



DÉPARTEMENT DE VAUCLUSE

DL\_449\_2025

— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —  
\* \* \* \*  
**EXTRAIT DU REGISTRE  
DES  
DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL**

**SÉANCE DU JEUDI 19 JUIN 2025**

**Nombre de membres**

En exercice : 35  
Présents : 25  
Votants : 0

L'an deux mille vingt cinq, le dix neuf juin, le Conseil municipal de la Commune d'Orange, légalement convoqué par le maire le 13 juin 2025, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, à l'Espace Alphonse Daudet à Orange ;

**PRISE D'ACTE**

Sous la présidence de Monsieur Yann BOMPARD, Maire.

La présente délibération peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal Administratif de Nîmes dans un délai de deux mois à compter de sa publication,

Publié le **25 JUIN 2025**

**Étaient présents**

Monsieur Yann BOMPARD, Monsieur Denis SABON, Madame Marie-Thérèse GALMARD, Madame Joelle EICKMAYER, Monsieur Jonathan ARGENSON, Madame Muriel BOUDIER, Monsieur Claude BOURGEOIS, Madame Marcelle ARSAC, Monsieur Xavier MARQUOT, Madame Catherine GASPA, Monsieur Patrice DUPONT, Madame Christiane LAGIER, Madame Christiane JOUFFRE, Madame Chantal GRABNER, Monsieur Jean-Michel BOUDIER, Madame Valérie ANDRES, Monsieur Patrick PAGE, Madame Joelle CHALANDON, Monsieur Cédric ARCHIER, Monsieur Jean-Pierre PASERO, Monsieur Bernard VATON, Monsieur Christian GASTOU, Madame Fabienne HALOUI, Monsieur Patrick SAVIGNAN, Madame Frédérique VIDAL

**Absents représentés**

Monsieur Armand BEGUELIN représenté(e) par Monsieur Xavier MARQUOT, Monsieur Michel BOUYER représenté(e) par Monsieur Jean-Michel BOUDIER, Monsieur Pierre MARQUESTAUT représenté(e) par Monsieur Claude BOURGEOIS, Madame Aline LANDRIN représenté(e) par Monsieur Patrice DUPONT, Monsieur Nicolas ARNOUX représenté(e) par Madame Marie-Thérèse GALMARD, Madame Céline BEYNEIX représenté(e) par Madame Marcelle ARSAC, Monsieur Jean-Dominique ARTAUD représenté(e) par Monsieur Denis SABON, Madame Carole NORMANI représenté(e) par Monsieur Christian GASTOU

**Absent(s)(es)**

Madame Marie-France LORHO, Monsieur Ronan PROTO

Conformément à l'article L. 2121-15 du Code Général des Collectivités Territoriales, Madame Catherine GASPA est nommé(e) secrétaire de séance à l'unanimité.

DL\_449\_2025

Rapporteur : Monsieur Yann BOMPARD

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES - PRESENTATION DU RAPPORT  
D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières et notamment ses articles L. 211-1 et suivants;

Vu que par courrier du 10 avril 2024 la Chambre Régionale des Comptes (CRC) Provence-Alpes-Côte d'Azur a informé Monsieur le Maire de l'engagement d'une procédure de contrôle des comptes et de la gestion pour la période 2018 et suivants .

Considérant que la chambre régionale des comptes PACA a réalisé le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orange à compter de 2018, notamment dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières portant sur « l'enjeu du patrimoine monumental pour les collectivités territoriales. »

Considérant qu'à l'issue du contrôle, la CRC adresse à l'ordonnateur un Rapport d'Observations Provisoires (ROP), auquel il est invité à répondre dans un délai de deux mois. Une fois la réponse reçue, la chambre arrête un Rapport d'Observations Définitives (ROD) auquel une nouvelle réponse peut être apportée. Le rapport et la réponse doivent alors être communiqués à l'assemblée délibérante de la collectivité dès sa plus proche réunion.

Considérant que le ROD a été arrêté par la CRC le 6 mars 2025 et officiellement notifié à la Commune d'Orange le 16 mai 2025, il convient d'acter ledit rapport.

### LE CONSEIL MUNICIPAL DÉCIDE

**Article 1 :** de prendre acte de la communication relatif au Rapport d'Observations Définitives (ROD) de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) et de ses annexes portant sur le contrôle des comptes et de la gestion pour la période 2018 et suivants.

**Article 2 :** de prendre acte de la tenue du débat dudit rapport.

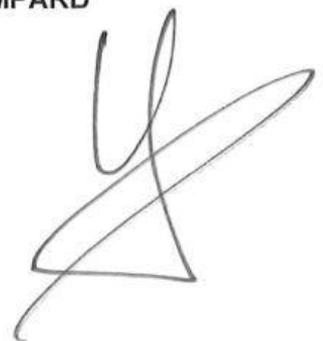
**Arrivée de Mme Valérie ANDRES à 10h11 (procuration était donnée à Mme Catherine GASPA).**

**A l'unanimité prend acte.**

SECRÉTAIRE DE SÉANCE  
Catherine GASPA



LE MAIRE  
Yann BOMPARD



**RÉPONSE DE MONSIEUR YANN BOMPARD,  
MAIRE DE LA COMMUNE D'ORANGE**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS  
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES  
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE D'ORANGE**

Chambre Régionale des Comptes  
Provence - Alpes - Côte d'Azur

du - 5 MAI 2025

N°

408

Courrier Arrivée



Orange, le 30 Avril 2025

## DIRECTION GENERALE DES SERVICES

Affaire suivie par M. C LAINE  
[christophe.laine@ville-orange.fr](mailto:christophe.laine@ville-orange.fr)

Madame la Présidente  
Chambre Régionale des Comptes  
Provence-Alpes-Côte-d'Azur  
17 rue de Pomègues  
13295 - MARSEILLE Cedex 08

**Objet : Réponses au rapport d'observations définitives Ville d'Orange  
Exercice 2018 et suivants**

RAR n° 20 174 885 0686 3

Madame la Présidente,

Je vous accuse bonne réception du rapport d'observations définitives de votre Chambre et, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 243-5 du Code des juridictions financières, vous trouverez ci-après mes réponses aux différentes remarques contenues dans ce rapport.

Je note en préambule que ce contrôle, présenté initialement comme « une enquête nationale sur l'enjeu du patrimoine monumental pour les collectivités territoriales », s'est finalement très peu intéressé à ce sujet. En effet, moins d'un tiers des questions posées dans le cadre de ce contrôle portait sur notre gestion de notre patrimoine monumental.

Le contrôle s'est ainsi transformé en examen habituel des comptes et de la gestion de la Commune d'Orange pour les exercices 2018 et suivants. Je reste donc dans l'attente des conclusions de la Cour des Comptes sur ce thème, afin de compléter utilement son précédent rapport, en date de 2022, relatif à la politique de l'Etat en faveur du patrimoine monumental.

Ceci étant rappelé, je tiens à remercier la Chambre pour ce contrôle qui me fournit de nombreux motifs de satisfaction.

Le premier concerne la gestion de la Commune. Je souligne en effet que la Chambre a relevé la qualité du processus d'achat de la collectivité et formule seulement quelques recommandations mineures que les services sont en train d'intégrer. La Chambre n'a donc relevé aucune irrégularité liée à la centaine de marchés publics que la Commune d'Orange passe chaque année, aucune atteinte aux principes de la commande publique et aucune atteinte à la probité. Cela me semble essentiel à souligner au regard des nombreuses remarques que les juridictions financières peuvent adresser à d'autres collectivités sur ce sujet.

Je remercie également la Chambre pour ce contrôle qui m'a apporté un certain nombre de ratios objectifs permettant de qualifier la politique budgétaire de ma Commune au regard des collectivités comparables.



Place Clemenceau - B.P. 187 - 84106 Orange Cedex - Vaucluse - 04 90 51 41 41 - [www.ville-orange.fr](http://www.ville-orange.fr)  
Toute correspondance doit être adressée impersonnellement à Monsieur le Maire d'Orange



Je note ainsi avec une grande satisfaction que la Commune d'Orange investit beaucoup plus que les communes de sa strate. 40 % de plus. La Chambre souligne ainsi que la Commune a investi 65,5 millions d'euros depuis 2018. Il convient de préciser que ce montant aurait été supérieur sans la baisse mécanique liée aux années de covid qui ont freiné notre dynamique d'investissement.

Je note également que la Commune d'Orange se singularise par la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement qui sont inférieures de 9 % aux communes de sa strate. En termes budgétaires, cela représente 3,9 millions d'euros par an de dépenses de fonctionnement de moins que la moyenne. Et il semble important d'indiquer que la Chambre n'a pas constaté que cette économie de moyens avait un impact sur la qualité des services rendus à la population.

Troisième et dernier ratio qui me paraît essentiel : celui qui concerne les recettes fiscales. Le produit des impôts locaux par habitant est plus faible à Orange que dans les autres communes comparables. A ce sujet, la Chambre rappelle fort opportunément que la Commune d'Orange a un taux de pauvreté monétaire plus important que sa strate. Dans ces conditions, la modération fiscale observée depuis des années par l'équipe municipale et qui induit une minoration de 166 euros par an et par habitant du montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, m'apparaît particulièrement appropriée. A l'inverse, la Chambre, en indiquant que « la Commune d'Orange dispose de marges de manœuvres importantes en matière fiscale » (p.30), semble ne pas prendre en compte la réalité de la pauvreté de la population orangeoise.

Pour conclure, ce que la Chambre estime être « une situation financière atypique » relève plutôt de l'orthodoxie budgétaire que les administrés attendent des pouvoirs publics et dont je me félicite.

Telles sont les remarques liminaires que je souhaitais porter à votre connaissance.

En comparant avec votre rapport d'observations provisoires, j'ai remarqué que la Chambre avait pris en compte certaines de mes remarques et d'autres non, sans pour autant le justifier. C'est particulièrement le cas au niveau du secteur culturel et événementiel où la Chambre n'a pas retenu les preuves qui ont été apportées quant à la régularité des montages contractuels.

Il me semble donc impératif, pour la bonne compréhension de chacun et au premier chef des Orangeois, de réitérer mes propos sur vos différentes observations. Pour faciliter la lecture, vous trouverez ci-après, reprenant le chapitrage de votre rapport, les réponses que je souhaite livrer au nom de la Commune d'Orange.

\*\*\*\*\*

#### Concernant le point 1.1.1 relatif au fonctionnement du Conseil municipal :

Au niveau de la régularité des séances du Conseil municipal, la Chambre aurait pu noter que le Conseil municipal d'Orange va bien au-delà de ses obligations légales puisqu'il se réunit 7 à 9 fois par an, alors que la loi n'impose qu'une seule séance par trimestre (soit quatre par an).

En ce qui concerne les décisions prises par délégation du Conseil municipal, je m'étonne que mes remarques précédentes n'aient entraîné qu'une note en bas de page 10 et pas une modification du rapport.

Je vous reconfirme donc que chaque conseiller municipal est bien informé des décisions prises sur le fondement de l'article L2122-22 du CGCT. La liste est en effet systématiquement jointe au dossier du Conseil municipal. Pour preuve, les élus de l'opposition n'hésitent pas à poser des questions à ce sujet.

Je note au passage que le règlement intérieur du Conseil permet à tous les élus de poser des questions écrites ou orales et que je leur laisse toujours la possibilité de reprendre la parole après que la réponse leur a été apportée, une opportunité que nombre de maires n'octroient pas à leur opposition.

En ce qui concerne les retranscriptions à intégrer au procès-verbal, nous n'avons pas trouvé dans d'autres rapports de la Chambre une telle recommandation ni une telle obligation dans les dispositions normatives.

Je rappelle que les Conseils municipaux sont filmés depuis 2011 à la demande de Jacques BOMPARD, ce que peu de communes effectuent et ce qui assure une totale transparence des échanges. En comparaison, au Conseil départemental de Vaucluse, la Commission permanente ne diffuse aucun compte-rendu des débats et la Chambre n'en a pas fait la remarque lors du dernier audit de cette collectivité.

Pour autant, nous avons noté les observations de la Chambre sur les procès-verbaux et tâcherons d'améliorer la présentation des débats.

#### **Concernant le point 1.1.3 relatif aux dépenses de formation des élus**

Comme le note la Chambre, les dépenses effectuées au titre de la formation des élus étaient bien inférieures aux sommes inscrites au budget. C'est la raison pour laquelle la Commune a réduit l'enveloppe au niveau du minimum légal.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les centres de formations des élus, fréquemment rattachés à des partis politiques, ont souvent défrayé la chronique judiciaire (encore récemment le CIDEFE). Pour se prémunir de tels abus, la Commune d'Orange a pris une délibération cadre, comme le relève la Chambre.

Je m'attriste que cette vigilance propre à la Ville d'Orange n'ait pas été mise en avant.

#### **Concernant le point 1.2.1.1 relatif au nombre de collaborateurs de cabinet :**

La Chambre met en exergue que les fonctions de l'agent dont le poste s'intitule « cheffe de cabinet » s'apparentent à un emploi de collaborateur de cabinet. Elle estime donc que la Commune dépasse le nombre de collaborateurs de cabinet autorisé par la loi.

En dépit des explications fournies, je constate que la Chambre maintient sa position sur le rôle de la « cheffe de cabinet ».

Néanmoins, contrairement à ce qu'écrit la Chambre, la dénomination de « cheffe de cabinet » n'emporte pas la qualification de collaborateur de cabinet. En effet, les missions d'un chef de cabinet consistent notamment à gérer l'agenda de la personne qu'il assiste ou à répondre aux courriers. Ce sont là des missions habituelles de secrétariat administratif.

Si, compte tenu de ses missions en lien avec les élus, il lui est demandé d'établir une relation de confiance avec eux, je tiens à préciser que son emploi ne nécessite aucun engagement personnel et déclaré au service de l'action politique de l'autorité territoriale ou une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique de l'agent à l'égard de son supérieur tel qu'il résulte de la définition de collaborateur de cabinet retenue par le Conseil d'Etat (voir en ce sens CE, 26 janv. 2011, n° 329237, Ass. de la Polynésie française).

Dès lors, la Commune d'Orange ne dépasse pas le nombre de collaborateurs de cabinet autorisé.

Toutefois, je vous informe que la fiche de poste de l'agent va être modifiée pour qu'elle corresponde à la réalité de ses fonctions et l'intitulé de son poste sera lui aussi modifié pour éviter toute confusion.

Je relève au passage que, à cause de cette imprécision, la Chambre inscrit comme première recommandation le fait de respecter le nombre des collaborateurs de cabinet. Elle n'a pourtant pas pris une telle recommandation pour la Commune d'Avignon dont le cabinet comptait une trentaine d'effectifs réels alors que la réglementation en limitait le nombre à quatre (**extrait rapport définitif CRC PACA 7 février 2017**).

**Concernant le point 1.2.1.2 relatif au rattachement du service communication :**

La Chambre indique que le service communication doit être rattaché à la direction générale des services et non pas au Maire ou à un collaborateur de cabinet.

Ce faisant, la Chambre va au-delà de la position du gouvernement dans sa réponse ministérielle du 4 janvier 2024 dans laquelle il est déclaré :

*« En l'état du droit, rien n'interdit néanmoins par principe la mise en place d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur les services de la collectivité qui concourent, malgré leur caractère de services administratifs, à l'exercice des missions de l'élu. Il en va ainsi des services de communication, en tant qu'ils peuvent concourir à la fois à la communication institutionnelle de la collectivité ainsi qu'à celle, de nature plus politique, propre à l'action de l'autorité territoriale, ou encore sur le secrétariat de l'autorité territoriale ou les services du protocole, en tant qu'ils concourent à satisfaire la double nature, administrative et politique, des missions d'une autorité territoriale »*  
(Question écrite n° 07918 de M. Jean-Pierre Corbisez du 20 juillet 2023, Réponse publiée dans le JO Sénat du 4 janvier 2024).

En l'espèce, comme dans la majorité des collectivités territoriales, le service communication de la Ville d'Orange assume la promotion de l'action politique et la communication institutionnelle. C'est pourquoi il est directement rattaché au Maire et fonctionnellement à un collaborateur de cabinet.

Toutefois, je vous informe que j'ai donné l'instruction du rattachement hiérarchique du service communication à la Direction générale des services.

**Concernant le point 1.2.1.3 relatif à la délégation de signature du directeur de cabinet :**

Je tiens à préciser que cette délégation de signature au directeur de cabinet reprenait les termes des arrêtés de délégation communs à l'ensemble des directeurs de la Commune. Aucune décision n'a été prise par le directeur de cabinet au titre de cette délégation.

Ceci étant précisé, je vous informe que j'ai d'ores et déjà mis fin à la délégation de signature du directeur de cabinet par arrêté n°1/2025 du 09 janvier 2025, publié le 13 janvier 2025 (**voir annexe 1**).

En ce qui concerne le lien hiérarchique entre le directeur de cabinet et les deux agents administratifs du cabinet, il convient de préciser qu'il se limitait à l'entretien d'évaluation annuelle, le directeur ne gérant ni leurs congés, ni leurs déroulements de carrière.

Je vous informe que le rattachement hiérarchique des deux agents auprès du directeur général a été mis en place.

**Concernant le point 1.2.1.4 relatif au contrat du directeur de cabinet :**

J'ai bien pris note des remarques que relève la Chambre et le contrat du directeur de cabinet a été modifié.

Je suis surpris en revanche que vous évoquiez le remboursement des sommes versées et que vous n'adoptiez pas la même démarche que pour la Commune d'Avignon. En effet, dans le rapport d'observations définitives pour la Ville d'Avignon réalisé par la même Chambre en 2017, cette dernière a constaté l'irrégularité manifeste du recrutement et de la rémunération du chef de cabinet du Maire qui était supérieure à un administrateur hors classe 7<sup>ème</sup> échelon. Pour autant, la Chambre n'a aucunement insinué le remboursement des sommes indues.

**Concernant le point 1.2.1.5 relatif au fonctionnement de la régie d'avances :**

La Chambre a porté son attention sur la régie d'avances « affaires protocolaires » et note que certaines factures et notes de restaurant ne précisent pas l'objet et l'identité des convives en 2022.

Si le régisseur de l'époque n'a pas mise en œuvre un suivi adéquat permettant de retrouver ces éléments, je vous informe avoir missionné officiellement le Directeur des Finances et la Directrice Adjointe des Finances afin de procéder au contrôle régulier des régies.

Néanmoins, comme vous l'indiquez dans votre rapport provisoire le montant de ces dépenses s'élèvent uniquement à la somme de 3855 euros entre 2018 et 2022.

D'autre part, vous constaterez qu'aucune autre facture de ce type ni aucune dépense n'a été identifiée depuis le 14 octobre 2022.

**Concernant le point 1.2.2 relatif au taux d'encadrement :**

La Chambre évoque un faible taux d'encadrement au sein des effectifs de la Commune. Cette observation est une appréciation prise *in abstracto* par la Chambre selon des ratios que la Cour des Comptes critique elle-même. On rappellera ainsi que dans son rapport d'octobre 2024, la Cour des Comptes estimait que les collectivités territoriales devaient se séparer de 100 000 agents pour constituer une économie pour les finances publiques estimée à 4,1 milliards d'euros. Rappelons également que les cadres forment la partie la plus importante de cette dépense.

Je note de surcroît qu'à aucun moment dans son rapport, la Chambre ne met en exergue ce que cette situation aurait de préjudiciable au bon fonctionnement des services municipaux pour les usagers. Que la Ville d'Orange n'ait pas le même taux d'encadrement que les autres collectivités de même strate devrait plutôt être mis en avant voire donné en exemple pour réduire le poids de la dépense publique.

Par ailleurs, il me semble important de rappeler que lors de son dernier contrôle, la Chambre avait déjà formulé cette remarque et mon prédécesseur, Jacques BOMPARD, avait suivi ces recommandations. Il y a donc eu un Directeur Général des Services et 3 Directeurs Généraux Adjoints. Un certain nombre de Directeurs et Directeurs adjoints ont également été désignés.

Malheureusement, l'expérience a démontré que cette inflation de cadres, au lieu d'améliorer la fluidité des échanges entre les services, a causé des tensions et des latences qui nuisaient au bon fonctionnement du service public.

Il faut donc en conclure que la Commune d'Orange a été en avance sur les préconisations de la Cour des Comptes tirées de son rapport d'octobre 2024.

Vous noterez donc que la Commune d'Orange est soucieuse de maîtriser ses dépenses de personnels en s'écartant du modèle mis en place par certaines de ses collectivités voisines. Je rappelle notamment que dans le cadre du

contrôle sur la Communauté de Communes Rhône Lez Provence (CCRLP) en 2021, la Chambre notait : « *Au final, le nombre d'agents est passé durant la période sous revue de 49 à 169 agents soit 120 personnes supplémentaires dont seulement 52 issus des transferts. In fine, après les transferts de 2017, la CCRLP a recruté un agent pour un agent transféré, doublant ainsi le coût des transferts en matière de charges de personnel.* » **(extrait rapport CRC PACA 2021)**

De la même manière, je vous assure que la Commune d'Orange veille à contrôler le temps de travail de ces agents à la différence de la Commune de Cavaillon qui, dans sa réponse apportée au rapport de votre Chambre en 2018, indiquait ouvertement : « *en ce qui concerne le contrôle automatisé du temps de travail que vous recommandez, je n'y donnerai pas suite. ... Qui plus est, je suis pour ma part hostile au principe de la « pointeuse ». J'aborde la gestion du personnel et de leurs heures avec un a priori de confiance et nullement de défiance, ce qui nous a toujours permis de maintenir un dialogue particulièrement constructif avec le personnel et ses représentants.* » **(extrait réponse du Maire de Cavaillon 2018)**

**Concernant le point relatif à la prime de fin d'année :**

Dans le cadre de son rapport provisoire, la Chambre invitait la Commune d'Orange à supprimer la prime de fin d'année versée aux agents en considérant qu'elle n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 111 alinéa 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Je ne peux que me féliciter que la Chambre ait bien pris en compte, dans son rapport définitif, l'ensemble des éléments fournis attestant de la légalité de la mesure et renoncé à sa recommandation consistant à supprimer la prime.

**Concernant le point 1.3 relatif aux dispositions de prévention des atteintes à la probité :**

Tout d'abord, je me félicite que la Chambre ait remarqué les différents dispositifs mis en place par la Commune d'Orange en matière de gestion vertueuse de la commande publique et de prévention des risques.

De plus, l'absence de remarque relative à la gestion des procédures de marchés publics me paraît importante à signaler dès lors qu'elle souligne l'intérêt que porte la Commune d'Orange aux respects des procédures.

**Pour rappel, la Commune d'Orange passe actuellement plus d'une centaine de marchés publics par an.** Or, la Chambre n'a relevé aucune irrégularité liée aux procédures de marchés publics, aucune atteinte aux principes de la commande publique et aucune atteinte à la probité.

En ce qui concerne la Charte de l'élu, elle n'a pas été relue après mon élection dans la mesure où les élus en place siégeaient déjà au Conseil lorsque la Charte leur a été présentée en juillet 2020.

Mais je prends note de la remarque sur la perfectibilité des dispositifs de prévention qui me semble néanmoins incohérente avec les résultats constatés par la Chambre dans son rapport définitif.

Toutefois, je constate que dans son rapport de 2020, la même Chambre n'a pas souhaité inviter la Ville de Sorgues à mettre en place des dispositifs similaires alors qu'elle relevait notamment une « *mise en œuvre des règles internes de la commande publique qui se révèle déficiente pour les achats de faibles montants* » **(extrait rapport définitif CRC PACA 23 juin 2020).**

**Concernant le point 1.3.1 relatif à l'absence de référent déontologue pour les élus :**

Je vous informe que par délibération n°834/2024 du 16 décembre 2024, la Commune d'Orange a désigné les élus du collège mis en place par le Centre de Gestion du Vaucluse comme référents déontologues.

**Concernant le point 1.3.2 relatif à la transmission des déclarations d'intérêts :**

Il convient de noter que si la HATVP envoie, après le renouvellement général des conseils municipaux, une note d'information aux élus pour leur rappeler leurs obligations de déclaration, il n'en est pas de même en cas d'élection en cours de mandat. C'est donc à la suite d'une sollicitation de la Haute Autorité que j'ai exécuté mes obligations.

Pour ce qui concerne les déclarations d'intérêts et de patrimoine des collaborateurs de cabinet, j'ai pris bonne note que la collectivité avait l'obligation de transmettre à la HATVP les arrêtés de nomination. Je précise toutefois que la HATVP a indiqué que ces déclarations étaient confidentielles et que les Chambres Régionales des Comptes n'y avaient pas accès.

**Concernant le point 2.1.1 relatif aux documents budgétaires :**

Dans son rapport la Chambre souligne les obligations des collectivités de plus de 20 000 habitants concernant l'établissement d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Elle indique que cette thématique est brièvement abordée dans nos rapports d'orientations budgétaires et préconise de faire une présentation de ce rapport à part.

Je rappelle que le rapport prévu par l'article 61 de la loi de 2014 doit permettre de sensibiliser les élus et agents de la collectivité à l'égalité femmes-hommes, de porter et rendre visible ce sujet aux yeux de tous.

Dans ce but, la Commune d'Orange a fait le choix d'insérer ce rapport dans son rapport d'orientations budgétaires, conformément aux recommandations du Ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes et du Centre Hubertine Auclert, centre francilien pour l'égalité femmes-hommes, dans leur guide de référence « **réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes - guide pratique pour accompagner les collectivités territoriales** » de novembre 2022.

Je constate que contrairement à ma demande de précision sur le sujet, la Chambre ne confirme pas que le rapport doit faire l'objet d'une présentation distincte faute de quoi, l'adoption du budget serait entachée d'irrégularité.

**Concernant le point 2.1.3 relatif aux prévisions budgétaires :**

La Chambre souligne dans son rapport un taux d'exécution de la section de fonctionnement de l'ordre de 92 % en moyenne et le qualifie de « perfectible ». Je tiens à rappeler que les crédits affectés au chapitre 023 (transfert de la section de fonctionnement à la section d'investissement) ne sont que budgétaires et sans réalisation possible. Ainsi, sans ce chapitre 023, le taux de réalisation serait proche de 100 %.

Par ailleurs la moyenne de 3,9 millions de restes à réaliser peut sembler importante, mais ramenée à la moyenne des inscriptions budgétaires sur la période (27,54 millions), elle ne représente que 14 % des montants budgétisés.

Des RAR élevés soulignent aussi un nombre important de travaux d'investissement en cours et traduisent une bonne dynamique de la Commune.

**Concernant le point 2.3 relatif à la situation financière :**

A la lecture du rapport de la Chambre, la Commune d'Orange relève avec satisfaction qu'elle est particulièrement économe en termes de fonctionnement (9 % de moins que les communes de même strate) et qu'elle a une pression fiscale plus faible.

En revanche, il faut déplorer le niveau plus faible des subventions reçues, notamment de la part de l'Etat comme nous l'avons vu récemment avec l'attribution des subventions au titre du fonds vert.

Ensuite, comme écrit en préambule, et dans notre réponse aux observations provisoires, je ne comprends pas ce que la Chambre entend par une « situation atypique ».

En finances publiques, il n'existe que deux options :

- soit la situation est déséquilibrée ou malsaine : la commune n'investit pas assez, ses dépenses de fonctionnement sont trop importantes, les services rendus au public sont de mauvaise qualité,
- soit la situation est saine et vertueuse : la commune maîtrise ses dépenses de fonctionnement et en particulier sa masse salariale, elle investit à bon escient, a recours avec modération à l'emprunt et maîtrise sa fiscalité.

Le qualificatif « atypique » utilisé par le rapport alors que les ratios relevés par la Chambre sont vertueux d'après des critères objectifs conduit à conclure à un timide satisfecit.

**Concernant le point 2.3.1 relatif à la section de fonctionnement :**

Je relève tout d'abord le haut niveau de l'excédent brut de fonctionnement permettant de dégager une capacité d'autofinancement significative au regard du volume important des investissements.

En ce qui concerne le niveau d'amortissements, je me permets de rappeler à la Chambre que la M57 impose une dotation *au prorata temporis*. Par conséquent, la Commune investissant massivement, elle obéit à la réglementation comptable qui l'oblige à des amortissements importants.

Le résultat de la section de fonctionnement dans la présentation du tableau n°7 page 27 est à mon sens tronqué. Si comptablement les dotations nettes aux amortissements sont à prendre en compte dans le résultat de la section de fonctionnement, je rappelle que ces dépenses de fonctionnement sont dans le même temps des recettes d'investissement.

Ces crédits sont donc automatiquement virés de la section de fonctionnement à la section d'investissement et participent donc à la capacité d'autofinancement.

Dès lors, d'un point de vue non pas comptable mais budgétaire, le résultat de la section de fonctionnement ne devrait pas faire apparaître les dotations nettes aux amortissements.

Ainsi, dans le cas présent, pour les années 2022 et 2023, la bonne gestion de la Commune a permis de dégager en section de fonctionnement un excédent budgétaire de plus de trois millions d'euros.

Concernant le **point 2.3.1.1 relatif à l'augmentation des dépenses** :

En réponse à vos observations sur les subventions versées aux personnes privées, je tiens à souligner que les subventions au fonctionnement des associations impliquent une contrepartie. Malgré les diverses crises (hausse du coût de l'énergie, inflation sur les produits d'équipement, baisse des dotations de l'Etat entre autres), la Commune d'Orange n'a pas baissé ses subventions aux associations et a même augmenté substantiellement celle destinée au Centre Communal d'Action Sociale du fait de la détérioration de la situation économique française qui paupérise le pays et les Français, et dont les Orangeois ne sont évidemment et malheureusement pas épargnés.

En outre, je rappelle que la Commune d'Orange investit massivement dans ses locaux pour assurer aux associations des équipements qu'elles apprécient particulièrement. La philosophie de la Commune d'Orange depuis 1995 est d'assurer un haut niveau d'investissement et de laisser aux associations le soin d'être dynamiques et autonomes dans leur fonctionnement, sans pour autant n'avoir jamais abandonné une association si nécessaire. En cela, la Commune d'Orange est conforme aux nombreux avis rendus par la Cour des Comptes ou la Chambre Régionale des Comptes sur le contrôle des subventions aux associations.

Je rappelle en effet que dans son rapport de 2014 sur les subventions allouées aux associations par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Cour des Comptes concluait :

*« Sollicitées par de très nombreuses associations, pour la plupart de petite taille, intervenant dans des secteurs variés, les collectivités doivent se donner les moyens de soutenir efficacement et sans risques excessifs les initiatives de ce secteur dynamique, dont la fonction sociale est importante.*

*Malgré un renforcement progressif de son encadrement juridique et comptable, le régime des subventions comporte encore de nombreuses fragilités. La loi du 12 avril 2000, en imposant la conclusion d'une convention entre la collectivité et l'association qui reçoit plus de 23 000 euros de subvention, incite à formaliser leurs engagements réciproques et à rendre compte de leur mise en œuvre.*

*Les collectivités peuvent donner à ce dispositif sa pleine mesure en s'assurant que leurs interventions sont régulières et conformes à l'intérêt public, sans pour autant enlever sa souplesse au soutien qu'elles apportent aux associations* ».

Concernant le **point 2.3.1.2 relatif aux marges de manœuvres fiscales** :

Je profite que la Chambre fasse état de l'évolution des attributions de compensation de l'EPCI à destination de la Commune pour rappeler que suite à l'intégration de force de la Commune d'Orange à la CCPRO (dénomination de 2014), la Commune d'Orange n'a récupéré que 2,8 millions d'euros en 2014, puis 4 millions d'euros suite à la CLECT de 2016 puis 6,45 millions d'euros en 2023.

Pourtant, selon le rapport de la CLECT de 2015, c'est environ 10 millions d'euros d'attributions de compensation qu'aurait dû percevoir chaque année et ce, depuis 2014, la Commune d'Orange.

Afin de ne pas déséquilibrer les comptes de l'EPCI, de continuer à assurer un fort niveau d'investissement sur le territoire et d'éviter une hausse de la fiscalité, la Commune d'Orange a renoncé à percevoir l'intégralité de ses attributions de compensation.

Autre signe de la bonne gestion financière de la Commune d'Orange que la Chambre qualifie d'atypique.

**Concernant le point 2.3.2 relatif au financement des investissements :**

A la lecture de l'analyse de la Chambre, nous pouvons voir la gestion vertueuse de la Commune d'Orange qui lui permet d'investir 40 % de plus que les Communes de même strate. En revanche, contrairement à ce qu'indique la Chambre, la hausse des investissements n'est pas due à un « rattrapage » mais à une volonté politique couplée à un dynamisme renouvelé des agents en charge des projets.

Par ailleurs, je me satisfais que la Chambre ait finalement reconnu que la capacité de désendettement de la Commune (2,5 années) était bonne dans la mesure où le premier ratio prudentiel est fixé à 8 années pour les communes.

En parallèle, la Chambre relève qu'entre 73 et 96 % des dépenses d'équipements de la Commune, sur les 65,5 millions d'euros dépensés entre 2018 et 2023, concernent le patrimoine immobilier et le patrimoine monumental. Il serait intéressant de savoir quel est le volume total d'investissement et le volume dédié à ce type de patrimoine dans les Communes de la même strate.

En effet, il est surprenant de lire sous la plume de la Chambre dans son point 3.2.1.1 que la Commune d'Orange est dépourvue de « stratégie spécifique » quant à la gestion de son patrimoine alors qu'elle mobilise énormément de moyens pour sa protection et sa conservation.

Concernant les bâtiments et les monuments historiques, chaque euro dépensé fait non seulement l'objet d'études aussi longues que sérieuses, mais est aussi encadré par les autorités compétentes (DRAC, DREAL...). On citera ainsi, à titre d'exemple, qu'il a fallu à la Commune d'Orange pas moins de douze années d'études pour entamer le suivi archéologique du château des princes Nassau le tout encadré par des schémas directeurs ad hoc.

**Concernant le point 3.2.2.2 relatif aux monuments historiques :**

La Chambre fait état de l'arrêt du 14 mars 1994 indiquant des vestiges d'habitations urbaines d'époque gallo-romaine et en regrette l'absence de mise en valeur.

En réponse, il me semble important de rappeler à la Chambre l'historique de ce dossier : malheureusement, cette maison a été « encapsulée » par la construction du bâtiment « Clodius » lancée par la précédente majorité socialiste. Cet immeuble d'inspiration contemporaine, dont l'esthétique est très peu appréciée par les Orangeois et touristes, a été validé par les autorités de tutelle de l'époque, alors même qu'il ne respectait pas le POS, notamment parce que sa hauteur dépassait celle du Théâtre Antique. Il est regrettable que la construction de cet édifice tout autour de cette maison romaine en empêche aujourd'hui tout accès et, par conséquent, toute médiation culturelle.

**Concernant le point 3.2.3.1 relatif à l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO :**

Dans son rapport la Chambre écrit que « la Commune a indiqué par ailleurs qu'elle n'était pas en mesure de quantifier ou de mesurer les conséquences de l'inscription sur l'évolution du tourisme sur le territoire et que ces données relevaient de l'office du tourisme ».

Ainsi, je note avec satisfaction qu'elle a bien précisé mes propos.

En effet, à la question de savoir si la Commune pouvait quantifier les retombées économiques dudit classement, j'ai répondu que je n'avais que des éléments subjectifs liés à la satisfaction des professionnels du tourisme (hôteliers,

restaurateurs, commerces du centre-ville), que cette quantification relevait davantage de la compétence de l'Office de tourisme intercommunal et que je n'appréhendais pas l'héritage patrimonial et culturel sous un aspect mercantile.

En ce qui concerne le tableau 21, la Chambre considère que l'orientation « assurer la mise en valeur de l'arc, de la colline et du patrimoine » est seulement « réalisée en partie ». Si tout est toujours perfectible par définition, les raisons invoquées (« pas de service valorisation dans les services municipaux, pas beaucoup d'activités pour les journées du patrimoine ») sont inexactes.

En effet, tant le service du Musée que le service des Archives et le service du Patrimoine organisent de nombreux événements tout au long de l'année, pour les Journées européennes du patrimoine. D'ailleurs, ces activités, aussi nombreuses que variées, sont particulièrement appréciées du public. La communication institutionnelle de la Ville met également très souvent en valeur son patrimoine dans lequel, comme l'a relevé la Chambre, la Commune investit massivement.

Au demeurant, les pages Facebook ou Instagram de la Ville d'Orange le démontrent de manière évidente.

Dans ce même tableau, pour l'orientation « programmer la création d'un musée archéologique », la Chambre indique que la Commune a reporté son projet de rénovation du dépôt archéologique. En effet, le dépôt archéologique d'Orange est, bien logiquement, l'un des plus fournis du Vaucluse. Par conséquent, la Ville a acheté un ancien dépôt industriel pour y construire un nouveau dépôt archéologique.

Toutefois, et pour reprendre les propos de la Chambre, la Commune investit de manière conséquente et ne peut donc pas financièrement et techniquement tout mener de front.

#### Concernant le point 3.2.3.2 relatif au Site Patrimonial Remarquable :

Dans ce point, je rappelle que lors de la réunion de la commission au Ministère de la Culture, l'une des membres m'avait suggéré d'avancer de manière concertée sur la constitution du SPR car, en citant l'exemple de la Commune de Viviers, elle m'expliquait que les contraintes liées au PSMV avaient bloqué les mises en valeur du patrimoine car nombre de propriétaires n'avaient pas les moyens financiers de répondre aux contraintes techniques liées à la rénovation intérieure de leurs propriétés. C'est ce qui explique le choix de la Commune d'Orange de commencer par un PVAP.

Par ailleurs, j'avais indiqué à la Chambre qu'Orange était un musée à ciel ouvert et que nous souhaitons le mettre le plus possible en valeur. Ecrire, dans le point 252, que je ne souhaitais pas faire du centre-ville un musée doit sans doute être une mauvaise expression de ma part ou une mauvaise interprétation de la Chambre.

#### Concernant le point 3.2.4.2 relatif aux dépenses destinées à la conservation du patrimoine monumental :

Dans le tableau n°23, la Chambre expose que la Commune a perçu sur la période 2018 – 2023 4,5 millions d'euros de subventions, ce qui démontre que les partenaires publics suivent notre haut niveau d'investissement et par voie de conséquence le sérieux et la vision sur le long terme de l'actuelle équipe municipale.

#### Concernant le point 3.2.4.3 relatif aux opérations de fouilles :

Dans ce point, la formulation de la Chambre laisse à penser que la Commune aurait été réticente à lancer des travaux de rénovation du Théâtre Antique. En réalité, l'actuelle majorité a toujours été présente et s'est toujours conformée aux demandes des Monuments Historiques.

Je rappelle au passage qu'en 1995, avant la mise en place de l'actuelle majorité, un bloc de 80 kg s'était détaché et était tombé sur le plancher de la scène du Théâtre Antique<sup>1</sup>. Nous avons donc travaillé en étroite collaboration avec les Monuments Historiques pour rebâtir le toit de scène qui a été installé en 2006.

Lorsqu'en 2013, une pierre de 4 kg, dont fait état la Chambre, chute, la Commune d'Orange a pris à sa charge, à la demande des Monuments Historiques, une étude de 700 000 € pour la rénovation intégrale du Théâtre Antique pour des travaux qui ont commencé en 2016 (délais d'études et de passation des marchés publics obligent) et se sont terminés en 2024.

Tout cela démontre, chiffres à l'appui, que l'actuelle majorité a toujours été particulièrement soucieuse du bon état de son patrimoine privé ou historique.

#### Concernant le point 3.2.5.1 relatif au plan stratégique de valorisation de son patrimoine :

Je tiens à vous rappeler qu'au titre de l'article L 211-3 du Code de juridictions financières, il ne revient pas à la Chambre d'émettre de telles observations :

*« L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. »*

Malgré notre remarque, la Chambre maintient sa position et estime que la Commune d'Orange n'a pas fait du développement touristique et culturel une stratégie primordiale de son action et qu'elle « gagnerait à élaborer une stratégie de valorisation en faveur du rayonnement de la commune ».

Je conteste cette position qui ne reflète pas la réalité de l'action de la municipalité au regard notamment des investissements réalisés par la commune.

Par ailleurs, la Chambre expose que les réseaux sociaux de la Commune ont moins d'abonnés que les Communes de taille comparable qui ne bénéficient pourtant pas d'un site inscrit sur l'Unesco.

Pour ce faire, elle se réfère au nombre d'abonnés des pages Facebook des offices de tourisme. Un rapide tour sur les pages Facebook des communes de la même strate qu'Orange ou plus grandes qu'elle révèlent des données tout à fait différentes :

Orange : 26 000 abonnés pour 30 000 habitants  
Avignon : 37 000 abonnés pour 90 000 habitants  
Carpentras : 24 000 abonnés pour 30 000 habitants  
Cavaillon : 5 600 abonnés pour 25 000 habitants

Les remarques du rapport sont donc quelque peu surprenantes car, en Vaucluse, la Commune d'Orange a 11 000 abonnés de moins que la Commune d'Avignon qui a trois fois plus d'habitants et compte 5 monuments inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO quand la Ville d'Orange n'en compte que deux.

Dans des proportions moins importantes pour chaque commune citée ci-dessus, le classement est similaire pour le réseau social Instagram.

<sup>1</sup> <https://www.lefigaro.fr/2006/06/03/03004-20060603ARTFIG90645-a-orange-un-toit-moderne-pour-le-theatre-antique.php>

**Concernant le point 3.2.6 sur le contrat de délégation de service public du Théâtre Antique :**

La Chambre s'inquiète, à juste titre, du modèle économique de la délégation de service public du Théâtre Antique. Le délégataire a de très grandes ambitions pour mettre en avant le Théâtre Antique, tant par la médiation culturelle qu'évènementielle.

Cependant, la saturation de l'occupation du Théâtre Antique par les Chorégies, de mi-juin à début août, soit la plus grande partie de la période estivale, amoindrit les possibilités d'actions du délégataire.

La Commune est donc actuellement en échanges constructifs avec la SPL des Chorégies afin de sanctuariser une période d'occupation d'un mois, pour être en conformité avec les propositions du rapport « Kanju », mandaté par le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui concluait que pour « faire festival », les Chorégies devaient durer un mois et densifier leur programmation.

Par ailleurs, si la Chambre relève un défaut de suivi de la DSP précédente, elle n'a pas jugé utile de préciser que l'exécution de l'actuelle convention fait l'objet d'échanges et de contrôles réguliers de la part de la Commune avec le délégataire EDEIS.

Ainsi, des comités stratégiques et de suivi sont notamment mis en œuvre plusieurs fois par an comprenant des élus et des techniciens afin d'échanger sur les projets et les problématiques.

**Concernant le point 3.2.7.3 sur les montages contractuels pour l'organisation des spectacles :**

Dans son rapport définitif, la Chambre considère que la Commune d'Orange utilise des montages contractuels irréguliers pour l'organisation des spectacles dans le Théâtre Antique.

Je regrette qu'elle n'ait pas compris la justification pourtant claire de la Commune.

Elle estime ainsi que l'organisation de ces spectacles aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence par le pouvoir adjudicateur faute pour les partenaires de la Ville de démontrer un lien d'exclusivité suffisant entre les prestataires et les artistes.

Tout d'abord, il est impératif de remarquer qu'au cours des dernières années, la commune d'Orange a volontairement contractualisé avec différents organisateurs de spectacles pour proposer un divertissement varié aux Orangeois et pour justement ne pas restreindre la concurrence du marché.

Ainsi, depuis 2022, pas moins de 6 opérateurs économiques ont organisé des spectacles au Théâtre Antique.

Si dans le cadre de son examen la Chambre a préconisé à la commune de confier l'ensemble des activités se déroulant dans le Théâtre Antique au délégataire EDEIS, la volonté de la Ville d'Orange reste de favoriser l'intervention d'un grand nombre d'acteurs économiques dans l'organisation d'événements sur son territoire.

Néanmoins, en imposant à la Ville de mettre systématiquement en concurrence l'organisation des manifestations culturelles au Théâtre Antique, la Chambre interdit in fine à la commune de pouvoir proposer un spectacle précis à ses usagers dès lors que, par principe, la mise en concurrence implique de ne pas avoir de garantie sur le choix final.

1°) En premier lieu, la Chambre limite volontairement le champ de l'article R 2122-3 du Code de la commande publique aux seules prestations présentant des droits d'exclusivités au titre de la propriété intellectuelle.

Autrement dit, elle considère qu'il n'y a que dans le cas où la Commune conclut un contrat directement avec l'artiste ou son producteur qu'elle n'a pas besoin de passer par une procédure de consultation.

**Pour illustrer ce raisonnement, cela veut dire que selon la Chambre :**

Si la Commune décide au mois de février, de faire venir l'artiste X au mois de septembre au Théâtre Antique, alors un distributeur qui disposerait seul des droits de représentation de l'artiste pour le mois de septembre, ne présenterait pas les conditions d'exclusivité suffisantes au titre de l'article R2122-3 du CCP et devrait être mis en concurrence.

Toutefois, étant le seul à pouvoir proposer l'artiste X en septembre, la consultation ne déboucherait donc logiquement que sur une seule offre.

Il nous semble, par conséquent, que ce n'est pas la différence entre la qualité du producteur et du distributeur mais bien l'étendue des droits dont ils disposent au moment de la conclusion du contrat qui doit être prise en compte.

C'est par ailleurs ce que confirme la CAA de Bordeaux dans son arrêt récent :

*« Il résulte de l'instruction que le 7 février 2022, soit antérieurement à la signature du contrat litigieux, la société Victoria – Faure Evènement a conclu avec la société Allo Floride Production un contrat par lequel cette dernière lui cédait les droits d'exploitation d'un concert d'Ofenbach pour l'évènement du 2 septembre 2022. La commune d'Anglet ne conteste pas que la société de production Allo Floride détenait à titre habituel l'exclusivité des droits de représentation du groupe Ofenbach, et rien ne faisait obstacle à ce que celle-ci les cédât pour une durée, voire une date, spécifique. Ainsi, à la date de conclusion du contrat du 9 février 2022, la société Victoria – Faure Evènement était seule détentrice des droits de production du concert prévu le 2 septembre 2022 à Anglet, lequel caractérisait une performance artistique unique au sens des dispositions précitées, sans qu'y fasse obstacle, contrairement à ce que soutient la commune, la brièveté du délai séparant la conclusion des deux contrats successifs. » CAA Bordeaux, 11 janv. 2024, n° 23BX02469*

Par conséquent, l'argumentaire de la Chambre qui se borne à retenir qu'il est nécessaire, pour déroger à la mise en concurrence, que les contrats mentionnent un droit d'exclusivité sur l'œuvre et pas un droit de représentation est contestable en fonction de l'étendue de ce dernier.

2°) En second lieu, la Chambre estime que « le dépôt d'une marque tel que le nom d'un festival » n'est pas un justificatif d'exclusivité suffisant pour déroger à la mise en concurrence lorsque la Commune confie l'organisation d'un festival et se décharge de la programmation.

En d'autres termes, suivant ce raisonnement, une collectivité territoriale doit lancer une procédure de consultation lorsqu'elle veut acheter un évènement sportif ou culturel précis, du moment qu'il existe d'autres opérateurs susceptible d'être sur le même marché concurrentiel.

Cette position et cette interprétation de l'article R2122-3 du Code de la commande publique entraînent donc les situations suivantes :

- La Ville ne pourrait pas organiser un gala de MMA directement avec l'UFC, qui est une marque déposée, compte tenu que d'autres organisateurs sont en mesure de proposer un gala de MMA.

- La Ville ne pourrait pas non plus organiser directement le festival de musique GAROROCK sur son territoire, dès lors qu'il existe d'autres organisateurs de festivals de musique.

- La question se pose donc pour l'organisation d'une étape du Tour de France comme l'a fait la Ville de Bollène. D'autres opérateurs que la société ASO semblent en capacité d'organiser une course de vélo dans une ville sachant que les communes payent pour l'organisation de l'évènement par la société.

**Pour conclure, je ne peux m'empêcher de constater qu'une interprétation aussi radicale des dispositions du Code de la commande publique porte atteinte à la liberté d'une commune de définir son besoin au regard du principe de libre administration.**

**Concernant le point 3.2.7.3.1 relatif à la convention avec World Fight Academy :**

Comme évoqué précédemment, il est important de rappeler que l'association World Fight Academy organise des galas de kickboxing et de K-1. Pour ce faire, elle dispose d'un vivier de combattants spécialistes de ces disciplines, qui sont reconnus aux niveaux national et international. Elle est ainsi renommée au niveau national et attire des spectateurs venus non pas juste pour voir un gala de K-1 mais pour voir les combattants alignés par l'association World Fight Academy.

Comme dans chaque organisation d'arts martiaux, les combattants disposent d'un contrat les liant exclusivement à l'organisation pour un ou plusieurs combats.

La Commune d'Orange a donc spécifiquement choisi le gala de kickboxing et de K-1 de la World Fight Academy pour les combattants que cette association était en mesure de présenter au public. Le combattant Yohan Lidon, trois fois champion du monde de muay-thai, K-1 et kickboxing s'était ainsi engagé avec l'association pour faire son dernier combat de K-1 à l'Imperial Fight à Orange.

Contrairement à l'affirmation de la Chambre, ce combattant n'a pas fait d'autre combat après le 27 juillet 2024 en K1.

**A la date de conclusion du contrat** entre la Ville et l'association, cette dernière était bien la seule à pouvoir présenter un plateau de combattants comprenant notamment Yohan Lidon.

Par conséquent, il était inutile de mettre en concurrence l'organisation du gala de K-1 dès lors que la prestation proposée par l'association était unique, créée par ses soins, et comprenait bien un droit d'exclusivité entre cette dernière et les combattants pour la date sélectionnée.

**Concernant le point 3.2.7.3.2 relatif aux contrats de cession de 2018 à 2020 :**

Avant le rapport de la CRC, la Commune d'Orange avait déjà pris en compte les remarques de la Chambre sur ces contrats puisqu'elle veille notamment depuis l'année 2023 à ne conclure des contrats avec des diffuseurs, sans mise en concurrence, que lorsque ces derniers justifient d'un contrat exclusif de diffusion pour les dates souhaitées avant la conclusion du contrat avec la Ville.

**Concernant le point 3.2.7.3.3 relatif aux conventions de partenariats avec Adam Concert et SAS Positiv :**

**- pour la convention avec Adam Concert :**

Par convention, la Commune d'Orange a confié à la société Adam Concert le soin d'organiser des spectacles dans le Théâtre Antique pour les années 2020 à 2022 ; 2023 et 2024 en collaboration avec elle.

Ces conventions relèvent bien des dispositions de l'article R2122-3 du CCP.

Tout d'abord, dans son rapport définitif, la Chambre ne prend pas en compte que la convention initiale n'a pas fait l'objet de commencement d'exécution pour les années 2020 et 2021 en raison du contexte sanitaire.

Contrairement à ce qu'affirme la Chambre, la lecture des conventions avec Adam Concert fait bien apparaître :  
« La Ville d'Orange et SAS Adam Concerts collaborent à la mise en place d'une programmation destinée à se stabiliser et se pérenniser.

*Dans tous les cas prévus ci-dessus, la SAS Adam Concerts s'engage, en collaboration avec la Ville d'Orange, à programmer une à plusieurs soirées événementielles et/ou festivals. »*

La Ville d'Orange a donc bien choisi les artistes et les dates des concerts programmés au Théâtre Antique.

Pour l'année 2022, la Commune d'Orange a conservé la convention conclue en 2020 au regard de la programmation unique et exclusive de deux spectacles qu'avait proposée la société Adam Concert et qu'elle était manifestement la seule à pouvoir organiser.

En effet, sur l'été 2022, la société Adam Concert a organisé un programme de spectacles composé de :

- l'Orange Metallic Festival
- Calogero

Or, il convient de rappeler que l'Orange Metallic Festival est un spectacle créé et déposé par la société Adam Concert (voir en annexe 4). Elle était donc la seule à pouvoir délivrer un programme de spectacles comprenant à la fois l'Orange Metallic Festival et un autre artiste.

Par conséquent, sur l'année 2022, la mise en concurrence de la société Adam Concert n'était pas nécessaire.

Pour l'année 2023, la Commune d'Orange a passé une nouvelle convention avec la société Adam Concert pour la mise en place d'une programmation de plusieurs spectacles comprenant nécessairement l'artiste Jamiroquai.

Comme l'indique la décision du Maire n°101/2023 du 24 février 2023, à la date de signature du contrat avec la société Adam Concert, cette dernière avait déjà signé le contrat de diffusion avec le producteur de l'artiste Jamiroquai.

Compte tenu que ce dernier, qui n'a fait qu'une seule date en France, a concédé l'exclusivité de l'organisation de son concert à la société Adam Concert, la mise en œuvre d'une programmation de spectacles de plusieurs artistes comprenant nécessairement Jamiroquai ne pouvait être proposée que par la société Adam Concert.

Il n'y avait donc aucune utilité de mettre en concurrence cette programmation.

Pour l'année 2024, la société Adam Concert a organisé pour le compte de la Commune les spectacles suivants :

- Francis Cabrel
- Stars 80
- Ludovic Einaudi

La Chambre considère que la société Adam Concert n'agissait pas en tant que producteur exclusif des artistes et que la Commune ne pouvait pas se prévaloir des dispositions de l'article R 2122-3 du CCP. Pourtant, vous noterez qu'au moment de la conclusion du contrat avec la société Adam Concert, cette dernière s'était engagée à distribuer les artistes et à organiser son concert au Théâtre Antique pour des dates précises.

Par conséquent, elle disposait forcément à ce moment-là de l'exclusivité de la distribution sur les dates souhaitées par la Commune. Autrement dit, lors de la signature du contrat, il n'y avait que la société Adam Concert qui pouvait

organiser un concert des artistes demandés aux dates voulues. La mise en concurrence n'était donc pas requise comme rappelé précédemment par la CAA Bordeaux, 11 janv. 2024, n° 23BX02469.

**- Pour la convention avec la SAS Positiv :**

Il convient là aussi d'indiquer à la Chambre que cette société dispose de l'exclusivité pour l'organisation du Positiv Festival puisqu'il s'agit d'une marque déposée (voir en annexe 5). Ce festival de musiques électroniques de renom, avec de nombreuses têtes d'affiche et des spectacles visuels exceptionnels grâce au vidéo-mapping du Théâtre Antique, est reconnu au niveau international.

Or, dans la convention, il est bien indiqué que la programmation souhaitée par la Commune devait comprendre le Positiv Festival. Par conséquent, compte tenu de l'exclusivité dont dispose la SAS Positiv sur cet événement, la programmation qu'elle a proposée relevait bien des dispositions de l'article R 2122-3 du CCP.

**En conclusion, la commune d'Orange a donc bien choisi et participé à la programmation artistique dans les deux conventions. Elle a ainsi sélectionné ses partenaires au regard de l'exclusivité dont ils disposaient et les contrats en découlant ne devaient pas être mis en concurrence.**

Je vous vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'expression de ma sincère et respectueuse considération.

*Ben à vous,*

LE MAIRE,  
Yann BOMPARD



**RÉPONSE DE MONSIEUR JACQUES BOMPARD,  
ANCIEN MAIRE DE LA COMMUNE D'ORANGE**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS  
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES  
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE D'ORANGE**

ARRIVEE LE 05/05/2025  
N° 2025-0416

Jacques BOMPARD  
574 traverse du Clos Cavalier  
84100 ORANGE

Chambre Régionale des Comptes Provence-Alpes-  
Côte-d'Azur  
A l'attention de Madame la Présidente  
17 rue de Pomègues  
13295 MARSEILLE Cedex 08

Orange, le 24 avril 2025

Madame la Présidente,

Je fais suite à la réception du rapport d'observations définitives produit par votre Chambre à propos des comptes et de la gestion de la Commune d'Orange depuis 2018.

Je note que vous n'apportez aucune réponse aux différentes questions que je vous ai adressées en janvier 2025 suite à la lecture de vos observations provisoires. Je suis donc contraint de les réitérer aujourd'hui.

En tout premier lieu, je pense indispensable de rappeler que le rôle des communes, et donc des élus qui les dirigent, est d'apporter un certain nombre de services à leurs concitoyens en ayant le souci du meilleur rapport qualité-prix possible. Cela devrait être la base du contrôle d'une institution comme la vôtre. Je regrette que cela n'ait pas été le cas.

Deuxièmement, il est communément admis qu'une des tares de la société française réside dans l'empilement des compétences au sein d'un millefeuille administratif qui multiplie les coûts de fonctionnement et fait de la France la championne du monde de la pression fiscale. Sur ce point, l'articulation entre la Ville d'Orange et la Communauté de Communes du Pays d'Orange en Provence fonctionne plutôt mieux qu'ailleurs et je regrette que votre rapport se limite à un bilan chiffré de la mutualisation sans en tirer les conséquences positives pour les administrés.

En ce qui concerne la lutte contre les atteintes à la probité, vous notez qu'elle est particulièrement efficace à Orange. Sans doute parce qu'elle est sous la responsabilité du Maire et des élus qui assument de leur mieux le rôle qui leur est dévolu par la loi avec des résultats remarquables que la Chambre note... mais, à nouveau, sans les exploiter. Dommage.

Quand votre rapport écrit que « *les dépenses et les recettes de fonctionnement [de la Commune] sont sensiblement inférieures à celles de ses homologues* », je note que vous n'avez pas répondu à ma demande de citer les collectivités de notre strate qui faisaient mieux que nous. Je déduis de votre silence que la formulation de votre rapport est euphémistique et qu'en réalité la Ville d'Orange fait mieux que les autres communes de sa strate démographique.

Quand vous relevez que la Commune d'Orange, comparée à la moyenne des communes de même strate, a des dépenses d'équipement supérieures, des dépenses de fonctionnement inférieures et un niveau de fiscalité inférieur, vous considérez cette situation comme « *atypique* ».

Je reconnais en effet qu'elle tranche singulièrement avec nombre de collectivités mal gérées, surendettées, surfiscalisées, sous-équipées et croulant sous une administration pléthorique. Plus qu'*atypique*, la situation financière de la Commune d'Orange est donc, à mon sens, remarquable et devrait même être citée en exemple d'orthodoxie budgétaire.

J'ajoute que nous avons été élus sur un programme de gestion financière rigoureuse. Sans doute avons-nous eu le tort de le respecter. Mais notre conception de la démocratie nous impose de respecter nos engagements. C'est une chose effectivement rarissime dans notre pays. C'est sans doute pourquoi cela vous semble « *atypique* »...

Autres questions auxquelles vous n'avez pas répondu : vous notez que la Commune d'Orange reçoit moins de subventions que la moyenne des communes de même strate. Ce n'est pourtant pas faute de les solliciter. Mais nos partenaires, et en particulier l'Etat, ne nous les accordent pas. Le « fonds vert », nouvellement créé par l'Etat, est sur ce point particulièrement éclairant. La dotation de ce fonds pour l'ensemble du département de Vaucluse était de 16 millions d'euros. La Commune d'Orange a déposé plusieurs demandes de subventions pour un montant total subventionnable de 540.000 euros. Elle n'a reçu que 112.000 euros.

Pourquoi un tel traitement de défaveur ? Est-ce parce que nos finances sont moins mauvaises que celles des autres communes ? Les subventions servent-elle à (ré)compenser la mauvaise gestion ?

Je m'interroge sur la légalité de cette spoliation du contribuable orangeois qui, par ses impôts et au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques (issu des articles 6 et 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen), a éthiquement droit à ces subventions, au même titre que les contribuables des autres communes. Avons-nous des recours possibles contre cette injustice ? Ce traitement déloyal de la Commune d'Orange par l'Etat n'est-il pas susceptible d'inciter à la sécession, à l'image de ce que produit la politique de la ville dans certains quartiers de France par un phénomène exactement inverse ?

Sur un tout autre sujet, vous recommandez d'accroître les contrôles administratifs. Bien sûr, on peut toujours concevoir des contrôles supplémentaires. Mais force est de constater que, bien souvent, dans les collectivités où ils existent, ils s'avèrent peu efficaces et budgétivores. De ce fait, ils vont à l'encontre du but recherché. A l'inverse, la situation financière de la Ville d'Orange semble indiquer que les contrôles actuels apparaissent efficaces et donc probablement suffisants.

Dans le même esprit, votre remarque sur le taux d'encadrement s'appuie sur une moyenne mais vous ne m'avez pas apporté la preuve d'un quelconque lien entre l'efficacité d'une organisation et son taux d'encadrement. Je ne vois donc pas pourquoi la Ville d'Orange devrait modifier son mode de fonctionnement.

Il serait, à mon sens, plus pertinent que la gestion d'une administration soit évaluée sur d'autres critères comme par exemple le nombre d'arrêts maladie, le taux d'absentéisme ou le niveau de satisfaction et de reconnaissance des citoyens à l'égard du service rendu. Sur ces trois critères, les deux premiers sont d'ores et déjà quantifiés et ils sont excellents pour la Commune d'Orange. Pour le troisième, la confiance renouvelée de la population depuis trente ans semble, là aussi, indiquer que nous sommes plutôt bien positionnés.

En ce qui concerne le patrimoine monumental exceptionnel d'Orange, notre stratégie et notre planification doivent s'appréhender à l'aune des limites fixées par l'autorité compétente en la matière, à savoir les Bâtiments de France.

Prenons l'exemple de l'îlot Pontillac qui traîne depuis la fin des années 1980. Ce dossier privé est bloqué à cause de certaines exigences posées par les ABF. De ce fait, la Commune va devoir démolir l'immeuble, pour cause de danger. C'est bien regrettable pour la conservation du patrimoine.

Je citerai également le bâtiment de la place Laroyenne que la Commune a étayé il y a dix ans et dont la restructuration est également bloquée à cause des exigences des mêmes services de l'Etat, avec le risque d'aboutir au même résultat... Cette situation s'applique aussi à la Maison romaine et aux anciens Thermes.

Pour l'avenir, je gage que le conseil municipal sera attentif aux cofinancements et sollicitera peut-être le mécénat privé car le contribuable orangeois a déjà beaucoup payé pour son patrimoine mondial (24 millions d'euros en 30 ans).

En ce qui concerne l'ancien Hôtel-Dieu, il me semble intéressant d'en rappeler la genèse. C'était un élément du programme global de création du Palais des Princes dont le permis de construire a été obtenu par la municipalité socialiste qui m'a précédé alors même qu'il était incompatible avec le POS car la hauteur du bâtiment dépassait celle du Théâtre antique... Une paille ! Mais ce permis de construire a quand même été délivré...

L'ancien Hôtel-Dieu a été vendu à un organisme financier italien, réputé mafieux, qui a obtenu, à son tour, un permis de construire pour construire un immeuble de rapport sur le parc, à l'ouest de l'Hôtel-Dieu. Le contrôle de légalité n'a pas bougé sur ce dossier... Il a donc fallu, après récupération, réaliser le bâtiment et refaire le parc. C'est dire que pendant 30 ans, nous n'avons pas chômé sur ce dossier !

En conclusion, je retiens de vos différentes observations les quatre points suivants :

- 1 - la Commune d'Orange mène depuis longtemps une politique budgétaire rigoureuse qui se traduit par un niveau de dépenses de fonctionnement inférieur de 9 % à celui des autres communes de même taille, notamment au niveau des dépenses de personnel, malgré les hausses de salaires imposées par l'Etat
- 2 - la Commune d'Orange a investi massivement à hauteur de 65,5 millions d'euros depuis 2018, soit un niveau supérieur de 40 % aux communes comparables, malgré le volume très faible de subventions accordées par l'Etat
- 3 - grâce à notre gestion remarquable des deniers publics, nous sommes parvenus à limiter la fiscalité locale qui est 23 % inférieure aux communes similaires
- 4 - enfin, pour ce qui concerne notre politique patrimoniale, la Chambre souligne que les campagnes de travaux et de fouilles sont « *ambitieuses et bien menées* »

Bien sûr, l'exigence de retenue des magistrats vous empêche de souligner trop clairement tous ces points positifs. Mais les connaisseurs auront su lire, entre les lignes, le satisfecit que vous nous dressez et je vous en remercie.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes respectueux hommages.

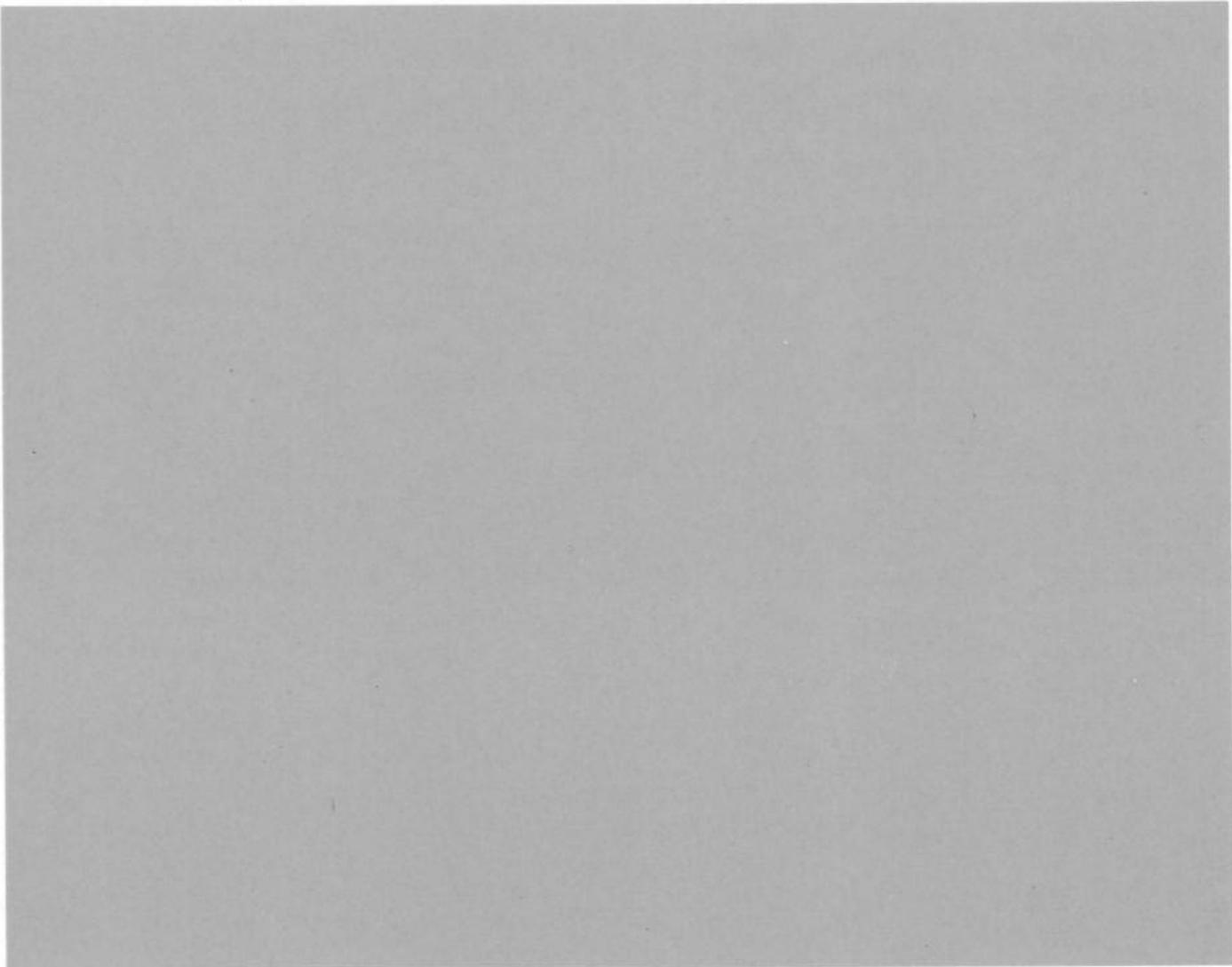
Jacques BOMPARD





Chambre régionale  
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



**Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur**

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

[paca-courrier@crtc.ccomptes.fr](mailto:paca-courrier@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES**

## **COMMUNE D'ORANGE**

**(Département de Vaucluse)**

**Exercices 2018 et suivants**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES SERVICES.....</b>	<b>8</b>
1.1 Une gouvernance à améliorer.....	9
1.1.1 Un fonctionnement satisfaisant du conseil municipal, mais une publicité des débats insuffisante.....	9
1.1.2 Une présentation conforme, mais tardive, des indemnités de fonction des élus.....	9
1.1.3 Des dépenses de formation des élus de faible montant.....	10
1.2 Une organisation administrative à renforcer.....	11
1.2.1 Le fonctionnement du cabinet du maire doit être revu.....	11
1.2.1.1 Un nombre de collaborateurs de cabinet irrégulier.....	11
1.2.1.2 Un service communication à rattacher à la direction générale des services.....	12
1.2.1.3 Une confusion des fonctions du cabinet avec l'administration de la commune.....	12
1.2.1.4 Le recrutement et la fin de contrat des collaborateurs de cabinet.....	12
1.2.1.5 Le fonctionnement de la régie d'avances doit être amélioré.....	13
1.2.2 Un faible taux d'encadrement et l'absence de directeur général des services.....	14
1.2.2.1 Des effectifs en progression apparente mais une forte mutualisation.....	14
1.2.2.2 Un faible niveau d'encadrement et un poste de directeur général des services vacant depuis deux ans.....	16
1.2.2.3 La convention de collaborateur occasionnel avec l'ancien maire.....	17
1.2.3 Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes.....	18
1.3 Des dispositifs de prévention des atteintes à la probité à parfaire.....	18
1.3.1 La nomination tardive d'un référent déontologue pour les élus.....	19
1.3.2 Un envoi différé de certaines déclarations d'intérêts et de patrimoine.....	19
<b>2 LA SITUATION FINANCIERE.....</b>	<b>20</b>
2.1 La qualité de l'information budgétaire doit être améliorée.....	21
2.1.1 Les documents budgétaires.....	21
2.1.2 Une publication des documents budgétaires à compléter.....	22
2.1.3 Les prévisions budgétaires doivent être améliorées.....	22
2.2 Une fiabilité des comptes encore perfectible.....	23
2.2.1 Un état de l'actif et un inventaire à mettre à jour.....	23
2.2.2 Des régies qui n'ont fait l'objet d'aucun contrôle par l'ordonnateur.....	24
2.3 Une situation financière qui reste atypique.....	25
2.3.1 La section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement.....	25
2.3.1.1 Une augmentation des dépenses, dont une partie est compensée par des refacturations à l'EPCI.....	26
2.3.1.2 Les marges de manœuvre fiscales restent importantes.....	27

2.3.2 Le financement des investissements n'a pas nécessité d'emprunt jusqu'en 2023 .....	29
2.3.3 Un fonds de roulement et une trésorerie abondants .....	31
<b>3 LE PATRIMOINE .....</b>	<b>32</b>
3.1 La politique immobilière de la commune.....	32
3.1.2 L'élaboration d'un schéma directeur immobilier .....	36
3.1.3 Une gestion déficitaire du patrimoine privé .....	39
3.1.3.1 Les acquisitions et les cessions immobilières .....	39
3.1.3.2 Les dépenses et recettes de fonctionnement du parc privé .....	40
3.2 Le patrimoine monumental .....	41
3.2.1 La gouvernance du patrimoine monumental de la commune d'Orange .....	42
3.2.1.1 Un patrimoine monumental exceptionnel, dépourvu d'une stratégie spécifique .....	42
3.2.1.2 L'organisation des services concourant à la protection, la conservation et la valorisation du patrimoine monumental .....	42
3.2.2 Plusieurs dispositifs de protection se superposent .....	43
3.2.2.1 Les documents d'urbanisme n'identifient pas tous les monuments historiques .....	44
3.2.2.2 Une clarification nécessaire des édifices et vestiges protégés au titre des monuments historiques .....	45
3.2.2.3 Les autres protections .....	47
3.2.3 L'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco et le site patrimonial remarquable .....	48
3.2.3.1 L'inscription du théâtre antique, de l'arc de triomphe et de leurs abords sur la liste du patrimoine mondial .....	48
3.2.3.2 La création d'un site patrimonial remarquable qui peine à aboutir .....	52
3.2.4 La conservation du patrimoine monumental : un pilotage des travaux futurs à améliorer .....	55
3.2.4.1 L'état sanitaire contrasté du patrimoine protégé de la commune .....	55
3.2.4.2 Un tiers des dépenses immobilières est destiné à la conservation du patrimoine protégé.....	57
3.2.4.3 Des opérations de travaux et de fouilles en majorité destinées à deux sites : le théâtre antique et la colline Saint-Eutrope .....	58
3.2.4.4 La difficulté d'engager une démarche environnementale.....	60
3.2.5 La valorisation du patrimoine de la commune : un potentiel de rayonnement et de recettes sous-estimé .....	60
3.2.5.1 La commune ne possède pas de plan stratégique lié à la valorisation de son patrimoine.....	60
3.2.5.2 Un projet ambitieux de parcours patrimonial dans le centre ancien en partie ajourné 61	
3.2.6 Le contrat de délégation de service public du théâtre antique : des recettes importantes pour la commune, un modèle économique fragile .....	62
3.2.6.1 La convention de délégation de service public entre 2018 et 2022 : un faible suivi par la commune, une fréquentation du théâtre antique en baisse .....	62
3.2.6.2 Un changement de délégataire et une augmentation de la redevance à compter de 2023 .....	63
3.2.6.3 Un suivi du contrat qui s'améliore, des résultats financiers en deçà des prévisions .....	64
3.2.7 Les spectacles organisés par la commune dans le théâtre antique .....	65
3.2.7.1 Une politique d'animation culturelle qui privilégie les festivals et les grands spectacles payants.....	65

3.2.7.2	L'utilisation du théâtre antique par la commune a des conséquences sur l'économie du contrat de délégation et la qualité du service rendu au public .....	66
3.2.7.3	Des modes de contractualisation irréguliers pour les spectacles et concerts organisés par la commune au théâtre antique .....	66

## **ANNEXES..... 71**

Annexe n° 1.	Nombre de conseils municipaux de 2018 à 2023.....	72
Annexe n° 2.	Évolution et répartition des effectifs .....	73
Annexe n° 3.	Mise à disposition de personnel .....	74
Annexe n° 4.	Calendrier budgétaire .....	75
Annexe n° 5.	Exécution budgétaire en section de fonctionnement.....	76
Annexe n° 6.	Exécution budgétaire en section d'investissement.....	77
Annexe n° 7.	L'apurement des immobilisations .....	78
Annexe n° 8.	Classification des niveaux d'indice de vétusté.....	79
Annexe n° 9.	Acquisitions et cessions immobilières par nature, en 2018 (en %) .....	80
Annexe n° 10.	Acquisitions et cessions immobilières par nature, en 2023 (en %) .....	81
Annexe n° 11.	La sous-protection du patrimoine monumental en région Provence-Alpes-Côte d'Azur .....	82
Annexe n° 12.	Dépenses et recettes destinées au patrimoine protégé.....	86
Annexe n° 13.	Liste des opérations prévues sur le patrimoine protégé .....	88

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a réalisé le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orange à compter de 2018, notamment dans le cadre d'une enquête des juridictions financières portant sur « *l'enjeu du patrimoine monumental pour les collectivités territoriales* ».

Le fonctionnement du conseil municipal peut être amélioré. L'organisation du cabinet du maire et le rattachement du service de la communication doivent être revus. La collectivité ne dispose pas d'un directeur général des services alors que l'effectif compte plus de 450 agents, considérés en équivalents temps plein travaillés. Les dispositifs mis en place pour prévenir les atteintes à la probité doivent être observés et complétés. L'ordonnateur souhaitait faire bénéficier l'ancien maire d'une convention de collaborateur bénévole, qui n'a pas abouti.

La situation financière de la commune d'Orange est atypique. Jusqu'en 2023, elle finançait ses investissements grâce à l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement, les subventions reçues et la mobilisation d'un important fonds de roulement, sans devoir recourir à l'emprunt. Les dépenses et les recettes de fonctionnement sont par ailleurs sensiblement inférieures à celles de communes de taille comparable. La fiabilité des comptes de la commune reste perfectible.

La collectivité a élaboré un schéma directeur immobilier qui lui permet de connaître l'état de son patrimoine. Sa gestion du patrimoine privé reste cependant déficitaire. Les investissements ont augmenté et le schéma directeur fait état d'importants besoins pour la rénovation et l'entretien du patrimoine dans les années à venir. En conséquence, des ressources devront être dégagées pour financer les travaux futurs.

La commune possède un patrimoine monumental exceptionnel, mais ne s'est pas dotée d'un document stratégique guidant son action. Elle agit pour la conservation de son patrimoine antique et religieux, notamment par des campagnes de travaux et de fouilles ambitieuses et bien menées (théâtre antique, arc de triomphe, colline Saint-Eutrope, église Notre-Dame-de-Nazareth). L'ancien Hôtel-Dieu, à l'abandon pendant trente ans, est en cours de réhabilitation pour recevoir les archives municipales.

Cependant, le patrimoine médiéval (Maison romane) et le bâti du centre ancien sont dans un état dégradé. Le théâtre municipal est désaffecté de ses fonctions liées au théâtre ou à l'opéra. L'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco du théâtre et de l'arc de triomphe est insuffisamment valorisée. Le classement au titre de site patrimonial remarquable d'une partie de la commune devrait favoriser la conservation et la mise en valeur du centre ancien, sous réserve d'une adoption rapide du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. La mise en œuvre d'un parcours patrimonial a été partiellement abrogée.

La mise en valeur du théâtre antique est réalisée dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, dont le modèle économique apparaît fragile.

Enfin, la commune doit sécuriser sa politique d'animation culturelle, notamment l'organisation de spectacles dans le théâtre antique, réalisée sans publicité ni mise en concurrence, en contradiction avec les règles de la commande publique.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Respecter le plafond réglementaire des collaborateurs de cabinet défini par l'article L. 333-9 du code général de la fonction publique et par l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

**Recommandation n° 2.** : Mettre fin à tout lien hiérarchique ou fonctionnel des collaborateurs de cabinet sur les agents des services administratifs de la commune et procéder au rattachement du service de la communication à la direction générale des services.

**Recommandation n° 3.** : Se conformer à l'avenir aux obligations d'information de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, conformément aux dispositions de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et de l'article L. 333-5 du code général de la fonction publique.

**Recommandation n° 4.** : Se conformer aux dispositions légales et réglementaires en matière de publicité des données financières.

**Recommandation n° 5.** : Poursuivre la fiabilisation de l'état de l'actif de la commune.

**Recommandation n° 6.** : Effectuer les contrôles administratifs et comptable des régies conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

**Recommandation n° 7.** : En lien avec la direction régionale des affaires culturelles, mettre à jour et clarifier le statut et le recensement des bâtiments et vestiges protégés au titre des monuments historiques.

**Recommandation n° 8.** : Adopter sans délai le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine du site patrimonial remarquable.

**Recommandation n° 9.** : Clarifier les objectifs et les opérations comprises dans le « parcours patrimonial » de la commune et actualiser les documents de pilotage et budgétaire, ainsi que les crédits qui y sont dédiés, dans le budget 2025.

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orange pour les exercices 2018 et suivants. Le contrôle s'inscrit notamment dans le cadre d'une enquête réalisée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur les enjeux du patrimoine monumental pour les collectivités territoriales.

La procédure a été ouverte par lettres du 10 avril 2024 de la présidente de la chambre adressées à Monsieur Yann Bompard, maire de la commune et ordonnateur en fonction ainsi qu'à Monsieur Jacques Bompard, ancien ordonnateur.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Monsieur Yann Bompard, qui en a accusé réception le 2 janvier 2025 ainsi qu'à Monsieur Jacques Bompard, qui en a accusé réception le 31 décembre 2024. Des extraits du rapport ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté, le 6 mars 2025, les observations définitives et les recommandations ci-après qui portent sur la gouvernance, la situation financière et le patrimoine de la commune.

## 1. LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES SERVICES

La commune d'Orange, située au cœur de la vallée du Rhône, proche des métropoles de Montpellier (105 km), Marseille (120 km) et Lyon (195 km), comptait 28 454 habitants en 2020, ce qui en fait la troisième commune la plus peuplée du département de Vaucluse après Avignon (90 597 habitants) et Carpentras (29 865 habitants).

La commune a une longue tradition militaire et accueille l'armée de l'air et de l'espace sur la base « 115 Orange-Caritat ». L'arrivée progressive de vingt avions de chasse « Rafale » et l'ouverture du 2<sup>ème</sup> escadron de chasse portera le nombre de militaires présents dans la commune de 1 600 à 1 900 en 2025 puis à 2 100 à l'horizon 2030.

Le taux de chômage de la zone d'emploi d'Orange s'établissait à 9 % au 2<sup>ème</sup> trimestre 2024, soit un taux supérieur au niveau régional (7,8 %) et national (7,1 %)<sup>1</sup>. Les principaux secteurs d'emploi sont le commerce, les transports et les services. Le secteur public est également un employeur important (35 % des emplois).

Le taux de pauvreté monétaire ressortait à 23 % en 2021 (19,9 % pour le département et 17,4 % pour la région). Le revenu disponible par ménage s'élevait à 20 360 € en 2021, inférieur à celui du département (21 370 €) et de la région (22 820 €)<sup>2</sup>. Environ 5 600 habitants (soit 20 % de la population) vivent au sein des deux quartiers prioritaires de la ville.

Orange, classée commune touristique<sup>3</sup>, dispose d'un patrimoine antique et culturel important parmi lesquels le théâtre antique et l'arc de triomphe romain, inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco depuis 1981. La commune accueille un festival d'art lyrique de renommée internationale « les Chorégies d'Orange »<sup>4</sup>, qui se déroule chaque année au sein du théâtre antique.

La commune est membre de la communauté de communes du « Pays Réuni d'Orange » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, dénommée « Pays d'Orange en Provence » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 qui regroupe, outre Orange, les communes de Caderousse, Courthézon, Jonquières et Châteauneuf-du-Pape, soit 44 587 habitants<sup>5</sup>. Les maires successifs d'Orange ont présidé l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) depuis janvier 2019<sup>6</sup>.

Le schéma de mutualisation des services 2014-2020 entre la commune et l'établissement a été adopté le 13 décembre 2018 par le conseil communautaire. Ce schéma, rendu facultatif par la loi<sup>7</sup>, n'a pas été renouvelé.

---

<sup>1</sup> Source : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités Provence-Alpes-Côte d'Azur ; Taux de chômage par zone d'emploi.

<sup>2</sup> Source : Insee, comparateur de territoires, octobre 2024.

<sup>3</sup> Arrêté préfectoral n° 84-2021-04-0004 en date du 22 avril 2021 pour une durée de cinq ans.

<sup>4</sup> La commune détient 34 % du capital de la société publique locale (SPL) des Chorégies d'Orange à laquelle elle verse une subvention annuelle de 152 450 €.

<sup>5</sup> Source : Insee.

<sup>6</sup> La communauté de communes dispose des compétences en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de gestion du milieu aquatique, de déchets des ménages et assimilés (compétences obligatoires) et en matière de protection de l'environnement, de politique du logement, de voirie communautaire, d'assainissement et d'eau pour les sujets d'intérêt communautaire (compétences optionnelles), d'éclairage public et de gestion des eaux pluviales urbaines (compétences facultatives). Les transports en commun sont une compétence communale.

<sup>7</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

## 1.1 Une gouvernance à améliorer

### 1.1.1 Un fonctionnement satisfaisant du conseil municipal, mais une publicité des débats insuffisante

Le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre en application de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce qui a été le cas entre 2018 et 2023 (cf. annexe n° 1). La forme et les délais de convocation des membres sont respectées.

Le règlement intérieur du conseil municipal, qui doit être mis en place dans les six mois suivant l'élection du maire, l'a été en 2021. Tel n'a pas été le cas après les élections municipales de 2020 puisque le règlement intérieur n'a été adopté que le 22 février 2021.

Par plusieurs délibérations, le conseil municipal a délégué au maire des attributions dans les 29 domaines prévus par la loi. Ce dernier doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal. Toutefois, les procès-verbaux du conseil municipal ne comportent pas de point liminaire ou spécifique informant les élus des décisions prises par le maire<sup>8</sup>, ce qui doit être corrigé.

De même, les procès-verbaux disponibles sur le site internet de la commune, ne font apparaître aucun débat ou interventions d'élus, ce qui est contraire aux dispositions de l'article L. 2121-15 du CGCT qui prévoit que « *le procès-verbal doit contenir la teneur des discussions au cours de la séance* ». La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à améliorer le contenu des procès-verbaux.

Le conseil municipal peut former des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil et de rendre des avis. Des commissions municipales ont été instituées par délibérations du 10 avril 2014 (neuf commissions) et du 15 juillet 2020 (six commissions).

Seules les commissions « finances » et « urbanisme environnement » se sont réunies régulièrement, tandis que l'activité a été réduite à une seule réunion pour les commissions « agriculture-viticulture » et « social » et que les autres n'ont pas été réunies, notamment la commission « culture », malgré les équipements et les animations culturelles de la commune. La chambre engage la commune à réexaminer la pertinence des commissions au regard de leur fonctionnement effectif.

### 1.1.2 Une présentation conforme, mais tardive, des indemnités de fonction des élus

Les indemnités de fonction pouvant être versées aux élus sont encadrées par les dispositions des articles L. 2123-20 à L. 2123-24 du CGCT. Les indemnités au titre des fonctions de maire et d'adjoints au maire sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Elles représentaient de l'ordre de 250 000 € au total en 2023.

Les annexes comprenant les tableaux récapitulant les indemnités allouées aux conseillers municipaux figurent à l'appui des délibérations du conseil municipal.

---

<sup>8</sup> La commune transmet la liste des décisions prises par le maire aux membres du conseil en amont de chaque conseil municipal et demande oralement au conseil en préambule des séances si cette liste suscite des questions de leur part.

Les indemnités des élus sont majorées de 20 % au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de 15 % au titre de communes sièges du bureau centralisateur de canton. Ces majorations n'ont cependant pas fait l'objet d'un vote distinct de la part de l'assemblée délibérante et d'une délibération spécifique, comme le prévoit l'article L. 2123-22 du CGCT, à la suite des élections de 2014 et 2020. La commune ne s'est conformée à cette disposition réglementaire qu'à compter du 9 décembre 2021.

Enfin, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, dispose que les communes doivent établir un état chiffré des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leurs conseils, selon l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, qui doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget. L'obligation prenait effet à compter de l'exercice 2021, mais la commune ne s'y est conformée qu'à partir de l'exercice 2023 pour les indemnités perçues en 2022.

### 1.1.3 Des dépenses de formation des élus de faible montant

Les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation aux termes des articles L. 2123-12 et suivants du CGCT. Les orientations relatives à la formation des élus ont été validées par délibération du 2 mars 2018 et n'ont pas fait l'objet de modifications depuis.

Le montant des dépenses inscrit au budget primitif ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction. Les crédits inscrits pour la formation des élus ont été réduits entre 2018 et 2023, passant de 40 100 € à 5 100 €, ce qui respecte néanmoins les obligations légales. Les dépenses effectives restent toutefois inférieures à ce montant.

**Tableau n° 1 : Frais de formation des élus en (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits inscrits</i>	40 100	8 000	4 880	4 800	4 900	5 100
<i>Mandats émis</i>	400	6 374	0	0	1 167	0
<i>Indemnités des élus</i>	234 414	242 884	245 301	240 411	251 915	249 558
<i>% crédits sur indemnités</i>	17 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs.

## 1.2 Une organisation administrative à renforcer

### 1.2.1 Le fonctionnement du cabinet du maire doit être revu

#### 1.2.1.1 Un nombre de collaborateurs de cabinet irrégulier

L'autorité territoriale peut former un cabinet dans les conditions fixées par les articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP) et le décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Ce dernier définit notamment les modalités de recrutement, limite le nombre de collaborateurs de cabinet en fonction du nombre d'habitants de la commune et plafonne leur rémunération.

Au regard de sa population, Orange peut disposer de deux collaborateurs de cabinets, qui sont présentés par la commune comme étant le directeur de cabinet et le responsable du service communication (service rattaché directement au maire).

Or, le cabinet est composé de trois personnes : un directeur de cabinet recruté par contrat et affecté à 50 % auprès du maire et à 50 % auprès du président de la communauté de communes, et deux adjointes administratives titulaires dont l'une occupe la fonction d'assistante de direction, qui ne doit pas être considéré comme un collaborateur de cabinet, et l'autre la fonction de « chef de cabinet » depuis le mois de novembre 2020.

L'agent est mentionné sur cette fonction dans l'organigramme, sa fiche de poste ainsi que sur ses courriels professionnels et son compte rendu annuel d'évaluation. La fonction et la dénomination de « chef de cabinet » ne laissent aucun doute quant à son statut de collaborateur de cabinet. Sa fiche de poste recense en outre des missions en lien avec ces fonctions (« assister aux réunions de la majorité », « établir une relation de confiance avec les élus », « effectuer des déplacements occasionnels pour accompagner le maire »).

Le chef de cabinet occupe un emploi permanent, ce qui est irrégulier au regard de la nature politique d'une partie des missions confiées ou compétences attendues sur la fiche de poste. Les fonctions de nature politique ont en effet vocation à être confiées à des collaborateurs de cabinet pour des durées qui n'excèdent pas celle du mandat du maire. En conséquence, les collaborateurs de cabinets occupent des emplois non permanents.

La commune doit redéfinir cet emploi en le transformant soit en emploi de cabinet, sans toutefois dépasser le plafond réglementaire de deux emplois, ou en décidant de limiter le rôle de l'agent à des fonctions exclusivement de nature administrative.

### 1.2.1.2 Un service communication à rattacher à la direction générale des services

Le service de la communication, composé de six agents (trois adjoints techniques et trois adjoints administratifs) est rattaché au maire, il est dirigé par un collaborateur de cabinet.

Les fiches de poste des agents, de même que les comptes rendus d'évaluation professionnelle, confirment le rattachement hiérarchique des agents au collaborateur de cabinet. Or, un collaborateur de cabinet ne peut gérer un service administratif. Ce rôle est dévolu au directeur général des services, aux termes de l'article 2 du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

En sa qualité de service administratif, le service de la communication ne doit pas être rattaché directement au maire mais à la direction générale des services ainsi que les autres services administratifs et son directeur ne peut plus prétendre à l'emploi de collaborateur de cabinet.

L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il allait procéder au rattachement hiérarchique du service communication à la direction générale des services.

### 1.2.1.3 Une confusion des fonctions du cabinet avec l'administration de la commune

Les prérogatives du directeur de cabinet dépassent celles dévolues à un collaborateur de cabinet puisqu'il procède aux entretiens d'évaluation de la cheffe de cabinet et de l'assistante de direction, activité devant relever du directeur général des services compte tenu du statut des agents (agents permanents et titulaires de la fonction publique territoriale).

L'article L. 2122-19 du CGCT permet au maire d'accorder une délégation de signature, de manière limitative à certains cadres de la commune<sup>9</sup>. Par arrêté du 19 juin 2023, le maire a accordé une délégation de signature au directeur de cabinet en fonction, lui permettant notamment d'autoriser les congés, les ordres de service et les ordres de mission et de réaliser des actes sur des marchés publics de faible montant (moins de 500 €), ce qui était irrégulier.

Par arrêté du 9 janvier 2025, la commune a procédé au retrait de la délégation de signature du directeur de cabinet et s'est engagée à rattacher hiérarchiquement les agents administratifs du cabinet sous l'autorité de la direction générale des services.

### 1.2.1.4 Le recrutement et la fin de contrat des collaborateurs de cabinet

Un collaborateur de cabinet ne peut être recruté que si les crédits permettant sa rémunération sont inscrits au budget et que le recrutement est décidé par une délibération du conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique et de l'article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 précité.

---

<sup>9</sup> Au directeur général des services et à son adjoint, au directeur général et au directeur des services techniques, ainsi qu'aux responsables de services communaux.

Entre 2018 et 2024, la commune n'a pas délibéré sur ces créations de postes ni sur les crédits afférents. La dernière délibération relative aux collaborateurs de cabinets remonte au 26 mars 2008. Compte tenu de l'ancienneté de la délibération et de l'obsolescence de l'indice brut pris en référence pour le calcul de la rémunération, la commune doit prendre une nouvelle délibération.

La rémunération des collaborateurs de cabinet est conforme à la réglementation, excepté pour ce qui concerne le directeur de cabinet en fonction légèrement supérieure à l'application de la règle de plafonnement de 90 % de l'indice maximum de référence. En conséquence, la commune doit régulariser le contrat de l'intéressé et pourra émettre un titre de recettes si des sommes indument reçues peuvent être légalement recouvrées.

La commune a également versé des indemnités de licenciement à trois collaborateurs de cabinet. Ces indemnités ont été calculées à partir de la rémunération nette des agents concernés du mois précédant leur licenciement<sup>10</sup>. Quelques écarts sont constatés.

**Tableau n° 2 : Indemnités de licenciement des collaborateurs de cabinet (en euros)**

Collaborateurs	Date de licenciement	Salaire net de référence pris par la collectivité	Salaire net de référence sur le dernier bulletin de paie	Indemnité de licenciement versée	Indemnité réglementaire	Écart
M. G	01/06/20	2 723,50	2 495,08 (Mai 2020)	4 085,25	3 742,58	342,67
M. J	31/01/23	3 305,91	3 090,99 (Janvier 2023)	8 264,78	7 727,48	537,30
M. R	15/10/22	1 467,12	1 321,28 (Septembre 2022)	1 467,12	1 321,28	145,84

Source : CRC d'après les bulletins de paie et les justificatifs de la commune.

#### 1.2.1.5 Le fonctionnement de la régie d'avances doit être amélioré

Le cabinet du maire dispose d'une régie d'avances pour les « affaires protocolaires et jumelages » dont l'acte constitutif a été modifié en 2019, 2022 et 2023. La régie peut prendre en charge en numéraire ou en carte bancaire certaines dépenses dont notamment « *les frais divers d'alimentation, de boisson, frais de repas et de réception* ». Cette régie n'a jamais été contrôlée par l'ordonnateur, tandis que le dernier contrôle du comptable public remonte à 2005.

<sup>10</sup> L'article 45 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, dispose que « *la rémunération servant de base au calcul de l'indemnité de licenciement est la dernière rémunération nette des cotisations de la sécurité sociale [...] effectivement perçue au cours du mois civil précédant le licenciement. Elle ne comprend ni les prestations familiales, ni le supplément familial de traitement, ni les indemnités pour travaux supplémentaires ou autres indemnités accessoires* ».

Certaines factures et notes de restaurant ne précisent pas l'objet de la réunion ni l'identité des convives, notamment en 2022. Sur vingt factures de restaurants seules trois ont pu être justifiées par la commune. Il est pourtant nécessaire que les pièces justificatives de la dépense mentionnent l'objet des frais de bouche ainsi que la liste des convives. Des factures de restaurant établies au nom de la commune ne permettent pas de déterminer la nature et l'objet des dépenses en cause, ni leur intérêt public. En outre, ces éléments sont exigés par l'URSSAF afin de catégoriser la dépense (frais professionnels contre remboursement ou avantage en nature, soumis à cotisations).

Par ailleurs, l'un des régisseurs en fonction durant la période sous contrôle était le directeur de cabinet. Celui-ci n'a pas clôturé les comptes de la régie lors de son départ.

La commune a nommé un agent titulaire en qualité de régisseur en fin d'année 2022. Elle a également désigné le directeur général des services en tant que mandataire suppléant, ce qui est pourtant incompatible avec le fait qu'il dispose d'une délégation de signature qui lui permettait d'engager, liquider et mandater certaines dépenses.

**Recommandation n° 1.** : Respecter le plafond réglementaire des collaborateurs de cabinet défini par l'article L. 333-9 du code général de la fonction publique et par l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

**Recommandation n° 2.** : Mettre fin à tout lien hiérarchique ou fonctionnel des collaborateurs de cabinet sur les agents des services administratifs de la commune et procéder au rattachement du service de la communication à la direction générale des services.

## 1.2.2 Un faible taux d'encadrement et l'absence de directeur général des services

### 1.2.2.1 Des effectifs en progression apparente mais une forte mutualisation

Au 31 décembre 2023, la commune employait 454,9 équivalents temps plein annuel travaillés<sup>11</sup> (ETPT) dont 354,8 agents titulaires et 100,1 agents non titulaires. La filière technique est prédominante (202,2 ETPT) suivie de la filière administrative (109,9 ETPT) et de l'animation (53,1 ETPT). La commune a mis en adéquation les emplois budgétaires avec les emplois réellement pourvus (cf. annexe n° 2). L'écart de 173 emplois en 2018 n'était plus que de 30 en 2023.

<sup>11</sup> L'ETPT est l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'emplois et les consommations de ces plafonds. Le décompte est proportionnel à l'activité des agents mesurée par leur quotité de temps de travail et leur période d'activité sur l'année.

**Tableau n° 3 : Évolution des effectifs en ETPT**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Titulaires	332,85	350,35	352,75	357,20	373,94	354,84
Non-titulaires	109,03	99,04	84,16	84,06	101,66	100,05
<b>Total</b>	<b>441,88</b>	<b>449,39</b>	<b>436,91</b>	<b>441,26</b>	<b>475,60</b>	<b>454,89</b>

Source : comptes administratifs.

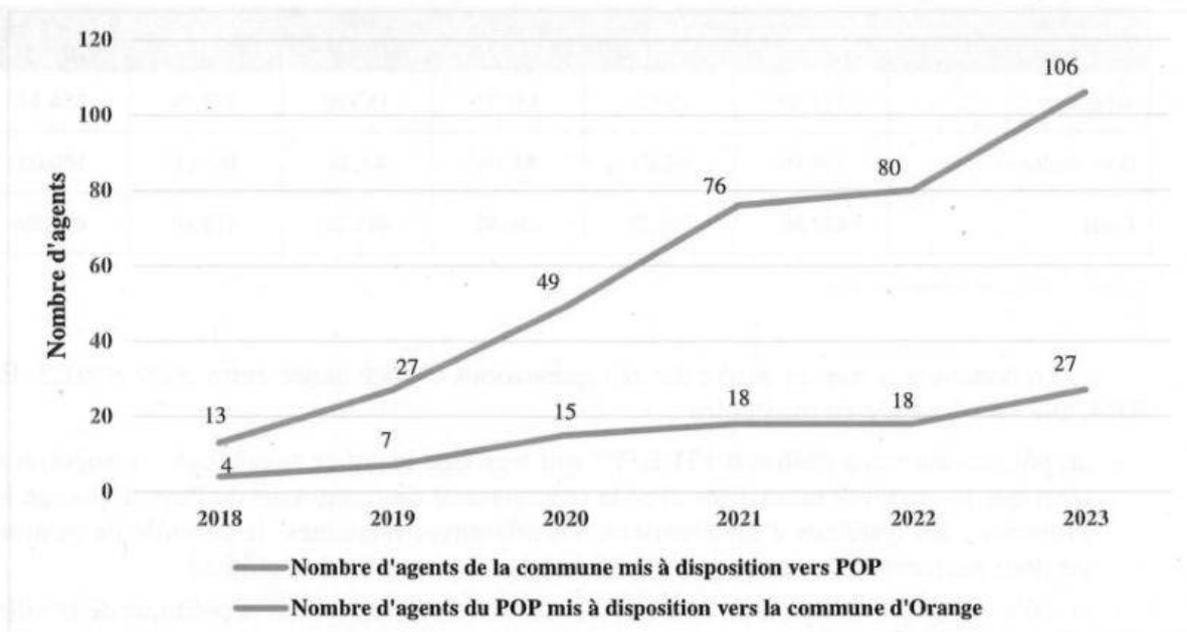
La commune a mis en œuvre des réorganisations chaque année entre 2020 et 2023. En 2024, elle est organisée en trois pôles :

- un pôle ressources mobilisant 121 ETPT qui regroupe la police municipale, la population ainsi que les services mutualisés avec la communauté de communes du Pays d'Orange en Provence : les systèmes d'informations, les ressources humaines, le contrôle de gestion, les données territoriales ainsi que les affaires juridiques et l'achat public ;
- un pôle technique composé de 102 ETPT, qui recouvre notamment la politique de la ville, le bureau d'études bâtiments, le service funéraire et les régies techniques. Les services mutualisés au sein de ce pôle sont le service foncier, le bureau d'études et de patrimoine, l'urbanisme et les mobilités et la maintenance des bâtiments et des véhicules ;
- le pôle animation composé de 232 ETPT regroupe le musée, la médiathèque, le conservatoire, les équipements sportifs associatifs, les affaires scolaires et l'événementiel. Seul le service des archives est mutualisé.

Les mises à disposition de personnels depuis et vers l'intercommunalité ont débuté en 2018 et se sont amplifiées à compter de 2019, lorsque le maire d'Orange est devenu président de l'EPCI. (cf. annexe n° 3)

En 2023, 106 agents de la commune (représentant 32,53 ETPT) étaient mis à disposition de l'EPCI contre treize en 2018. En 2020, un organigramme commun a été créé entre la commune et la communauté de communes du Pays d'Orange en Provence, composé de trois pôles (ressources, technique et animation).

Des mises à disposition de personnels existent également avec le centre communal d'action sociale (dix agents en 2023) et des budgets annexes des pompes funèbres et crématorium (seize agents en 2023).

**Graphique n° 1 : Mises à disposition d'agents entre la commune et l'EPCI en effectif physique**

Source : CRC d'après les données de la commune d'Orange.

La progression des effectifs de la commune doit donc être appréciée au regard des personnels qui sont mis à disposition et dont les rémunérations font l'objet d'un remboursement.

**Tableau n° 4 : Remboursement des mises à disposition auprès de la communauté de communes du Pays d'Orange en Provence (en euros)**

2018	2019	2020	2021	2022	2023
337 839	429 836	598 198	911 662	1 173 323	1 438 015

Source : CRC d'après les comptes de gestion, données et comptes administratifs de la commune d'Orange.

#### 1.2.2.2 Un faible niveau d'encadrement et un poste de directeur général des services vacant depuis deux ans

La commune dispose d'un faible taux d'encadrement, les cadres représentent 4,3 % du total des agents contre 7,3 % au plan national<sup>12</sup>.

Le poste de directeur général des services est partagé pour la moitié de son temps de travail avec l'EPCI, qui le met à disposition de la commune dans le cadre d'une convention annuelle.

<sup>12</sup> Source : Direction générale des collectivités locales - La fonction publique territoriale 2023

Ce poste est vacant depuis deux ans, après le départ du directeur en fin d'année 2022. L'intérim est assuré par un directeur général adjoint. La chambre engage la commune à renforcer l'équipe d'encadrement.

### 1.2.2.3 La convention de collaborateur occasionnel avec l'ancien maire

Une collectivité peut faire appel à des collaborateurs occasionnels ou bénévoles, définis comme étant des particuliers qui apportent une contribution effective à un service public dans un but d'intérêt général, soit conjointement avec des agents publics, soit sous leur direction, soit spontanément.

Le principe d'accueil de collaborateurs bénévoles au sein des services de la commune a été approuvé par le conseil municipal le 14 novembre 2023.

À la suite d'une décision du maire du 9 février 2024, la commune a conclu le 12 février 2024 une convention de collaborateur bénévole ou occasionnel d'un an, renouvelable tacitement, avec le précédent ordonnateur, en considérant « *qu'il bénéficiait d'une expérience manifeste en gestion des collectivités territoriales et d'une connaissance approfondie des dossiers intéressant la commune d'Orange et le Pays d'Orange en Provence, dont les services de la mairie pourraient avoir utilement besoin* ».

Il devait apporter son concours sur :

- la participation occasionnelle dans le cadre des jumelages ;
- la participation occasionnelle aux réunions avec les partenaires de la ville d'Orange ;
- l'accompagnement occasionnel des élus à certaines manifestations publiques ;
- l'interface avec les membres du « conseil des sages<sup>13</sup> ».

Les objectifs assignés à ces activités n'étaient pas précisés. En revanche, les moyens alloués à l'ancien maire (un bureau et un ordinateur) ainsi qu'un planning des horaires, qui précisait un emploi de quatre heures par jour, figuraient à la convention.

Par courrier du 10 avril 2024, le préfet de Vaucluse a demandé à la commune de retirer l'acte. Par lettre du 23 mai 2024, la commune a notifié au préfet le maintien de la convention.

La préfecture a déféré l'acte au tribunal administratif de Nîmes en l'assortissant d'une demande de suspension le 19 juillet 2024. L'audience avait été fixée au 7 août 2024, mais une ordonnance de non-lieu a été rendue après l'abrogation de la décision du maire du 9 février 2024 ainsi que de la convention du 12 février.

---

<sup>13</sup> Selon l'article L. 2143-2 du CGCT, le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. À Orange, l'instance est composée de seniors et de retraités.

### **1.2.3 Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes**

La commune a adhéré tardivement au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique, par délibération du 6 février 2024 préalablement à la signature d'une convention avec le centre de gestion de Vaucluse en date du 2 avril 2024. Cependant, l'article 8 du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 prévoyait une mise en application au 1<sup>er</sup> mai 2020 au plus tard.

### **1.3 Des dispositifs de prévention des atteintes à la probité à parfaire**

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et les décrets d'application de 2017 ont renforcé les dispositifs applicables aux collectivités en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité des élus et des agents territoriaux. Ils ont été complétés par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et son décret d'application du 3 octobre 2022.

Les dispositifs mis en place par la commune sont perfectibles.

Parmi les trois versions du règlement intérieur du conseil municipal en vigueur depuis 2014, seul celui voté le 10 avril 2014 évoque l'article L. 2131-11 du CGCT relatif à la notion de « conseiller intéressé », tandis que les deux versions suivantes du règlement intérieur ne contiennent aucune disposition relative à la prévention des conflits d'intérêts<sup>14</sup>

La lecture et la remise de la charte de l'élu<sup>15</sup> aux conseillers municipaux, instaurée par l'article L. 1111-1-1 du CGCT<sup>16</sup>, n'a été effectuée que le 3 juillet 2020 mais pas à la suite de l'élection du maire en fonction. La commune n'a pas formalisé une cartographie des risques telle que définie par les dispositions de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 précitée et préconisée par l'Agence française anticorruption.

De manière récente, elle a néanmoins instauré une fiche d'achat qui retrace les conditions de mise en concurrence des prestations, leur montant et identifie le prestataire. Des seuils de délégation de signature ont été définis. De même, les membres de la commission d'appel d'offres ont communiqué préalablement leurs intérêts dans les sociétés susceptibles de répondre à des appels d'offres. En cas de situation de conflit, le membre intéressé doit être remplacé par son suppléant. Des modèles d'arrêtés de déport ont été élaborés en cas de signataire intéressé. Un guide des marchés publics a été rédigé en 2023 le document rappelle les procédures à suivre en matière de marché public. Une charte de déontologie est en cours de rédaction et doit être présentée au conseil municipal. Enfin, le directeur des affaires juridiques est intervenu lors d'un conseil de majorité en février 2024 et au sein de chaque service afin de former les élus et les agents aux risques pénaux encourus en matière de commande publique.

---

<sup>14</sup> Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 prévoit une obligation de retrait des élus en situation de conflit d'intérêts et la formalisation d'arrêtés déterminant les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

<sup>15</sup> Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

<sup>16</sup> « Lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le maire remet aux conseillers municipaux une copie de la charte de l'élu local et du chapitre III du présent titre. »

### 1.3.1 La nomination tardive d'un référent déontologue pour les élus

L'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, dont la mission consiste à conseiller les agents sur le respect des obligations et des principes déontologiques auxquels il est soumis. L'article 218 de la loi du 21 février 2022<sup>17</sup> a étendu l'obligation au bénéfice des élus.

Le référent déontologue, désigné par l'autorité territoriale, doit apporter tout conseil utile aux élus locaux pour respecter les principes déontologiques fixés par la charte de l' élu local. Alors que la date d'application prévue était à compter du 1<sup>er</sup> juin 2023, ce n'est que par délibération du 16 décembre 2024 que la commune a désigné les élus du collège mis en place par le centre de gestion du Vaucluse comme référent déontologue.

La commune dispose d'un référent déontologue des agents<sup>18</sup> par une convention du 18 avril 2018 dont la durée (annuelle ou triennale) n'est pas précisée.

Le référent déontologue du centre de gestion fonction publique territoriale de Vaucluse est également référent « lanceur d'alerte » et « laïcité »<sup>19</sup>. La procédure et le formulaire de saisine du référent sont accessibles sur le réseau informatique de la commune.

### 1.3.2 Un envoi différé de certaines déclarations d'intérêts et de patrimoine

Les maires des communes de plus de 20 000 habitants, leur directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet doivent déposer une déclaration de patrimoine et/ou d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans les deux mois suivants leur prise de fonction.

Les arrêtés de nomination des directeurs de cabinet doivent être transmis à la HATVP<sup>20</sup> par les communes.

S'agissant des élus, la déclaration de l'ancien ordonnateur a été déposée le 20 octobre 2020 (pour la déclaration de patrimoine) et le 10 décembre 2020 (pour la déclaration d'intérêts). Les déclarations de l'actuel ordonnateur ont été remises le 25 novembre 2022. Les déclarations ont donc été déposées après le délai légal des deux mois suivant leur élection respective (le 3 juillet 2020 et le 30 novembre 2021).

Parmi les trois directeurs de cabinet en poste durant cette période, l'un d'entre eux n'a pas justifié de la transmission de déclaration de patrimoine, tandis que le directeur de cabinet en fonction l'a effectuée près d'un an après le délai légal. En outre, la commune n'a pas été en mesure d'attester de la transmission à la HATVP des arrêtés de nomination des directeurs de cabinet en poste durant la période contrôlée.

<sup>17</sup>Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>18</sup> Deux saisines ont été enregistrées entre 2018 et 2023 portant sur des demandes de cumul d'emplois.

<sup>19</sup> Le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 précise les conditions de mise en œuvre de l'obligation. Ces dispositions ont été complétées respectivement par la loi du 21 mars 2022 et le décret du 3 octobre 2022.

<sup>20</sup> Le fait de ne pas déposer une déclaration de patrimoine ou une déclaration d'intérêts, d'omettre de déclarer une partie substantielle du patrimoine ou des intérêts ou de fournir une évaluation mensongère du patrimoine est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende selon l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

**Recommandation n° 3.** : Se conformer à l'avenir aux obligations d'information de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, conformément aux dispositions de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et de l'article L. 333-5 du code général de la fonction publique.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Le fonctionnement du conseil municipal pourrait être amélioré, notamment s'agissant de la retranscription des débats.*

*Bien que la commune compte plus de 450 équivalents temps plein travaillé, elle ne dispose pas d'un directeur général des services à plein temps, le poste étant vacant depuis deux ans.*

*L'organisation du cabinet du maire et de la direction de la communication sont à revoir sur certains points (nombre de collaborateurs de cabinet, rattachement du service de la communication).*

*L'ordonnateur a finalement abrogé une convention de collaborateur bénévole dont il souhaitait faire bénéficier l'ancien ordonnateur après un référé auprès de la justice administrative.*

*Les dispositifs de prévention des atteintes à la probité doivent être observés et complétés.*

## **2 La SITUATION FINANCIERE**

Le budget de la commune se compose du budget principal et de trois budgets annexes (crématorium, parking souterrain du théâtre antique et service des pompes funèbres). Les budgets annexes de l'eau, de l'assainissement et des transports ont été transférés à l'EPCI en 2019 et 2021, concomitamment au transfert des compétences. Compte tenu de la part des budgets annexes (3 % des dépenses), seul le budget principal a été examiné par la chambre.

La commune a adopté récemment un règlement budgétaire et financier lors du passage du référentiel M57, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024. L'instruction définit les règles internes propres à la collectivité en matière de gestion comptable, budgétaire et financière.

La commune a respecté les règles applicables en matière de calendrier budgétaire, en particulier s'agissant de tenue du débat d'orientation budgétaire, ainsi que de dates de vote du budget primitif et du compte administratif (cf. annexe n° 4).

## 2.1 La qualité de l'information budgétaire doit être améliorée

### 2.1.1 Les documents budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit la tenue d'un débat sur les orientations budgétaires de la commune dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Le maire doit présenter au conseil municipal un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, et pour les communes de plus de 10 000 habitants, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, y compris l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Le rapport doit donner lieu à débat et à une délibération spécifique.

Le document a gagné en qualité au fil des exercices. Il manque toutefois de données précises relatives à la mutualisation des agents avec les organismes extérieurs, notamment avec l'EPCI, à l'exception du rapport produit pour 2020. Le montant correspondant au remboursement des mises à disposition des agents de la commune est globalisé à hauteur de 2,1 millions d'euros (M€) au total. Il serait souhaitable de faire apparaître le montant des remboursements par organisme concerné.

Le plan pluriannuel d'investissement a été présenté de manière sommaire car il n'était pas finalisé lors des rapports d'orientations budgétaires 2018, 2019 et 2020. Il a fait l'objet d'une présentation globale devant conseil municipal qu'à compter de 2021.

L'article L. 2311-1-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* ».

L'ordonnateur indique avoir fait le choix de présenter des éléments dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire. L'article D. 2311-16 du CGCT énumère les éléments qui doivent figurer dans ce rapport, qui dépasse le cadre des seules orientations budgétaires. La chambre préconise donc d'adopter une délibération précisant la présentation distincte du rapport devant le conseil municipal.

Enfin, le compte administratif doit être accompagné d'annexes qui complètent les informations à destination des élus et des citoyens. Les annexes sont bien renseignées, à l'exception de l'annexe relative à la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions. L'annexe était correctement renseignée (nom des bénéficiaires, montant de la subvention et prestations en nature) pour les exercices 2018 à 2021 mais elle ne contient plus les éléments relatifs aux prestations en nature pour les exercices 2022 et 2023.

### 2.1.2 Une publication des documents budgétaires à compléter

Les communes ont l'obligation de publier chaque année sur leur site internet certaines informations à caractère financier.

Les données afférentes aux subventions allouées aux organismes de droit privé pour les exercices 2021 à 2024 n'ont pas été publiées par la commune, en contradiction avec les dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 applicable aux conventions conclues depuis le 1<sup>er</sup> août 2017.

Le rapport sur les orientations budgétaires pour 2020, et les documents budgétaires de l'exercice 2022 ne sont pas publiés. En octobre 2024, les documents de l'exercice 2024 n'étaient toujours pas consultables sur le site internet alors que la mise en ligne doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

Enfin, la liste de marchés publics attribués n'est plus publiée depuis 2021.

**Recommandation n° 4.** : Se conformer aux dispositions légales et réglementaires en matière de publicité des données financières.

### 2.1.3 Les prévisions budgétaires doivent être améliorées

Le taux d'exécution budgétaire permet d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire et la fiabilité de l'information produite aux élus au moment du vote du budget.

La commune adopte chaque année plusieurs décisions modificatives (quatre à cinq) en cours d'exercice qui viennent corriger le budget primitif<sup>21</sup>.

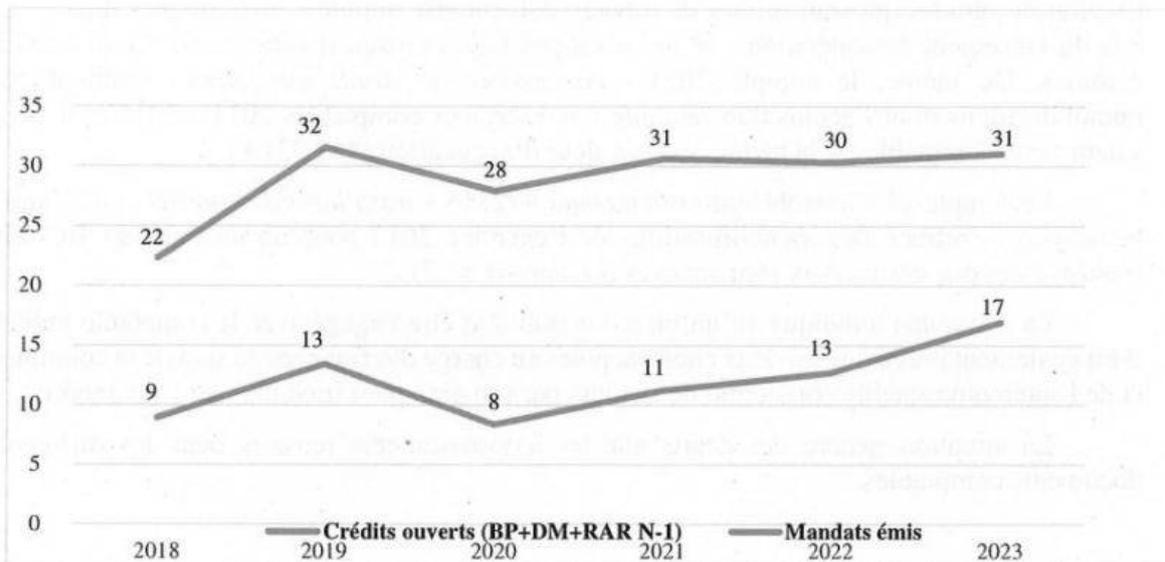
Le taux d'exécution de la section de fonctionnement, de l'ordre de 92 % en moyenne pour les dépenses est perfectible. Des crédits ont été annulés pour un montant moyen de 3 M€ entre 2018 et 2023 et jusqu'à 7 M€ en 2018 (cf. annexe n° 5).

Le taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement est faible, il s'élève à 41 % en moyenne (cf. annexe n° 6). Le montant des annulations de crédits est important (12,5 M€ annuel en moyenne) malgré la mise en place par la commune d'un plan pluriannuel d'investissement en 2019. Les restes à réaliser, qui correspondent à des dépenses engagées non mandatées, ont été importants (3,9 M€ en moyenne entre 2018 et 2023).

---

<sup>21</sup> Les décisions modificatives sont des délibérations qui viennent modifier les autorisations budgétaires initiales, soit pour intégrer des dépenses ou des ressources nouvelles, soit pour supprimer des crédits antérieurement votés.

**Graphique n° 2 : Crédits ouverts et dépenses réelles d'investissement (en M€)**



Source : CRC d'après comptes administratifs de la commune d'Orange.

Le taux d'exécution des recettes d'investissement 2023 (90,2%) est en amélioration par rapport aux exercices précédents.

## 2.2 Une fiabilité des comptes encore perfectible

### 2.2.1 Un état de l'actif et un inventaire à mettre à jour

Le suivi du patrimoine de la commune est réalisé grâce à la tenue d'un inventaire des biens par l'ordonnateur et d'un suivi de l'actif par le comptable public.

Ces deux documents doivent être concordants, ce qui n'est pas le cas malgré l'engagement pris de la commune d'actualiser l'état de l'actif lors du précédent contrôle de la chambre. Un écart de 53,3 M€, en augmentation, était constaté à la clôture de l'exercice 2022.

**Tableau n° 5 : Montants inscrits à l'état de l'actif et à l'inventaire comptable (en euros)**

	2018	2020	2022
Valeur nette comptable état de l'actif du comptable	309 103 922	363 913 699	379 466 664
Valeur nette comptable inventaire de l'ordonnateur	321 745 227	314 154 957	326 127 334
<b>Écart</b>	<b>- 12 641 305</b>	<b>49 758 742</b>	<b>53 339 330</b>

Source : CRC d'après états de l'actif et inventaires.

L'inventaire 2022 fait ressortir un défaut d'apurement du compte 2031 « *frais études* ». En effet, les études qui sont suivies de travaux doivent être imputées aux comptes de travaux lors du lancement des opérations, ce qui n'est pas le cas puisqu'il subsiste encore 879 687 € d'études. De même, le compte 2051 « *concessions et droits similaires* » contient des immobilisations dont l'acquisition remonte aux exercices comptables 2013 à 2015 et dont la valeur nette comptable est la même que la valeur d'acquisition (467 271 €).

Le compte 23 « *immobilisations en cours* » (2315 « *installations, matériel et outillages techniques* ») retrace des immobilisations de l'exercice 2013 pour un montant de 10,9 M€ (voirie) alors que ces travaux sont achevés (cf. annexe n° 7).

La commune a indiqué qu'un plan d'action doit être engagé avec le comptable public. Il est également prévu que les deux chefs de pôles en charge des finances au sein de la commune et de l'intercommunalité consacrent deux jours par semaine pour travailler sur l'inventaire.

La situation génère des écarts sur les amortissements retracés dans les différents documents comptables.

**Tableau n° 6 : Dotations aux amortissements (en euros)**

	2018	2020	2022
<i>Compte administratif (Cpte 6811)</i>	3 454 336	3 099 037	2 785 874
<i>État de l'actif du comptable</i>	676 220	1 048 020	3 151 002
<i>Inventaire ordonnateur</i>	3 603 101	3 413 366	2 884 952

Source : CRC d'après comptes de gestion, états de l'actif du comptable et inventaires de la commune.

**Recommandation n° 5.** : Poursuivre la fiabilisation de l'état de l'actif de la commune.

### 2.2.2 Des régies qui n'ont fait l'objet d'aucun contrôle par l'ordonnateur

La commune dispose de dix-neuf régies dont deux régies d'avances (douze régies de recettes et de cinq régies mixtes).

Aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés. L'instruction codificatrice du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local fixe le principe d'un contrôle quadriennal des régies. Cependant, une circulaire de la direction générale des finances publiques du 5 juin 2013 prévoit de proportionner la périodicité de principe aux enjeux et risques variables de chaque régie. Ainsi, celles à risques doivent être contrôlées au moins tous les deux ans et celles à faibles enjeux doivent faire l'objet d'une vérification au moins tous les six ans.

Le comptable public a engagé en 2024 un plan de contrôle des régies, qui a donné lieu à onze contrôles, dont huit sur place et trois sur pièces. Cet effort devra être poursuivi.

Entre 2018 et 2023, l'ordonnateur n'a quant à lui procédé à aucun contrôle des régies.

**Recommandation n° 6.** : Effectuer les contrôles administratif et comptable des régies conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

## 2.3 Une situation financière qui reste atypique

Dans son précédent rapport, la chambre avait qualifié la situation financière de la commune d'« *atypique* » en l'absence de dettes, de taux de fiscalité locale en baisse et d'excédents significatifs. En l'absence de stratégie pluriannuelle d'investissement, la chambre indiquait que la commune n'avait pas dépensé et investi à hauteur des ressources qu'elle avait prélevées, cumulant ainsi les excédents et une trésorerie excessive.

Certains de ces constats restent d'actualité. Les niveaux de dépenses et de recettes de fonctionnement par habitant demeurent inférieurs à la moyenne des communes appartenant à la même strate de population. En 2023, les dépenses de fonctionnement par habitant étaient ainsi inférieures de 9 % à la moyenne (1 380 € contre 1 517 € pour les communes de la même strate). En recettes de fonctionnement, la différence atteignait 17 % (1 373 € contre 1 655 €). En revanche, la commune a augmenté ses dépenses d'investissement, entraînant une tension sur leur financement.

### 2.3.1 La section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement

La section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement<sup>22</sup> (CAF) brute de l'ordre de 3 M€ par an. Son niveau a été plus encore plus élevé en 2020 (6,05 M€) en 2020 et 2021 (7,61 M€). En 2023, la CAF brute représentait 8 % des produits de gestion, soit un niveau moindre que dans les communes comparables<sup>23</sup>.

En l'absence de dette jusqu'en 2023, la CAF nette était égale à la CAF brute.

Le résultat de la section de fonctionnement a été négatif à plusieurs reprises durant la période contrôlée en raison de la forte hausse des dépenses d'équipement entre 2018 (8,9 M€) et 2023 (14,3 M€) qui a eu pour incidence une augmentation significative des amortissements. Entre 2018 et 2023, la durée des amortissements a été régie par deux délibérations (2016, 2019), la dernière prise en 2024 acte du passage de la nomenclature comptable M14 à la M57 instituant l'amortissement *prorata temporis*.

---

<sup>22</sup> La capacité d'autofinancement brute est la différence entre les produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement. Elle doit permettre de rembourser l'annuité en capital de la dette et de financer une partie des dépenses d'investissement.

**Tableau n° 7 : Résultats de la section de fonctionnement (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	2 461 415	2 534 222	6 069 747	7 590 843	3 556 410	3 083 189
<i>CAF brute</i>	2 465 443	2 537 846	6 047 576	7 608 724	3 393 856	2 989 234
<i>en % des produits de gestion</i>	7,3 %	7,5 %	18,0 %	21,0 %	9,3 %	7,7 %
<i>dotations nettes aux amortissements</i>	3 454 336	3 511 819	3 103 435	2 785 369	2 790 272	3 234 400
<i>Résultat section de fonctionnement</i>	- 967 765	- 945 586	2 944 141	4 823 355	559 290	- 215 555

Source : comptes de gestion.

### 2.3.1.1 Une augmentation des dépenses, dont une partie est compensée par des refacturations à l'EPCI

Les charges de gestion ont progressé de 14 % entre 2018 et 2023. L'évolution masque une importante diminution en 2020 (13 %) et en 2021, suivie d'une forte croissance (25 % entre 2021 et 2023) principalement du fait des charges à caractère général et des dépenses de personnel.

**Tableau n° 8 : Charges de gestion de 2018 à 2023 (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évol.
<i>Charges de gestion</i>	<b>31 303 254</b>	<b>31 143 822</b>	<b>27 450 915</b>	<b>28 668 355</b>	<b>32 932 632</b>	<b>35 645 366</b>	<b>14 %</b>
<i>dont charges à caractère général</i>	9 144 219	7 175 020	5 747 382	6 709 855	9 401 956	9 387 296	3 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	17 601 908	17 473 012	17 606 373	17 855 539	19 361 648	20 896 755	19 %
<i>dont subventions de fonctionnement</i>	2 740 725	2 451 452	2 231 533	2 166 095	2 192 934	2 946 373	1 %
<i>dont autres charges de gestion</i>	1 816 401	4 044 338	1 865 627	1 936 867	1 976 094	2 414 942	33 %

Source : comptes de gestion.

Les charges à caractère général ont été réduites de 2 M€ environ. (soit une baisse de 22 %) entre 2018 et 2019 par une démarche de réduction menée par la commune sur la plupart des postes de dépenses : spectacles, fournitures diverses, prestations de services, locations mobilières, entretien des bâtiments dans l'attente de l'élaboration du schéma directeur immobilier, fêtes et cérémonies.

La réduction des dépenses s'est poursuivie en 2020 et 2021 par les effets de la crise sanitaire, notamment pour les dépenses d'animation culturelle, les centres de loisirs, les locations mobilières, les fluides ou le nettoyage des locaux. À compter de 2022, les dépenses d'animation culturelle ont au contraire augmenté, par la volonté d'offrir des spectacles gratuits pour les habitants après la crise sanitaire.

Les dépenses de personnel ont progressé de 19 % entre 2018 et 2023, pour atteindre 20,9 M€. Leur croissance résulte à la fois de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique<sup>24</sup> et du salaire minimum, décidés par l'État, et qui s'impose à la commune et de l'augmentation de l'effectif des agents titulaires (22 ETP entre 2018 et 2023). Une partie de la croissance des effectifs est cependant neutre pour la commune par l'accroissement de la mutualisation des agents avec l'intercommunalité, dont la rémunération est partiellement remboursée à la commune.

Les subventions de fonctionnement versées ont été sensiblement réduites entre 2018 et 2021. Le niveau des subventions en 2023 est revenu à celui de 2018, compte tenu d'une hausse de 0,58 M€ de la subvention au centre communal d'action sociale (CCAS) pour faire face à une augmentation des demandes d'aides, notamment liées à la crise sanitaire, qui était financée jusqu'en 2022, par la Caisse d'allocation familiale.

Les subventions versées aux personnes privées sont inférieures de 26 % en moyenne à celles versées par les communes comparables. En 2023, les subventions aux associations et personnes privées ont principalement concerné l'enseignement du premier degré privé (55 % des dépenses, soit 0,43 M€). La part des subventions allouées aux écoles privées a augmenté entre 2018 et 2023, à l'inverse de celles destinées aux associations sportives, à l'action culturelle et à la politique familiale<sup>25</sup>. Toutefois, durant cette période, la disparition du club semi-professionnel de volleyball, qui percevait une subvention de 0,45 M€ annuelle, explique une partie importante de la diminution.

### 2.3.1.2 Les marges de manœuvre fiscales restent importantes

Les produits de gestion ont augmenté de 15 % entre 2018 et 2023.

---

<sup>24</sup> Respectivement de 49 % à 28 %, de 13 % à 7 % et de 14 % à 6 % des subventions totales aux personnes privées. Le point d'indice de la fonction publique a augmenté de 3,5 % en 2022 et de 1,5 % en 2023.

<sup>25</sup> La part dans le total des subventions totales aux personnes privées est passé de 49 % en 2018 à 28 % en 2023 pour les associations sportives, de 13 % à 7 % pour l'action culturelle et de 14 % à 6 % pour la politique familiale.

**Tableau n° 9 : Produits de gestion de 2018 à 2023 (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evol.
<b>Produits de gestion</b>	<b>33 764 669</b>	<b>33 678 044</b>	<b>33 520 662</b>	<b>36 259 198</b>	<b>36 489 042</b>	<b>38 728 555</b>	<b>15 %</b>
<i>dont ressources d'exploitation</i>	3 616 671	4 067 607	3 329 089	4 974 277	4 714 248	6 137 628	70 %
<i>dont ressources institutionnelles</i>	7 429 098	7 558 017	7 832 537	6 585 378	6 566 077	6 583 161	-11 %
<i>dont fiscalité totale</i>	22 718 900	22 052 420	22 359 036	24 699 543	25 208 717	26 007 766	14 %

Source : comptes de gestion.

Les ressources d'exploitation ont crû de 2,5 M€ entre 2018 et 2023 (70 %), sous l'effet de la hausse de la redevance reçue pour l'exploitation du théâtre antique (103 057 €) et des remboursements des mises à dispositions de personnel par l'EPCI (1,36 M€).

Les ressources institutionnelles ont diminué, mais la dotation globale de fonctionnement est restée stable (4,89 M€ en 2018 et 4,87 M€ en 2023). Elle représentait en 2023, 13 % des produits, soit une proportion similaire à celle de la strate (13 %).

Les produits de la fiscalité ont augmenté de 14 % entre 2018 et 2023 et représentaient 26 M€ en 2023.

La fiscalité reversée par l'EPCI à la commune a progressé de 10 % entre 2018 et 2023 (6,45 M€ en 2023 contre 5,84 M€ en 2018). L'attribution de compensation<sup>26</sup> versée par l'EPCI a progressé de 1 M€ tandis qu'à l'inverse, la contribution de la commune aux fonds de péréquation et de solidarité est passée de 47 133 € en 2018 à 435 691 € en 2023.

Les recettes fiscales propres ont augmenté de 21 % entre 2018 et 2023 soit environ 3 M€, pour atteindre 16,9 M€.

Depuis 2021, la commune perçoit le produit du foncier bâti jusqu'alors perçu par les départements (le taux départemental s'est ajouté au taux communal) en compensation de la perte de recette liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Afin de garantir à chaque commune une compensation à hauteur du produit, un coefficient correcteur a été mis en place, qui permet en cas de perte de recettes, comme cela est le cas pour Orange, d'obtenir une compensation. Hormis cet effet de périmètre, la commune n'a pas augmenté le taux des taxes locales. La croissance du produit fiscal provient uniquement de la dynamique des bases fiscales sur lesquelles s'appliquent les taxes.

<sup>26</sup> L'attribution de compensation (AC) est le principal flux financier entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU). Elle correspond, schématiquement, à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à cette catégorie d'intercommunalité.

Les bases fiscales nettes pour le foncier bâti, qui génère désormais la quasi-totalité des recettes fiscales de la commune, ont progressé de 10 % entre 2018 et 2023. L'augmentation provient principalement des revalorisations décidées par le législateur de 3,4 % en 2022 et 7,1 % en 2023<sup>27</sup> dans le cadre des lois de finances.

**Tableau n° 10 : Bases nettes, taux et produits des principaux impôts locaux**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bases fiscales nettes (en M€)</b>						
Taxe d'habitation	38,70	38,97	40,06	1,87	1,96	2,70
Foncier bâti	37,58	38,34	38,92	37,66	38,88	41,27
Foncier non bâti	0,76	0,79	0,79	0,80	0,81	0,87
<b>Taux</b>						
Taxe d'habitation	14,61 %	14,61 %	14,61 %	14,61 %	14,61 %	14,57 %
Foncier bâti	20,89 %	20,47 %	20,47 %	35,60 %	35,60 %	35,51 %
Foncier non bâti	49,8 %	48,81 %	48,81 %	48,81 %	48,81 %	48,69 %
<b>Produit fiscal (en M€)</b>	<b>13,88</b>	<b>13,93</b>	<b>14,20</b>	<b>15,37</b>	<b>15,87</b>	<b>16,89</b>
Taxe d'habitation	5,65	5,69	5,85	0,27	0,29	0,39
Foncier bâti	7,85	7,85	7,96	14,71	15,19	16,08
dont produit foncier avant coefficient correcteur				13,42	13,86	14,67
coefficient correcteur				1,29	1,33	1,41
Foncier non bâti	0,38	0,38	0,39	0,39	0,40	0,42

Source : CRC d'après les données de la direction générale des finances publiques, « les comptes des communes ».

Le produit des impôts locaux par habitant reste inférieur à la moyenne de la strate à laquelle appartient la commune. Le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants s'établissait, en 2023, à 14 € par habitant contre 35 € pour la moyenne de la strate et celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties (après application du coefficient correcteur) à 552 € par habitant contre 718 € par habitant pour la strate.

La commune dispose donc de marges de manœuvre importantes en matière fiscale.

### 2.3.2 Le financement des investissements n'a pas nécessité d'emprunt jusqu'en 2023

Les dépenses d'équipement ont progressé, passant de 8,9 M€ en 2018 à 14,4 M€ en 2023 (soit un accroissement de 63 %). En cumul, la commune a réalisé 65,5 M€ de dépenses d'équipement. En 2023, les dépenses d'équipement de la commune ont été supérieures à celles des communes comparables (554 € par habitant contre 395 € pour la strate) ce qui témoigne à la fois d'un rattrapage et de besoins croissants. Compte tenu des travaux nécessaires et immédiats identifiés par le schéma directeur immobilier les besoins en investissement des prochaines années devraient fortement augmenter.

<sup>27</sup> Pour 2024, le législateur a de nouveau revalorisé les bases d'imposition de 3,9 %.

**Tableau n° 11 : Le financement des investissements du budget principal (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CAF nette</i>	2 465 443	2 537 846	6 047 576	7 608 724	3 393 856	2 864 234
<i>Recettes d'investissement hors emprunt</i>	2 888 603	2 604 091	2 933 949	3 252 869	5 660 099	4 445 988
<b><i>Financement propre disponible</i></b>	<b>5 354 045</b>	<b>5 141 937</b>	<b>8 981 525</b>	<b>10 861 593</b>	<b>9 053 956</b>	<b>7 310 221</b>
<i>Dépenses d'équipement</i>	8 859 702	12 303 824	8 294 576	10 309 317	11 354 092	14 430 576
<i>Subventions d'investissement</i>	17 034	23 059	25 133	346 995	1 281 507	1 254 223
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	60 %	42 %	108 %	105 %	80 %	51 %
<b><i>Besoin ou capacité de financement</i></b>	<b>- 3 559 118</b>	<b>- 7 255 406</b>	<b>430 036</b>	<b>193 421</b>	<b>- 3 578 684</b>	<b>- 8 691 147</b>
<i>Nouveaux emprunts</i>						7 500 000
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</i>	- 3 559 118	- 7 255 406	- 430 036	- 193 421	- 3 578 684	- 1 191 147
<i>Fonds de roulement</i>	21 076 547	18 761 247*	19 191 283*	22 174 110#	18 595 425	17 404 278

Source : comptes de gestion.

\* Intégration des excédents des budgets annexes de l'eau et l'assainissement en 2019 et en 2020.

# Intégration des excédents du budget annexe transport en 2021.

Les investissements ont concerné principalement le patrimoine immobilier et le patrimoine monumental, c'est-à-dire les monuments inscrits ou classés au titre des monuments historiques. Selon les années, la commune a consacré entre 73 % et 96 % des dépenses d'équipement à ces deux catégories de dépenses.

**Tableau n° 12 : Dépenses immobilières et dépenses liées au patrimoine protégé (en euros)**

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Dépenses d'équipement</i>	8 859 702	12 303 824	8 294 576	10 309 317	11 354 092	14 430 576	65 552 087
<i>dont dépenses d'investissement relatives au patrimoine immobilier</i>	5 411 381	8 568 666	5 914 141	5 904 143	6 432 448	9 422 045	41 652 824
<i>soit en % des dépenses d'équipement</i>	61 %	70 %	71 %	57 %	57 %	65 %	64 %
<i>dont dépenses liées au patrimoine inscrit ou classé</i>	2 306 029	2 187 796	2 026 113	1 572 377	2 249 149	3 528 336	13 869 799
<i>En % des dépenses d'équipement</i>	26 %	18 %	24 %	15 %	20 %	24 %	21 %

Source : CRC d'après les données de la commune.

Les subventions d'investissements versées par la commune ont augmenté, passant de 17 034 € en 2018 à 1,2 M€ en 2022 et 2023, en raison notamment d'une hausse sur les dépenses de voirie.

Pour financer ces dépenses, la commune dispose de la capacité d'autofinancement dégagée par la section de fonctionnement. En l'absence de recours à l'emprunt, la capacité d'autofinancement brute a été intégralement affectée au financement des investissements jusqu'en 2022. En 2023, la première annuité en capital a été remboursée, d'un montant de 125 000 €. En cumul, la part des dépenses d'investissement financée par l'autofinancement (25 M€) représente 40 % de la dépense totale.

L'autofinancement et les autres recettes propres de la commune (environ 22 M€ en cumul, provenant notamment du fonds de compensation de la TVA, des subventions reçues et des produits de cessions) ont couvert les deux tiers des dépenses d'investissement.

Le solde a été financé, jusqu'en 2022 par la mobilisation du fonds de roulement, c'est-à-dire les réserves constituées du fait des résultats excédentaires cumulés.

En 2023, la commune a souscrit un emprunt de 7,5 M€ pour financer sa participation aux travaux de la déviation de la route nationale 7. En fin d'année 2023, la capacité de désendettement (c'est-à-dire le délai nécessaire à la commune pour se désendetter en totalité si elle y consacrait l'intégralité de son épargne brute) était de 2,5 années, soit un bon ratio.

Les investissements soutenus de la commune devraient accélérer la souscription d'emprunts, comme en témoignait le rapport d'orientations budgétaires 2024, qui prévoyait un nouvel emprunt pour contribuer au financement de la rénovation du groupe scolaire du Coudoulet.

### 2.3.3 Un fonds de roulement et une trésorerie abondants

La commune dispose toujours d'un fonds de roulement important, malgré les prélèvements effectués pour financer les investissements. Son montant représentait 178 jours de dépenses courantes à la clôture de l'exercice 2023.

**Tableau n° 13 : La soutenabilité du budget principal (en euros)**

Au 31 décembre	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	21 076 547	18 761 247	19 191 283	22 174 110	18 595 425	17 404 278
en nombre de jours de charges courantes	246	220	255	282	206	178
Trésorerie nette	25 455 949	20 189 017	20 460 277	22 314 284	21 338 559	19 935 346
en nombre de jours de charges courantes	297	237	272	284	237	204

Source : comptes de gestion

La trésorerie est abondante et représentait 204 jours de dépenses courantes au 31 décembre 2023 après avoir atteint 297 jours en 2018. Le délai global de paiement moyen des fournisseurs était de 23 jours, inférieur au plafond des 30 jours prévu par l'article R. 2192-10 du code de la commande publique.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La fiabilité des comptes de la commune d'Orange est perfectible sur des points déjà relevés par la chambre lors de son dernier contrôle, tels que la prévision budgétaire ou la fiabilisation de l'état de l'actif.*

*Les dépenses et les recettes de fonctionnement sont inférieures à la moyenne des communes comparables et jusqu'en 2023, la commune n'avait contracté aucun emprunt.*

*Entre 2018 et 2022, les dépenses d'investissements ont été financées par l'autofinancement, des recettes propres et des prélèvements sur un fonds de roulement d'un montant élevé. En 2023, la commune a souscrit un emprunt et y a recours à nouveau en 2024.*

*Compte tenu des besoins en investissements identifiés dans le cadre du schéma directeur immobilier de la commune, des moyens seront nécessaires pour financer les travaux urgents et de moyen terme.*

## **3 LE PATRIMOINE**

### **3.1 La politique immobilière de la commune**

La stratégie patrimoniale et immobilière de la commune s'inscrit dans un cadre réglementaire et contractuel renouvelé.

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui définit les politiques d'aménagement et d'urbanisme au niveau du bassin de vie d'Avignon et qui s'applique à la commune depuis 2011, est en révision depuis 2022. Les principaux documents, notamment le projet d'aménagement stratégique, devraient être finalisés en 2024, après une phase de concertation avec la population.

Le plan local d'urbanisme (PLU) a été révisé en 2015, puis approuvé par le conseil municipal par délibération du 15 février 2019. Le PLU et le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) sont à nouveau entrés en phase de révision. La commune a exprimé la nécessité d'augmenter sa surface foncière en raison de l'arrivée en 2024 d'un contingent de 500 militaires sur la base aérienne 115.

### **Le projet d'aménagement et de développement durables**

L'objet d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est de présenter en conseil municipal, dans le cadre d'un débat spécifique, les orientations communales en matière d'urbanisme. En ce sens, il constitue un « débat d'orientation d'urbanisme » qui peut être comparé au débat d'orientation budgétaire qui précède le budget.

Selon l'article L. 151-5 du code de l'environnement, un projet d'aménagement et de développement durables :

- définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- définit les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune ;
- fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Parmi les objectifs et principes énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, le PADD implique d'assurer un équilibre entre :

- les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- les besoins en matière de mobilité.

La commune est également intégrée au programme local de l'habitat (PLH) 2020-2025 de l'EPCI qui a été adopté par le conseil communautaire le 29 octobre 2020. Les quatre orientations stratégiques du PLH sont déclinées en 14 actions.

Tableau n° 14 : Orientations stratégiques du PLH 2020-2025 du Pays d'Orange en Provence

Orientations stratégiques	Actions
<b>1. Mieux connecter le développement de l'offre de logements avec la politique d'aménagement durable du territoire</b>	<b>1. Mettre en place une stratégie foncière</b> <i>pour phaser, territorialiser et maîtriser le développement</i>
	<b>2. Accompagner les projets d'habitat</b> <i>pour promouvoir la qualité urbaine, architecturale et paysagère</i>
	<b>3. Inscrire la politique de l'habitat dans la dynamique de développement économique</b> <i>pour mieux répondre aux besoins en logements des actifs</i>
<b>2. Mobiliser et requalifier le parc existant, en lien notamment avec la revitalisation des centres-villes</b>	<b>4. Améliorer durablement l'habitat privé</b> <i>pour l'adapter aux besoins des ménages et lutter contre la vacance</i>
	<b>5. Lutter contre le mal logement et la précarité énergétique</b> <i>afin d'améliorer la qualité du parc privé</i>
	<b>6. Mettre en place un dispositif d'amélioration de l'habitat privé</b>
	<b>7. Accompagner la requalification du parc social</b> <i>pour lui redonner de l'attractivité</i>
<b>3. Produire une offre diversifiée et adaptée aux besoins</b>	<b>8. Soutenir l'offre locative sociale</b> <i>pour compléter, diversifier et rééquilibrer le parc</i>
	<b>9. Promouvoir les outils de solvabilisation des ménages accédant</b> <i>pour fluidifier le parcours résidentiel</i>
	<b>10. Compléter l'offre de logements pour les seniors et personnes en situation de handicap</b>
<b>4. Mettre en place une gouvernance de la politique de l'habitat, et se donner les moyens de suivre et d'animer le PLH</b>	<b>11. Développer la connaissance des besoins des personnes défavorisées ou nécessitant un accompagnement social renforcé</b> <i>pour préfigurer une stratégie</i>
	<b>12. Mettre en place un observatoire de l'habitat et du foncier</b> <i>pour suivre et faire évoluer le PLH</i>
	<b>13. Installer une instance de pilotage et renforcer les partenariats</b> <i>pour assurer la mise en œuvre des objectifs du PLH</i>
	<b>14. Instaurer une politique de peuplement intercommunale</b> <i>pour améliorer la mixité sociale</i>

Source : site internet du Pays d'Orange en Provence.

La commune est également engagée dans une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH- RU) au côté de l'EPCI. L'opération s'inscrit dans une démarche de revitalisation des centres anciens et de traitement des copropriétés dégradées. La convention relative à l'opération a été signée le 15 décembre 2019 pour une durée de cinq ans. La communauté de communes du Pays d'Orange en Provence en est le maître d'ouvrage et un opérateur extérieur, SOLIHA 84<sup>28</sup>, est en charge du suivi et de l'animation de l'OPAH-RU sur le volet copropriétés.

Il s'agit d'un dispositif permettant de soutenir financièrement, sous conditions, les propriétaires privés (occupants ou bailleurs) qui entreprennent des travaux de rénovation énergétique ou d'amélioration globale dans leur logement. La participation financière de la commune à ce dispositif est limitée à 95 400 € pour les cinq années de l'opération.

<sup>28</sup> SOLIHA Vaucluse, association loi 1901, est présente sur le territoire depuis 1960. Anciennement CDHR 84 (Comité Départemental de l'Habitat Rural et d'Aménagement des Campagnes), puis H&D 84 (Habitat et Développement) en 1999, SOLIHA Vaucluse est le fruit du regroupement des réseaux PACT et Habitat & Développement durant l'année 2016.

Malgré une lettre d'intention et une note d'opportunité transmises aux services de l'État en 2018, la commune n'a pas été retenue dans le programme « *Action Cœur de Ville* ». Cependant, elle a conclu une convention pluriannuelle (2024-2028) avec l'État et le Pays d'Orange en Provence le 12 avril 2024 pour une opération de revitalisation du territoire (ORT)<sup>29</sup>. Ce dispositif est un outil à disposition des collectivités locales pour porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social et pour lutter prioritairement contre les dévitalisations des centres-villes. La stratégie de revitalisation du territoire se concentre autour de grands axes stratégiques, tels que la découverte du patrimoine et l'offre culturelle ou l'embellissement du centre ancien.

### 3.1.1 Un patrimoine immobilier important avec un parc privé vétuste

Le patrimoine immobilier de la commune est composé :

- d'un patrimoine historique avec des immeubles et sites classés et inscrits au titre des monuments historiques ou protégés à d'autres titres ;
- d'un patrimoine affecté aux services publics tels que les équipements municipaux et bâtiments à usage d'équipement recevant du public, les affaires scolaires, le secteur associatif, les cultes, la culture, les services sécurité et salubrité, le sport et la jeunesse et les logements du parc public ;
- d'un patrimoine privé de bâtis anciens et dégradés du centre-ville comprenant des logements et des locaux commerciaux.

Au cours de ces dernières années, la commune a acquis un patrimoine immobilier important en cœur de ville. Sa démarche s'inscrit dans le cadre d'une redynamisation du cœur de ville et de la lutte contre l'habitat indigne.

En 2021, le patrimoine immobilier de la commune était composé de 201 immeubles dont 88 pour le parc public et 113 pour le parc privé, d'une surface totale de 131 573m<sup>2</sup> (101 482 m<sup>2</sup> pour le public et 30 091 m<sup>2</sup> pour le privé).

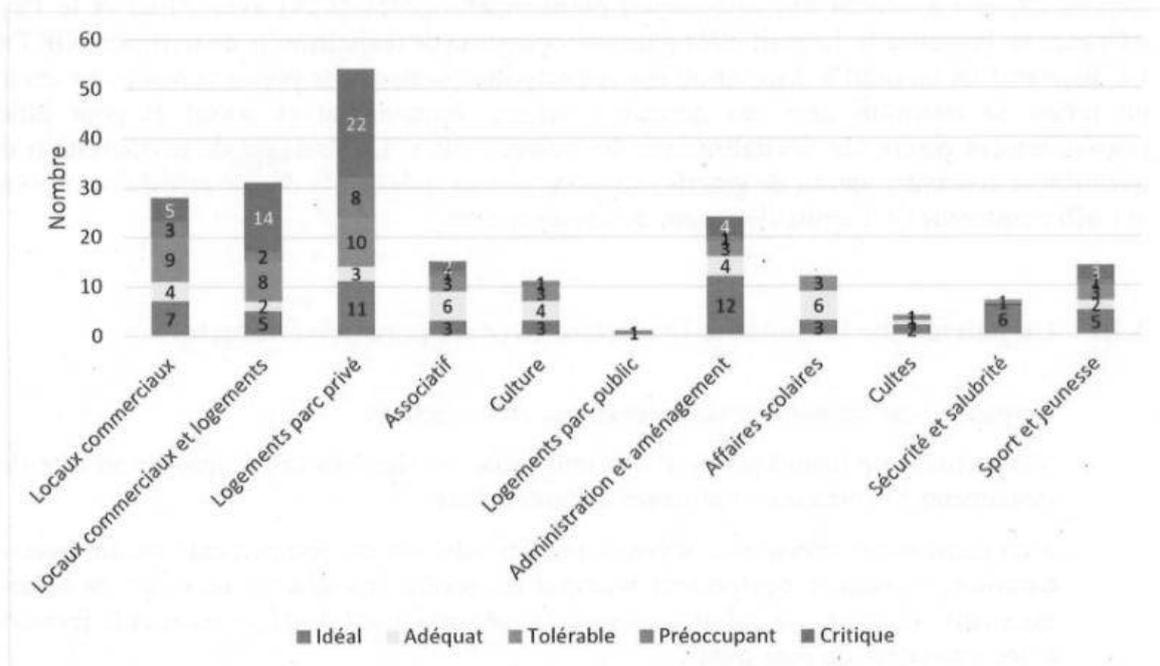
La valorisation financière du patrimoine immobilier a été estimée par la commune à 238,7 M€<sup>30</sup>. Les dépenses bâtimentaires durant les exercices 2018 à 2020 sur les 201 actifs ont été de 5,8 M€ par an. Les investissements de l'ordre de 4,7 M€ par an ont porté principalement sur les bâtiments scolaires, dont notamment la réhabilitation de l'école élémentaire Camus.

L'indice de vétusté physique (IVP) est une mesure de la condition du patrimoine bâti en fonction de la valeur actuelle de remplacement, il comporte cinq niveaux : idéal, adéquat, tolérable, préoccupant et critique. L'IVP global du patrimoine de la commune est considéré comme « *tolérable* » mais avec une forte disparité entre le parc privé, considéré en état critique et le parc public, en état tolérable (cf. annexe n° 8).

<sup>29</sup> Article 157 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018. L'ORT s'adresse aux villes du programme Action cœur de ville mais aussi à tout territoire dont le centre connaît des problèmes de déqualification.

<sup>30</sup> Source : schéma directeur immobilier de la commune.

**Graphique n° 3 : Distribution des actifs des parcs publics et privés par classe de vétusté (en nombre de biens)**



Source : CRC d'après le schéma directeur immobilier de la commune d'Orange.

Le taux d'inoccupation du parc d'actifs (privé et public) de la commune est de 49 % dont 80 % pour le parc privé constitué de logements ou commerces en partie insalubres. Ces immeubles inoccupés se dégradent de manière plus rapide avec un déficit d'investissement chronique qui entraîne une accélération de la vétusté.

### 3.1.2 L'élaboration d'un schéma directeur immobilier

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre avait recommandé à la commune d'établir un schéma directeur immobilier (SDI).

La commune a engagé la démarche par délibération du 21 janvier 2020. Un cabinet de conseil en ingénierie a effectué un audit amenant à une première version d'un schéma directeur en septembre 2021, puis à une version définitive en janvier 2022. Le SDI n'a pas fait l'objet d'une présentation au conseil municipal ou en commission « urbanisme et environnement ».

Le schéma comporte un audit des bâtiments et une stratégie patrimoniale, comprenant des plans pluriannuels d'investissement (PPI) par catégorie de biens (bâtiments administratifs, culturels, notamment). Un « carnet de santé » des bâtiments a également été rédigé, il est composé d'une fiche pour chaque immobilisation comportant entre autres : une photographie du bien, un plan de situation, la surface, les dépenses de maintenance et d'investissement et un indice de vétusté.

Le SDI a mis en évidence des carences en matière d'organisation et de centralisation de la gestion de l'information concernant le suivi des actifs immobiliers de la commune. Il a ainsi été constaté un éparpillement des informations détenues par des acteurs différents (services techniques, économie et tourisme, directions gestionnaires) et, sur les extractions budgétaires, une absence de décomposition analytique qui permettraient des analyses bâtiment par bâtiment, les informations liées aux dépenses et aux recettes provenant elles-mêmes de différents services.

D'un point de vue organisationnel et stratégique, l'absence de gestion unique et centralisée des actifs a pu générer des défauts d'entretien et d'occupation, en particulier sur le patrimoine privé<sup>31</sup>.

Après l'adoption du SDI, la commune a structuré son organisation au sein du pôle technique, autour du service foncier qui collecte et qui gère l'ensemble des informations relatives au patrimoine immobilier de la commune.

Le schéma directeur immobilier a permis d'évaluer la gestion future du patrimoine immobilier du point de vue financier avec un triple objectif de mise en valeur du patrimoine historique et culturel, d'optimisation du patrimoine des services publics et d'adaptation du bâti aux nouveaux usages et d'attractivité du territoire.

Le montant total des investissements à réaliser durant les quinze prochaines années a été évalué à 80 M€, dont 50 M€ à charges de la commune une fois déduites les recettes potentielles (subventions, ventes d'actifs)<sup>32</sup>. Certaines rénovations d'urgence ne prennent pas en compte le coût global d'une opération, ces coûts peuvent donc être sous-estimés. La stratégie et la planification des opérations reste à affiner par la commune notamment dans son plan pluriannuel d'investissement (PPI).

**Tableau n° 15 : Opérations immobilières projetées durant les 15 prochaines années (en euros)**

Type d'opération	Nombre	Dépense HT	Recette HT	Solde
Maintien d'actifs en continu	66	12 025 634	0	- 12 025 634
Court terme (0 à 5 ans)	116	30 163 141	25 294 610	- 4 868 531
Moyen terme (5 à 10 ans)	23	34 441 850	4 376 101	- 30 065 749
Long terme (au-delà de dix ans)	3	3 423 000	0	- 3 423 000
<b>Total général</b>	<b>208</b>	<b>80 053 625</b>	<b>29 670 711</b>	<b>- 50 382 914</b>

Source : CRC d'après le schéma directeur immobilier de la commune d'Orange.

<sup>31</sup> Source : schéma directeur immobilier (page 95).

<sup>32</sup> Source : schéma directeur immobilier (pages 90 et 91).

Les projets identifiés dans le schéma directeur immobilier et inscrits dans le PPI 2024 concernent la construction du groupe scolaire au Coudoulet et la mise aux normes des bâtiments au titre de l'agenda d'accessibilité programmée (ADAP). Un projet de parcours patrimonial et un projet de création d'une nouvelle piscine sont les deux projets les plus importants en termes d'investissement (12,9 M€ et 10 M€).

La commune a cependant indiqué devoir procéder à des choix stratégiques concernant les futurs investissements immobiliers, compte tenu des contraintes budgétaires. Elle a prévu ainsi d'annuler quatre projets de court ou moyen terme (pour 14,1 M€) et d'en reporter trois autres à horizon 2027 (représentant 20,3 M€) soit au total de 34,4 M€, en privilégiant et adaptant ses actifs existants.

**Tableau n° 16 : Opérations immobilières annulées ou reportées (2024)**

Nature du projet	Report ou annulation	Montant
Construction de la Maison des associations	Annulée	4,1 M€
Reconstruction du Groupe scolaire Mistral	Annulée	6,8 M€
Rénovation de la Maison romane	Annulée, en étude pour une opération privée	1 M€
Extension de la médiathèque	Annulée	2,2 M€
Construction d'une piscine	Report, pas avant 2027	9,9 M€
Dépôt archéologique	Report, date de démarrage suivant possibilité financière	7,8 M€
Rénovation du Cloître Saint-Florent	Report, pas avant 2027, en fonction de la capacité financière	2,6 M€

Source : CRC d'après les données de la commune d'Orange.

À la suite de l'élaboration du SDI la commune a mis en œuvre un certain nombre d'actions.

Le cabinet de conseil qui a élaboré le schéma directeur immobilier lui avait suggéré de mettre en place un suivi d'indicateurs et de données sur :

- la mise à jour des caractéristiques liées aux actifs (surface, type d'établissement recevant du public, notamment) ;
- l'inventaire des besoins en maintien d'actifs ;
- l'inventaire des besoins occupationnels et fonctionnels ;
- l'approfondissement et l'enrichissement du SDI : la structuration d'une base documentaire et la mise en place d'un outil de gestion patrimoniale permettant de centraliser les données.

Pour y faire suite, un logiciel dédié a été acquis pour permettre d'agrèger l'ensemble des données relatives aux biens immobiliers et d'en optimiser la gestion. Le service foncier est dorénavant doté des modules « *gestion patrimoniale* » et « *gestion locative* » de ce logiciel et est actuellement en phase de production et de saisie pour alimenter ce nouvel outil.

La nomination de la directrice du foncier comme référente interne a été réalisée et des présentations du SDI ont été effectuées auprès des pôles affaires sociales, administration, sport et associatif, culture, privé.

L'élaboration du PPI a fait l'objet d'une réunion de lancement le 12 septembre 2022 sur les bases de la restitution du SDI. Des PPI spécifiques propres à chaque secteur d'actif (s) de la commune (administration, affaires scolaires, culture, parc privé et sport associatif) ont été formalisés dans le cadre du schéma directeur immobilier mais ne sont pas mis à jour par la commune.

### 3.1.3 Une gestion déficitaire du patrimoine privé

#### 3.1.3.1 Les acquisitions et les cessions immobilières

La commune a continué à mener une politique active d'achats d'immeubles et de terrains. Entre 2018 et 2023, elle a ainsi procédé à 29 cessions (4,1 M€) et 84 acquisitions (10,4 M€), soit un coût net de 6,3 M€ (cf. annexes n° 9 et n° 10).

Deux cessions ont été consenties à un bailleur social, les autres ont été réalisées avec des sociétés ou des particuliers d'origine locale sans interventions de promoteurs immobiliers d'envergure régionaux ou nationaux.

**Tableau n° 17 : Bilan des cessions et des acquisitions immobilières entre 2018 et 2023 (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Cessions</i>	244 500	809 542	454 517	740 400	1 080 995	786 954	4 116 908
<i>Nombre d'actes</i>	2	3	5	4	7	8	29
<i>Acquisitions</i>	1 087 902	2 303 555	332 833	1 566 000	2 495 593	2 659 821	10 445 704
<i>Nombre d'actes</i>	15	16	18	5	12	18	84
<i>Solde</i>	- 843 402	- 1 494 013	121 684	- 825 600	- 1 414 598	- 1 872 867	- 6 328 796

Source : CRC d'après données de la commune d'Orange.

Le processus de vente des actifs immobiliers répond aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT qui dispose que : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune* ».

La commune procède à la vente de biens du domaine privé soit sur sollicitation spontanée d'acquéreurs manifestant un intérêt à acquérir des biens qu'ils ont identifiés ou bien sur la base d'un cahier des charges de cession préalablement établi par la commune notamment dans le cas de cession relative au développement de l'activité économique. Préalablement, une consultation du service des domaines a toujours été sollicitée conformément à la réglementation. En cas de pluralité d'offres pour une vente, le choix de l'acquéreur a eu lieu sur l'offre de prix la mieux disante.

La chambre observe que la commune procède à une présentation erronée du bilan financier de chaque cession immobilière devant le conseil municipal. La collectivité prend en effet en compte en recettes, non pas le seul prix de cession, mais y ajoute les économies des travaux qu'elle n'aura pas à réaliser du fait de la cession puisqu'ils seront à la charge des acquéreurs. Or ces sommes ne constituent aucunement une recette pour la commune mais d'hypothétiques dépenses non réalisées. L'information délivrée au conseil municipal est donc incorrecte, il convient de mettre un terme à cette pratique.

**Tableau n° 18 : Bilan financier de la cession des immeubles cadastrés BV n°76, 180 et 181, rue de la République à Orange (en euros)**

Dépense (achat)	Recette prévisionnelle (revente + économies des travaux à la charge de l'acquéreur)	Solde
385 000	1 260 000 (300 000 + 960 000)	875 000

Dépense (achat)	Recette réelle (revente)	Solde
385 000	300 000	- 85 000

Source : CRC d'après délibération 282/2023 du 11 avril 2023.

### 3.1.3.2 Les dépenses et recettes de fonctionnement du parc privé

Au 31 décembre 2023, le service foncier de la commune gérait 69 baux immobiliers dont 32 pour la location de logements à des particuliers, 22 pour des commerces et 15 pour des locaux professionnels.

Les dépenses de fonctionnement du parc privé se sont élevées à 826 573 € en 2023. Près de la moitié des dépenses résulte du paiement des taxes foncières relatives aux logements (379 191 € en 2023), le solde étant constitué de dépenses d'entretien, de fournitures, de petit équipement et d'énergie.

Les recettes tirées de la location des immeubles ont fortement progressé (0,5 M€). La faiblesse des recettes du parc privé en 2018 et 2019 résulte d'une imputation comptable erronée alors que la commune mentionne que leur quadruplement depuis 2019 provient de la politique foncière mise en place.

Le solde entre les recettes et les dépenses est déficitaire, seuls deux exercices (2020 et 2021) sont proches de l'équilibre.

**Tableau n° 19 : Recettes et dépenses de fonctionnement du parc privé (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Recettes</b>	<b>84 825</b>	<b>115 323</b>	<b>494 132</b>	<b>585 252</b>	<b>522 276</b>	<b>585 008</b>
<i>Dont revenu des immeubles</i>	62 288	110 907	491 249	568 479	461 608	528 710
<b>Dépenses</b>	<b>776 169</b>	<b>441 086</b>	<b>522 625</b>	<b>598 995</b>	<b>1 245 274*</b>	<b>826 573</b>
<i>Dont taxes foncières</i>	311 405	316 174	340 042	347 975	343 607	379 191
<b>Solde</b>	<b>- 691 343</b>	<b>- 325 763</b>	<b>- 28 493</b>	<b>- 13 743</b>	<b>- 722 998</b>	<b>- 241 565</b>

Source : CRC d'après les comptes administratifs.

\* Les dépenses constatées en 2022 (1,2 M€) résultent pour partie d'une mauvaise imputation d'une somme de 647 615 €.

### 3.2 Le patrimoine monumental

Le patrimoine monumental concerne les bâtiments ou vestiges qui présentent un intérêt patrimonial. Jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le patrimoine monumental pouvait être détenu par l'État, l'Église et les propriétaires privés. En 1905, la loi de séparation des Églises et de l'État a confié aux collectivités locales et à l'État la responsabilité des édifices culturels, en définissant les modalités de leur utilisation culturelle. Il s'agissait d'une première étape de responsabilisation des collectivités dans la gestion du patrimoine monumental national.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux régions la responsabilité de la conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel ainsi que la propriété de certains monuments historiques de l'État, aux collectivités qui en font la demande.

En 2009, il a été mis fin à l'exclusivité dont bénéficiait l'État en matière de maîtrise d'ouvrage et les architectes en chef des monuments historiques en matière de maîtrise d'œuvre sur l'ensemble du patrimoine classé. Selon le type de monument historique et la nature des travaux, le choix de la maîtrise d'œuvre par le propriétaire demeure toutefois encadré.

La protection du patrimoine monumental est un dispositif complexe qui comprend :

- la protection des immeubles seuls : inscription ou classement au titre des monuments historiques (code du patrimoine) ;
- la protection des abords et des sites :
  - o site patrimonial remarquable (code du patrimoine et de code de l'urbanisme) ;
  - o périmètre délimité des abords (code du patrimoine) ;
  - o sites classés ou inscrits (code de l'environnement) ;
- la protection au titre de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco.

### 3.2.1 La gouvernance du patrimoine monumental de la commune d'Orange

#### 3.2.1.1 Un patrimoine monumental exceptionnel, dépourvu d'une stratégie spécifique

La commune détient un patrimoine riche, témoin de vastes pans de l'histoire de France et de l'Europe. Orange est particulièrement reconnue pour son patrimoine antique, notamment un théâtre antique et un arc de triomphe, construits sous la *pax romana*, à l'époque des empereurs Auguste et Tibère, au 1<sup>er</sup> siècle après Jésus-Christ. Selon la déclaration de valeur universelle du bien en 2012, dans le cadre de son inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, le théâtre antique est « *l'un des plus grands théâtres romains connus et l'un des mieux conservés. [...] Il constitue un exemple exceptionnel sinon unique dans la typologie des théâtres romains* ».

La ville devient une principauté du Saint-Empire romain germanique, puis, à la renaissance, elle est rattachée aux Provinces-Unies (Pays-Bas actuels), ses dirigeants prennent le nom de Princes d'Orange. Tour à tour refuge et terre de massacre des protestants, en témoigne la présence de plusieurs édifices d'origine protestante, la commune, est fortement éprouvée par les guerres de religion et les guerres entre le royaume de France et les Provinces-Unies. Ce n'est qu'en 1713 que la ville est rattachée au royaume de France par le traité d'Utrecht. Les vestiges de la colline Saint-Eutrope témoignent notamment de cette histoire mouvementée du territoire allant du moyen-âge à l'époque moderne.

Parmi les monuments historiques, figurent également un Hôtel-Dieu, édifié au XVII<sup>ème</sup> siècle, en cours de rénovation, ainsi qu'un théâtre municipal, bâti à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Le centre ancien, qui comprend un bâti unique et rare, constitué de nombreux remplois antiques et médiévaux, a été soumis, comme celui d'autres villes historiques, notamment dans le sud de la France à une paupérisation significative, qui a conduit à une dégradation de l'habitat et un affaiblissement de la vie commerciale.

Hormis les éléments figurant dans les documents d'urbanisme et le schéma directeur immobilier, la commune ne possède pas de document formalisant une stratégie concernant spécifiquement le patrimoine monumental. Elle n'a donc pas de vision d'ensemble de son action en matière de protection, de conservation ou de valorisation, et délaisse certains pans de son patrimoine, comme le théâtre municipal, actuellement désaffecté de ses fonctions de théâtre ou d'opéra.

#### 3.2.1.2 L'organisation des services concourant à la protection, la conservation et la valorisation du patrimoine monumental

Selon la commune, 6,65 équivalents temps plein sont en charge de la protection, la conservation et la valorisation du patrimoine monumental, en 2024, dont trois au service des archives.

Plusieurs services de la commune interviennent dans la gestion du patrimoine monumental.

La supervision des opérations de travaux et d'entretien est assurée par la direction du patrimoine historique. À ce titre, elle :

- réalise ou supervise les diagnostics d'état des bâtiments ou des sites, propose et programme des projets d'intervention en vue de la conservation, de la restauration, de l'entretien ou de la mise en valeur du patrimoine bâti ;
- assure la maîtrise d'ouvrage des opérations ou de leurs conduites ;
- assure la maîtrise d'œuvre des opérations d'entretien ou de réparation du patrimoine ne nécessitant pas la présence d'un architecte du patrimoine ;
- suit également sur le plan opérationnel les marchés de travaux de ces opérations, pour les travaux (sans technicité patrimoniale) qui ne sont pas effectués par le service maintenance des bâtiments de la commune.

La direction du patrimoine historique, est composée d'un unique agent, la directrice du patrimoine, titulaire d'un master en ingénierie des projets immobiliers, qui suit régulièrement des formations, notamment à l'école d'Avignon (centre de ressources et de formation pour la réhabilitation du patrimoine architectural).

Les dispositifs de protection, les documents d'urbanisme, l'aménagement et les relations avec la délégation de service public du théâtre antique sont gérés par le service urbanisme de la commune. Ce service est également en charge du contrôle des travaux sur le patrimoine privé, ce qui mobilise 1,15 ETP. Les opérations réalisées sont les suivantes :

- travaux sur façade dans le cadre d'un permis global comprenant d'autres travaux en zone inondable ou bénéficiant d'une protection : en cas de dépôt d'une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT), un agent assermenté se rend sur place pour contrôler l'exécution conforme du permis ;
- travaux sur façade dans le cadre de la subvention façade de la commune : le contrôle sera effectué par le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sur photos, conformément au règlement du dispositif, avant versement de la subvention. Le contrôle portera sur les matériaux et sur la réalisation ;
- dans le cadre d'une déclaration préalable de travaux portant uniquement sur une rénovation de façade, avec ou sans DAACT : aucun contrôle n'est réalisé.

Enfin, la valorisation du patrimoine monumental entre dans la compétence de la direction des événements et du musée (1,5 ETP).

### **3.2.2 Plusieurs dispositifs de protection se superposent**

Le patrimoine monumental peut être protégé par de multiples dispositifs, aux exigences diverses, qui relèvent d'autorités différentes et peuvent se superposer en créant des situations complexes.

### 3.2.2.1 Les documents d'urbanisme n'identifient pas tous les monuments historiques

Le patrimoine monumental est pris en compte dans plusieurs documents d'urbanisme.

Tout d'abord dans le plan local d'urbanisme (PLU) et, plus précisément, dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui exprime les objectifs et projets de la commune en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de dix à vingt ans et de développement durable à long terme. Les préconisations recensées au titre du PLU et du PADD relatives au patrimoine historique offrent un premier cadre de protection, toutefois peu spécifique et qui ne concerne en réalité pas tous les monuments historiques de la commune.

Au sein de l'objectif « *assurer la cohérence architecturale et urbaine entre les développements futurs et le tissu existant* » (p.6), un sous-objectif vise à « *préserver et valoriser le patrimoine architectural : Orange, cité romaine* » consacré à la stratégie sur le patrimoine monumental mais aussi paysager. À ce titre, le PADD indique notamment, vouloir « *préserver les éléments bâtis et détails architecturaux [non protégés au titre des monuments historiques] les plus remarquables du centre ancien* ».

Dans le sous-objectif « *renforcer le tourisme culturel et paysager* », la commune souligne « *l'atout* » que représente la mise en valeur du patrimoine pour la fréquentation touristique. Deux projets structurants sont présentés : la mise en œuvre du schéma directeur de mise en valeur de la colline Saint-Eutrope et un parcours patrimonial dans le centre ancien d'Orange, qui a été en partie abandonné.

Enfin, dans le sous-objectif « *développer l'offre en équipements en adéquation avec les besoins de la population actuelle et future* », un projet d'installation des archives municipales dans les locaux de l'Hôtel-Dieu est évoqué.

L'article L. 151-19 du code de l'urbanisme dispose que le règlement du PLU permet « *d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation* ». Les articles R. 151-9 et R. 151-16 du même code indiquent que le règlement fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le plan. Le règlement permet de savoir quelles sont les possibilités d'utilisation et d'occupation du sol, ainsi que les conditions dans lesquelles ces possibilités peuvent s'exercer.

La protection du patrimoine bâti est ainsi intégrée dans la partie réglementaire du PLU. Elle distingue des prescriptions suivant trois types de bâtiment et permet de fait de protéger des bâtiments qui ne bénéficient pas d'une autre protection.

- les 191 « *bâtiments d'intérêt architectural* », dont l'église Saint-Florent par exemple, , doivent ainsi être « *conservés, restaurés et mis en valeur. Leur démolition ne peut être autorisée que dans des cas exceptionnels liés à des impératifs de sécurité* ».
- les six « *éléments bâtis particuliers* », dont l'arc de triomphe romain, doivent, dans le cadre de travaux, être « *conservés, restaurés, mis en valeur ou faire l'objet d'une restitution à l'identique* ».
- dans les cinq « *espaces libres en cœur d'îlot* », notamment le parvis du théâtre antique, toute construction ou extension est interdite car ce sont des espaces à préserver « *pour leur rôle dans la perception du patrimoine bâti* ».

Cependant, tous les monuments historiques dont la commune est propriétaire ne sont pas recensés dans le règlement du PLU. Il n'est ainsi pas fait mention : du théâtre et de l'amphithéâtre antiques (alors que l'art de triomphe antique apparaît bien), de l'église Notre-Dame-de-Nazareth (alors que l'église Saint-Florent apparaît), de l'Hôtel-Dieu et du théâtre municipal. Par ailleurs, deux bâtiments d'intérêt architectural semblent avoir été indiqués par erreur (« château médiéval d'Auriac » et « château de la Coïnté »). La commune devra profiter de la mise à jour du PLU pour identifier l'ensemble des monuments historiques.

De même, le schéma directeur immobilier ne traite pas des immeubles et monuments protégés dans une catégorie distincte. La catégorie « culture » regroupe en effet des éléments disparates comme le théâtre antique et la médiathèque, alors que le théâtre municipal relève de la catégorie « sport et associatif » et l'Hôtel-Dieu de la catégorie « administration ».

La chambre observe qu'une mise en cohérence des documents est nécessaire.

### 3.2.2.2 Une clarification nécessaire des édifices et vestiges protégés au titre des monuments historiques

La protection au titre des monuments historiques est une servitude d'utilité publique fondée sur l'intérêt patrimonial d'un bien. Elle est assise sur une classification qui distingue les monuments « classés », selon l'article L. 621-1 du code du patrimoine, biens de valeur exceptionnelle, qui bénéficient du plus haut niveau de protection avec des procédures de restauration et de modification qui nécessitent généralement une autorisation du ministère de la culture, et ceux « inscrits » qui, bien qu'importants, sont soumis à des règles moins contraignantes.

Plusieurs sources et documents permettent d'identifier les monuments inscrits ou protégés au titre des monuments historiques sur le territoire de la commune. Or, ces sources et documents, incomplets, ne sont pas concordants.

Selon les données nationales de la base Mérimée<sup>33</sup> du ministère de la culture, il existerait seize immeubles protégés au titre des monuments historiques sur le territoire de la collectivité, dont douze qui seraient en pleine propriété de la commune et un seulement pour partie. Pour sa part, la direction régionale des affaires culturelles recense dix-neuf monuments historiques sur le territoire de la commune (cf. annexe n° 11).

---

<sup>33</sup> Mérimée est une base de données du patrimoine monumental et architectural français de la Préhistoire à nos jours : architecture religieuse, domestique, agricole, scolaire, militaire, industrielle. En octobre 2020, elle regroupait plus de 320 000 notices.

**Tableau n° 20 : Protection au titre des monuments historiques des immeubles de la commune\***

	Classement	Classement partiel	Classement et inscription partielles	Inscription	Inscription partielle	Total
<i>propriété de la commune</i>	5	2	1	2	2	12
<i>propriété d'une société privée</i>					1	1
<i>propriété privée</i>					2	2
<i>propriété privée et propriété de la commune</i>		1				1
						16

Source : Liste des immeubles protégés au titre des monuments historiques, ministère de la culture, juin 2024.

\* Base nationale Mérimée.

De même, la liste de l'inventaire des biens classés ou inscrits au titre des monuments historiques de la commune diffère en partie des données contenues dans la base Mérimée.

Ainsi, la commune dispose d'un arrêté de classement qui ne figure pas dans la base Mérimée qui concerne des vestiges d'habitats antiques, identifiés sous le nom d' « espace Clodius », classés par arrêté du 14 mars 1994. L'arrêté indique « *l'intérêt historique et archéologique de ces vestiges d'habitations urbaines d'époque gallo-romaine avec mosaïques [qui constituent] les seuls témoignages conservés de la colonie romaine de la ville d'Orange* ».

La situation domaniale d'un groupe d'immeuble, désigné par îlot Pontillac dans la base Mérimée doit également être clarifiée. L'îlot<sup>34</sup> d'immeubles a été inscrit par arrêté du 4 juillet 2003 et référencé comme propriété de la commune, alors qu'elle l'a vendu il y a une dizaine d'années.

Enfin, le théâtre antique (classement par liste de 1840), le mur de soutènement adossé au théâtre et situé sur la colline (classement par arrêté du 30 avril 1919) et les vestiges (basilique paléochrétienne, château médiéval, notamment) qui sont situés sur la colline Saint-Eutrope (inscription partielle par arrêté du 23 octobre 1995) sont tous regroupés sous la même notice du ministère de la culture, malgré leur distinction.

La commune a engagé un travail de mise en cohérence des notices de la base Mérimée avec le dispositif de protection de ses bâtiments et vestiges au titre des monuments historiques en collaboration avec la DRAC.

Des fouilles archéologiques, en cours depuis début 2024, sur la colline Saint-Eutrope, ont permis de dégager les fondations d'un château médiéval et d'autres éléments d'intérêt patrimonial. La commune a fait la demande à la conservation régionale des monuments historiques (CRMH) de la DRAC de relever le niveau de protection de la colline et de ses vestiges, en passant d'une inscription à un classement au titre des monuments historiques.

<sup>34</sup> C'est dans cet îlot que la commune souhaite étendre la protection d'un mur romain, classé par arrêté du 12 septembre 1938. Le mur qui ferme le forum n'est en effet protégé que dans sa partie visible et non sur sa totalité.

Selon le ministère de la culture, l'une des priorités nationales en matière d'inscription ou de classement au titre des monuments historiques, est la révision des protections anciennes, parfois partielles ou mixtes, afin de renforcer la cohérence de la protection et de simplifier, pour le propriétaire et les services de l'État, la gestion du monument.

L'évolution de deux protections au titre des monuments historiques (mur romain, colline Saint-Eutrope) ainsi que la modification de la notice Mérimée, afin de séparer les vestiges antiques d'une part et paléochrétien et médiévaux d'autre part, s'inscrivent dans la stratégie nationale.

La commune étudie enfin un troisième dossier de protection avec la DRAC, il s'agit de l'inscription ou du classement du grand temple orangeois (actuellement en partie chapelle du conservatoire), qui est le témoin de la présence protestante à Orange.

**Recommandation n° 7.** : En lien avec la direction régionale des affaires culturelles, mettre à jour et clarifier le statut et le recensement des bâtiments et vestiges protégés au titre des monuments historiques.

### 3.2.2.3 Les autres protections

La protection des sites naturels d'intérêt général est régie par le code de l'environnement, avec deux niveaux de protection : le classement, pour les sites naturels les plus remarquables, et l'inscription, pour les sites moins sensibles ou plus humanisés. Les travaux sur les sites classés nécessitent une autorisation préalable de la direction régionale de l'aménagement, de l'environnement et du logement (DREAL), tandis que ceux sur les sites inscrits sont soumis à déclaration auprès de l'architecte des bâtiments de France<sup>35</sup>.

Deux sites profitent d'une telle protection : les façades de la place des frères Mounet (inscription du 25 janvier 1935, propriété mixte) et la colline Saint-Eutrope (classement en date du 6 mars 1935).

Dans son avis sur le site patrimonial remarquable (SPR), le directeur régional de l'aménagement, de l'environnement et du logement explique l'origine du classement du site. Ainsi, le classement en 1935 avait pour objectif de compléter les servitudes de protections alors existantes sur le théâtre antique et le site archéologique qui le borde, en s'attachant plus particulièrement à la valeur paysagère de la colline. La colline est envisagée alors comme le « décor grandiose » des « vestiges romains » (rapport de la commission départementale des sites de 1933) et appréciée comme lieu de promenade offrant des vues panoramiques sur le théâtre, la ville, et la campagne, jusqu'au Mont Ventoux, d'où le terme d'acropole parfois utilisé.

<sup>35</sup>Il existait en février 2024, 219 sites classés et 330 sites inscrits en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Pour les sites classés, « toute modification de l'état ou de l'aspect du site » est soumise à une autorisation du préfet ou du ministre chargé des sites après consultation de la commission départementale, préalablement à la délivrance des autorisations de droit commun. Hormis à l'occasion de cette obligation, la commune a peu de contacts avec la DREAL, hormis la présence d'un ingénieur dans certaines commissions relatives aux fouilles.

En outre, jusqu'en 2016, la protection d'un monument historique dans son environnement dépendait de la loi du 25 février 1943, dite des « 500 mètres », qui prévoyait un régime d'autorisation préalable pour les travaux situés dans un rayon de 500 mètres autour du monument, assortie d'un avis de l'architecte des bâtiments de France, conforme ou simple, selon que le projet se situait dans le champ de visibilité ou non du monument.

La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a transformé ce régime en créant un « périmètre délimité des abords » (PDA), constitutif d'un ensemble cohérent avec le monument, participant de sa protection et de sa mise en valeur et à l'intérieur duquel tous les travaux doivent faire l'objet d'un avis conforme de l'architecte des bâtiments de France<sup>36</sup>.

La commune ne dispose pas de périmètre délimité des abords, qui pourrait être une solution à la superposition des dispositifs autour de l'arc de triomphe et renforcer sa protection, qui n'est pas dans le périmètre du site patrimonial remarquable. Des réflexions sont en cours avec la DRAC sur ce sujet.

La commune a indiqué qu'elle n'avait jamais eu l'occasion de travailler avec les services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel afin d'éventuellement identifier de futurs immeubles ou sites à protéger. Elle précise travailler davantage avec le service du recensement des monuments historiques de la DRAC. C'est notamment avec ce service que le dossier de classement de la colline Saint-Eutrope est porté.

### **3.2.3 L'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco et le site patrimonial remarquable**

#### **3.2.3.1 L'inscription du théâtre antique, de l'arc de triomphe et de leurs abords sur la liste du patrimoine mondial**

Les sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco doivent répondre à des obligations qui découlent de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972<sup>37</sup>.

---

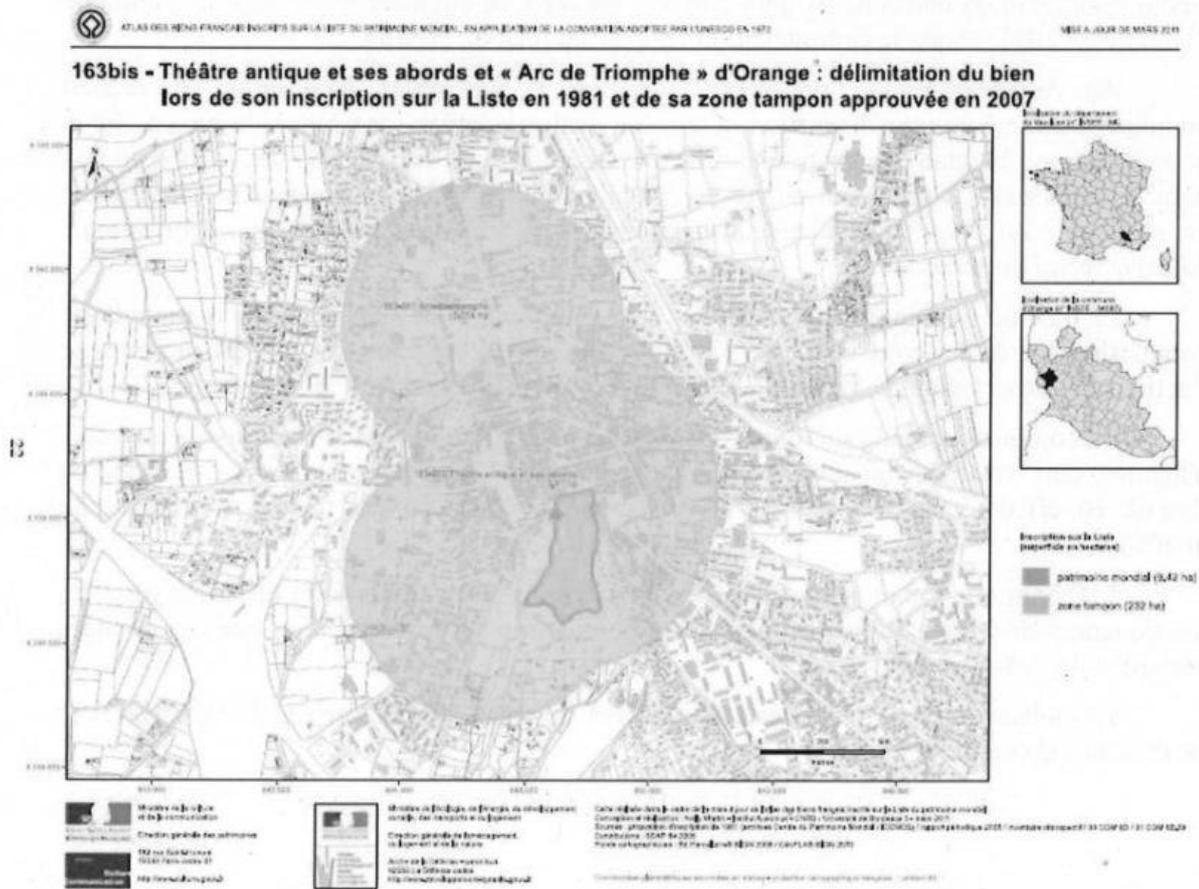
<sup>36</sup> Fin 2020, seulement 2 509 PDA étaient actifs. En l'absence de PDA approuvé, les architectes des bâtiments de France continuent de vérifier les co-visibilités avec le monument lors de l'instruction de l'autorisation de travaux. En 2020, ils ont ainsi délivré 113 387 avis simples sur des bâtiments sans co-visibilité qui représentaient 24 % des dossiers traités par leurs services.

<sup>37</sup> La France a ratifié la convention en 1975 et compte 52 biens inscrits au patrimoine mondial en 2024 : 44 biens culturels, sept biens naturels et un bien mixte. Les sites inscrits sur la liste en région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont le théâtre antique et l'arc de triomphe d'Orange, les monuments romains et romans d'Arles, le centre historique d'Avignon, la cité Vauban de Briançon, la cité radieuse du Corbusier à Marseille et la ville de Nice.

Pour être inscrit, le bien doit avoir une valeur universelle exceptionnelle. Tout bien inscrit comprend un périmètre matérialisé par une carte précise. Il peut également comprendre une zone tampon qui constitue une protection supplémentaire de nature réglementaire ou coutumière.

Le théâtre antique et ses abords, ainsi que l'arc de triomphe, figurent parmi les premiers biens français à avoir été inscrits sur la liste, en 1981. En 2007, à la demande de l'Unesco et à la suite de la première évaluation sur la gestion du bien par l'État français, la colline Saint-Eutrope a été ajoutée au périmètre de protection et une zone tampon de 500 mètres a été constituée. Le centre ancien de la commune se situe dans la zone tampon.

Carte n° 1 : Délimitation des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial



Source : plan de gestion du bien inscrit au patrimoine mondial, avril 2013.

Selon la déclaration de valeur universelle (2012) du bien, « *la gestion de l'ensemble incombe à la ville d'Orange, propriétaire, qui à l'initiative, et à l'État, qui assure une fonction d'expertise et de contrôle* ». Si l'inscription n'implique pas de financements de la part de l'Unesco ou de l'État, elle offre une notoriété importante aux biens inscrits en contrepartie de l'observation par la collectivité de certaines obligations, notamment celle d'élaborer un plan de gestion, prévu par l'article L. 612-1 du code du patrimoine.

La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a introduit l'article L. 612-1 dans le code du patrimoine, qui prévoit des dispositions liées à l'engagement de la France concernant la préservation de la valeur universelle exceptionnelle des bien inscrits sur la liste du patrimoine mondial.

Il dispose que « [...] *les collectivités territoriales [...] assurent [...] la protection, la conservation et la mise en valeur du bien reconnu en tant que bien du patrimoine mondial* ». Il stipule également qu'une zone tampon doit être adoptée, ce qui a été le cas pour la commune d'Orange en 2007, et que la commune doit adopter un plan de gestion.

Par délibération du 7 novembre 2013, soit 32 ans après l'inscription, le conseil municipal a adopté un plan de gestion et une convention relative à la gestion du bien s. Selon la délibération, le plan de gestion permet de fournir à la collectivité des outils et une méthodologie visant à mettre en œuvre la stratégie adoptée. Il est considéré par la commune comme « *un outil de gestion durable du patrimoine, vecteur de développement économique, culturel, social du territoire* ».

Le plan de gestion prévoit également une gouvernance de sites, avec la création d'une commission locale ou comité de bien, d'un comité de pilotage et propose un programme d'actions de préservation, valorisation, médiation et développement sur le long terme.

La commune a rendu un rapport périodique en 2018 qui ne porte que sur des éléments généraux, sans constituer un suivi du plan de gestion. En pratique, aucun suivi spécifique du plan n'a été effectué par l'Unesco, l'État ou la commune. Un nouveau rapport doit être rendu en 2024.

La commune a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de quantifier ou de mesurer les conséquences de l'inscription sur l'évolution du tourisme sur le territoire et que ces données relevaient de l'office du tourisme.

Le tableau ci-dessous liste les actions qui devaient aboutir à l'horizon 2024. Elles n'ont été réalisées qu'en partie.

**Tableau n° 21 : Mise en œuvre des orientations à horizon 2024 du plan de gestion**

Orientations	Exécution	Observations
<i>Assurer la gestion du bien patrimoine mondial en mettant en place une structure de gestion</i>	Réalisé en partie	L'orientation comprend l'adoption d'une convention de gestion par les parties prenantes, la création d'un comité de bien et d'un poste de coordinateur patrimonial. Le plan de gestion et la convention ont bien été adopté, mais il n'y a pas eu de création d'un comité de bien, en sachant que le ministère de la culture laisse une marge de manœuvre sur ce point.
<i>Programmation d'une restauration sur les deux parascenia, la cavea et le mur de scène</i>	Réalisé	Malgré des travaux démarrés en urgence, la restauration a été menée à bien et achevée en 2024
<i>Assurer une promotion autour du bien Patrimoine mondial</i>	Réalisé en partie	Le plan de gestion relève une signalétique non homogène et non efficace, pas de mention sur la page d'accueil du site internet. La signalétique sur site est claire, mais le symbole et/ou la mention Unesco ne figurent pas sur les premières pages des sites internet de la commune et de l'office de tourisme
<i>Assurer une mise en valeur de l'arc, de la colline et du patrimoine de la Ville</i>	Réalisé en partie	Le plan de gestion de 2013 constate un manque de dynamisme dans la valorisation du patrimoine (abandon du label ville d'art et d'histoire, pas de service valorisation dans les services municipaux, pas beaucoup d'activités pour les journées européennes du patrimoine). La mise en valeur de la colline est en cours, les activités développées par l'office du tourisme étaient relativement nombreuses en 2024.
<i>Programmer la création d'un musée archéologique</i>	Réalisé en partie	Selon le plan de gestion, les collections archéologiques du musée d'art et d'histoire ne font pas l'objet d'une présentation au public digne de leur richesse et de leur importance. La commune a reporté le projet de rénovation du dépôt archéologique, mais l'élaboration d'un projet scientifique et culturel pour le musée permettra de présenter la valorisation de ces collections

Source : CRC d'après le plan de gestion.

Le plan de gestion indiquait également que « d'une manière générale, il n'y a pas assez de recherche historique sur la ville où l'antiquité est la période la mieux documentée, particulièrement dans son sous-sol. Les autres périodes historiques sont quant à elles délaissées ». Les fouilles sur le site de la colline Saint-Eutrope ont constitué une première étape de la redécouverte de la richesse patrimoniale de la commune, que le site patrimonial remarquable (SPR) devrait contribuer à approfondir.

La chambre observe que la commune n'a pas mis en place le comité de bien (qui réunit la commune et l'État) permettant de suivre le plan de gestion, alors que le ministère de la culture préconise de « mettre en place le dispositif de protection le plus adapté », ce qui laisse une certaine marge de manœuvre à la commune.

### 3.2.3.2 La création d'un site patrimonial remarquable qui peine à aboutir

Les sites patrimoniaux remarquables (SPR), créés par la loi du 7 juillet 2016 précitée, visent à protéger des villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, d'un point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.

Ils regroupent et simplifient les dispositifs de protection qui précédaient et proposent un cadre juridique unifié pour la conservation et la valorisation des sites. Un SPR se substitue ainsi aux périmètres des abords de monuments historiques et implique, comme les abords de monuments, un avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) sur toutes les demandes d'autorisations d'urbanisme sur le site. Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) à partir de 2010, ainsi que les secteurs sauvegardés, ont été intégrés dans les SPR.

Les SPR peuvent être dotés soit d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), soit d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), moins contraignant, soit combiner ces deux outils.

Par délibération du 23 janvier 2018, le conseil municipal a autorisé le maire à lancer une étude préalable visant à créer un SPR et par délibération du 4 octobre 2021, a validé le périmètre du SPR, ainsi que le choix d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

La commission nationale du patrimoine et de l'architecture a donné un avis favorable au projet le 12 mai 2022 et par lettre du 17 mai 2022, la direction générale des patrimoines du ministère de la culture a proposé qu'il soit procédé à la mise à l'enquête publique du projet.

Par arrêté<sup>38</sup> du 15 mars 2023, le ministère de la culture a classé au titre des sites patrimoniaux remarquables, le centre-ville et certains quartiers, de la commune d'Orange (mais pas la colline Saint-Eutrope et l'arc de triomphe antique qui sont à l'extérieur du site). L'arrêté indique en ses visas « *qu'en raison de la qualité et de la valeur d'ensemble de son patrimoine, la conservation, la restauration, la réhabilitation et la mise en valeur de l'ensemble formé par le centre-ville historique et les faubourgs de la commune d'Orange présentent un intérêt public au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique et paysager* ».

Selon le compte rendu de réunion du comité de pilotage du SPR du 26 mai 2021, l'ancien maire a indiqué que les objectifs du SPR étaient de « *recréer une bonne qualité de vie dans le centre-ville et de lutter contre les marchands de sommeil* » sans pour autant « *faire du centre-ville un musée* ». Les différents documents élaborés pendant la phase de préparation, notamment les différentes versions du diagnostic préalable ou du rapport de présentation du projet, co-dirigé par la commune et la DRAC, font état d'objectifs à la fois plus larges et plus précis.

---

<sup>38</sup> L'arrêté indique en ses visas « *qu'en raison de la qualité et de la valeur d'ensemble de son patrimoine, la conservation, la restauration, la réhabilitation et la mise en valeur de l'ensemble formé par le centre-ville historique et les faubourgs de la commune d'Orange présentent un intérêt public au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique et paysager* ».

Le diagnostic préalable à l'établissement du SPR, co-dirigé en 2021 par la commune et la DRAC, indique ainsi que le SPR est un complément du PLU, qui a part énoncer des objectifs assez vastes de protection du patrimoine, ne permet pas d'identifier précisément ce patrimoine. Ce sont des enjeux de conservation ou de mise en valeur de la diversité du patrimoine au-delà du patrimoine antique, de maintien de la mixité sociale, de confort de vie et de développement durable (bâti, végétalisation) qui sont mis en avant. Le SPR permet également aux propriétaires de bénéficier d'aides fiscales pour la rénovation.

Le diagnostic est en tout cas partagé : le patrimoine de la commune ne se réduit pas au patrimoine aisément visible, c'est-à-dire le théâtre et l'arc de triomphe antique ou la colline Saint-Eutrope. Son caractère exceptionnel, mais aussi fragile, tient à l'imbrication, liée au remploi des matériaux, des différentes strates de l'histoire dans le bâti. Orange est un « *millefeuille historique* », selon l'ABF. Or, ce patrimoine, peu connu et peu protégé, est dégradé. La dégradation est liée à la paupérisation du centre-ancien et à une vacance importante dans les logements. Le SPR, et son instrument de gestion, le PVAP, permettent donc à la fois d'identifier précisément ce patrimoine, mais également de prendre les mesures et de partager les règles nécessaires à sa sauvegarde.

Le SPR vient donc définir un espace de gestion, afin d'élargir la protection au patrimoine bâti ou non bâti. Au-delà du patrimoine antique et médiéval, il permet d'intégrer des ensembles urbains constitués de fabriques proto-industrielles ou de fermes maraîchères, de définir des règles communes à cet espace, élaborées conjointement entre la collectivité et les services de l'État et qui comprennent le centre ancien mais aussi les faubourgs immédiats.

Selon l'avis de la DRAC, deux difficultés sont apparues pendant la préparation du SPR : la délimitation du périmètre et le choix de l'instrument de gestion. Le périmètre proposé par le diagnostic préalable a en effet été modifié au nord dans la version finale du SPR, sur proposition de la DRAC, après accord du maire. La DRAC explique ainsi que l'urbanisation récente au nord de l'arc de triomphe a engendré une architecture et un paysage urbain sans aspérité et sans caractère, c'est pourquoi il a été proposé une délimitation de site patrimonial resserrée autour de la ville historique et de ses faubourgs les plus homogènes. Ce choix écarte une grande partie des abords de l'arc antique, pour lesquels l'adoption d'un périmètre délimité des abords (PDA) est en réflexion. Le périmètre écarte également la colline Saint-Eutrope. Si le périmètre choisi s'explique par la volonté d'avoir une cohérence du bâti, il ajoute une strate de protection du patrimoine, qui coexiste avec la protection liée aux monuments historiques, aux sites et à leurs abords et avec la zone tampon de l'Unesco.

Par ailleurs, la commune a fait le choix de privilégier l'adoption d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), outil moins contraignant et plus rapide à mettre en place qu'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), puisque qu'il n'établit pas de prescriptions pour les rénovations intérieures. Cependant, la commune indique qu'elle pourra adopter ultérieurement un PSMV, outil qui était recommandé par la CNPA.

Comme prévu par la réglementation, une enquête publique a été conduite en 2022. La commune et la DRAC ont peu communiqué sur l'enquête publique et le commissaire enquêteur indique dans son avis n'avoir reçu aucune observation sur les deux points importants de l'enquête, soit le classement et le périmètre. Malgré cela le commissaire enquêteur a donné un avis favorable et sans réserve au classement en SPR.

Un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) est en cours d'élaboration, il comprendra un rapport de présentation, un plan et un règlement, annexés au plan local d'urbanisme. Le futur PVAP est destiné à encadrer les avis de l'architecte des bâtiments de France et à faire connaître à la population les caractéristiques architecturales et paysagères du site patrimonial remarquable et les règles qui y seront applicables. L'élaboration du PVAP fera l'objet d'une concertation et d'une seconde enquête publique qui détailleront les dispositions réglementaires nouvelles adaptés à la gestion quotidienne du site patrimonial classé.

La version de travail du PVAP (novembre 2023 et juillet 2024) fait état de documents permettant d'effectuer un diagnostic très précis (arpentage) de la richesse patrimoniale de la ville et d'édicter les règles à respecter suivant le secteur ou le type de bâtiment. Le rapport de présentation du PVAP de novembre 2023 indique que la commune a un besoin impératif d'encadrement des interventions sur le patrimoine bâti public ou privé non repéré au titre des monuments historiques. Les interventions de requalification des immeubles de logements, la présentation des commerces ainsi que le traitement des espaces publics nécessitent des règles d'interventions que le PVAP permettra d'introduire avec des dispositifs incitatifs ou coercitifs. Le PVAP créé deux secteurs :

- le centre historique délimité par l'emplacement de ses anciennes fortification médiévales qui présente un bâti témoignage de l'histoire de la ville depuis l'époque romaine ;
- la ville XIXème siècle : la rue et place de la république, issu d'une démolition/reconstruction dans la continuité de la rue de la gare, les faubourgs qui se densifient entre la fin du XIX et le début du XXème siècle.

Le règlement du PVAP identifie des espaces à aménager ou à requalifier : ainsi « *chaque espace identifié doit faire l'objet d'un projet d'ensemble afin d'assurer la cohérence de son aménagement* », qu'il se situe dans le domaine privé ou public<sup>39</sup>.

Alors que l'article L. 631-3 du code du patrimoine dispose que « *À compter de la publication de la décision de classement d'un site patrimonial remarquable, il est institué une commission locale du site patrimonial remarquable* », la commune d'Orange n'avait toujours pas mis en place la commission, en novembre 2024.

Ce retard est notamment dû à des désaccords qui ont émergé sur la composition de la commission entre la commune et les services de la préfecture.

---

<sup>39</sup> Les espaces identifiés à requalifier sont les suivants : le cours Aristide Briand, le cours Pourtoles, le Boulevard Daladier et Auguste Lacour, l'avenue Charles de Gaulle, le Parvis de l'école le Castel.

Selon l'article D. 631-5 du code du patrimoine, en plus des membres de droit, un maximum de quinze membres sont nommés, dont un tiers de représentants désignés par le conseil municipal en son sein, un tiers de représentants d'associations ayant pour objet la protection, la promotion ou la mise en valeur du patrimoine et un tiers de personnalités qualifiées. Les représentants d'associations et les personnalités qualifiées sont désignés par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale après avis du préfet. Le ministère de la culture précise<sup>40</sup> qu'« *il peut apparaître opportun d'intégrer ici les acteurs de la vie locale, tels que commerçants, ou personnalités disposant d'une connaissance particulière de l'histoire du territoire, ou des services ayant une compétence dans le domaine de patrimoine ou des paysages, non membre de droit, tels que le Conseil régional, service patrimoines et inventaire ou la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement* ».

La commune avait proposé de nommer l'ancien ordonnateur parmi les personnalités qualifiées, mais a retiré sa proposition à la suite d'une observation du préfet. La commune indique que la nouvelle composition de cette commission aurait été acceptée par le préfet début 2025.

La commission est consultée au moment de l'élaboration du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP). Or, l'élaboration du plan est en phase d'achèvement. Il faudra donc que la commission adopte rapidement le PVAP afin de ne pas retarder plus encore la mise en œuvre du SPR.

**Recommandation n° 8.** : Adopter sans délai le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine du site patrimonial remarquable.

### **3.2.4 La conservation du patrimoine monumental : un pilotage des travaux futurs à améliorer**

#### **3.2.4.1 L'état sanitaire contrasté du patrimoine protégé de la commune**

Selon l'article L. 621-29-1 du code du patrimoine, le propriétaire a la responsabilité de la conservation du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient.

Dans l'annexe « carnet de santé » du schéma directeur immobilier, les immeubles protégés disposent d'une fiche précise permettant de connaître leur état sanitaire au moment de l'élaboration du SDI, soit en 2021.

<sup>40</sup> Fiche 4. Mise en place de la commission locale du Site patrimonial remarquable (culture.gouv.fr).

L'état sanitaire des immeubles protégés est contrasté. Le théâtre municipal et l'hôtel de ville sont dans un bon état de conservation, même si quelques travaux estimés urgents doivent être réalisés. Le théâtre antique et l'église Saint-Florent sont dans un état correct de conservation mais nécessiteront des travaux de mise en sécurité ou d'accessibilité. L'église Notre-Dame, dont l'état est jugé préoccupant, nécessitait des travaux importants de la sacristie et de rénovation des fresques de certaines travées et de la nef. Des travaux ont été entrepris en 2022, pour un montant de 2,1 M€, permettant de restaurer, entre autres, certains décors peints.

La situation de l'Hôtel-Dieu, du cloître Saint-Florent et de la Maison romane est en revanche jugée critique. Le SDI préconise donc des travaux sur ces trois éléments patrimoniaux. En novembre 2024, seuls les travaux de réhabilitation de l'Hôtel-Dieu avaient débuté. Les travaux du cloître ont été repoussés à 2027 sous réserve des capacités financières de la commune, tandis que ceux de la Maison romane, prévus dans le cadre du projet « parcours patrimonial » ont été ajournés par la commune, qui étudie la possibilité d'une opération privée sur ce bâtiment.

Les estimations des coûts des travaux portées au SDI ne reflètent que des travaux de court terme et/ou urgents. Ainsi, la rénovation totale de la Maison romane est estimée à 12 M€, alors que seulement 297 000 € sont inscrits dans le SDI (volet carnet de santé). L'estimation de 7,3 M€ de travaux à entreprendre sur les bâtiments protégés au titre des monuments historiques dans le SDI est donc largement inférieure au coût réel des rénovations et réhabilitations complètes à effectuer.

**Tableau n° 22 : Indice de vétusté et coûts des travaux urgents des monuments historiques (2021)**  
(en euros)

Bâtiment	Indice de vétusté physique	Estimation des besoins financiers immédiats
<i>Hôtel-Dieu</i>	Critique	2 740 000
<i>Cloître Saint-Florent</i>	Critique	839 000
<i>Maison romane</i>	Critique	297 000
<i>Église Notre-Dame</i>	Préoccupant	1 770 000
<i>Théâtre antique</i>	Adéquat	1 220 000
<i>Église Saint-Florent</i>	Adéquat	227 000
<i>Hôtel de ville</i>	Idéal	169 000
<i>Théâtre municipal</i>	Idéal	36 000
<b>Total</b>		<b>7 298 000</b>

Source : CRC PACA d'après SDI, carnet de santé, 2021.

### 3.2.4.2 Un tiers des dépenses immobilières est destiné à la conservation du patrimoine protégé

Les dépenses relatives au patrimoine protégé, qui sont majoritairement des dépenses d'investissement, représentent 32 % des dépenses totales relatives au patrimoine immobilier (cf. annexe n° 12).

**Tableau n° 23 : Dépenses et recettes relatives au patrimoine monumental (fonctionnement et investissement, en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Dépenses relatives au patrimoine immobilier</i>	5 841 132	8 827 155	6 154 622	6 140 816	6 867 907	9 835 586	43 667 218
<i>dont dépenses liées au patrimoine inscrit ou classé</i>	2 340 010	2 217 896	2 043 416	1 600 918	2 336 431	3 592 866	14 131 536
<i>soit en %</i>	40 %	25 %	33 %	26 %	34 %	37 %	32 %
<i>Financement externe des opérations relatives aux monuments historiques</i>	248 632	1 101 456	530 954	390 534	882 039	1 384 442	4 538 057
<i>soit en % des dépenses liées au patrimoine inscrit ou classé</i>	11 %	50 %	26 %	25 %	39 %	39 %	33 %

Source : CRC PACA d'après les données de la commune d'Orange.

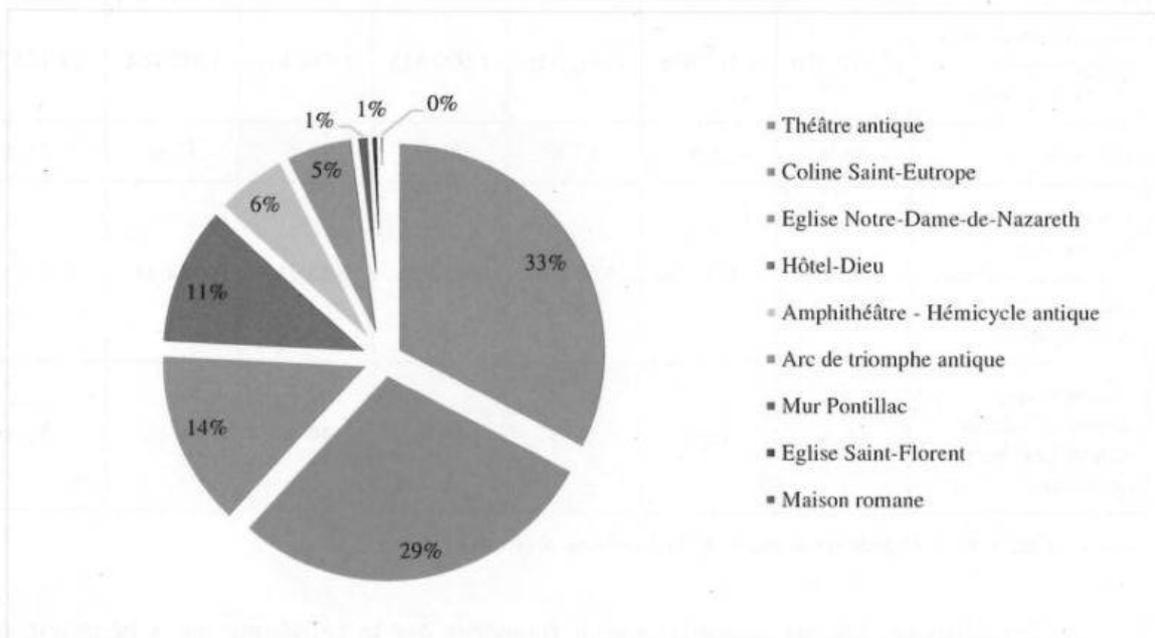
Ces dépenses ont été majoritairement financées par la commune qui a bénéficié de subventions provenant principalement de l'État, qui ont couvert un tiers des dépenses. Les financements privés n'ont représenté que 37 750 € en cumul.

### 3.2.4.3 Des opérations de travaux et de fouilles en majorité destinées à deux sites : le théâtre antique et la colline Saint-Eutrope

Vingt-cinq opérations de travaux sur les monuments historiques ont eu lieu entre 2018 et 2023<sup>41</sup> (en cours ou terminées sur cette période), dont le montant cumulé s'est élevé à 24,6 M€<sup>42</sup>, dont 10,8 M€ sur l'ensemble du patrimoine antique (8,0 M€ pour le théâtre antique, 1,4 M pour l'amphithéâtre et 1,3 M€ pour l'Arc de triomphe).

Les travaux prévus, notamment de restauration et de mise en valeur des vestiges, sur la colline Saint-Eutrope, doivent s'élever à 7,2 M€, ceux de réhabilitation de l'Hôtel-Dieu, commencé en 2022 à 2,7 M€, tandis que les dépenses destinées au patrimoine religieux (église Saint-Nazareth et église Saint-Florent) se sont élevées à 3,6 M€ (cf. annexe n° 13).

**Graphique n° 4 : Répartition des coûts des opérations sur les monuments historiques (en cours ou terminés entre 2018-2023)**



Source : CRC PACA d'après les données de la commune d'Orange.

Les travaux de rénovation du théâtre antique ont eu lieu entre 2017 et 2024.

Les analyses réalisées dans le cadre du plan de gestion de l'Unesco en 2013 établissaient la nécessité d'effectuer des travaux et un premier diagnostic du mur de scène et des *parascenia*, démarré en 2013. Des travaux en urgence ont cependant dû être réalisés en 2014, à la suite de la chute d'une écaille de pierre de 4 kg sur la voie publique.

<sup>41</sup> Les données transmises par la commune ne comprenaient pas les travaux de réhabilitation de l'Hôtel-Dieu, démarrés en 2022 et estimés à 3,2 M€ d'euros par le schéma directeur immobilier.

<sup>42</sup> Ce montant est plus élevé que le montant des dépenses d'investissement car il s'agit du montant des marchés signés TTC (études et travaux, hors révisions de prix). Il s'agit également, pour le théâtre antique, du montant cumulé depuis 2016 et pour l'église Notre-Dame, du montant cumulé depuis 2013.

Au regard de la dangerosité de la situation, ainsi que de l'urgence de réaliser les travaux pour consolider les ouvrages menaçant de s'effondrer, une maîtrise d'œuvre a été confiée, en octobre 2014, à un groupement spécialisé qui a rendu ses études au premier semestre 2015. La consultation des entreprises a été lancée septembre 2015. Les travaux, réceptionnés sans réserve, ont duré jusqu'en mai 2024, en retard d'un an du fait de la crise sanitaire.

Les travaux qui étaient estimés à 12 M€ toutes dépenses confondues en 2015 ne s'élèveront finalement qu'à 9,7 M€<sup>43</sup>.

Le projet a été réalisé à plus de 60 % (3,58 M€ sur 5,90 M€) par des financements extérieurs à la commune. L'État a ainsi financé l'opération à hauteur de 40 % (2,36 M€), soit le montant de financement maximal autorisé selon L. 621-29 du code du patrimoine, la région et le département de Vaucluse ont chacun financé 10 % (0,55 M€) et certaines dépenses spécifiques ont été en partie financées par la dotation de soutien à l'investissement local (0,1 M€).

Un immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans autorisation de l'autorité administrative et les travaux s'exécutent sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques, comme le prévoit l'article L 621-9 du code du patrimoine.

Le préfet de région a donné son autorisation aux travaux par décision du 15 janvier 2016, sous réserve de certaines prescriptions : solutions de conservations de la pierre à expérimenter, investigations et solutions à préciser sur la captation et le cheminement de l'eau, présentation d'une cartographie des travaux sur les pierres afin d'assurer une conservation préservant la lecture archéologique du bâti, prévision d'une opération de suivi archéologique à chaque tranche, remise d'un dossier des ouvrages exécutés.

La DRAC n'a pas confirmé que le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques avait bien été effectué. La commune a réalisé les dossiers documentaires des ouvrages exécutés, selon les dispositions de l'article R. 621-17 du code du patrimoine, mais la DRAC n'a pas confirmé les avoir examinés.

Par ailleurs, un schéma directeur, établi en 2013, définit un programme de fouilles et de travaux sur la colline Saint-Eutrope Les travaux ont démarrés début 2024 et les autorisations de programmes votées s'élèvent à 10,53 M€.

Enfin, la totalité du bâti extérieur de l'Hôtel-Dieu a été restauré dans les années 2000 et la façade a été reconstruite. La commune a également rénové, en 2008 et 2009, la chapelle, transformé la salle du conseil d'administration en sacristie et restauré les objets de la pharmacie. Le plan de gestion Unesco pointait toutefois, en 2013, l'état de délabrement de l'intérieur du bâtiment, notamment de l'escalier en fer forgé inscrit au titre des monuments historiques et les vols qui y avaient été commis.

---

<sup>43</sup> Un montant de 6,99 M€ a été mandaté selon le PPI mis à jour dans le rapport d'orientations budgétaires 2024.

En 2019, le PADD mentionnait un projet d'installation des archives municipales (installées à l'hôtel de Salves), dont les réserves arrivaient à saturation, dans l'Hôtel-Dieu. Ce projet devait s'effectuer dans le cadre d'un « parcours patrimonial » et avait pour objectif de redonner une fonction et un sens patrimonial au bâtiment, tout en assurant la conservation des archives municipales pour au moins 30 ans.

En 2021, le schéma directeur immobilier mentionnait à nouveau le projet de rénovation de l'Hôtel-Dieu. Il s'agissait ainsi d'« *une réhabilitation complète* » qui comprendrait un volet administratif, permettant d'accueillir les archives municipales dans « *un espace plus adapté et (...) plus spacieux* » et d'un volet culturel avec la mise en valeur de « *collections historiques notables* » des archives municipales, dont les éléments mobiliers de l'ancienne pharmacie de l'hôpital. Les travaux, qui ont démarré en 2022, devraient être terminés fin 2025.

Le projet associé au lieu devra néanmoins faire l'objet d'une anticipation des coûts de fonctionnement futurs, notamment si la commune souhaite, comme elle l'a indiqué, en faire un pôle d'attractivité culturelle.

#### 3.2.4.4 La difficulté d'engager une démarche environnementale

Intégrer une démarche environnementale dans la conservation du patrimoine monumental est difficile. Par exemple, les monuments historiques de la commune, tels que les vestiges antiques ou les vestiges archéologiques ne peuvent pas relever d'une démarche « haute qualité environnementale ».

Néanmoins, on peut relever que l'accord du préfet de région, en date du 13 juillet 2023, pour les travaux sur la colline Saint-Eutrope précise que « *pour des questions d'économie d'énergie et de vie nocturne de la faune, les éclairages de mise en valeur devraient être éteints au minimum la moitié de la nuit* ».

Si le règlement du site patrimonial remarquable (SPR) indique que l'approche environnementale du SPR doit être associée à celle du PLU, les prescriptions environnementales du PLU et du PADD sont peu précises.

La commune indique que les services de l'État chargés de la protection des monuments historiques ne sont pas très ouverts sur l'installation de panneaux photovoltaïques, d'isolation par l'extérieur, et de changement des menuiseries sur le périmètre du centre ancien.

### 3.2.5 **La valorisation du patrimoine de la commune : un potentiel de rayonnement et de recettes sous-estimé**

#### 3.2.5.1 La commune ne possède pas de plan stratégique lié à la valorisation de son patrimoine

La commune ne dispose pas de document formalisé exposant la stratégie de développement touristique et culturel. Le service de l'événementiel et la direction du musée sont chargés des animations autour du patrimoine.

L'office du tourisme, intercommunal, met en avant le tourisme antique à Orange et le tourisme viticole à Châteauneuf-du-Pape. Il présente les activités organisées par les communes et les points et activités d'intérêt touristique.

Les réseaux sociaux (Instagram, Facebook) de l'office de tourisme sont diversement alimentés, avec moins d'abonnés, que d'autres communes de taille comparable qui ne bénéficient pourtant pas de l'attractivité d'un site inscrit sur la liste de l'Unesco<sup>44</sup>.

Hormis une association des amis du musée et une association active sur le site de la colline Saint-Eutrope, le tissu associatif lié au patrimoine culturel à Orange n'est pas développé. Les associations culturelles en général sont peu aidées, elles ne représentaient que 7 % des subventions aux personnes privées en 2023, selon le compte administratif.

La commune gagnerait à élaborer une stratégie de valorisation en faveur du rayonnement de la commune et permettant la captation de recettes, qui pourraient avantageusement soutenir la conservation des monuments et du centre-ancien<sup>45</sup>.

### 3.2.5.2 Un projet ambitieux de parcours patrimonial dans le centre ancien en partie ajourné

Un projet de « parcours patrimonial » a été amorcé par la commune en 2014. L'objectif était de permettre aux visiteurs de la commune de dépasser la simple visite du théâtre antique et de découvrir le centre-ancien au travers d'un parcours jalonné d'immeubles remarquables et de lieux culturels.

Une étude d'opportunité réalisée en 2014 proposait de « tirer parti des atouts » de la commune de faire passer ce parcours par six sites : la Maison romane (classée au titre des monuments historiques), la maison Blaise (ancien bras du transept méridional de l'ancienne cathédrale), le temple protestant, le cloître de l'église Saint-Florent (inscrite au titre des monuments historiques), l'Hôtel-Dieu et le théâtre antique. Un schéma directeur de 2014 également proposait un diagnostic des sites et, pour chacun d'entre eux, réalisait une synthèse historique, un descriptif sommaire des travaux à engager et une estimation de leurs coûts. Le montant prévisionnel était estimé à 8,0 M€ TTC pour les six sites.

En 2021, le SDI a proposé trois opérations de réhabilitations au titre de ce parcours patrimonial : le cloître Saint-Florent, la maison Blaise et la Maison romane. Ces opérations devaient être menées sur le « moyen terme », soit cinq à dix ans après l'adoption du SDI, pour un montant prévisionnel revu à la hausse de 12,9 M€.

En 2022, le projet a toutefois été redéfini avec l'appui de la DRAC et il a été décidé de terminer au préalable le récolement décennal du musée d'art et d'histoire et la rédaction de son projet scientifique et culturel pour repenser le parcours patrimonial et concilier la vision muséale, patrimoniale, culturelle et touristique.

Les opérations, portées au plan pluriannuel d'investissement, concernant le cloître Saint-Florent et de la Maison romane (3,6 M€ au total) ont donc été reportées ou annulées. La démarche n'a cependant pas été mise à jour dans les documents de pilotage de la commune et notamment le PPI entraînant une confusion quant aux différentes opérations, leurs objectifs et les crédits alloués.

---

<sup>44</sup> Comparaison Instagram, établie début octobre 2024 : Orange (office du tourisme Pays d'Orange en Provence) : 2 770 abonnés, Carpentras (office du tourisme Ventoux-Provence) : 6 992 abonnés, Manosque (office du tourisme Pays de Manosque) : 3 814. Comparaison Facebook, mi-octobre 2024 : Orange (office du tourisme Pays d'Orange en Provence) : 12 000 abonnés, Carpentras (office du tourisme Ventoux-Provence) : 17 000 abonnés, Manosque (office du tourisme Pays de Manosque) : 13 000.

<sup>45</sup> Les outils développés par Atout France, en lien avec la banque des territoires et le ministère de la culture dans le cadre de l'initiative « Réinventer le patrimoine » pourraient être utiles à la commune.

En conséquence, la chambre recommande à la commune de clarifier son projet de parcours patrimonial et les financements afférents lors de la préparation du budget 2025.

**Recommandation n° 9.** : Clarifier les objectifs et les opérations comprises dans le « parcours patrimonial » de la commune et actualiser les documents de pilotage et budgétaire, ainsi que les crédits qui y sont dédiés, dans le budget 2025.

### **3.2.6 Le contrat de délégation de service public du théâtre antique : des recettes importantes pour la commune, un modèle économique fragile**

#### **3.2.6.1 La convention de délégation de service public entre 2018 et 2022 : un faible suivi par la commune, une fréquentation du théâtre antique en baisse**

Par délibération du 27 mars 2002, la commune a décidé de déléguer l'exploitation du théâtre antique et du musée municipal pour une durée de quinze ans, prolongée pour cinq ans par avenant du 25 mars 2013, soit jusqu'en mars 2022. Les principales missions qui ont été confiées au délégataire concernaient l'accueil, la gestion de la billetterie et du site, l'animation et la communication, à l'exception de la conservation du théâtre, des réserves du musée et du festival des Chorégies.

Dans ses rapports publiés en 2011 et 2018, la chambre soulignait un suivi insuffisant de la délégation de service public par la commune.

La commune indique avoir assuré un contrôle de la délégation mais aucun compte-rendu du comité de suivi avec le concédant, pourtant prévu au contrat entre 2018 et 2022, n'est disponible.

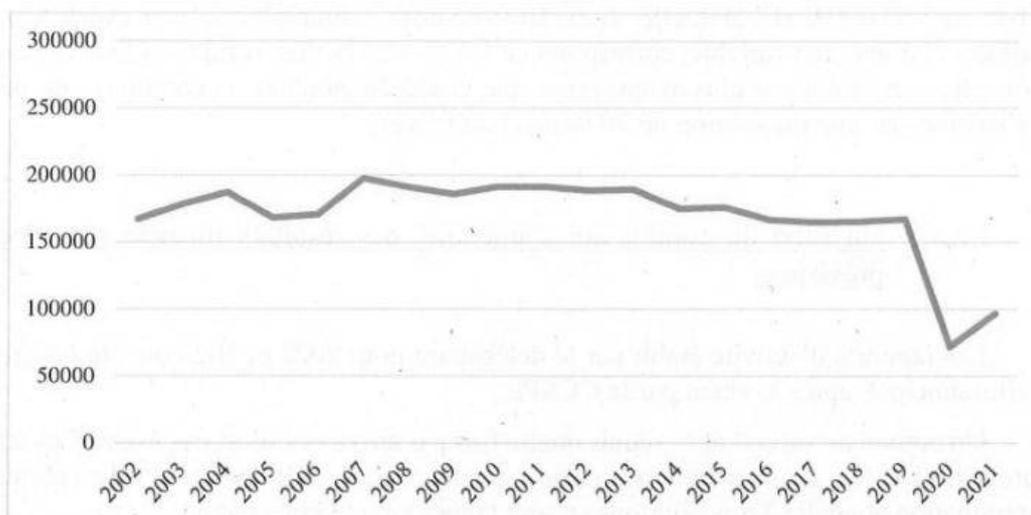
En application de l'article L. 3131-5 du code de la commande publique, le délégataire doit produire chaque année, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Entre 2018 et 2021, le contenu des rapports annuels du délégataire était conforme à ces prescriptions. Aucun rapport d'activité n'a été élaboré en 2022, en raison de la fin d'activité du délégataire.

Selon l'article L. 1411-3 du CGCT, les rapports d'activité doivent être présentés au conseil municipal. Or, la commune n'a pas été en mesure de produire les délibérations de 2018 à 2021<sup>46</sup>.

Selon les rapports, le chiffre d'affaires a été maintenu grâce à une augmentation continue des tarifs, tandis que la fréquentation baisse sans discontinuer depuis 2012.

---

<sup>46</sup> Les rapports ont uniquement été soumis à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) durant la période examinée, sauf pour l'année 2020.

**Graphique n° 5 : Fréquentation du théâtre antique de 2002 à 2021 (en nombre de visiteurs)**

Source : CRC d'après les données de la commune.

Les résultats ont été déficitaires durant la majeure partie de la période. La redevance versée à la commune, composée d'une part fixe de 460 000 € et d'une part variable fonction du résultat, s'est élevée en moyenne à 466 000 €.

### 3.2.6.2 Un changement de délégataire et une augmentation de la redevance à compter de 2023

Le précédent contrat de délégation de service public pour la gestion du théâtre antique et du musée municipal prenait fin au 31 mars 2022. La commune a souhaité intégrer la gestion de l'arc de triomphe au périmètre de la délégation, par délibération du 13 avril 2021. L'annexe à la délibération justifie l'élargissement pour en assurer l'« exploitation touristique et culturelle ». La commune a estimé que le monument faisant partie de la même décision d'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, il convenait dès lors d'assurer une « cohérence patrimoniale », recommandée dans le plan de gestion du site datant de 2013.

La commission de délégation des services publics réunie le 6 octobre 2021 a procédé à l'analyse des offres et a décidé de poursuivre la négociation avec deux des trois candidats à la délégation. Un troisième candidat a été écarté en raison « d'une valeur insuffisante de [ses] propositions ».

Le conseil municipal a validé le 31 janvier 2022 le choix d'un nouveau titulaire, estimant que « l'offre se détache clairement comme étant la meilleure, au niveau des investissements financiers présentés, mais aussi de sa stratégie percutante de communication ». Le contrat, d'une durée de neuf ans et neuf mois, court du 1<sup>er</sup> avril 2022 au 31 décembre 2031.

Les principales missions confiées au concessionnaire concernent l'accueil, l'animation culturelle, la communication et la valorisation du théâtre antique, de l'arc de triomphe et du musée municipal, ainsi que le financement et la mise en place d'aménagement et d'équipements nécessaires pour la mise en valeur des lieux. Concernant le théâtre antique, la convention exclut les grottes dédiées à la restauration, la buvette, les occupations municipales et d'autres événements, notamment le festival des Chorégies. Concernant l'arc de triomphe, la convention ne concerne que la mise en valeur et la médiation autour du bâtiment.

La convention prévoit une redevance d'occupation du domaine public constituée d'une part fixe de 550 000 € HT annuelle, considérée comme « intangible », sauf événements non prévisibles et d'une part variable, correspondant à 30 % du résultat avant impôt sur les sociétés. La nouvelle concession est plus avantageuse que la précédente pour la commune, du point de vue financier (par une majoration de 20 % de la part fixe).

### 3.2.6.3 Un suivi du contrat qui s'améliore, des résultats financiers en deçà des prévisions

Les rapports d'activité établi par le délégataire pour 2022 et 2023 ont été présentés au conseil municipal, après examen par la CCSPL.

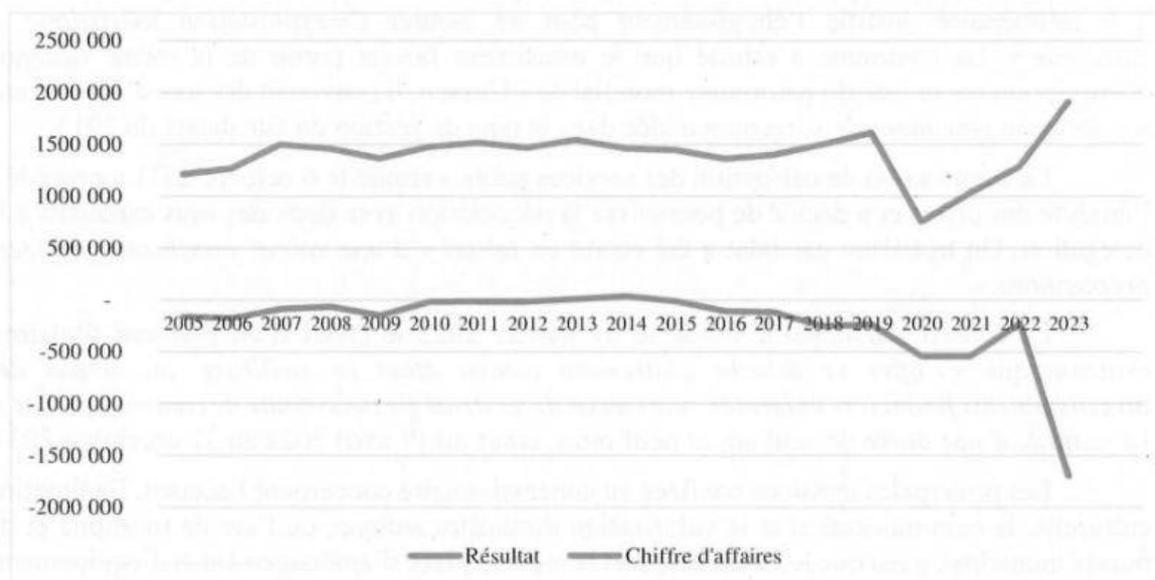
Un comité de suivi doit se réunir quatre fois par an, ce qui n'est pas le cas. Les activités culturelles, doivent donner lieu au moins à une réunion de bilan et une réunion de programmation annuelle. Trois réunions se sont tenues en moyenne par an.

Le suivi de la nouvelle délégation de service public s'est donc amélioré même si tous les comités prévus dans le contrat de délégation ne sont pas réunis.

Il ressort des rapports d'activité que le modèle économique du titulaire est fondé sur des hypothèses de fréquentation très optimistes, et, sur les deux premiers exercices, jamais atteintes, même ponctuellement.

Bien que la fréquentation ait augmenté depuis 2020, les niveaux qui existaient avant la crise sanitaire n'ont pas été retrouvés. Ainsi, le chiffre d'affaires 2023 (1,9M€), même s'il est supérieur à celui du contrat précédent, est sensiblement inférieur à la prévision du délégataire (5,5 M€). L'insuffisance brute de fonctionnement s'est élevée à 1,2 M€ et le résultat net était déficitaire de 1,7 M€ en 2023, déficit le plus élevé depuis l'origine des contrats.

**Graphique n° 6 : Chiffre d'affaires et résultats de la DSP du théâtre antique (2002-2023)**



Source : CRC PACA d'après les données de la commune.

La commune doit analyser les raisons de la dégradation du résultat et la soutenabilité du modèle économique de la délégation. Les importantes dépenses d'investissement, prévues par le contrat ne peuvent être réalisées sans autofinancement. Compte tenu de l'enjeu que représente la conservation du bâtiment, le contrôle de la commune sur ce point s'avère particulièrement important.

### 3.2.7 Les spectacles organisés par la commune dans le théâtre antique

#### 3.2.7.1 Une politique d'animation culturelle qui privilégie les festivals et les grands spectacles payants

La commune met en œuvre une programmation variée d'animation culturelle (concerts, spectacles, fêtes) combinant petits et grands événements.

Entre 2018 et 2023, le coût total des animations s'est élevé à 8,10 M€ pour des recettes générées de 2,05 M€. En 2022 et 2023, les dépenses ont fortement augmenté (plus de 2 M€ annuels). Le coût net pour la collectivité a fortement augmenté.

**Tableau n° 24 : Dépenses et recettes liées à l'animation culturelle entre 2018 et 2023 (en euros)**

Année	Dépenses	Recettes	Solde
2018	1 493 326	327 006	- 1 166 319
2019	882 722	233 987	- 648 735
2020	606 960	79 650	- 527 310
2021	713 413	489 777	- 223 636
2022	2 192 385	187 366	- 2 005 019
2023	2 213 022	734 080	- 1 478 942
<b>Total général</b>	<b>8 101 828</b>	<b>2 051 867</b>	<b>- 6 049 961</b>

Source : CRC d'après les données de la commune.

La commune souligne que l'augmentation des dépenses d'animation culturelle en 2022 et 2023 découle d'une volonté d'offrir des moments de divertissements pour les résidents, éprouvés après la crise sanitaire et les confinements liés au Covid-19. La commune indique ainsi dans son ROB 2023 que « dans une période de crise économique et financière, la ville d'Orange a souhaité offrir à ses habitants de nombreux spectacles qualitatifs et bien souvent gratuits afin de maintenir le bon moral de sa population. »

Les données transmises par la commune montrent cependant que ce sont des événements de portée nationale et payants qui ont entraîné les dépenses les plus importantes (concerts de *Jamiroquai* ou *Sting* par exemple).

La commune organise ou accueille la plupart de ces concerts et festivals dans le théâtre antique, qui lui est alors réservé.