

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 14 mars 2003

Référence à rappeler :

Gref/GK/SR n° 768

Lettre recommandée avec AR n° 4703-8873-3 FR

Monsieur le maire,

Par courrier du 6 février 2003, je vous ai adressé, ainsi qu'à M. Haut pour la période le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Vaison la Romaine au cours des années 1995 à 2000, arrêté par la chambre lors de sa séance du 28 janvier 2003.

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. 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

Monsieur Patrick FABRE

Maire de la Commune de Vaison la Romaine

Hôtel de Ville

84110 VAISON LA ROMAINE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE VAISON-LA-ROMAINE

(Vaucluse)

depuis 1995

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Vaison-la-Romaine à partir de l'année 1995 qui a été confié à M. Kovarcik, conseiller. Par lettre en date du 12 septembre 2000, le président de la chambre en a informé le maire de Vaison-la-Romaine. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 28 mai 2002 entre le rapporteur et M. Claude Haut, maire jusqu'en 2001, d'une part, et M. Patrick Fabre, maire actuel, d'autre part.

Lors de sa séance du 20 août 2002, la chambre, 3ème section, a arrêté ses observations provisoires sur la gestion de la commune à compter de 1995 jusqu'à 2000, et pour ce qui concerne l'analyse de la situation financière, jusqu'en 2002. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité au maire de Vaison-la-Romaine ainsi qu'à M. Claude Haut et, pour la partie qui le concernait, au président de l'office de tourisme de Vaison-la-Romaine. Ces destinataires ont adressé une réponse à ces observations provisoires.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 3ème section, a arrêté, le 28 janvier 2002, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Maccury, conseiller, et M. Kovarcik, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au maire actuel et à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ceux-ci n'y ont pas apporté de réponse écrite. Ce rapport 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.

Le contrôle portait sur les exercices 1995 à 2000, avec une actualisation à 2002 pour l'appréciation de la situation financière de la commune. Echappent ainsi à cet examen, si ce n'est marginalement et pour leurs conséquences indirectes, les conditions dans lesquelles la commune a pu gérer la catastrophe de 1992, tant en ce qui concerne les dépenses, et essentiellement les travaux d'urgence, que les recettes (subventions et dons).

Le principal point examiné concerne la situation financière de la commune, structurellement difficile. Il apparaît en effet que la catastrophe de 1992 est survenue sur une commune en situation financière déjà critique, et qu'une fois les conséquences de ces événements estompées, les difficultés structurelles, tenant à des dépenses de fonctionnement élevées et à un endettement lourd, se révèlent de nouveau.

La chambre a retenu également des observations sur la gestion de son activité touristique par un office du tourisme à caractère associatif.

## 1. Situation financière

### 1.1. Une situation financière délicate depuis longtemps

La situation financière de la commune de Vaison-la-Romaine est, de longue date, délicate, et ce bien avant les inondations de 1992, qui n'ont fait qu'ajouter leurs effets à une situation structurellement difficile.

Dès 1988, la chambre pouvait constater à l'examen des comptes de la commune la situation d' "une commune riche mais très endettée, le total de la dette représentant 3 ans de produits de fonctionnement, l'annuité 31 % des mêmes produits", malgré une fiscalité élevée. Saisie en 1990 du compte administratif 1989 en déficit de 6,20 MF (0,95 millions d'euros), la chambre avait alors préconisé une baisse des investissements.

Les inondations de septembre 1992 eurent deux impacts sur la commune : à court terme, la nécessité d'engager des dépenses d'investissement urgentes, et, à moyen terme, la volonté de restaurer l'image de Vaison-la-Romaine, trop associée à la catastrophe. La commune dut ainsi financer dans l'urgence des investissements représentant une charge nette, compte tenu des financements externes à hauteur d'environ 70 % (subventions, assurances, dons), de l'ordre de

7,5 millions d'euros nécessitant un accroissement de l'endettement. Dans ce contexte, la chambre a été saisie de l'absence d'équilibre réel du budget primitif 1993. La chambre notait alors que "les conséquences financières de la catastrophe ... ne doivent toutefois pas occulter les efforts indispensables à mener pour restaurer à moyen terme la marge d'autofinancement net, pour réduire l'endettement et les frais de personnel".

Ces constats, une fois passée la catastrophe, peuvent être renouvelés aujourd'hui, à l'examen de la situation financière de la commune depuis 1997.

## 1.2. Des dépenses de fonctionnement élevées

L'appréciation de la situation financière de la commune doit être mise en regard des spécificités de la commune, qui supporte à la fois les charges inhérentes à une ville centre et la gestion d'un important patrimoine historique. Ces éléments doivent être pris en compte dans les comparaisons en volume (en euros par habitant) avec des communes de la même importance démographique, qui ne supportent pas les mêmes contraintes, ce qui conduit la chambre à privilégier les ratios dits "de structure".

Cette précision étant apportée, les dépenses réelles de fonctionnement par habitant s'élevaient à 1 512 euros (9 920 F) en 2001, soit 40 % de plus que la moyenne régionale des communes de la même strate démographique (et 72 % de plus que la moyenne nationale).

Plus que cette comparaison, relativisée par les spécificités de la commune, il convient de relever, en regard des difficultés qu'a la commune de Vaison-la-Romaine à faire face à l'ensemble de ses charges, que ces dépenses ne pourront se réduire de manière rapide, en raison du poids élevé des charges de personnel et des frais financiers. Le coefficient de rigidité, c'est à dire le rapport des dépenses de personnel et des charges financières aux recettes réelles de fonctionnement, s'élève ainsi à 57,97 % en 2001 (59,57 % en moyenne de 1997 à 2001) alors que la moyenne de la strate démographique est de 44 %.

Les dépenses de personnel représentent 51,59 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2001, là où la moyenne régionale est de 45,42 %.

Les dépenses de fonctionnement étant déjà nettement plus élevées que la moyenne, ce pourcentage signifie que le niveau des dépenses de personnel par habitant est près de 60 % plus élevé que dans les communes de la région de la même strate démographique.

Le niveau élevé des charges de personnel est une caractéristique ancienne, dont la juste appréciation doit tenir compte du fait que certains services sont intercommunalisés (eau, gestion des déchets, activités de jeunesse, école de musique...), ou d'autres délégués (assainissement) ou gérés par des associations.

L'évolution des effectifs de 1995 à 2001 ne traduit pas une orientation marquée vers une diminution des effectifs de la commune, en raison notamment de l'intégration de non titulaires, ce qui est à mettre en regard de sa situation financière d'ensemble. Le transfert de certaines compétences (centre de loisirs, école de musique et de danse, service d'incendie et de secours) s'est ainsi incomplètement traduite par une diminution correspondante des effectifs.

On peut également constater que le taux d'encadrement est très faible : le rapport entre les emplois de catégorie A et l'effectif pourvu est de 3,2 %, alors qu'une étude de l'INSEE évaluait la moyenne nationale à 8,5 % en 1998. Et encore l'effectif de catégorie A n'atteint-il 5 que grâce à la présence de deux emplois culturels, ce qui limite à 3 l'effectif réel d'encadrement, uniquement centré sur l'administration (malgré leur effectif global, les services techniques ne sont dotés d'aucun cadre A et seulement de 2 cadres B).

En raison du poids pris par les dépenses de personnel, la part relative des autres postes de dépenses en est corrélativement réduite, mais même exprimées en niveau, les charges générales sont inférieures de 7 % à la moyenne régionale, ce qui démontre qu'une rigueur certaine a déjà été opérée sur ces postes.

Les charges de transferts atteignent en revanche un niveau relativement élevé, ceci résultant toutefois beaucoup plus du poids des participations obligatoires (Service Départemental d'Incendie et de Secours et surtout les organismes de coopération intercommunale, essentiellement le SIPAVO), que des subventions aux organismes de droit privé qui ont été contenues de 1997 à 2001.

Une lacune dans l'information du conseil municipal doit être signalée en ce qui concerne les concours apportés aux associations, carence que le maire de Vaison s'est engagé à corriger.

Conformément à l'article 13 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 ( loi ATR ) et au décret n° 93-570 du 27 mars 1993 (codifiés aux articles L 2313-1 et R 2313-1 à 5 du code général des collectivités territoriales), les communes de 3 500 à 10 000 habitants doivent joindre en annexe au budget primitif et au compte administratif le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part de capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 75 000 euros (précédemment) 500 000 F ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme (compte administratif), ainsi que la liste des concours attribués par la commune aux associations, sous forme de prestations en nature (non valorisées) ou de subventions (montant). Si la première de ces obligations est satisfaite, la seconde ne l'est pas ; or les prestations en nature (mise à disposition de locaux, prise en charge de charges courantes, et surtout mise à disposition de personnels) peuvent représenter, une fois valorisées, des montants importants qui donnent un éclairage sur la subvention demandée. On verra plus loin, à propos de l'office de tourisme, que cette lacune peut s'accompagner de l'absence d'information sur d'autres flux financiers en provenance de la commune.

Seconde composante, après les dépenses de personnel, du coefficient de rigidité cité plus haut, les frais financiers représentent une charge importante pour la commune. Les intérêts des emprunts s'élèvent ainsi en 2001 à 1 081 030 euros (7 091 095 F), soit 12 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Ce poids élevé des frais financiers résulte d'un endettement très élevé de 2 802 euros/habitant (18 382 F/habitant) en 2001, soit près de 2 fois et demi la moyenne régionale (et plus de trois fois la moyenne nationale).

L'encours de dette a pourtant été réduit régulièrement au cours de la période, passant de 18,9 millions d'euros (124 MF) au 1er janvier 1997 à 16,16 millions d'euros (106 MF) au 31 décembre 2001. Néanmoins, l'encours représente encore un poids trop important, même en regard des recettes de fonctionnement de la commune (l'encours représente 174 % des recettes réelles de fonctionnement en 2001, contre une moyenne régionale de 90 %).

Le poids de l'annuité de la dette (intérêt et capital) est lui-même important, malgré une amélioration sur la période, puisqu'il représente 25,12 % des recettes réelles de fonctionnement en 2001 contre 16,01 % en moyenne régionale.

### 1.3. Les recettes de fonctionnement

Pour faire face à un tel niveau de dépenses de fonctionnement, la commune doit mobiliser des ressources importantes : les recettes réelles de fonctionnement, à hauteur de 1 612 euros/habitant (10 576 F/habitant) en 2001, sont ainsi supérieures de 28,3 % à la moyenne régionale (et de 53,5 % à la moyenne nationale).

Les contributions directes représentent 44,74 % des produits de gestion en 2001, pour un produit de 728 euros/habitant (4 776 F/habitant), soit 27,3 % de plus que la moyenne régionale. Le potentiel fiscal étant en 2000 proche de la moyenne, atteindre ce produit n'est possible que grâce à une mobilisation importante du potentiel fiscal, dont le coefficient était de 124,46 % en 2000, les taux des quatre taxes étant restés inchangés de 1997 à 2001, à un niveau particulièrement élevé en qui concerne la taxe professionnelle, dont le taux était de 1997 à 2000 de 24,29 %, pour une moyenne nationale de la strate de 13,93 %.

En situation financière délicate, avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal important et la volonté, jusqu'en 2001, de ne pas relever la fiscalité locale, la commune se devait d'explorer les autres possibilités de recettes, et au premier chef fiscal.

Les impôts et taxes autres que les quatre contributions directes ont ainsi plus que doublé de 1997 à 2001, et représentent désormais 8,75 % des produits de gestion, le poste essentiel en étant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le produit a augmenté de 172 % de 1997 à 2001.

Les produits des services et du domaine sont par contre restés relativement stables depuis 5 ans, à 12,32 % des produits de gestion, à un niveau par habitant plus de trois fois supérieur à la moyenne régionale, ce haut niveau tenant notamment à l'exploitation touristique du patrimoine archéologique de la commune, ainsi qu'au remboursement de mise à disposition de personnel, notamment à l'école de musique intercommunale.

Les dotations de l'Etat se sont fortement accrues depuis 1999, mais essentiellement sous l'effet des compensations versées par l'Etat au titre de la taxe professionnelle et, dans une moindre mesure, des emplois-jeunes, la part de la DGF étant par contre en diminution.

#### 1.4. Une capacité d'autofinancement insuffisante

Les produits de gestion - en moyenne de 9,44 millions d'euros (61,9 MF) sur la période 1997-2001, pour atteindre 9,74 millions d'euros (63,9 MF) en 2001- permettent, par rapport à des charges de gestion de 7,65 millions d'euros (50,2 MF) en moyenne, et de 8,01 millions d'euros (52,6 MF) en 2001, de dégager un excédent brut de fonctionnement de 1,78 millions d'euros (11,7 MF) en moyenne, et de 1,72 millions d'euros (11,3 MF) en 2001.

Compte tenu notamment des charges d'intérêt signalées plus haut, et accessoirement des transferts de charge et du résultat exceptionnel, la capacité d'autofinancement est de 0,69 millions d'euros (4,5 MF) en moyenne pour atteindre 765 077 euros (5 018 577 F) en 2001.

Cette capacité d'autofinancement est très faible, puisqu' avec une moyenne de 7,58 % des recettes de fonctionnement (7,93 % en 2001) elle est près deux fois inférieure à la moyenne nationale (15,45 %) et très éloignée de la moyenne régionale (13,85 %).

Cette comparaison avec d'autres collectivités est moins significative que la comparaison de cette capacité d'autofinancement par rapport à la dette. La commune de Vaison étant très endettée, cette capacité d'autofinancement est très insuffisante en regard de l'annuité en capital de la dette, en moyenne de 1 544 087 euros (10 128 548 F) et de 1 499 251 euros ( 9 834 447 F ) en 2001.

La capacité d'autofinancement disponible pour financer les investissements est donc constamment négative sur la période de 0,84 euros (5,5 MF) en moyenne, et encore de 734 174 euros (4 815 870 F) en 2001.

Ce niveau négatif de la capacité d'autofinancement disponible ressort également du ratio ( DRF + capital de la dette )/RRF, en moyenne de 113 % et de 109,33 % en 2001, contre 96,62 % pour les communes régionales de la strate.

L'insuffisance de la capacité d'autofinancement en regard du stock de dette ( et non plus du remboursement de l'annuité en capital ) ressort du ratio dit de désendettement encours de la

dette/CAF, qui mesure le nombre d'années qui serait nécessaire à la commune si elle consacrait au remboursement de la dette tout son autofinancement. Les emprunts étant souscrits et donc amortis le plus souvent sur 15 ans, ce ratio doit être au plus égal à la durée résiduelle pondérée des emprunts ( entre 0 et 15 ans ) ; on ne s'étonnera pas alors que le ratio moyen des communes soit de 6,51 au niveau régional et de 5,65 au niveau national. Au delà de 11 ou 12, le ratio doit être considéré comme un signal d'alerte. A Vaison, il est en moyenne de 27,92 sur la période ( avec une pointe à 35,70 en 2000 ; il s'établit à 21,93 en 2001).

#### 1.5. Des investissements réduits par nécessité

L'insuffisance de l'autofinancement en regard de l'endettement conduit par nécessité la commune, depuis plusieurs années, à limiter ses investissements, dont le financement repose largement sur les aides extérieures.

La commune, après avoir fait face à l'urgence après la catastrophe de 1992, a poursuivi la réalisation de certains investissements ( extension du musée en 1998, construction d'une station d'épuration ), mais les dépenses d'investissement hors emprunt ont depuis fortement diminué. Les dépenses d'équipement brut, rapportées aux recettes réelles de fonctionnement, sont très inférieures de 1999 à 2001 à la moyenne régionale ( de 14 à 18 % contre 27 % ).

La faiblesse de la capacité d'autofinancement de la commune conduit à se poser la question de la structure du financement de sa section d'investissement.

L'absence d'autofinancement suffisant la conduit en effet à devoir trouver en section d'investissement des ressources lui permettant de faire face à ses échéances d'emprunt. Or l'équilibre budgétaire tel que défini par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales l'oblige à couvrir le remboursement en capital de la dette par des ressources propres. Cette obligation est prévisionnelle, puisque l'équilibre est constaté lors du budget. La constatation dans le compte administratif de la réalisation effective de cette prévision permet d'en constater le réalisme ou la sincérité.

On constate alors que de 1997 à 2000 les recettes propres au sens de l'article L. 1612-4 n'ont couvert que très partiellement, à 42 %, le remboursement en capital de la dette. La répétitivité de cette situation paraît établir l'insincérité de l'équilibre budgétaire prévisionnel présenté par ces budgets primitifs. L'exercice 2001 présente à cet égard une notable amélioration, avec des ressources propres de 1 072 952 euros (7 038 105 F) pour un remboursement de capital de 1 499 251 euros.

#### 1.6. Les difficultés de trésorerie

Ces difficultés se traduisent par un fonds de roulement négatif sur toute la période, à hauteur de plus de 12 jours de dépenses de fonctionnement fin 2001, après avoir atteint un niveau ( négatif )

de 38 jours en 1998.

Cette situation a occasionné des retards de mandatement qui se sont réduits grâce notamment à l'utilisation permanente d'une ligne de trésorerie, qui apparaît à hauteur de 304 898 euros (2 MF) au bilan de chaque exercice depuis 1998 et qui subsiste à la clôture de l'exercice 2001.

Des ressources de trésorerie servent donc de manière récurrente à financer des emplois longs, la solvabilité de la commune reposant sur le renouvellement de la ligne de trésorerie.

1.7. Les voies d'une lente amélioration : renégociation de dette, rigueur, fiscalité, intercommunalité.

Le poids de la dette a été souligné. La commune a procédé en 2002 à une renégociation globale de ses emprunts. L'objectif n'en était toutefois pas financier mais budgétaire ; il ne s'agit pas d'obtenir une baisse des taux, mais de diminuer (de 400 000 euros) le montant des annuités des six prochaines années par un allongement de la durée des prêts. L'avantage attendu est de dégager une marge de manœuvre sur les prochains exercices budgétaires, en étalant les échéances des emprunts souscrits en masse aux lendemains de la catastrophe. La diminution de l'annuité de la dette, jointe à l'augmentation des impôts ( cf. infra ) couvrent d'ailleurs le déficit d'autofinancement disponible constaté ( et facilite le respect de la règle posée par l'article L. 1612-4 du CGCT en matière de remboursement de l'annuité en capital de la dette ).

L'inconvénient de cette stratégie est que le gain sur l'annuité est obtenu par une réduction de l'amortissement du capital, et non des intérêts ; la capacité d'autofinancement n'en sera donc pas améliorée, et l'avantage obtenu dans un premier temps en section d'investissement aura sa contrepartie dans une moindre capacité à recourir à de nouveaux emprunts dans une seconde phase. Le soulagement budgétaire obtenu ne peut donc dissimuler la nécessité d'améliorer par d'autres moyens la capacité d'autofinancement, et donc la situation de la section de fonctionnement.

Cette situation de nécessité a conduit la commune de Vaison-la-Romaine à une rigueur centrée d'abord sur les investissements, stratégie forcée qui ne peut se prolonger sans risque d'appauvrissement patrimonial de la commune. Le niveau élevé des dépenses de fonctionnement a été souligné ; la maîtrise des charges à caractère général s'étant accompagnée d'un accroissement des participations obligatoires, les efforts restent à accomplir en ce domaine. Les dépenses de personnel sont notamment structurellement trop élevées, et la décision d'inverser cette tendance, qui ne peut intervenir que très progressivement, n'a pas encore été prise.

La commune avait, malgré ses difficultés, figé ses taux de fiscalité, position compréhensible en regard du niveau relativement élevé de mobilisation du potentiel fiscal, mais délicate à maintenir en l'absence d'une réduction des charges.

Le budget primitif 2002 marque à cet égard un effort supplémentaire vertueux et bienvenu, puisque les taux de la fiscalité directe, dont la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ont tous été augmentés, ce qui, compte tenu de l'évolution des bases, représente 10,6 % de recettes supplémentaires au titre des contributions directes, soit l'équivalent de la couverture de près des deux tiers de l'autofinancement disponible négatif de 2001.

La commune ne faisait pas encore partie, au moment du contrôle, d'un établissement public intercommunal à fiscalité propre. Outre le syndicat intercommunal des eaux de la région Rhône Aygues et Ouvèze et le syndicat intercommunal d'aménagement du bassin de l'Ouvèze (SIABO), qui ne représentaient que des charges minimales, sa principale appartenance syndicale concernait le syndicat intercommunal du pays Voconce (SIPAVO) qui représentait en 2001 10,25 % des charges de gestion de la commune.

Le SIPAVO, syndicat à la carte regroupant 22 communes, était déjà compétent dans de multiples domaines: électrification rurale, éclairage public, gestion des déchets, balayage de la voirie depuis 1996, environnement (élagage, débroussaillage, points propreté), lutte anti-grêle, transports scolaires, restauration scolaire, jeunesse et loisirs (accueil périscolaire, CLSH devenu intercommunal en 1996), sports (interventions d'un éducateur sportif), culture (école de musique et de danse, devenue intercommunale en 1996), tourisme (compétence partielle en matière de promotion et de perception de la taxe de séjour, cf infra) et enfin d'action sociale.

La transformation, au 1er janvier 2003, du SIPAVO en communauté de communes regroupant 13 communes (la Communauté de Communes du Pays Voconce), avec mise en place d'une taxe professionnelle unique assortie d'une fiscalité additionnelle paraît une bonne opportunité pour la commune de Vaison-la-romaine de répartir ses charges de centralité et de réduire sa taxe professionnelle, en bénéficiant indirectement des abondements de DGF accordés aux groupements de communes à fiscalité propre.

## 2. L'activité touristique de la commune de Vaison-la-Romaine

Une part essentielle de l'activité touristique et culturelle de la commune est conduite par l'intermédiaire de l'office de tourisme, doté d'un statut d'association. Cet organisme bénéficie du reversement de la taxe de séjour instituée non au profit de la seule commune, mais au niveau intercommunal, et d'un mécanisme de subventionnement par la commune inutilement complexe.

### 2.1. La taxe de séjour intercommunale

La commune avait abandonné en 1989 la taxe de séjour instituée trois ans plus tôt, au motif que le contrôle des déclarations s'avérait trop complexe à mettre en œuvre, et que la mise en œuvre d'une taxe de séjour sur le territoire de la commune pénalisait les logeurs de Vaison-la-Romaine par rapport à ceux des communes environnantes. L'institution d'une taxe intercommunale liquidée selon le régime du forfait fut envisagée comme remède à ces deux inconvénients.

Par délibération du 26 octobre 1998, le conseil municipal de Vaison-la-Romaine approuvait l'adhésion à un nouveau service mis en place par le syndicat intercommunal du pays Voconce (SIPAVO) , à savoir cette gestion intercommunale d'une taxe de séjour.

La taxe de séjour retenue est une taxe forfaitaire, perçue du 1er juin au

15 septembre, avec un tarif, d'un montant de 1,10 F par jour et par personne (0,17 euros), et des abattements uniformes pour toutes les catégories d'hébergement, ce qui favorise les hébergements les plus chers, pour lesquels le coût relatif de la taxe est moins pénalisant ( l'augmentation est plus sensible pour les campings que pour les hôtels ).

Le montant de la taxe de séjour forfaitaire dû par chaque redevable est établi par les maires et transmis au S.I.P.A.V.O. pour être encaissé par le receveur du Syndicat, lequel syndicat retient 3 % du produit au titre de ses frais de gestion.

Le produit de la taxe de séjour reste d'un montant modeste : 40 024 euros (262 544,61 F) au compte administratif 2001 du SIPAVO.

Le produit de la taxe de séjour collecté sur le territoire de chaque commune est affecté de la manière suivante :

Le montant de la recette perçue sur les communes ayant un office de tourisme est reversé intégralement aux offices.

Le montant de la recette perçue sur les communes n'ayant pas d'office de tourisme est reversé en fonction de la décision de chaque commune concernée, soit à l'un des offices de tourisme, soit à la commune, soit aux deux selon un pourcentage défini par les communes au moyen d'une délibération.

En ce qui concerne la commune de Vaison-la-Romaine, la délibération susvisée du

26 octobre 1998 dispose que le produit de la taxe de séjour sera reversé à l'Office de tourisme de la ville.

## 2.2. L'office de tourisme

Deux catégories d'organismes peuvent être chargés d'exercer les compétences communales en matière de tourisme: Les offices du tourisme et les offices de tourisme.

Les premiers sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, créés, dans les stations classées et les communes du littoral, par le préfet à la demande du conseil municipal, en

application de l'article L. 2231-9 du code général des collectivités territoriales.

Les seconds quant à eux, peuvent être créés en application de la loi n° 92-1341 du

23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, dans toutes les communes, y compris dans les stations classées et les commune du littoral. La création de l'office de tourisme est décidée par délibération du conseil municipal, qui en détermine le statut juridique et les modalités d'organisation. La gestion déléguée peut s'exercer au moyen d'une société d'économie mixte locale ou d'une association, éventuellement dans le cadre de la procédure de délégation de service public prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

La forme associative présente néanmoins un risque de qualification de gestion de fait résultant de la transparence de l'association, en raison de la composition de l'association et du pouvoir qu'y détiennent les représentants de la collectivité, de l'existence prédominante de son financement par la collectivité, et de manière subsidiaire pour le juge financier, de la nature de son activité.

L'association faisant office de tourisme de Vaison-la-Romaine était dénommé, selon les statuts du 11 décembre 1995, " Maison du Tourisme, des vins et produits du terroir des vallées d'Eygues et d'Ouvèze - Office de Tourisme ". Les statuts d'avril 2001 ont modifié cette appellation, l'office étant désormais dénommé "Office de tourisme et maison des vins et produits du terroir des vallées d'Eygues et d'Ouvèze".

Il a pour objet, selon son article 2, "d'étudier et de réaliser les mesures tendant à accroître l'activité touristique et culturelle. L'Office de tourisme assume les missions d'accueil et d'information des touristes, ainsi que la promotion touristique et l'animation de sa zone de compétence. Il contribue également à assurer la coordination des divers partenaires du développement touristique local. il peut être consulté sur des projets d'équipements touristiques collectifs dont la gestion du fonctionnement peut lui être éventuellement confiée. L'office peut-être autorisé à commercialiser des prestations de services touristiques, dans les conditions prévues par la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours."

L'article 1er de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992, énumère limitativement la nature des activités que peuvent exercer les personnes physiques ou morales, qui se livrent ou apportent leur concours, quelles que soient les modalités de leur rémunération, aux opérations consistant en l'organisation ou la vente de voyages ou de séjours individuels ou collectifs, de services tels la délivrance de titre de transport, la réservation de chambres, l'organisation de visites de musées ou de monuments historiques, la délivrance de bons de restauration et d'hébergement, la vente de forfaits touristiques.

L'activité de vente de produits du terroir exercée par l'Office municipal de tourisme de Vaison la Romaine, semble donc excéder ce cadre légal auquel les statuts de l'association font référence depuis l'origine.

Le président de l'Office de tourisme a fait part à la chambre des réflexions en cours sur la mise en place d'une structure autonome pour ce service, en partenariat avec l'Office, ce qui résoudrait la difficulté soulignée ci-dessus.

La Maison du tourisme était statutairement présidée de droit par le maire de Vaison-la-Romaine. Lors de l'instruction, l'attention du maire de Vaison-la-Romaine avait été appelée sur le problème que pouvait poser la présidence par lui de cette association, et l'hypothèse de la transformation de cette structure en Office municipal du Tourisme sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial avait été alors émise, ce qui ferait disparaître tout risque juridique, tout en assurant comme aujourd'hui la représentation des socio-professionnels, la possibilité d'offrir les mêmes prestations, avec une soumission (souple en ce qui concerne la rémunération du personnel) aux règles du droit public, et la présence d'un comptable public.

Ce débat a trouvé écho, dès le 19 avril 2001, dans une modification des statuts de l'Office.

L'office de tourisme se compose désormais de membres d'honneur, proposés par le conseil d'administration à l'assemblée générale, bienfaiteurs ou actifs, seuls ces derniers payant cotisation et ayant voix délibérative. La catégorie "membres représentant les collectivités publiques et privées" a été supprimée.

L'association est administrée par un conseil d'administration, composé de

8 administrateurs membres de droit, à savoir le président délégué et les membres de la commission tourisme de la commune de Vaison-la-Romaine, et 22 administrateurs élus pour 6 ans, dont 15 représentants des professions et organismes intéressés au tourisme,

4 représentants des particuliers et 3 représentants des communes environnantes, proposés par le SIPAVO ou la communauté de communes. Le conseil d'administration élit en son sein le bureau, dont le président.

La révision des statuts a eu pour effet de remplacer parmi les membres de droit le maire de Vaison-la-Romaine par le président délégué de la commission tourisme, et de porter de

13 à 22 les membres autres que les représentants de la municipalité ( qui à effectif inchangé ne représentent désormais que 26,66 % des administrateurs contre 38,09 % précédemment ). Le bureau est désormais intégralement élu par le conseil d'administration, alors que précédemment le conseil d'administration n'en désignait que 6, deux membres étant de droit, le maire de Vaison-la-Romaine, président, et le président délégué, désigné par lui.

L'aide de la commune au fonctionnement de l'Office est prévue dans une convention, non datée mais enregistrée en sous-préfecture de Carpentras le 14 janvier 2000, passée entre la commune et l'office de tourisme, conformément à une délibération du conseil municipal de Vaison-la-Romaine en date du 20 décembre 1999.

Cette convention prévoit 5 formes de concours de la commune à l'Office :

l'attribution d'une subvention annuelle de fonctionnement (art 2) ;

l'attribution de crédits de fonctionnement correspondant à 30 % des encaissements perçus par le receveur municipal sur les droits d'entrée aux fouilles, Nocturnales et monuments de la Ville, à l'exception des recettes de la ferme des arts ;

la mise à disposition du local, y compris les frais de chauffage et de climatisation, l'éclairage, les assurances, la mise à disposition d'un photocopieur ainsi que le coût des copies, le nettoyage et l'entretien du bâtiment ;

un agent administratif remplissant la mission d'agent d'accueil, par une convention de mise à disposition du 17 décembre 1999 ; les salaires et charges sont remboursés à la Ville à compter seulement de cette date, alors que cet agent était mise à disposition depuis 1995 ;

des crédits complémentaires éventuels.

L'office bénéficie par ailleurs désormais de la taxe de séjour reversée par le SIPAVO et de recettes commerciales correspondant à un pourcentage sur le produit des ventes réalisées par sa boutique.

La subvention communale versée à l'office de tourisme, fixée pendant plusieurs années à 121 959 euros (800 000 F), a été réduite ces deux dernières années jusqu'à 91 469 euros (600 000 F).

L'office bénéficie d'une autre forme de concours financier de la part de la commune, sous l'appellation "versements fouilles". L'office a perçu à ce titre 113 161 euros (742 289 F) en 2000.

Cette participation abonde donc, pour un montant équivalent à celui de la subvention, la participation communale à l'office de tourisme.

Un tel concours mériterait d'apparaître avec plus de clarté. On a déjà signalé les carences du compte administratif à l'égard de l'ensemble des associations, en raison de l'absence de présentation de l'ensemble des concours, financiers ou en nature, apportés par la commune. Cette carence ne peut être corrigée, en ce qui concerne ce "versement fouilles", que par une lecture très avertie du compte administratif. Si y figure l'attribution des subventions, dont celle

versée à l'office de tourisme, le "reversement fouilles" est inscrit au C/6281 (concours divers, cotisations), sans que soit perceptible que ce concours est quasi-exclusivement affecté à la même personne morale que la subvention imputée au C/6574. Par ailleurs, si ces deux subventions sont présentées dans la fonction 95 (action économique- aide au tourisme), les recettes des visites des fouilles, base du reversement, sont elles affectées à la fonction 3 (324 : entretien du patrimoine culturel), ce qui interdit d'avoir une vision claire du produit net des visites, comme de l'équilibre budgétaire des fonctions "tourisme" ou "culture".

Par ailleurs le "reversement fouilles", assis sur le produit des visites, correspond à une forme de dédommagement pour les frais engagés par l'office - qui permettent la recette - mais aussi d'intéressement, les charges de l'office ne croissant proportionnellement ni au nombre ni au produit des visites.

Le regroupement de la subvention et du reversement dans une seule subvention globale, prenant en compte, conformément à la convention passée avec la commune, la prestation rendue au titre des visites, rendrait plus lisible, tant pour les élus que pour les citoyens, les relations financières entre la commune et l'office de tourisme, dont près de 50 % des ressources proviennent de la commune. Le maire de Vaison-la-Romaine s'est déclaré favorable à cette suggestion.

Le président de section

Alain LEYAT

Le président de la chambre

Alain PICHON