

RAPPORT À FIN D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

sur la gestion de la

**SOCIÉTÉ ANONYME D'ÉCONOMIE MIXTE
RÉALISATIONS MUNICIPALES GESTION (SAEM RMG)
AVIGNON**

(Vaucluse)

- A partir de l'exercice 2000 -

Rappels de procédures

La chambre a inscrit à son programme pour 2007 la vérification des comptes et l'examen de la gestion de la SAEM RMG Avignon (84) à partir de l'année 2000. Ce contrôle avait été confié à Mme Reynaud, première conseillère puis, au départ de cette dernière, à M. Sansoucy, premier conseiller.

Par lettres en date du 22 août 2007 et du 23 janvier 2008, le président de la chambre en a informé Mme Roig, présidente de la SAEM RMG Avignon, suite à l'avis n° 07-11 délivré par le ministère public près la chambre le 21 août 2007. Un second avis n° 08-03 du 15 avril 2008 du ministère public près la chambre a étendu la période du contrôle aux exercices 2000 à 2003 inclus. Mme Roig en a été informée par lettre du 22 avril 2008.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 7 octobre 2008 avec Mme Roig, présidente de la SAEM RMG Avignon, en présence de M. Ozi, directeur de la SAEM RMG et de M. Cros, directeur général des services de la ville d'Avignon.

Lors de sa séance du 6 novembre 2008, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises à Mme Roig, le 29 décembre 2008 et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Mme Roig, a répondu le 4 février 2009 en sa qualité de présidente de la SEM et le 10 février 2009 en sa qualité de maire de la ville d'Avignon.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 20 avril 2009 le présent rapport d'observations définitives.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 20 avril 2009 le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué, à Mme Roig, en tant que présidente de la SAEM RMG en fonctions, député-maire d'Avignon et présidente de la communauté d'agglomération du Grand Avignon.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport sera adressé aux collectivités précitées en vite de sa communication à leur assemblée délibérante. 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

S O M M A I R E

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| 1 LES STATUTS ET L'ORGANISATION DE LA SAEM RMG | 4 |
| 2 LES ACTIVITES DE LA SAEM RMG | 4 |
| 2.1 Le tourisme | 4 |
| 2.1.1 Avant 2005 | 4 |
| 2.1.2 Depuis 2005 | 6 |
| 2.1.2.1 Le cadre juridique | 6 |
| 2.1.2.2 L'efficacité de la gestion | 7 |
| 2.2 Les parkings et les halles centrales | 8 |
| 2.2.1 Le cadre juridique | 8 |
| 2.2.2 La mise en œuvre | 8 |
| 2.2.3 L'exécution de la gestion des parkings | 10 |
| 2.2.4 La gestion des halles centrales | 10 |
| 3 LA SITUATION FINANCIÈRE | 11 |
| 3.1 L'analyse bilancielle | 11 |
| 3.2 Les recettes d'exploitation | 12 |
| 3.3 Les dépenses d'exploitation | 12 |
| 3.4 Les résultats | 13 |
| 3.5 Les dépenses d'investissement et leur financement | 14 |
| 4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 15 |
| 4.1 Les effectifs et les contraintes spécifiques | 15 |
| 4.2 Le suivi des dossiers de personnel | 15 |

INTRODUCTION

L'origine de la société anonyme d'économie mixte réalisations gestion municipale d'Avignon (SAEM RMG Avignon) remonte à 1974, lors de la création, par la ville d'Avignon de la société anonyme «*Avignon parc autos*», avec la caisse des dépôts et consignation (CDC) et la société centrale d'équipement du territoire (SCET). L'objet de cette société était l'exploitation de certains parcs de stationnement municipaux et des halles centrales d'Avignon.

En 1977, le département de Vaucluse et la ville ont décidé de la création de la société d'économie mixte RMG pour assurer la gestion des équipements municipaux. A l'époque ils détenaient 55 % du capital de la société alors que la CDC, la SCET et la CCI de Vaucluse en possédaient 45 %. La SEM avait en charge la gestion du stationnement de voirie et en parking, du musée du petit Palais, du centre international de congrès (CIC), des halles centrales et du parc des expositions.

En 1989, la gestion du parc des expositions a été confiée à «*Avignon organisation*» alors que celle du parc de stationnement des halles et des halles centrales revenait à la SEM des halles (SEMH). A cette même date, RMG se voyait confier l'exploitation du palais des papes et de l'espace Jeanne Laurent (EJL).

Depuis 2005, cette société assure l'exploitation des parcs de stationnement du Palais des papes et des halles, du centre international des congrès, de l'espace Jeanne Laurent, du Palais des papes, du pont Saint Bénézet, de l'office de tourisme et des halles centrales d'Avignon. Ces missions sont exercées dans le cadre de deux délégations de service public, l'une relative au tourisme, l'autre à la gestion des parcs de stationnement et des halles centrales.

Au 1^{er} janvier 2008, le capital social de la SEM s'élevait à 1 897 380 €, dont plus de 59 % étaient détenus par la ville d'Avignon et la communauté du grand Avignon (COGA). La CDC est l'actionnaire privé le plus important avec 33,6 % des parts. Sur un total de 14 sièges, les collectivités publiques détiennent ainsi neuf sièges au conseil d'administration. En 2007, le chiffre d'affaires de RMG dépassait 13 M€. Au cours du même exercice, elle avait versé à la ville d'Avignon 1,2 M€ de redevances au titre des deux délégations de service public.

La société compte un effectif de 192 personnes, dont 129 emplois permanents et 63 saisonniers (ou vacataires).

Le présent examen de la gestion de la SAEM RMG Avignon porte sur les points suivants :

- les statuts et l'organisation de la SAEM ;
- la situation financière de la société ;
- la gestion des ressources humaines ;
- les activités de la société.

1 LES STATUTS ET L'ORGANISATION DE LA SAEM RMG

Les statuts en vigueur, tels qu'ils résultent des décisions de l'assemblée générale mixte du 19 juin 2006, définissent dans leur article 2 l'objet social de la société. Cette dernière est notamment chargée de l'étude et de la construction des équipements municipaux de caractère immobilier et susceptibles d'exploitation commerciale (alinéa 1) de la vente, la location, la gestion ou l'exploitation des dites constructions (alinéa 2). L'organisation, la production, la réalisation de manifestations à caractère culturel, professionnel, sportif, touristique, commercial lui incombent également (alinéa 3). L'accueil touristique, l'organisation ou la vente de voyages ou de séjours, l'organisation de visites de musées ou de monuments historiques figurent également dans son champ de compétence (alinéa 4), tout comme l'étude et la mise en œuvre d'actions de coordination pour les activités concourant à l'exploitation des équipements à vocation économique, touristique, culturelle (alinéa 5), ou encore l'exploitation de tout service public se rapportant à l'activité touristique et culturelle telle que production, promotion et vente de produits, vins et spiritueux, restauration rapide, buvettes (alinéa 6). La promotion en vue du développement économique s'inscrit aussi dans cet objet social (alinéa 7). Enfin, la SEM peut procéder à des études ou effectuer des opérations mobilières et immobilières, civiles, commerciales ou financières se rapportant aux objets cités (alinéa 8).

2 LES ACTIVITES DE LA SAEM RMG

RMG Avignon exerce aujourd'hui ses compétences dans le cadre de deux conventions de délégation de service public. Celles-ci recouvrent les activités tourisme pour l'une et l'exploitation des parcs de stationnement du Palais des papes et des halles ainsi que des halles centrales d'Avignon proprement dites pour l'autre.

2.1 Le tourisme

2.1.1 Avant 2005

La gestion du Palais des papes et de l'espace Jeanne Laurent relevait d'une convention d'affermage conclue avec RMG le 31 décembre 1991 pour une durée de quinze ans. Il y a été mis fin, lorsque la ville a décidé de confier au même fermier l'exploitation du pont Saint-Bénézet à compter de 2005. Entre-temps, plusieurs avenants étaient intervenus dont il convient de citer les plus significatifs.

L'avenant n° 6 conclu le 15 décembre 1999, a produit ses effets jusqu'en 2001. Il a institué à compter de 1999, une redevance complémentaire s'élevant à 10 % du montant hors taxes des recettes des visites du Palais des papes (hors subventions), qui s'ajoutaient aux 7 % fixés initialement dans la convention d'affermage. Il s'agissait de financer l'exposition «*la beauté in Fabula*» imposée par la ville coproductrice de cette manifestation organisée à l'occasion du passage à l'an 2000. La redevance supplémentaire était plafonnée à 457 347 € par an. Le plafond total de la redevance due par la SEM s'élevait alors à 762 245 € par an. A cette occasion, la SEM avait été autorisée à relever ses tarifs d'accès au Palais des papes.

Ce même avenant, prévoyait, à compter de 2002, la réalisation de travaux lourds dans le Palais des papes. Le montant des travaux annuels à engager à partir de 2002 devait correspondre à 17 % HT des recettes (hors subventions), plafonnés à 457 347 € par an à la charge de la SEM. La ville s'engageait pour sa part à subventionner la SEM dans la limite du même montant. La SEM n'a pas été en mesure de préciser les montants perçus à ce titre.

Si l'avenant n° 8 de janvier 2001 a supprimé les plafonnements déjà évoqués, les deux redevances de 7 % et de 10 % complémentaire ont été maintenues alors même que l'exposition était achevée. La redevance totale s'établissait ainsi à 17 % du montant des recettes, hors subvention mais aussi désormais «hors exposition».

L'avenant n° 9 du 27 juillet 2001 a fait passer à 20 % le taux de la redevance et plafonné le montant des travaux à 533 572 €. Les imprécisions rédactionnelles de cet avenant n'ont pas permis de savoir si cette redevance constituait une nouvelle redevance complémentaire.

Par ailleurs, différents avenants ont confié des travaux importants à la SEM chargée de les financer pour partie et de faire l'avance des éventuelles subventions qu'obtiendrait la ville auprès de ses partenaires institutionnels (État ou collectivités). Pour les avenants n° 4, 7, 10 et 13, RMG n'a pas été en mesure de préciser si la ville avait effectivement reversé à la SEM les sommes avancées dans le cadre de ces quatre avenants. Sommes qui ne figuraient pas dans ses comptes.

Le tableau figurant en annexe 1 montre que le fermier a dû supporter une charge financière conséquente, plus de 547 923 € TTC, au titre de la convention d'affermage de 1991. Cette situation est d'autant plus anormale que l'article 20-2 de cette dernière stipulait que la ville d'Avignon s'engageait à financer chaque année des travaux à hauteur d'un montant au moins égal à celui de la redevance versée par RMG, soit 840 285 € durant la même période. Le montant des travaux aurait dû être totalement payé par la ville.

Pour le centre international des congrès et pour l'espace Jeanne Laurent, la SEM RMG était chargée de réaliser le réaménagement, la remise aux normes et la réparation des salles de ces deux structures pour un coût estimé à plus de 1,3 M€. Elle devait également en assurer l'exploitation et la promotion pour l'organisation de séminaires, congrès, banquets, expositions, etc. Entre 1998 et 2004 inclus, le concessionnaire a dépensé près de 2,6 M€. Sa rémunération était assurée par l'ensemble des ressources liées à l'exploitation des structures qui lui étaient confiées. La SEM ne versait aucune redevance à la ville. De 2000 à 2004 inclus, l'exploitation de ces structures s'est soldée par des résultats déficitaires jusqu'à - 507 000 €, en 2003. Les charges de personnel qui représentaient près de 40 % des charges totales avaient augmenté de près de 80 % sur la période.

La totalité de cette activité ne constituait pas une mission de service public d'intérêt général, certaines des prestations servies pouvant aussi relever du secteur concurrentiel. Puisque les deux activités sont toujours exercées dans le cadre de la convention de 2005, il serait opportun que les tarifs pratiqués soient mieux ajustés aux coûts de revient des prestations de manière à rétablir rapidement l'équilibre des comptes de ces deux activités.

La SEM RMG a aussi été appelée à reprendre, à compter de 2005, les activités exercées par l'association «office de tourisme d'Avignon». Auparavant, cette association percevait chaque année de la ville une première subvention d'un montant égal à la redevance que la ville recevait pour l'exploitation du pont Saint Bénézet par RMG et une seconde subvention d'un montant égal à l'intégralité de la taxe de séjour perçue par la ville. Le montant des subventions attribuées à l'office de tourisme, en 2003 et en 2004, s'était élevé à 777 500 €. Depuis le 1^{er} janvier 2005, un montant de 777 000 € est attribué à RMG Avignon. Ce montant qui est invariable, constitue une subvention d'équilibre destinée à compenser les coûts induits par la mission d'accueil et d'information de l'office de tourisme. En 2007, la ville avait ainsi versé un montant de subvention supérieur au montant de la taxe de séjour qu'elle avait encaissée à hauteur de 619 183 €.

La gestion du pont Saint Bénézet avait quant à elle été confiée à RMG par convention d'affermage à compter du 1^{er} février 1999. Le fermier devait verser à la ville, chaque année, une redevance d'un montant correspondant à 55 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au titre des droits d'entrée sur le pont. A cette redevance devaient s'ajouter des sommes équivalentes à 50 % du résultat d'exploitation. Selon les rapports d'activité établis à l'intention du conseil d'administration de la SEM RMG, les résultats obtenus étaient les suivants :

| | Redevance versée à la ville | Chiffre d'affaires HT au titre des entrées | % du CA pour redevance | Chiffre d'affaires HT selon les comptes Financiers | Résultat d'exploitation issu des comptes analytiques par service | Redevance sur le résultat (50 %) |
|-------------|-----------------------------|--|------------------------|--|--|----------------------------------|
| 1999 | 294 420 | 535 308 | 294 419 | 629 784 | | |
| 2000 | 403 184 | 733 061 | 403 184 | 962 435 | 93 993 | 46 997 |
| 2001 | 392 322 | 713 361 | 392 349 | 932 299 | 87 473 | 43 737 |
| 2002 | 473 607 | 838 451 | 461 148 | 1 061 146 | 142 486 | 71 243 |
| 2003 | 382 438 | 695 341 | 382 438 | 842 393 | 78 606 | 39 303 |
| 2004 | 442 492 | 805 601 | 443 081 | 931 524 | 128 703 | 64 352 |

Il est ainsi manifeste que les sommes versées à la ville d'Avignon ne respectaient pas le cadre conventionnel puisque seule la fraction égale à 55 % du chiffre d'affaires hors taxes a été acquittée par RMG. La différence est de 266 000 €.

2.1.2 Depuis 2005

2.1.2.1 *Le cadre juridique*

Depuis le 1^{er} janvier 2005, suite à un appel à concurrence, RMG Avignon a été retenu comme délégataire de service public pour l'ensemble des activités liées au tourisme, à savoir l'accueil, le conseil et le développement touristique, le tourisme culturel et l'animation enfin le tourisme d'affaires. Ces activités se déclinent au travers des missions de service public confiées à l'office de tourisme, et de la gestion des sites, musées et patrimoine local.

RMG est par ailleurs chargée de la gestion d'activités à vocation plus commerciale consistant en l'exploitation du CIC et de l'espace Jeanne Laurent, de buvettes et de boutiques et enfin d'une boutique.

Dans le cadre de cette nouvelle convention, RMG Avignon, qui exploite les installations qui lui sont confiées à ses risques et périls, est autorisée à percevoir auprès des usagers les droits d'entrée sur les différents sites et les prix des prestations qu'elle offre à partir de tarifs élaborés par ses soins puis fixés par la ville. RMG Avignon doit également verser à la ville une redevance composée d'une partie fixe de 200 000 € jusqu'en 2007, puis de 150 000 € à partir de 2008, et d'une part variable assise sur les entrées vendues pour les différents sites. La SEM est également tenue de mettre à la disposition de la ville ou d'autres organismes certaines installations.

Il en va ainsi des mises à disposition au profit de l'association organisatrice du festival d'Avignon. Une convention conclue entre la SEM et cette association régit les conditions de mise à disposition gracieuse de certains locaux exploités par RMG Avignon. Il y est précisé que toute prestation demandée à RMG par l'association doit être facturée.

2.1.2.2 L'efficacité de la gestion

La mesure de l'activité tourisme de la SEM sur la période 2000-2007 est rendue malaisée par les modifications intervenues tant dans la comptabilisation des recettes liées aux expositions que dans les modalités de répartition des frais de siège. Celle-ci se fait aujourd'hui en fonction du résultat d'exploitation alors que, jusque fin 2004, elle était fonction du chiffre d'affaires.

Néanmoins, on constate que la situation s'est fortement dégradée en 2003 tant en termes de fréquentation des sites qu'en termes de résultats comptables. Cette situation s'est lentement rétablie depuis 2004 et, en 2007, les deux principaux monuments affichaient une fréquentation proche de celle qu'ils avaient connue en 2002, plus de 606 000 visiteurs pour le Palais des papes et plus de 367 000 visiteurs pour le pont Saint Bénézet. Le résultat d'exploitation s'est quant à lui très nettement redressé en 2007.

L'activité de l'office de tourisme qui comprend l'accueil, le renseignement des touristes ainsi que les visites guidées, affiche un chiffre d'affaires en nette diminution puisqu'il est passé de 396 885 €, en 2005 à 103 977 €, en 2007. Le service des guides conférenciers reste déficitaire de 2005 à 2007, ce qui devrait inciter la société à une tarification des services offerts plus proche de ses coûts de revient.

Certaines activités du secteur commercial demeurent déficitaires comme la bouteillerie qui n'a dégagé un excédent qu'en 2006. Les stocks de la bouteillerie sont insuffisamment sécurisés (environ 400 bouteilles de vins disparaissent chaque année), en dépit de l'existence d'un système de vidéosurveillance.

La boutique du Palais des papes comme celle du pont Saint-Bénézet sont victimes de vols en dépit d'un marquage électronique de nombreux articles contre le vol. La perte est estimée à plus de 15 000 € annuels, soit environ 5 % de la valeur du stock. Cependant, cette activité commerciale génère chaque année des excédents en progression constante qui s'étaient établis à plus de 270 000 €, en 2007.

A l'inverse, l'activité de traiteur exercée par la SEM est régulièrement déficitaire notamment en 2003 et en 2007, respectivement - 111 000 € et - 105 000 €, alors que le chiffre d'affaires n'a cessé de croître sur la période examinée. L'actualisation des conventions conclues avec les traiteurs et la révision des clauses financières devraient être engagées, les prestations offertes ne permettant pas à la SEM d'équilibrer les comptes de ce service.

Par ailleurs, les certifications ISO 9001 et HACCP (hazard critical control point) qui s'imposent à la SEM, ne figurent pas dans les conventions communiquées alors que RMG Avignon suggère aux traiteurs externes de s'engager dans une telle démarche.

Malgré tout, les indicateurs d'activité évoluent favorablement sous l'effet d'une responsabilisation accrue et d'une plus grande implication des équipes chargées de chacun des secteurs d'activité du tourisme.

2.2 Les parkings et les halles centrales

Comme l'activité tourisme, l'exploitation des parcs de stationnement et la gestion des halles centrales possèdent une histoire qui peut être datée des années 70, lorsque la ville d'Avignon avait confié la gestion du parc de stationnement du Palais des papes à la société anonyme «*Avignon parc auto*». Le 9 janvier 1992, la gestion de ce parc de stationnement avait été confiée à RMG pour douze années. Elle s'est achevée au 31 décembre 2004.

2.2.1 Le cadre juridique

L'actuelle délégation de service publique de la gestion du stationnement est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 pour une durée de dix années. Elle a été confiée à RMG Avignon à la suite d'un appel à concurrence auquel seuls trois candidats ont soumissionné. Le fermier est chargé d'exploiter le parc de stationnement des halles qui comptent 590 emplacements, celui du Palais des papes qui en compte 850 ainsi que celui des halles centrales d'Avignon qui offre 238 emplacements de 4 m² chacun occupés, en octobre 2008, par 37 commerçants.

A l'origine, le cahier des charges de cette délégation avait prévu des investissements et des travaux de peinture qui devaient être réalisés par le délégataire à hauteur de 1 213 301 € hors taxes, montant sur lequel s'était engagé RMG Avignon dans sa réponse. Ce montant de travaux résultait d'un audit réalisé par les services techniques de la ville d'Avignon pour servir de cadre à l'appel public à concurrence.

En fait, il ressort des dispositions de l'annexe 1 à la délégation de service publique du 28 décembre 2004, que RMG Avignon s'est engagée à réaliser des travaux à hauteur de 4 061 000 € hors taxes. Ces conditions financières conventionnelles sont surprenantes. Elles sont en contradiction avec les documents d'appel à concurrence qui présentaient une évaluation des besoins très inférieure.

La chambre constate que le prestataire retenu se trouve dans la situation d'accepter d'effectuer des travaux pour un montant presque quatre fois supérieur. Une telle présentation est de nature à fausser le jeu de la concurrence. Le précédent délégataire, qui était déjà RMG, n'avait pas la charge des gros travaux et ces derniers, qui incombèrent au délégant, ne semblent pas avoir été réalisés. Dans sa réponse, la ville d'Avignon a précisé avoir accepté les projets de réhabilitation qui lui étaient présentés alors même que leur montant dépassait les sommes estimées par ses services techniques. Les projets en question auraient ainsi été réalisés sous la responsabilité de la direction de la SAEM.

2.2.2 La mise en œuvre

Dans le cadre des dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, la SEM RMG Avignon a confié la maîtrise d'œuvre des travaux de rénovation du parc de stationnement du Palais des papes à un cabinet d'architecture.

La conduite de projet a été confiée à la SEM Citadis, par un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Contrairement aux dispositions de l'article 3 de cette convention qui prévoyait un avenant spécifique pour fixer l'échéancier de rémunération du conducteur de projet ainsi que le montant définitif des travaux, aucun avenant n'a été conclu dans ce sens. En 2005, le montant des travaux était estimé à 1 070 000 € hors taxes (cf. annexe 1 à la convention de délégation de service public).

Le procès-verbal du conseil d'administration de la SEM RMG en date du 15 décembre 2006, page 74, fait état d'un montant de 1 089 650 € hors taxes, puis de 1 158 000 € hors taxes après prise en compte de nouvelles contraintes. Toujours dans ce même procès-verbal, ces mêmes travaux sont évalués à 2 000 038 € hors taxes suite à la remise de l'avant-projet détaillé. Un procès-verbal du conseil d'administration de RMG Avignon en date du 11 mai 2007 évoquait même un montant de 2,4 M€ que la maîtrise d'ouvrage souhaitait plafonner à 2 M€.

A l'issue de l'appel d'offres pour les travaux, le montant total pour l'ensemble des lots ressortissait à 2 620 169 € hors taxes, montant refusé par le maître d'ouvrage. A l'issue des négociations menées avec les entreprises, ce montant a été ramené à 2 016 490 € hors taxes.

Selon les estimations de la SEM, plus de 2,2 M€ hors taxes pour les travaux et plus de 0,3 M€ hors taxes pour les honoraires de la maîtrise d'œuvre et du conducteur de projet auront été dépensés au 31 décembre 2008, près de 0,63 M€ hors taxes restant à payer en 2009. Le coût total de ce marché hors honoraires sera de plus de 2,5 M€ hors taxes. Ce montant dépasse de plus de 0,5M € hors taxes celui résultant de la négociation après appel d'offres et est deux fois plus élevé que l'estimation initiale du maître d'œuvre.

La responsabilité de ce dérapage semble partagée entre le maître d'œuvre et le conducteur de projet. Le premier a insuffisamment évalué le coût de cette opération et sous-estimé les délais nécessaires à l'architecte des bâtiments de France pour statuer sur ce dossier portant sur un ouvrage situé dans le voisinage d'un monument historique. Le second a omis de consulter les services de sécurité sur la mise aux normes de certains dispositifs de lutte contre l'incendie dans un lieu ouvert au public, ce qui a généré un surcoût de l'opération. Malgré tout, le conducteur de projet a sollicité de RMG Avignon une augmentation de sa rémunération pour tenir compte du renchérissement du coût des travaux.

Actuellement, le conducteur de projet, dont la rémunération a été fixée par contrat à 4 % du montant hors taxes du coût des travaux et des études, soit à 46 320 € sur la base d'un montant prévisionnel de travaux de 1 158 000 € hors taxes, revendique une rémunération sur la base du «*coût de réalisation*», soit 2,529 M€ hors taxes, à savoir plus de 100 000 € hors taxes. RMG Avignon qui contestait ce montant a refusé d'honorer certaines factures et honoraires des mois de mars et d'avril 2008. Les négociations en cours entre les deux parties devaient aboutir, en octobre 2008, à un montant accepté par le maître d'ouvrage de 95 600 € hors taxes.

Pour le financement de ces travaux, le délégataire avait prévu de recourir à l'emprunt dès 2005. L'extinction de la dette contractée sera postérieure au terme de la délégation, au 31 décembre 2014. A cette date, le capital restant dû serait de 120 000 €, sans tenir compte des retards pris dans le démarrage des travaux générateurs d'un décalage dans le temps de la durée d'amortissement. Dans sa réponse, la SAEM précise qu'indépendamment des retards dans le démarrage des travaux, il n'est pas prévu de dépasser le terme de la DSP (délégation du service public), le 31 décembre 2014, une provision pour charge complémentaire d'amortissement des investissements à la charge du délégataire, non réalisés à cette date, étant constituée depuis 2005.

2.2.3 L'exécution de la gestion des parkings

Le chiffre d'affaires réalisé au parking du Palais des papes a augmenté de près de 40 % entre 2000 et 2007 où il atteignait près de 2 M€. Celui du parc de stationnement des halles a crû de 30 % durant la même période pour atteindre 1 156 848 € en 2007. Dans le même temps les tarifs, après une forte hausse de 12 % en 2001, n'ont que faiblement augmenté entre 2001 à 2007.

La chambre a constaté que jusqu'en 2003, les rapports de gestion adressés au conseil d'administration, peu développés s'agissant des conditions d'exploitation des parcs de stationnement, ne comportaient pas la publication des tarifs ni leur taux d'évolution. Les rapports sont nettement plus étoffés depuis 2005 même si les montants des opérations d'investissement réalisées au cours de l'exercice considéré pourraient figurer en regard de celles qui étaient projetées.

En outre, le délégataire offrait des tarifs privilégiés aux clients des hôtels d'Avignon. Un coût forfaitaire de 4,60 € leur était proposé pour un stationnement à partir de 17 heures jusqu'au matin. Certains hôteliers n'hésitant pas à céder les tickets à leurs clients au prix de 7 €, le délégataire a décidé, depuis 2005, de modifier le dispositif qui repose désormais sur un paiement préférentiel, aux caisses des parcs de stationnement, sur présentation d'un justificatif de l'hôtelier.

2.2.4 La gestion des halles centrales

La gestion des halles centrales d'Avignon n'a été examinée qu'à partir de l'année 2005 puisqu'elle était auparavant déléguée à une autre SEM (SEMH).

Dans le cadre de la convention de délégation de service public en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, mais l'obligation existait déjà auparavant, le fermier est tenu de fournir aux commerçants des halles, chaque année, 20 000 tickets d'une valeur unitaire correspondant à une heure de stationnement, qui est offerte aux clients des halles centrales. Sur la base d'un tarif horaire de la première heure de 1,30 € cet avantage consenti aux commerçants pour leur clientèle peut être évalué à 26 000 €. Les commerçants eux-mêmes bénéficient de la gratuité du stationnement jusqu'à 15 heures, six jours par semaine. Sur la base d'un coût mensuel d'abonnement de 60 € par mois, cet avantage représente 26 640 € par an pour les 37 commerçants. S'y ajoute le fait que la SEM a acquis de sacs en plastique frappés du logo de l'association des commerçants, sacs qui leur sont rétrocédés chaque année moyennant paiement. C'est la SEM qui fait l'avance de la trésorerie nécessaire à l'acquisition d'un stock de plusieurs milliers de sacs. En outre, la SEM acquitte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'ensemble des halles centrales. Cette taxe est perçue par la communauté d'agglomération qui s'adresse à la ville d'Avignon laquelle émet alors un titre de recettes sur la SEM RMG. L'avantage obtenu par l'ensemble des commerçants est évalué à 17 796 €, pour la taxe de l'année 2007. Les commerçants des halles bénéficient ainsi au total d'avantages estimés à 68 000 € par an.

Pour leur part, ils acquittent un loyer qui est fonction de la surface d'étal occupée dans les halles. Les loyers perçus varient de 68 € à 142 € par mois selon la situation de l'étal. Une tarification générale à 142 € représenterait au maximum une recette annuelle de 63 000 € pour une population de 37 commerçants.

Il est ainsi patent que les avantages consentis aux commerçants des halles dépassent le seul montant des sommes encaissées par le délégataire. Au demeurant, le résultat d'exploitation des halles centrales a été déficitaire en 2005 et en 2006 (- 53 506 €). En 2007, un excédent de 29 680 € a été enregistré.

Les deux contrats d'affermage envisagent des contrôles diligentés par les collectivités pour vérifier les données contenues dans les rapports annuels du délégataire. Or, aucun contrôle de ce type n'a été réalisé depuis l'année 2004.

En outre, il n'a pas été rapporté la preuve que les comptes rendus du délégataire faisaient l'objet d'un débat au sein des assemblées des collectivités actionnaires.

La ville a fait part à la chambre de l'engagement d'une réflexion sur de nouvelles conditions d'équilibre économique des délégations.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

La présentation des comptes de la SEM ainsi que la vérification des procédures comptables en vigueur et leur actualisation périodique n'appellent pas d'observation particulière, même si la conservation de certains effets de paiement pourrait encore être améliorée (pour des commodités de service les chéquiers ne sont pas au coffre-fort).

3.1 L'analyse bilancière

La principale caractéristique du bilan de la SEM réside dans l'accroissement des dettes fournisseurs et des dettes sociales entre 2005 et 2006. L'insuffisance de la trésorerie, en fin d'année, malgré l'augmentation du capital de la société opérée fin 2005, explique ce phénomène. Entre 2003 et 2007, les dettes fiscales et sociales sont passées de 802 000 € à 1 601 000 €. Les dettes sociales qui ont subi une modification de leur assiette ont augmenté dans les mêmes proportions que les charges de personnel. D'autres postes du bilan ont également crû sensiblement par exemple, les créances qui sont passées de 345 000 €, en 2003 à 665 000 €, en 2005 après la fusion avec la SEM des halles. En outre, depuis 2004, RMG détient toujours une créance sur la SEM Avignon organisation qui n'a toujours pas honoré un remboursement de 26 291 € malgré les lettres de rappel que lui adresse RMG Avignon depuis 2005.

La réserve légale qui peut être utile pour augmenter le capital social ou pour couvrir un éventuel déficit présente un niveau relativement bas. Les réserves statutaires ont pour leur part augmenté entre 2002 et 2007 où elles atteignaient près de 312 000 €.

L'évolution du capital social, qui est passé de 714 000 €, en 2000, à 1 897 380 €, en 2007, est également significative mais elle est essentiellement destinée à combler les déficits comptables importants apparus en 2003 et à faire face au volume conséquent des investissements dans les parcs de stationnement.

A la fin de 2007, la capacité de désendettement (dettes financières / CAF) de la SEM RMG Avignon est acceptable dans la mesure où elle peut être évaluée à 2,4 années.

Malgré une orientation favorable des données bilancielles, au 31 décembre 2007 les dettes de 2003 subsistaient toujours alors que la structure du capital avait été renforcée à deux reprises depuis cette année là. Toutefois, même si l'indépendance financière de la société est limitée et ses fonds propres sont peu importants, il n'a pas été détecté de risques particuliers au 31 décembre 2007.

3.2 Les recettes d'exploitation

Durant la période 2000 à 2007, le chiffre d'affaires est passé de 9,1 M€ à plus de 13 M€. Parallèlement, sa part dans les produits d'exploitation diminue de 98 % à 93 %.

Cette évolution tient, entre autre, à la modification substantielle du périmètre des activités de la SEM.

Ainsi, depuis 2005 par exemple, la ville d'Avignon verse à RMG, une subvention de 777 000 € représentative d'une partie de la taxe de séjour destinée à l'office de tourisme. Cette somme est comptabilisée dans les produits d'exploitation de la SEM prévue par la convention de délégation de service public de l'activité tourisme à RMG. Elle est considérée comme une subvention perçue pour équilibrer financièrement les activités de service public de l'office de tourisme.

Les tarifs d'accès aux monuments, d'utilisation de certains espaces ou de services tels que les guidages et les conférences, ceux du stationnement ou de location d'étal au sein des halles ont fait l'objet d'un seul relèvement en juin 2008 pour une application au 1^{er} juillet 2008 ou au 1^{er} janvier 2009 (délibérations du conseil municipal de la ville d'Avignon du 12 juin 2008) alors que, notamment aux termes du contrat des parcs de stationnement, cette augmentation aurait dû intervenir au plus tard le 1^{er} avril 2008, par application de la formule paramétrique inscrite à l'article 24 du contrat. Ce relèvement tarifaire aurait également pu trouver une justification dans les tarifs horaires supérieurs pratiqués par les exploitants de parkings concurrents au sein d'Avignon et surtout par la nécessité, pour la SEM RMG de devoir assumer un important programme d'investissements dans les installations qui lui ont été confiées par la ville d'Avignon.

Alors que les recettes liées à l'exploitation du Palais des papes augmentent régulièrement depuis 2004 sans augmentation de tarif, la chambre a relevé les résultats négatifs de certaines activités sous-tendues par cette exploitation. Si pour la première fois, en 2006, la bouteille a dégagé un modeste excédent d'exploitation, l'activité du centre international de congrès et celle relative aux prestations de traiteur comme celles relatives aux guidages et aux conférenciers demeurent nettement déficitaires. La politique tarifaire menée mériterait vraisemblablement d'être actualisée.

La SEM qui avait mis certains de ses locaux à la disposition de la police municipale pour les années 2001 à 2004 n'a jamais obtenu une convention signée par la ville ce qui lui a interdit de percevoir un quelconque loyer ou redevance d'occupation à ce titre.

3.3 Les dépenses d'exploitation

Elles ont augmenté de plus de 63 % entre 2000 et 2007, soit à un rythme supérieur à celui des produits d'exploitation. Comme pour les produits, la pertinence de ce constat suppose que soit prise en compte la modification de l'étendue des activités exercées par la SEM depuis l'année 2000. En effet, l'augmentation des charges résulte à la fois d'une volonté affirmée de la SEM d'améliorer la qualité de ses prestations et de l'évolution de ses structures.

En 2003, l'absorption de la SEM des halles (SEMH) avait induit pour RMG le versement à la ville d'une redevance annuelle de plus de 45 000 €. De même, en 2005, l'office de tourisme a perdu son statut d'association consécutivement à son intégration dans RMG. Cette nouvelle situation a conduit la SEM à supporter des charges de TVA, de taxe professionnelle, à offrir aux personnels de l'office les mêmes avantages sociaux qu'aux autres personnels de la société et à accepter de titulariser certains emplois aidés.

Ce sont les charges de personnel qui ont le plus augmenté, 29 % entre 2004 et 2007.

La SEM comptait 91 personnes à temps plein, en 2001, puis 129 personnes, en 2007 soit un accroissement de 37 %. Les effectifs de personnels saisonniers ont également crû de 34 % entre 2005 et 2007, passant de 47 personnes en équivalent temps plein (ETP) à 63 ETP ; la SEM ayant décidé de développer l'activité tourisme notamment depuis 2005.

Les négociations salariales internes à la société, fin 2003, ont conduit à un accroissement de la masse salariale de 300 000 € en année pleine. Des reclassements de personnels, le relèvement du SMIC, une politique de gestion des ressources humaines commencée en 2005 affectent également sensiblement les charges de personnel. L'octroi d'avantages sociaux (mutuelle pour les nouveaux arrivants, tickets restaurant, chèques vacances, etc.) a participé à cet accroissement. L'effort de formation de la SEM est d'environ 3,5 % de la masse salariale brute. En 2007, l'ensemble de ces charges représentait 54 % du chiffre d'affaires contre 47 % en 2003. Elles évoluent donc plus rapidement que l'activité de la société. En 2007, le salaire brut moyen était de 2 466 € pour les hommes et de 2 139 € pour les femmes.

L'accroissement des charges de personnel tient également aux règles de recrutement des guides conférenciers (six guides conférenciers à temps plein et une quarantaine de guides conférenciers vacataires) pour lesquels la ville exige le niveau de qualification relevant des dispositions de l'arrêté ministériel du 26 décembre 2002 : *«les guides conférenciers doivent être agréés par le ministère de la culture suite à un examen»*. Ce personnel multilingue aux compétences reconnues bénéficie d'une rémunération élevée que les tarifs pratiqués par la SEM, auprès des tours opérateurs notamment, ne couvrent pas.

Parmi les autres charges figure une provision pour indemnité de fin de carrière attribuée aux personnes partant en retraite. La gestion de la somme ainsi provisionnée est confiée à un organisme bancaire afin qu'elle produise des intérêts dans l'attente d'être versée aux bénéficiaires.

Par ailleurs, la SEM verse annuellement une redevance contractuelle à la ville d'Avignon dont le montant de 2005 était proche de celui de 2001, soit près de 1,2 M€ par année, alors qu'elle augmentait régulièrement jusqu'en 2004, où elle atteignait plus de 1,4 M€. Cette évolution est liée à la modification du mode de détermination des parts fixe et variable de cette redevance dans les nouvelles conventions liant la ville et la SEM.

3.4 Les résultats

Entre 2000 et 2003, le résultat d'exploitation, différence entre produits et charges d'exploitation, est passé d'un excédent de 517 829 € à un déficit de 162 614 €. Selon, la SEM ce déficit résulte à la fois de l'annulation du festival d'Avignon et de la canicule survenus cette année-là. Même si depuis les résultats s'améliorent lentement, leur niveau de 2007 n'avait toujours pas permis de résorber le déficit comptable apparu en 2003 à hauteur de 262 430 €.

Par ailleurs, un examen des comptes prévisionnels de chacune des conventions d'affermage conduit à constater qu'un écart existe entre les éléments prévisionnels et les résultats comptables enregistrés. En prenant en compte les éléments de la réponse formulée par la SEM et eu égard à l'absence comptabilisation des frais de siège dans le compte prévisionnel de la DSP parkings et halles centrales, les écarts ont été les suivants :

| | Exercice | Résultat prévisionnel | Résultat comptable | Ecart |
|-------------------------------|-------------|-----------------------|--------------------|-----------|
| DSP parkings et halles | 2005 | 99 000 | 238 000 | + 139 000 |
| | 2006 | 55 003 | 176 000 | + 123 000 |
| | 2007 | 75 000 | 295 600 | + 220 600 |
| | | | | |
| DSP tourisme | 2005 | 118 000 | 146 300 | + 28 300 |
| | 2006 | 200 000 | 144 400 | - 55 600 |
| | 2007 | 158 000 | 93 700 | - 64 300 |

S'agissant des autres indicateurs de résultat, on relève que le redressement du fonds de roulement net global après avoir été négatif entre 2000 et 2005 (- 958 000 €, en 2004) atteignait près de 929 000 €, fin 2007. La capacité d'autofinancement a été multipliée par deux entre 2000 et 2007 où elle atteignait près de 1 212 000 €.

A l'inverse, une analyse des résultats des deux activités de RMG, d'une part les parkings et les halles centrales d'autre part le tourisme, montre qu'à l'évidence, jusqu'en 2004 inclus, l'activité tourisme était équilibrée au plan comptable par les résultats de l'autre activité :

| | Tourisme | Parking |
|-------------|-----------|---------|
| 2000 | - 308 134 | 897 389 |
| 2001 | - 507 287 | 948 602 |
| 2002 | - 640 340 | 920 014 |
| 2003 | - 746 201 | 908 815 |
| 2004 | - 969 855 | 979 959 |
| 2005 | 680 315 | 237 912 |
| 2006 | 600 432 | 176 044 |
| 2007 | 582 730 | 295 608 |

Certaines expositions ont pesé négativement sur les résultats comptables notamment en 2002 lorsque l'exposition «*les monuments de l'histoire*» s'est soldée par un déficit d'environ 500 000 € et qu'en 2003, une exposition pourtant lancée par la ville d'Avignon avec le fonds régional d'action culturelle et le trésor public a entraîné un déficit de près de 400 000 €. Enfin, la célébration du 60^{ème} anniversaire du festival d'Avignon a donné lieu à une manifestation organisée également à la demande de la ville mais le solde déficitaire a été mis à la charge de la SEM. Même si les conventions envisagent la possibilité pour la SEM d'organiser certaines manifestations à la demande de la ville d'Avignon, il est anormal que la SEM doive en assumer les déficits.

3.5 Les dépenses d'investissement et leur financement

Les principales dépenses d'investissement relevant de la période examinée ont trait aux travaux de rénovation du parking du Palais des papes. Jusqu'en 2004 inclus, aucun travail d'importance n'avait été effectué dans les parcs de stationnement par la SEM alors que les résultats comptables dégagés par cette activité étaient excédentaires.

Le plan pluriannuel d'investissement établi pour la période 2005 à 2014 fait état de dépenses évaluées à plus de 9,55 M€, dont 6 M€ pour le tourisme et 3,55 M€ pour les parkings et les halles centrales.

La SEM finance majoritairement ses investissements par prélèvement sur son fonds de roulement et par emprunt à hauteur de 80 % environ de la dépense.

Au 31 décembre 2007, son endettement total à plus de cinq ans s'élevait à 2 798 390 € dont plus de 97 % concernait des emprunts souscrits à taux fixe. Jusqu'en 2007, tous les emprunts souscrits par la SEM devaient obtenir une garantie par la ville à hauteur de 50 % du montant levé. Ce n'est plus le cas depuis 2006, une telle garantie n'étant plus exigée par les banques prêteuses de la SEM.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Les effectifs et les contraintes spécifiques

Les modalités de recrutement des collaborateurs de la SEM respectent une procédure interne qui n'appelle pas d'observation particulière.

Plus de la moitié des personnels est appelée à travailler durant les week-ends car les monuments sont visitables tous jours, tout au long de l'année. D'autres employés sont susceptibles de travailler durant la nuit notamment ceux affectés aux parkings ou au centre de congrès. Une part importante des agents, 76 agents sur 192, travaille en équipe eu égard à l'amplitude d'ouverture des monuments historiques.

A la suite d'un audit interne à la SEM pointant une organisation trop pyramidale, générant des lourdeurs, des rigidités et une forme de désresponsabilisation des cadres, le conseil d'administration de la SEM a accepté une réorganisation du management interne. La qualité de service, la sécurité et la rentabilité en constituent les trois axes majeurs.

La chambre constate une évolution du mode managériale de la société au cours de la période de contrôle. En début de période, les responsabilités administratives apparaissent diluées ce qui ne favorise pas l'efficacité du fonctionnement de la structure. Depuis 2004, la SEM RMG Avignon a sensiblement modifié son organisation interne. La déconcentration de certaines responsabilités est à l'origine d'une meilleure implication des personnels, notamment des cadres, dans la gestion. La nécessaire interaction entre les activités des différents services semble désormais mieux prise en compte par ces mêmes acteurs.

Toutefois, la mise en œuvre de cette nouvelle approche managériale est encore trop récente pour être analysée précisément par la chambre.

4.2 Le suivi des dossiers de personnel

L'examen de divers dossiers de personnels a permis de constater que jusqu'à une date récente, les dispositions contractuelles n'étaient pas toujours clairement formulées, quand elles l'étaient. Certains contrats prennent soit la forme d'une simple lettre soit une forme plus juridique mais l'acte écrit ne prévaut pas toujours, notamment pour modifier les contrats d'origine. Même si ce n'est pas obligatoire, il serait de bonne gestion qu'un acte écrit concrétise la situation d'embauche d'un employé et son évolution en cours de carrière.

Par ailleurs, certaines personnes peuvent bénéficier d'avantages en nature comme un véhicule de fonction sans que leur contrat en prévoit l'affectation ni les conditions d'usage.

S'agissant de certains cadres ou responsables d'unité, le régime indemnitaire appliqué pourrait conduire à des augmentations automatiques dès lors par exemple qu'une prime pouvait être assise sur le chiffre d'affaires. Il eût été plus prudent de la calculer sur la marge nette du service, c'est-à-dire en tenant compte des achats et des charges de personnel de l'entité concernée.

En outre, les cadres de la SEM bénéficient du paiement intégral de leurs journées d'absence pour cause de maladie alors que les autres personnels ne peuvent percevoir que la moitié du salaire et de ses accessoires, entre le 4^{ième} et le 90^{ième} jour d'arrêt pour maladie, comme en dispose le règlement interne de gestion. Pour les cadres, il s'agit d'une pratique «*coutumière*» spécifique non inscrite dans ledit règlement.

La chambre observe que cette situation générale évolue favorablement depuis 2005 avec la mise en place d'une réelle gestion des ressources humaines. Certains dysfonctionnements sont ainsi en voie de correction.

Le Président,

Bertrand SCHWERER

- ANNEXE 1 -

| N° avenant | Date | Objet | Montant de la redevance versée par RMG à la ville (annexe 3 de la convention) | Montant des travaux | Montant demandé à RMG sur travaux | Montant demandé à RMG au titre de l'avance sur aide État ou collectivités | TOTAL à la charge de RMG |
|--|----------|---|--|------------------------|--|--|--------------------------------|
| 2 | 29/10/96 | Restauration des chapelles peintes | 173 274,00 € | Non communiqué | 10 172,00 € | | 10 172,00 € |
| 3 | 17/06/98 | Chauffage et climatisation d'EJL | 126 274,00 € | 53 357,00 € | 27 212,00 € | 12 806,00 € | 40 018,00€ |
| 4 | 07/01/99 | Travaux d'entretien de 1 ^{ère} urgence palais des papes | 106 577,00 € | 60 980,00 € | 30 490,00 € | 30 490,00 € | 60 980,00 € |
| 7 | 21/12/00 | Travaux d'entretien de 1 ^{ère} urgence palais des papes | 104 412,00 € | 70 127,00 € | 30 490,00 € | 30 490,00 € | 60 980,00 € |
| 10 | 28/03/02 | Travaux d'entretien de 1 ^{ère} urgence palais des papes | 94 869,00 € | 60 945,00 € | 30 472,50 € | 30 472,50 € | 60 945,00 € |
| 11 | 23/05/02 | Travaux de mise en sécurité et travaux d'entretien de 1 ^{ère} urgence palais des papes | 94 869,00 € | 40 000,00 € | 20 000,00 € | | 20 000,00 € |
| 12 | 20/01/03 | Travaux de restauration des parements extérieurs de la tour des latrines et création d'un ascenseur intérieur | 70 005,00 € | 1 200 000,00 € | 244 000,00 € | | 244 000,00€ |
| 13 | | Travaux de gros entretien et de mise en sécurité au palais des papes | 70 005,00 € | 61 000,00 € | 30 500,00 € | 30 500,00 € | 600,00 € |
| TOTAL hors avenant n° 3 non réalisé | | | | 1 546 409,00 € | 413 164,50 € | 134 758,50 € | 547 923,00 € |