,41	12,46	14,54
Financement de l'investissement	9,95	11,59	10,81	9,67
autofinancement	7,67	7,17	8,52	7,38
emprunts	2,29	4,42	2,29	2,29
Besoin de financement (RRI hors emprunt – DRI)	-2,38	-10,03	-10,53	-12,18
Variation du fond de roulement	7,58	1,57	0,29	-2,53
Fonds de roulement au 31/12	10,84	12,41	12,70	10,18

Valeurs en M€

5- endettement

	1993	1994	1995	1996
Annuité de la dette (en M€)	7,23	6,84	6,51	8,72
intérêts	3,69	3,51	2,96	3,32
capital	3,54	3,34	3,55	5,40
Remboursements anticipés (en M€)	-	-	-	-
Encours de la dette (en M€)	38,48	38,11	43,98	48,46
par habitant (€)	1367,32	1354,51	1562,32	1722,52

	1997	1998	1999	2000
Annuité de la dette (en M€)	6,86	10	8	6,95
* intérêts	2,96	4,12	3,64	2,33
* capital	3,90	5,88	4,36	4,62
Remboursements anticipés (en M€)	-	-	-	-
Encours de la dette (en M€)	46,31	45,31	43,20	41,98
par habitant (€)	1646,30	1610,32	1495,37	1453,30

	1997	1998	1999	2000
Encours de la dette (M€)	46,31	45,31	43,20	41,98
Encours de la dette/recettes de fonctionnement	125,8 %	117,5 %	112,7 %	118,4 %
Epargne brute (M€)	7,62	7,17	8,52	7,38
Capacité de désendettement (années)	6	6,3	5	5,7

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO20080201.PDF](#)

[PAO20080202.PDF](#)

[PAO20080203.PDF](#)

[PAO20080204.PDF](#)