



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE D'ORANGE

(Département de Vaucluse)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES SERVICES	8
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
2 LA SITUATION FINANCIERE	20
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
3 LE PATRIMOINE	32
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	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n° 4.	Calendrier budgétaire	75
Annexe n° 5.	Exécution budgétaire en section de fonctionnement	Erreur ! Signet non défini.
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^{ème} 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^{ème} trimestre 2024, soit un taux supérieur au niveau régional (7,8 %) et national (7,1 %)¹. 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 €)². Environ 5 600 habitants (soit 20 % de la population) vivent au sein des deux quartiers prioritaires de la ville.

Orange, classée commune touristique³, 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* »⁴, 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^{er} janvier 2014, dénommée « Pays d'Orange en Provence » depuis le 1^{er} janvier 2023 qui regroupe, outre Orange, les communes de Caderousse, Courthézon, Jonquières et Châteauneuf-du-Pape, soit 44 587 habitants⁵. Les maires successifs d'Orange ont présidé l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) depuis janvier 2019⁶.

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 loi⁷, n'a pas été renouvelé.

¹ 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.

² Source : Insee, comparateur de territoires, octobre 2024.

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

⁴ 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 €.

⁵ Source : Insee.

⁶ 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.

⁷ 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 maire⁸, 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.

⁸ 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 commune⁹. 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.

⁹ 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 licenciement¹⁰. 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.

¹⁰ 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 travaillés¹¹ (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.

¹¹ 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
Total	441,88	449,39	436,91	441,26	475,60	454,89

Source : comptes administratifs.

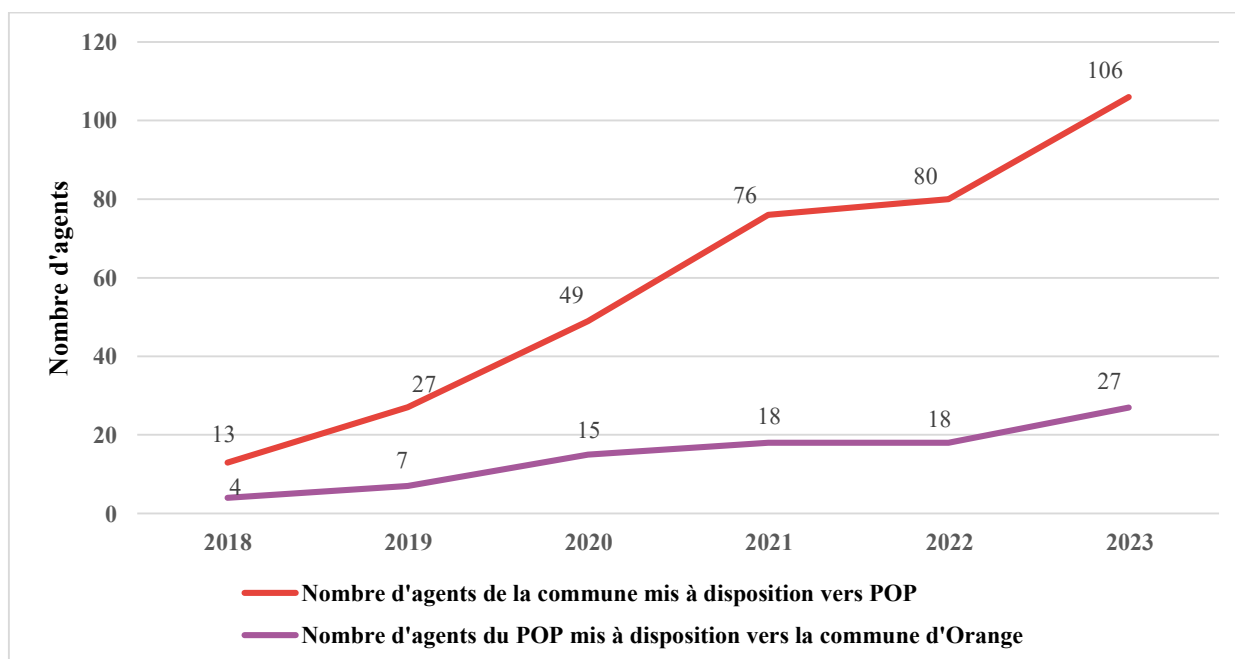
La commune a mis en œuvre des réorganisations chaque année entre 2020 et 2023. En 2024, elle est organisée en trois pôles :

- 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 national¹².

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.

¹² 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 sages¹³ ».

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.

¹³ 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^{er} 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'intérêts¹⁴

La lecture et la remise de la charte de l' élu¹⁵ aux conseillers municipaux, instaurée par l'article L. 1111-1-1 du CGCT¹⁶, 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.

¹⁴ 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.

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

¹⁶ « 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 2022¹⁷ 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^{er} 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 agents¹⁸ 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 »¹⁹. 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 HATVP²⁰ 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.

¹⁷Loi 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.

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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^{er} 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^{er} 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.

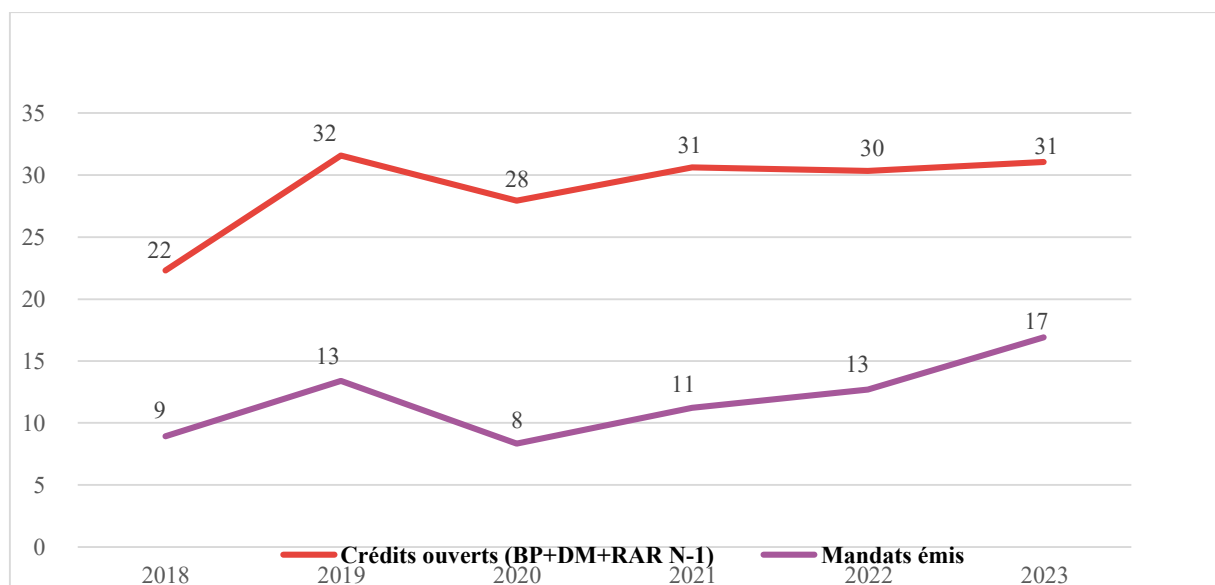
La commune adopte chaque année plusieurs décisions modificatives (quatre à cinq) en cours d'exercice qui viennent corriger le budget primitif²¹.

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).

²¹ 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
<i>Valeur nette comptable état de l'actif du comptable</i>	309 103 922	363 913 699	379 466 664
<i>Valeur nette comptable inventaire de l'ordonnateur</i>	321 745 227	314 154 957	326 127 334
Écart	- 12 641 305	49 758 742	53 339 330

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'autofinancement²² (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 comparables²³.

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*.

²² 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>	31 303 254	31 143 822	27 450 915	28 668 355	32 932 632	35 645 366	14 %
<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 publique²⁴ 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 familiale²⁵. 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.
Produits de gestion	33 764 669	33 678 044	33 520 662	36 259 198	36 489 042	38 728 555	15 %
<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 compensation²⁶ 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.

²⁶ 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 2023²⁷ 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
Bases fiscales nettes (en M€)						
<i>Taxe d'habitation</i>	38,70	38,97	40,06	1,87	1,96	2,70
<i>Foncier bâti</i>	37,58	38,34	38,92	37,66	38,88	41,27
<i>Foncier non bâti</i>	0,76	0,79	0,79	0,80	0,81	0,87
Taux						
<i>Taxe d'habitation</i>	14,61 %	14,61 %	14,61 %	14,61 %	14,61 %	14,57 %
<i>Foncier bâti</i>	20,89 %	20,47 %	20,47 %	35,60 %	35,60 %	35,51 %
<i>Foncier non bâti</i>	49,8 %	48,81 %	48,81 %	48,81 %	48,81 %	48,69 %
Produit fiscal (en M€)	13,88	13,93	14,20	15,37	15,87	16,89
<i>Taxe d'habitation</i>	5,65	5,69	5,85	0,27	0,29	0,39
<i>Foncier bâti</i>	7,85	7,85	7,96	14,71	15,19	16,08
<i>dont produit foncier avant coefficient correcteur</i>				13,42	13,86	14,67
<i>coefficient correcteur</i>				1,29	1,33	1,41
<i>Foncier non bâti</i>	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.

²⁷ 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
<i>Financement propre disponible</i>	5 354 045	5 141 937	8 981 525	10 861 593	9 053 956	7 310 221
<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 %
<i>Besoin ou capacité de financement</i>	- 3 559 118	- 7 255 406	430 036	193 421	- 3 578 684	- 8 691 147
<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)

<i>en €</i>	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)

<i>Au 31 décembre</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	21 076 547	18 761 247	19 191 283	22 174 110	18 595 425	17 404 278
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	246	220	255	282	206	178
<i>Trésorerie nette</i>	25 455 949	20 189 017	20 460 277	22 314 284	21 338 559	19 935 346
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	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
1. Mieux connecter le développement de l'offre de logements avec la politique d'aménagement durable du territoire	1. Mettre en place une stratégie foncière <i>pour phaser, territorialiser et maîtriser le développement</i>
	2. Accompagner les projets d'habitat <i>pour promouvoir la qualité urbaine, architecturale et paysagère</i>
	3. Inscrire la politique de l'habitat dans la dynamique de développement économique <i>pour mieux répondre aux besoins en logements des actifs</i>
2. Mobiliser et requalifier le parc existant, en lien notamment avec la revitalisation des centres-villes	4. Améliorer durablement l'habitat privé <i>pour l'adapter aux besoins des ménages et lutter contre la vacance</i>
	5. Lutter contre le mal logement et la précarité énergétique <i>afin d'améliorer la qualité du parc privé</i>
	6. Mettre en place un dispositif d'amélioration de l'habitat privé 7. Accompagner la requalification du parc social <i>pour lui redonner de l'attractivité</i>
3. Produire une offre diversifiée et adaptée aux besoins	8. Soutenir l'offre locative sociale <i>pour compléter, diversifier et rééquilibrer le parc</i>
	9. Promouvoir les outils de solvabilisation des ménages accédant <i>pour fluidifier le parcours résidentiel</i>
	10. Compléter l'offre de logements pour les seniors et personnes en situation de handicap 11. Développer la connaissance des besoins des personnes défavorisées ou nécessitant un accompagnement social renforcé <i>pour préfigurer une stratégie</i>
4. Mettre en place une gouvernance de la politique de l'habitat, et se donner les moyens de suivre et d'animer le PLH	12. Mettre en place un observatoire de l'habitat et du foncier <i>pour suivre et faire évoluer le PLH</i>
	13. Installer une instance de pilotage et renforcer les partenariats <i>pour assurer la mise en œuvre des objectifs du PLH</i>
	14. Instaurer une politique de peuplement intercommunale <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'EPCL. 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 84²⁸, 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.

²⁸ 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)²⁹. 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 573m² (101°482 m² pour le public et 30 091 m² pour le privé).

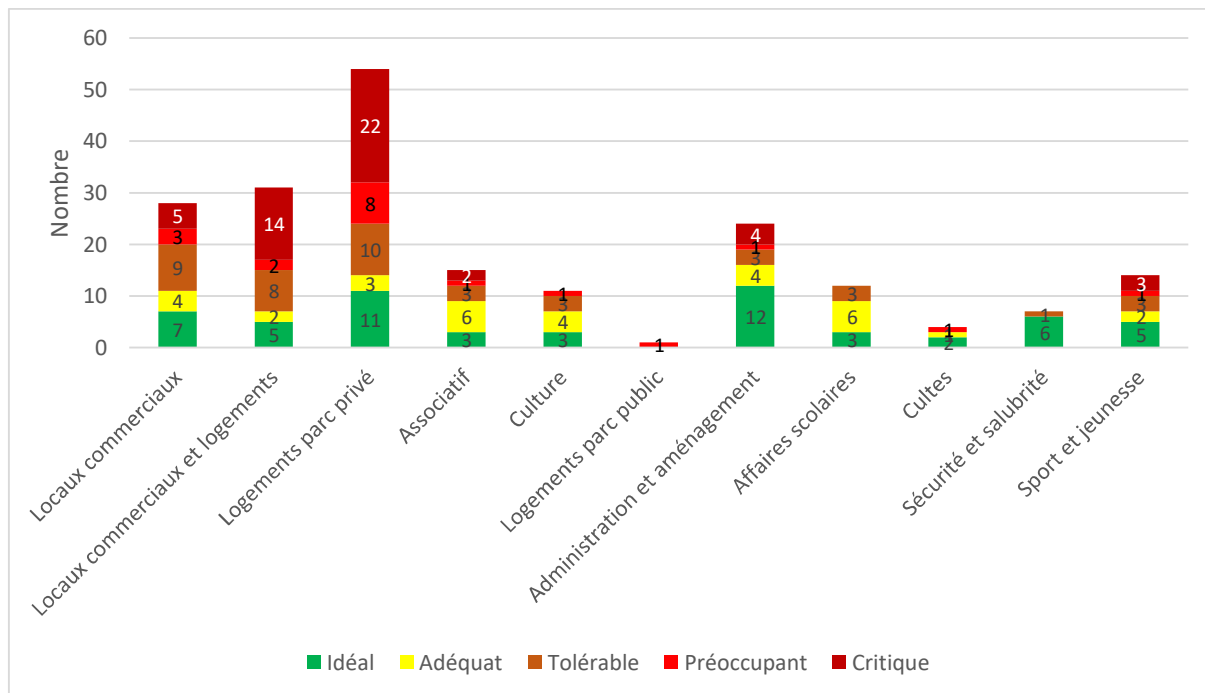
La valorisation financière du patrimoine immobilier a été estimée par la commune à 238,7 M€³⁰. Les dépenses bâtimentaires durant les exercices 2018 à 2020 sur les 201 actifs ont été de 5,8 M€ par an. Les investissements de l'ordre de 4,7 M€ par an ont porté principalement sur les bâtiments scolaires,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

²⁹ 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.

³⁰ 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 privé³¹.

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)³². 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
Total général	208	80 053 625	29 670 711	- 50 382 914

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

³¹ Source : schéma directeur immobilier (page 95).

³² 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'agréger 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
Recettes	84 825	115 323	494 132	585 252	522 276	585 008
<i>Dont revenu des immeubles</i>	62 288	110 907	491 249	568 479	461 608	528 710
Dépenses	776 169	441 086	522 625	598 995	1 245 274*	826 573
<i>Dont taxes foncières</i>	311 405	316 174	340 042	347 975	343 607	379 191
Solde	- 691 343	- 325 763	- 28 493	- 13 743	- 722 998	- 241 565

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^{ème} 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 :
 - site patrimonial remarquable (code du patrimoine et de code de l'urbanisme) ;
 - périmètre délimité des abords (code du patrimoine) ;
 - 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^{er} 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^{ème} siècle, en cours de rénovation, ainsi qu'un théâtre municipal, bâti à la fin du XIX^{ème} 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. A 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 Cointé »). 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 Mérimée³³ 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).

³³ 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'îlot³⁴ 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.

³⁴ 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 France³⁵.

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.

³⁵Il 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 France³⁶.

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 1972³⁷.

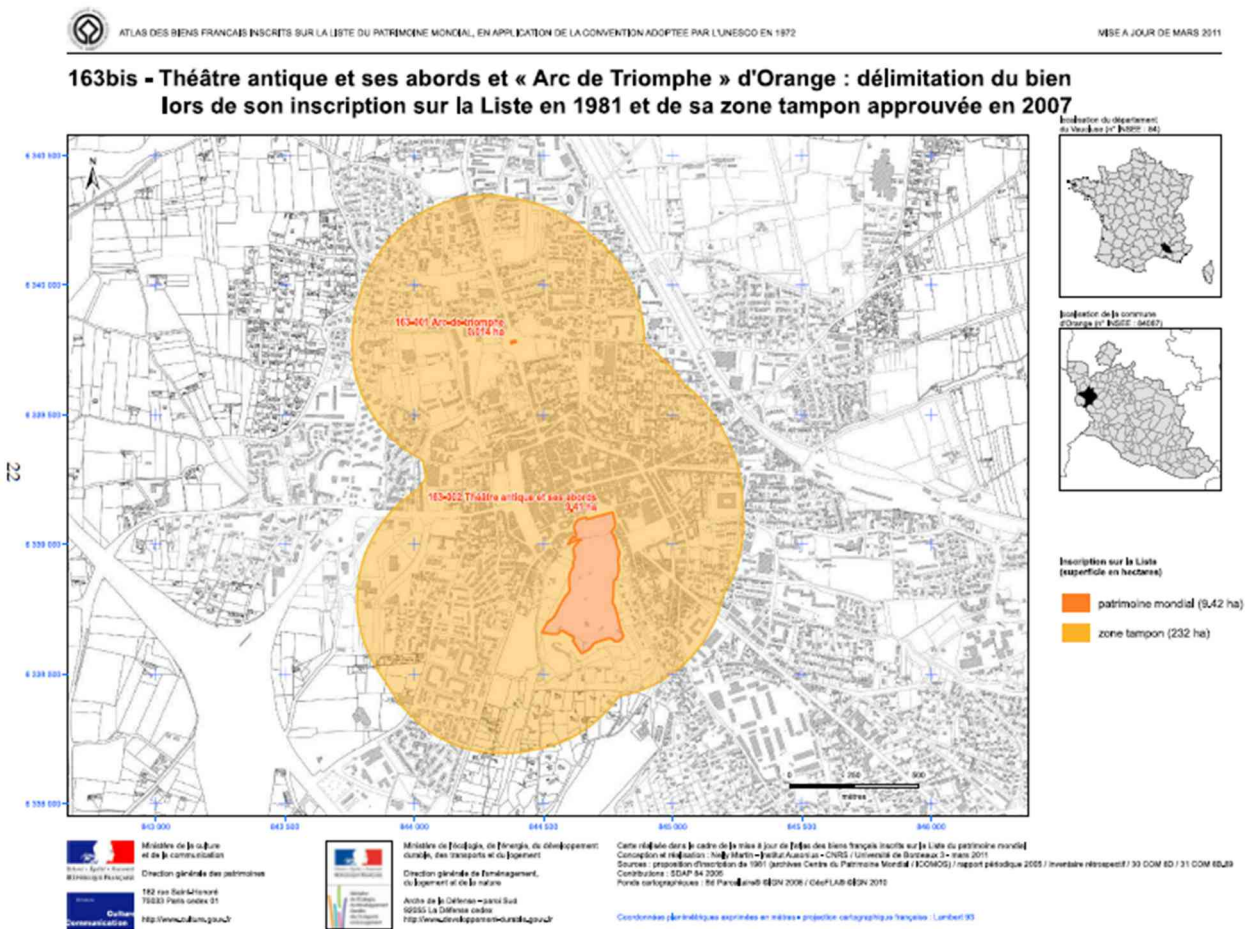
³⁶ Fin 2020, seulement 2 509 PDA étaient actifs. En l'absence de PDA approuvé, les architectes des bâtiments de France continuent de vérifier les co-visibilités avec le monument lors de l'instruction de l'autorisation de travaux. En 2020, ils ont ainsi délivré 113 387 avis simples sur des bâtiments sans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

³⁷ 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 adoptés, 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 arrêté³⁸ 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.

³⁸ 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 à 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 adaptées 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 crée 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 public³⁹.

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.

³⁹ Les espaces identifiés à requalifier sont les suivants : le cours Aristide Briand, le cours Pourtoules, 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 précise⁴⁰ 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.

⁴⁰ 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)

<i>Bâtiment</i>	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
Total		7 298 000

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.

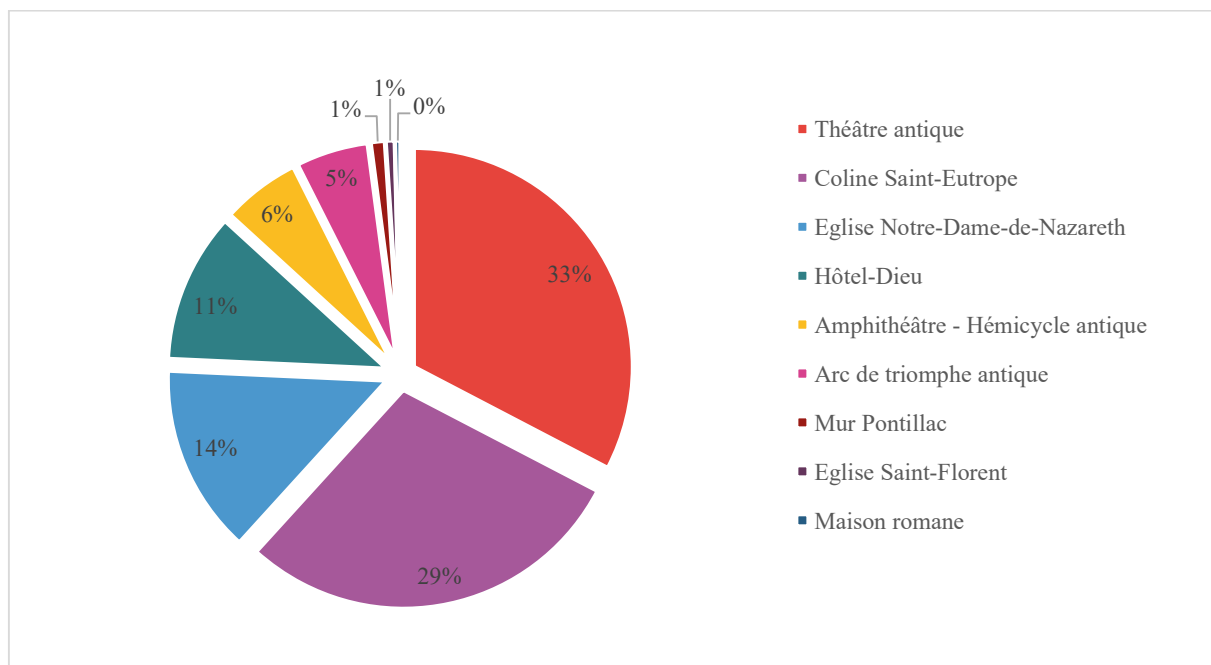
Ces dépenses ont été majoritairement financées par la commune qui a bénéficié de subventions provenant principalement de l'État, qui ont couvert un tiers des dépenses. Les financements privés n'ont représenté que 37 750 € en cumul.

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 2023⁴¹ (en cours ou terminées sur cette période), dont le montant cumulé s'est élevé à 24,6 M€⁴², 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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€⁴³.

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.

⁴³ 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 vinicole 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'Unesco⁴⁴.

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-ancien⁴⁵.

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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

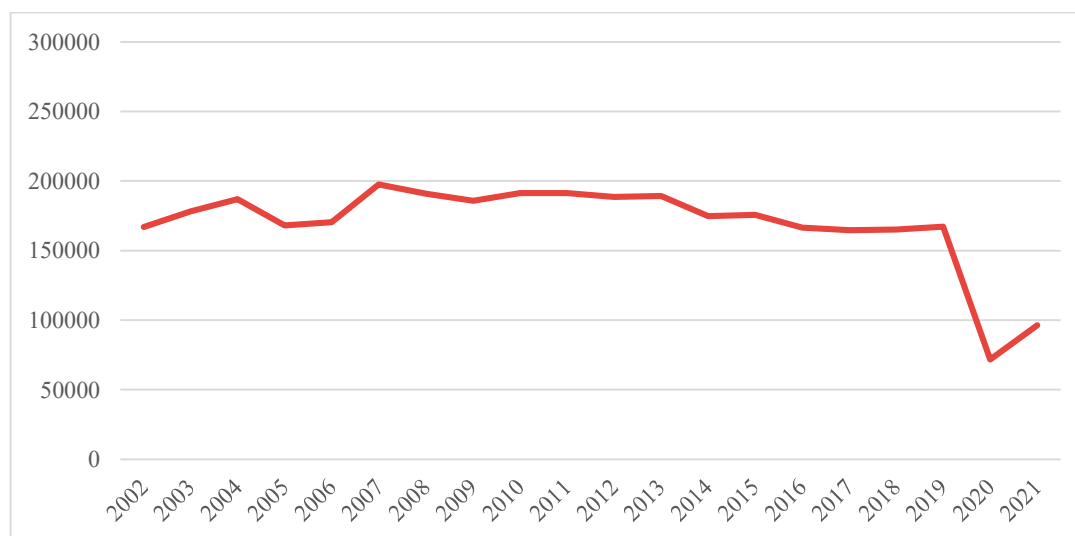
En application de l'article L. 3131-5 du code de la commande publique, le délégataire doit produire chaque année, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Entre 2018 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 2021⁴⁶.

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.

⁴⁶ 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^{er} 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.

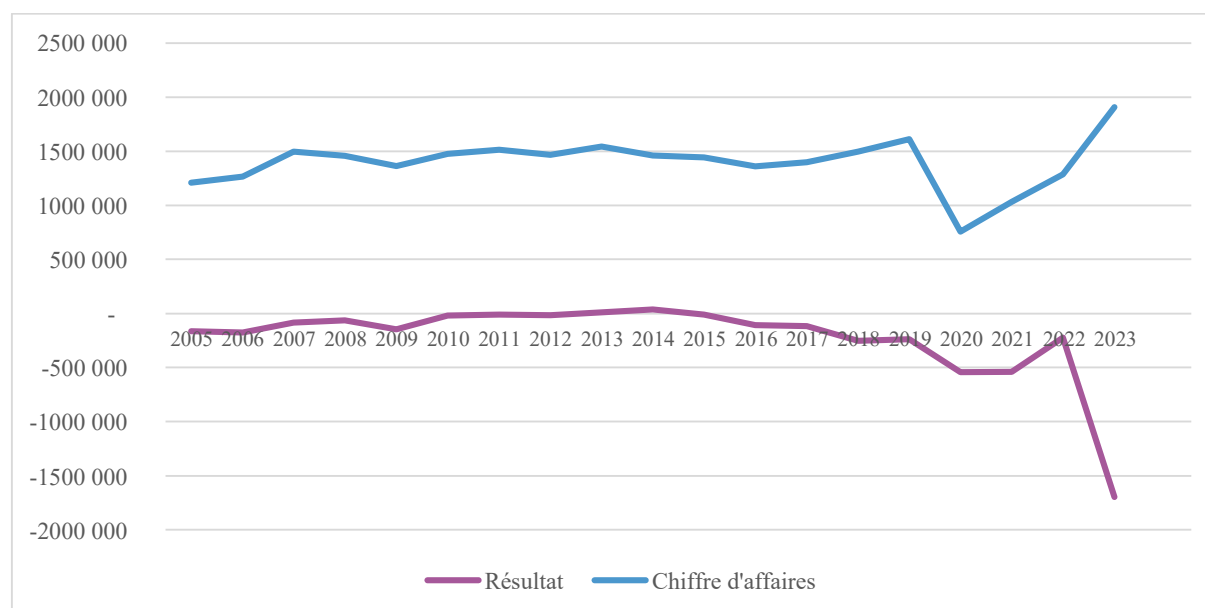
Un comité de suivi doit se réunir quatre fois par an, ce qui n'est pas le cas. Les activités culturelles, doivent donner lieu au moins à une réunion de bilan et une réunion de programmation annuelle. Trois réunions se sont tenues en moyenne par an.

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
<i>Total général</i>	8 101 828	2 051 867	- 6 049 961

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.

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

Le contrat de concession prévoit que « *le théâtre antique, en raison des festivals et des spectacles qui s'y déroulent, des locations éventuelles et du temps nécessaire au montage et démontage de matériels ou d'équipement est mis à disposition du délégataire de manière continue, avec certaines restrictions supplémentaires* » et que « *dans le cadre des animations complémentaires lors des journées de spectacles dûment programmées avec les services de la ville d'Orange, l'occupation temporaire du domaine public donnera lieu au versement d'une redevance d'occupation du domaine public* ».

Les spectacles organisés notamment pour la saison estivale, peuvent entraîner une modification du parcours de visite, une diminution de la plage d'ouverture diurne, voire une fermeture totale du théâtre antique. Il est également prévu que l'enveloppe maximale d'occupations temporaires totales ou partielles par la commune, ou par tout autre organisateur autorisé est de 50 jours par an. À ces occupations temporaires s'ajoutent celles dédiées aux Chorégies d'Orange (six semaines environ).

L'économie de la concession et la qualité du service rendu au public sont donc affectées par ces occupations : deux jours sur trois (maximum), la visite du théâtre se déroule en mode dégradé, sous réserve que le théâtre ne soit pas tout simplement fermé aux visiteurs.

Le contrat prévoit cependant que la fermeture totale du théâtre antique aux visites du public ne peut concerner, sans contrepartie de la commune, plus de trente jours par an, avec au maximum, dix jours consécutifs, sauf sur le mois de juillet et d'août, pour lesquels le nombre cumulé de jours de fermeture totale ne peut excéder trois jours. Si ces conditions ne sont pas respectées, la commune doit indemniser le délégataire à hauteur du manque à gagner.

La commune indique que ces journées, qui lui sont réservées, sont nécessaires pour conserver une marge de manœuvre sur la programmation du théâtre antique et que des discussions sont en cours avec les Chorégies pour densifier leur programmation.

3.2.7.3 Des modes de contractualisation irréguliers pour les spectacles et concerts organisés par la commune au théâtre antique

Les spectacles organisés au théâtre antique sont soit de l'initiative de la commune, soit de l'initiative d'un tiers (entrepreneurs du spectacle ou associations).

Si l'initiative du spectacle revient à un tiers, la commune doit mettre à disposition de l'entreprise ou de l'association le théâtre antique contre une redevance d'occupation, ainsi qu'en disposent les articles L. 2122-1 et suivants CG3P. Les tarifs de mise à disposition ont été arrêtés par des délibérations du 24 septembre 2019 puis du 11 avril 2023.

Si le spectacle relève d'un besoin exprimé par la commune et possède un caractère onéreux, il relève d'un achat public et doit faire l'objet d'une procédure de marché public, soumise aux règles de publicités et de mise en concurrence, sous réserve du montant de la prestation.

L'article R. 2122-3 du code de la commande publique permet de conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence, notamment lorsqu'il s'agit d'une prestation artistique unique ou qu'il existe un droit d'exclusivité. Cet article est transposé de la directive 2014/21/UE du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014, qui précise, dans son article 50, que « *compte tenu des effets négatifs sur la concurrence, le recours à une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché devrait être réservée à des circonstances très exceptionnelles. [...] Les pouvoirs adjudicateurs invoquant cette exception devraient en justifier l'absence de solutions de remplacement ou rechange raisonnables telles que le recours à d'autres canaux de distribution y compris en dehors de l'État membre du pouvoir adjudicateur* ». La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la lecture restrictive de ces dispositions, en rappelant qu'« *en tant que dérogation aux règles visant à garantir l'effectivité des droits reconnus par le droit de l'Union dans le domaine des marchés publics, ladite disposition doit faire l'objet d'une interprétation stricte et c'est à celui qui entend s'en prévaloir qu'il incombe de prouver que ces conditions cumulatives sont remplies* »⁴⁷. Le Conseil d'État⁴⁸ a annulé l'ordonnance d'une Cour administrative d'appel qui avait considéré qu'une commune avait pu régulièrement conclure un contrat sans publicité ni mise en concurrence préalable, sur le fondement des dispositions de l'article R. 2122-3 du code de la commande publique, en vue de l'organisation d'un concert, au motif que la question de droit soulevait une difficulté sérieuse d'interprétation de ces dispositions.

Concernant l'organisation de festivals, le Conseil d'État a considéré qu'une convention confiant à une société privée l'organisation d'un festival de musique était, notamment lorsque la commune se décharge de la programmation, un marché public de services qui devait être soumis à des mesures de publicité et de mise en concurrence.

Enfin, le dépôt d'une marque, tel que le nom d'un festival, ne permet pas de recourir aux dérogations indiquées dans l'article R. 2122-3 du CCP.

La commune a ainsi recours, selon les cas, à des modalités contractuelles différentes : conventions de mise à disposition, contrats de cession, conventions de coproduction ou conventions de partenariat.

L'origine de l'initiative des spectacles, et donc le fait de savoir s'ils répondent à un besoin propre de la commune, n'est cependant pas toujours claire.

3.2.7.3.1 La mise à disposition du théâtre antique à une association pour l'organisation d'un spectacle

Une « convention de co-production » avec l'association W. a été conclue le 3 juillet 2024 pour l'organisation, au théâtre antique, d'un gala de *kick-boxing*.

Au terme de cette convention, la commune devait mettre à disposition le théâtre « *en ordre de marche* » et se charger de l'accueil du public Elle devait également prendre en charge le personnel d'encadrement du théâtre antique et les loges, la sécurité extérieure des lieux, notamment avec la présence de la police municipale, ainsi que les frais de ménage à l'intérieur et à l'extérieur.

L'association devait assurer la production technique et la partie artistique et technique, dont le cachet, l'hébergement et les divers frais des artistes et de leurs équipes, ainsi que les charges fiscales et sociales, ainsi que la sécurité intérieure.

⁴⁷ CJUE, 9 janvier 2025, aff. C-578/23.

⁴⁸ CE, 18 juillet 2024, n° 491229.

La commune devait assurer « *la campagne de communication institutionnelle* », tandis que l'association était chargée « *de la promotion nationale et internationale du spectacle* ». L'association devait donner deux cents invitations à la commune, soit l'équivalent de 5 000 €.

Selon le contrat, l'association agissait « *en tant que distributeur* » car elle était chargée de la vente des billets, dont le tarif était de 25 € (la jauge du théâtre se situant entre 7 500 et 8 500 places). L'association était également autorisée à mettre en vente des produits dérivés. La convention prévoyait enfin que le résultat, bénéfice ou perte, ne serait pas partagé.

Alors que la co-production consiste à concevoir et partager le financement d'un événement, il ressort de ces dispositions que le contrat consiste uniquement, pour la commune, à l'accueil d'un spectacle au sein du théâtre antique.

La commune ne co-produit pas le spectacle qui est fourni par l'association. Les risques ne sont pas partagés, ni les recettes potentielles. Les coûts pour la commune sont importants tandis que les contreparties se limitent aux invitations reçues, ainsi qu'à un bénéfice en termes de promotion de la commune, mais qui n'est pas évalué.

Il n'apparaît pas dans la convention que la commune soit à l'origine de l'organisation du spectacle et en ait exprimé le besoin. La convention a donc les apparences d'une mise à disposition du théâtre antique. Les dispositions financières du contrat indiquent d'ailleurs que « *la mise à disposition du théâtre antique [...] ne sera pas soumise au paiement d'une redevance eu égard aux contreparties d'intérêt général que constituent le présent partenariat* ».

Or, l'article L. 2125-1 du CG3P dispose que « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général* ». Ces deux conditions sont cumulatives. Le statut d'association de l'organisateur n'est ainsi pas suffisant pour autoriser la collectivité à l'exonérer de la redevance. La gratuité peut être décidée pour la tenue de manifestations à caractère caritatif, social ou humanitaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisqu'il s'agissait d'un spectacle à caractère commercial, ou s'il existe un intérêt communal certain pour la commune⁴⁹, ce qui n'est pas démontré.

L'occupation du théâtre aurait donc dû donner lieu à paiement d'une redevance d'occupation du domaine public, soit 22 000 € minimum, au profit de la commune. En outre la commune a pris en charge des dépenses qui relevaient d'une activité commerciale de spectacles, au bénéfice de la personne privée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il s'agissait en réalité d'un besoin de la commune et qu'elle désirait la présence d'un combattant spécifique qui n'aurait pu être proposé que par cette association. Si tel était le cas le contrat était donc un marché public et non une convention de co-production. Celui-ci aurait dû faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, dès lors que la convention ne dispose pas que l'association détenait des droits exclusifs sur le sportif, qu'il existe en France d'autres organisateurs de galas de ce type (qui ont également présenté le combattant en question) et qu'il n'est pas démontré qu'une mise en concurrence n'aurait pas permis d'organiser le même spectacle si le cahier des charges avait précisément défini le besoin de la commune.

⁴⁹ CAA Marseille, 6 décembre 2004, n° 00MA01740.

3.2.7.3.2 Des contrats qui auraient dû faire l'objet de mise en concurrence

La commune a conclu huit contrats de cession⁵⁰ de spectacles de 2018 à 2020 pour des représentations de variétés et de musique électronique avec la société O. pour des montants de 363 688 € en 2018, 122 380 € en 2019 et 97 000 € en 2020, soit un total de 583 068 €. L'article R. 2122-3 du code de la commande publique prévoit une dispense de mise en concurrence, uniquement si l'entreprise détient des droits d'exclusivité sur les spectacles. Or, les contrats de cession en cause mentionnent uniquement la détention de droits de représentation par la société O, sans mention d'un caractère d'exclusivité. La commune, en réponse aux observations provisoires, a indiqué qu'elle veillerait à l'avenir à mettre en concurrence les contrats de cessions avec des diffuseurs.

La commune a également conclu en 2020, 2023 et 2024 plusieurs contrats, sous des appellations diverses, avec la société A. pour l'organisation de concerts ou de festivals de musique au sein du théâtre antique.

La commune a ainsi signé une « convention de partenariat », le 22 novembre 2019 avec la société A., pour les saisons estivales 2020, 2021 et 2022. Une autre convention, approuvée par le conseil municipal, le 24 février 2023, était destinée à l'organisation d'événements pour l'année 2023. Aucune de ces conventions ne précisait la programmation retenue. Elles prévoyaient que la société A. effectuerait elle-même la distribution et la vente des billets, ce qui relève d'une fonction de distributeur de spectacles plutôt que de producteur. Par ailleurs, les conventions ne prévoyaient pas que la commune décide de la programmation. Le rôle de la commune y apparaissait donc limité.

La commune n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle avait vérifié l'existence de droits d'exclusivité. Or, sur les 11 contrats signés entre la société A. et les producteurs des artistes qu'elle était chargée de diffuser, seuls trois mentionnaient des droits d'exclusivité. Cependant, il s'agissait de l'achat de prestations déjà existantes, sur lesquelles la société A. n'avait aucun engagement artistique et pour lesquelles elle était désignée uniquement comme diffuseur, l'absence de mise en concurrence au motif des dispositions de l'article R 2122-3 du code de la commande publique, apparaissait dans ce cas contestable.

Trois autres conventions de co-production, au fonctionnement similaire à celui évoqué ci-dessus, ont été conclues avec la société A. le 30 mai 2024 pour des représentations aux mois de mai et septembre 2024. Ces trois conventions indiquaient que la société A. « *s'engage à proposer des concerts dont elle dispose les droits exclusifs* ». Les contrats signés avec les producteurs des artistes, fournis à la chambre, ne mentionnaient cependant pas de droits d'exclusivité et la société A. avait signé ces contrats comme diffuseur ou organisateur. Le recours aux dispositions de l'article R 2122-3 n'était donc pas envisageable.

⁵⁰ Un contrat de cession du droit d'exploitation ou de représentation d'un spectacle est un contrat de diffusion conclu entre un producteur et un organisateur de spectacles, aux termes duquel le producteur s'engage à fournir à l'organisateur un certain nombre de représentations moyennant une rémunération forfaitaire. Selon l'article L. 132-19 du code de la propriété intellectuelle, sauf stipulation expresse de droits exclusifs, un contrat de représentation ne confère à l'entrepreneur de spectacles aucun monopole d'exploitation.

De la même manière, une convention de partenariat a été signée le 5 mai 2022 avec la société P. pour les saisons estivales 2022, 2023 et 2024 qui avait pour objectif d'organiser des concerts ou des festivals dans le théâtre antique. Dans cette convention, la programmation était proposée par la société, avec un droit de véto de la commune. La société effectuait elle-même la distribution et la vente des billets, ce qui relève d'une fonction de distributeur plutôt que de producteur. Le contrat précisait que la société devait posséder les droits de représentation des artistes se produisant sur scène mais pas les droits exclusifs. L'application des dispositions de l'article R 2122-3 n'était donc pas envisageable.

La commune aurait donc dû procéder aux mesures de publicité et aux mises en concurrence adéquates, dès lors que les sociétés avec lesquelles elle contractualisait organisaient des festivals, ou ne bénéficiaient pas de droits d'exclusivité nécessaires ou ne faisaient que commercialiser une prestation déjà existante, sans apport artistique.

Enfin, les prestations de gestion de la billetterie confiées à ces sociétés ne pouvaient pas non plus faire l'objet de dérogation et auraient également dû faire l'objet de marchés publics.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a élaboré un schéma directeur immobilier lui permettant de connaître son patrimoine de manière exhaustive. Le bilan des opérations de cessions et d'acquisitions est cependant déficitaire. Aucun promoteur immobilier d'envergure ne s'est positionné sur des reventes de biens immobiliers de la collectivité.

La commune ne s'est pas dotée d'un document stratégique pour la protection, la conservation ou la valorisation son patrimoine monumental.

Le patrimoine médiéval (Maison romane) et le bâti du centre ancien sont dans un état dégradé. La création d'un site patrimonial remarquable devrait permettre de conserver et mettre en valeur le centre ancien, sous réserve de l'adoption rapide d'un dispositif de règles et prescriptions précises.

La commune devrait adopter une stratégie de valorisation de son patrimoine, tant pour favoriser son rayonnement que pour les recettes qu'il pourrait générer. La mise en œuvre d'un parcours patrimonial apparaît à ce titre comme un enjeu important.

La commune doit procéder aux mesures de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique pour l'organisation des manifestations culturelles au théâtre antique qui répondent à ses besoins propres.

ANNEXES

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	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n° 4. Calendrier budgétaire	75
Annexe n° 5. Exécution budgétaire en section de fonctionnement.....	Erreur ! Signet non défini.
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

Annexe n° 1. Nombre de conseils municipaux de 2018 à 2023

Tableau n° 1 : Nombre de réunions du conseil municipal par année

2018	2019	2020	2021	2022	2023
23-janv.	15-févr.	21-janv.	22-févr.	31-janv.	5-déc.
2-mars	15-mars	21-avr.	22-mars	8-févr.	14-nov.
6-avr.	12-avr.	17-juin	13-avr.	21-mars	19-sept.
25-mai	17-mai	3-juil. / 10-juil./ 15-juil.	7-juin	12-avr.	12-juin
28-sept.	28-juin	2-sept.	4-oct.	13-sept.	11-avr.
9-nov.	8-nov.	20-oct	30-nov.	15-nov.	20-mars
11-déc.	9-déc.	4-déc.	9-déc.	13-déc.	6-févr.

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

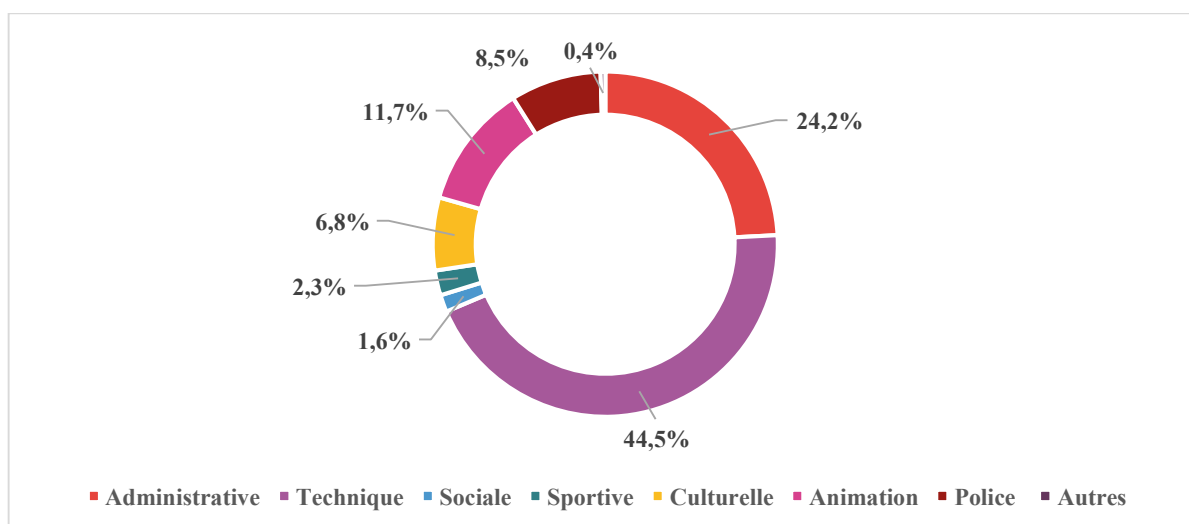
Annexe n° 2.Évolution et répartition des effectifs

Tableau n° 2 : Emplois budgétaires et emplois pourvus

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Emplois budgétaires	615,00	619,00	458,31	464,76	499,60	484,39
Emplois pourvus	441,88	449,39	436,91	441,26	475,60	454,89
Écart	173,12	169,61	21,40	23,50	24,00	29,50

Source : comptes administratifs.

Graphique n° 1 : Répartition des effectifs par filières d'emplois au 31 décembre 2023



Source : compte administratif 2023.

Annexe n° 3. Mise à disposition de personnel

Tableau n° 3 : Évolution des mises à disposition de personnel entre 2018 et 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'agents de la commune mis à disposition du POP	13	27	49	76	80	106
En ETPT	4,11	9,5	16,1	20,75	24,35	32,53
Nombre d'agents du POP mis à disposition de la commune	4	7	15	18	18	27
En ETPT	0,6	1,33	5,2	4,95	4,55	13,99
Nombre d'agents du POP	178	167	166	169	180	176
En ETPT	176,29	163,79	163,11	165,31	173,5	172,43
% agents de la commune MAD en ETPT sur effectif POP en ETPT	2,3 %	5,8 %	9,9 %	12,6 %	14,0 %	18,9 %

Source : CRC PACA d'après données commune d'Orange.

Annexe n° 4. Calendrier budgétaire

Tableau n° 4 : Calendrier budgétaire

<i>Budget principal</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Débat d'orientation budgétaire</i>	23/11/2017	15/03/2019	21/04/2020	22/03/2021	29/03/2022	20/03/2023
<i>Vote du BP</i>	14/12/2017	12/04/2019	13/04/2020	13/04/2021	12/04/2022	11/04/2023
<i>Budget supplémentaire</i>	16/04/2018	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
<i>DM1</i>	25/05/2018	28/06/2019	02/09/2020	04/10/2021	07/06/2022	12/06/2023
<i>DM2</i>	29/06/2018	24/09/2019	20/10/2020	09/12/2021	13/09/2022	19/09/2023
<i>DM3</i>	28/09/2018	08/11/2019	Néant	Néant	15/11/2022	14/11/2023
<i>DM4</i>	09/11/2018	09/12/2019	Néant	Néant	13/12/2022	05/12/2023
<i>DM5</i>	11/12/2018	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
<i>Vote du compte administratif</i>	12/04/2019	17/06/2020	13/04/2021	12/04/2022	11/04/2023	12/04/2024

Source : CRC d'après délibérations et données de la ville d'Orange.

Annexe n° 5. Exécution budgétaire en section de fonctionnement

Tableau n° 5 : Dépenses de fonctionnement (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)</i>	39 061 683	34 996 059	30 283 424	30 762 948	35 043 361	38 762 203
<i>Mandats émis + Charges rattachées</i>	31 991 820	31 696 866	27 982 075	29 327 518	33 705 971	35 872 604
<i>Restes à réaliser N</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Crédits annulés</i>	7 099 863	3 299 193	2 301 349	1 435 430	1 337 390	2 889 599
<i>Taux d'exécution réalisations sur crédits ouverts</i>	81,9 %	90,6 %	92,4 %	95,3 %	96,2 %	92,5 %

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 6 : Recettes de fonctionnement (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)</i>	34 604 186	33 991 999	34 626 542	33 148 955	36 808 801	39 262 265
<i>Titres émis</i>	34 817 220	35 088 451	34 518 931	37 721 413	38 323 684	40 355 006
<i>Restes à réaliser N</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Crédits annulés</i>	- 213 035	- 1 096 451	107 611	- 4 851 192	- 1 514 883	- 1 092 741
<i>Taux d'exécution réalisations sur crédits ouverts</i>	100,6 %	103,2 %	99,7 %	113,8 %	104,1 %	102,8 %

Source : comptes administratifs.

Annexe n° 6. Exécution budgétaire en section d'investissement**Tableau n° 7 : Dépenses d'investissement (en euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)</i>	22 305 920	31 573 293	27 924 085	30 605 524	30 324 353	31 061 744
<i>Mandats émis</i>	8 934 699	13 401 363	8 345 841	11 224 667	12 683 079	16 909 577
<i>Restes à réaliser N</i>	5 028 324	5 323 952	4 966 980	4 263 226	4 247 558	2 989 085
<i>Crédits annulés</i>	8 342 898	12 847 978	14 611 263	15 117 631	13 393 716	11 163 082
<i>Taux d'exécution réalisations sur crédits ouverts</i>	40,1 %	42,4 %	29,9 %	36,7 %	41,8 %	54,4 %

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 8 : Recettes d'investissement (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)</i>	6 348 315	17 683 617	11 819 784	11 919 118	9 384 868	12 346 236
<i>Titres émis</i>	6 712 292	13 877 226	9 239 021	8 448 540	7 442 388	11 141 678
<i>Restes à réaliser N</i>	762 390	964 900	1 121 600	1 570 000	348 026	643 807
<i>Crédits annulés</i>	- 1 126 368	2 841 491	1 459 163	1 860 578	1 594 454	560 751
<i>Taux d'exécution réalisations sur crédits ouverts</i>	105,7 %	78,5 %	78,2 %	70,9 %	79,3 %	90,2 %

Source : comptes administratifs.

Annexe n° 7. L'apurement des immobilisations

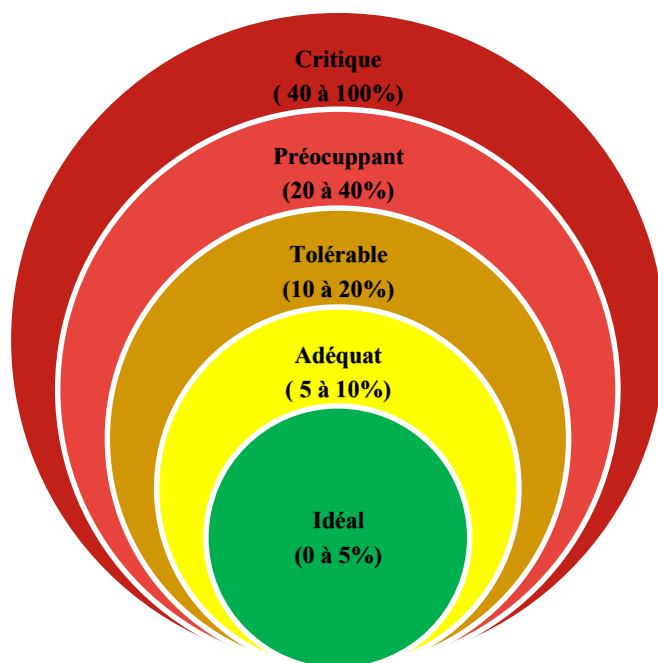
Tableau n° 9 : Les immobilisations en cours (en euros)

<i>Immobilisations en cours</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Immobilisations corporelles en cours - Solde (A) Cpte 23</i>	23 299 912	30 033 409	32 836 741	34 454 704	27 772 792	32 750 676
<i>Immobilisations corporelles en cours - Flux (B) Cpte 23</i>	3 036 437	6 238 773	3 298 055	2 187 241	3 085 321	4 977 884
<i>Immobilisations corporelles - Solde (D) Cpte 21</i>	167 093 289	212 329 610	176 582 085	187 401 559	201 356 962	210 503 891
<i>Solde des immobilisations en cours/Dépenses d'équipement de l'année</i>	2,63	2,44	3,96	3,34	2,45	2,27

Source : comptes de gestion.

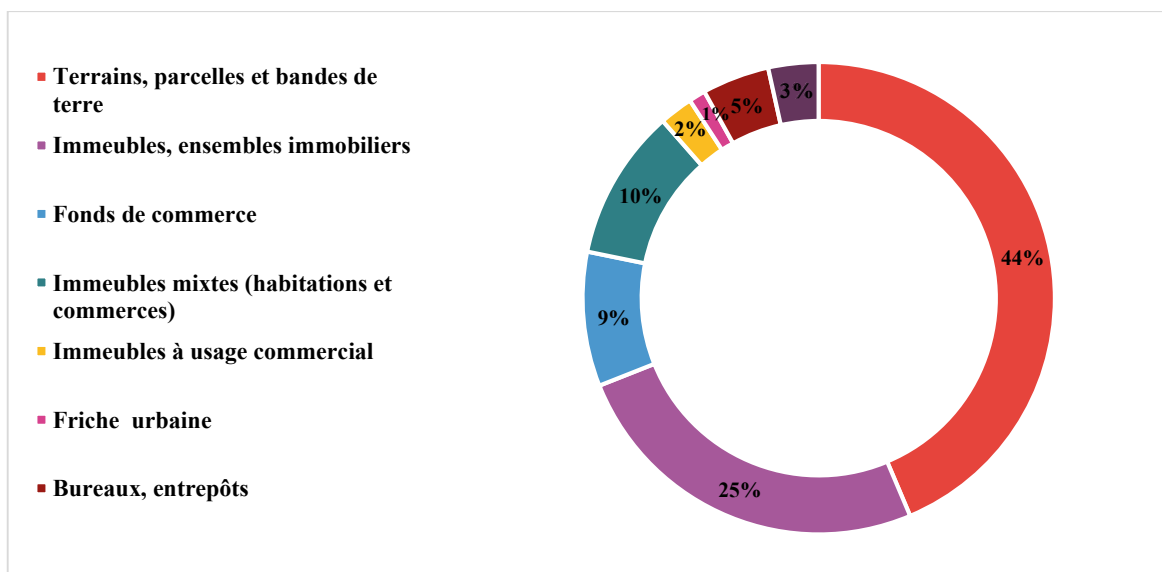
Annexe n° 8. Classification des niveaux d'indice de vétusté

Schéma n° 1 : Indice de vétusté physique



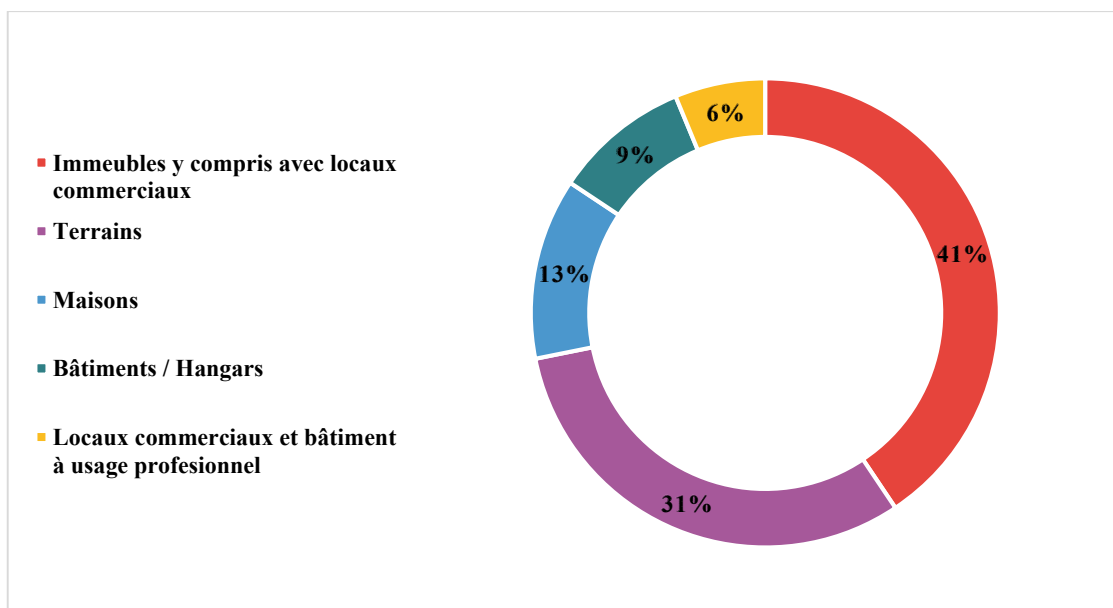
Source : CRC d'après le schéma directeur immobilier de la commune d'Orange.

Annexe n° 9.Acquisitions et cessions immobilières par nature, en 2018 (en %)



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

Annexe n° 10. Acquisitions et cessions immobilières par nature, en 2023 (en %)



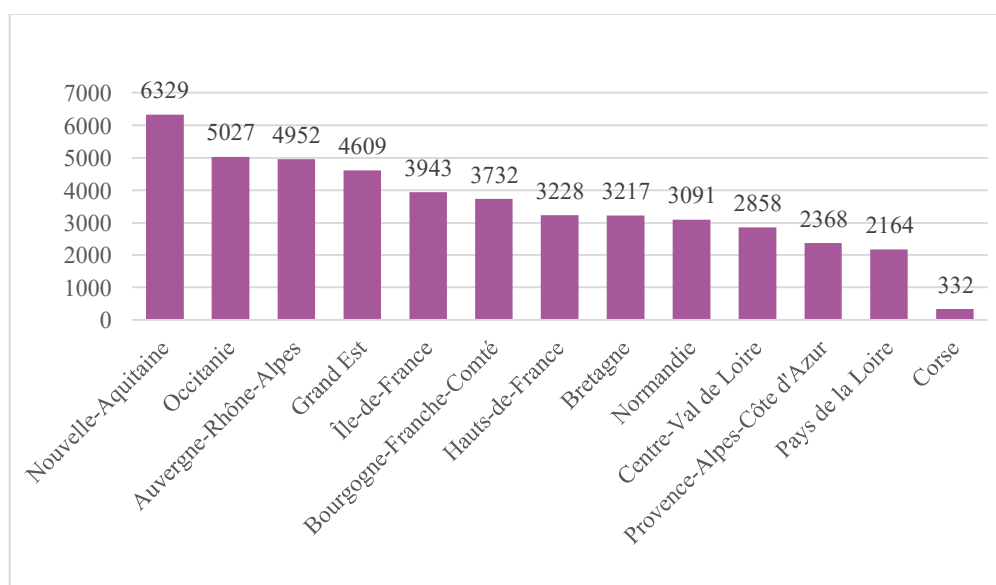
Source : CRC d'après données commune d'Orange.

Annexe n° 11. La sous-protection du patrimoine monumental en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est classée parmi les dernières régions françaises en matière de protection avec 2 368 monuments historiques (MH) répertoriés, soit 5,1 % des monuments historiques français (avril 2024).

Selon la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le retard dans la protection des monuments en région s'explique principalement par des facteurs historiques. Au XIX^{ème} siècle, lors des premières campagnes de protection, peu de monuments ont été identifiés en raison de l'absence de grandes cathédrales. Ainsi, en 1913, lors de l'adoption de la loi sur les monuments historiques, peu de monuments étaient protégés dans la région, un décalage qui se révèle aujourd'hui difficile à combler. La DRAC s'efforce cependant de corriger ces lacunes en mettant notamment en place des mesures de mise à niveau pour les sites les plus remarquables.

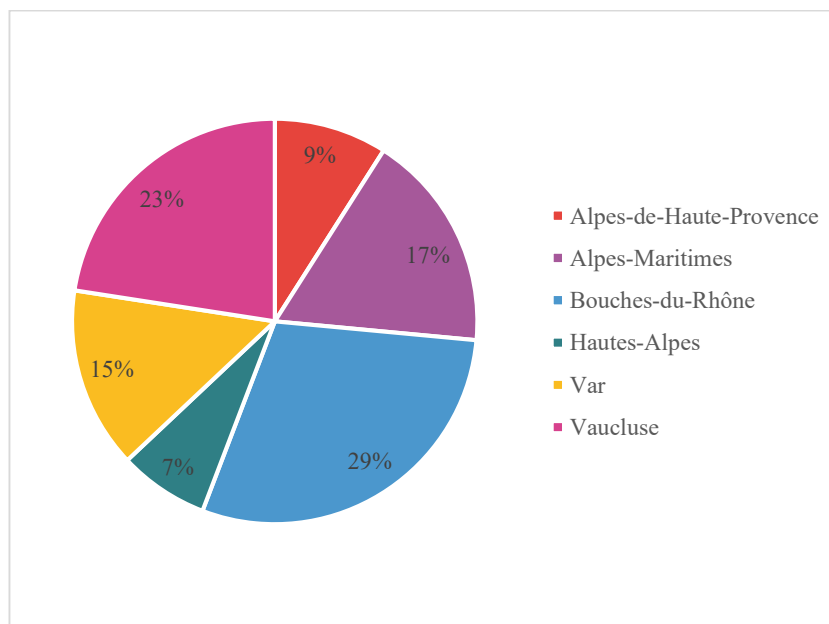
Graphique n° 2 : Immeubles bénéficiant d'une protection au titre des MH par région



Source : « Immeubles protégés au titre des monuments historiques », ministère de la culture, avril 2024.

Le département des Bouches-du-Rhône occupe le premier rang en matière de protection au titre des monuments historiques (29 %), suivi du département de Vaucluse (23 %) puis des Alpes-Maritimes (17 %).

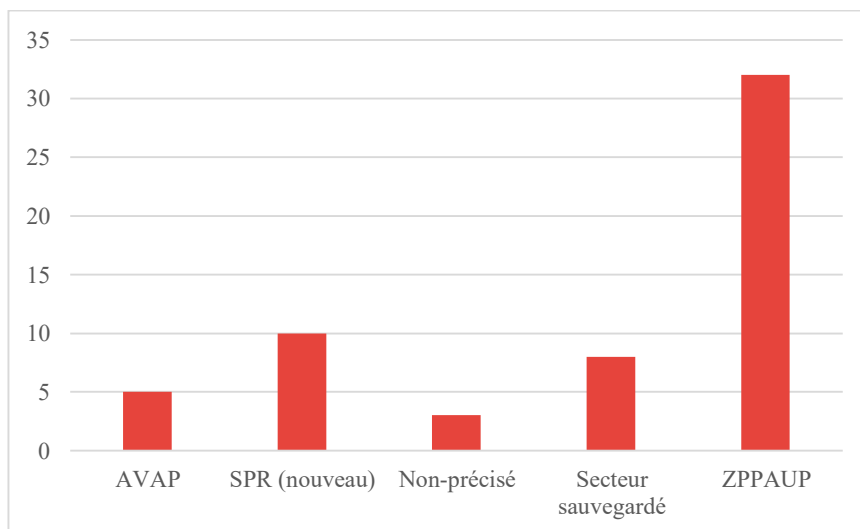
Graphique n° 3 : Immeubles protégés en région, répartition par départements



Source : « Immeubles protégés au titre des monuments historiques », ministère de la culture, avril 2024.

Ce retard pour la protection concerne aussi la protection des sites au titre du code du patrimoine. Ainsi, la région compte 32 zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), 5 aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP), 8 secteurs Sauvegardés et 10 sites patrimoniaux remarquables (SPR), créés après 2016.

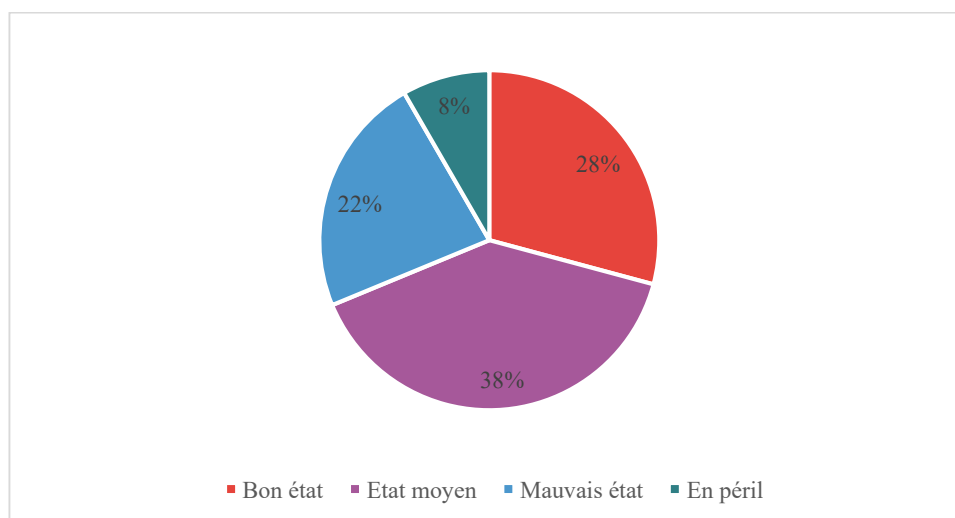
À titre de comparaison, ce recensement est inférieur à celui de la région Occitanie qui compte 74 ZPPAUP, 21 AVAP et 15 SPR et à la région Auvergne-Rhône-Alpes qui comprend 111 ZPPAUP, 34 AVAP et 5 SPR. Le retard est également difficile à rattraper en raison du délai d'adoption des nouveaux dispositifs de SPR, qui peut prendre plusieurs années. La DRAC a d'ailleurs mis en place en 2022 un plan de rattrapage de la protection au titre des monuments historiques en PACA, dont un des premiers effets est de programmer le classement et l'inscription de 50 monuments marseillais.

Graphique n° 4 : Sites bénéficiant d'une protection au titre des SPR (et anciennes législations)

Source : « Liste des sites patrimoniaux remarquables (SPR) », ministère de la culture, avril 2024.

La protection des sites naturels d'intérêt général, régie par le code de l'environnement, est importante en région, puisqu'il existe 219 sites classés, soit 8,2 % des 2 680 sites français et 330 sites inscrits, soit 6,9 % (février 2024).

Selon le bilan quinquennal de l'état de conservation des monuments historiques en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, transmis par la DRAC, l'état de conservation des monuments protégés est majoritairement moyen⁵¹ (38 % des monuments). Les monuments en mauvais état sont limités mais avec des écarts entre les départements et un taux de 30 % environ pour les Alpes-de-Haute-Provence et les Bouches-du-Rhône. Le taux de monuments en péril est faible. Les monuments en bon état représentent le tiers des monuments avec un taux plus élevé pour le Vaucluse (38 %).

Graphique n° 5 : État de conservation des monuments historiques en région en 2023

Source : bilan quinquennal de l'état de conservation des monuments historiques en PACA, 2023.

⁵¹ Les quatre catégories d'état : bon état, état moyen, mauvais état, en péril.

L'étude régionale montre également l'amélioration, en moyenne, de l'état de conservation des monuments historiques, malgré des contrastes au sein des départements. Dans le Vaucluse, le nombre de monuments en bon état n'évolue pas alors que les monuments en état moyen, en mauvais état et en péril sont en augmentation.

Annexe n° 12. Dépenses et recettes destinées au patrimoine protégé

Tableau n° 10 : Dépenses relatives au patrimoine monumental (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Dépenses de fonctionnement relatives au patrimoine immobilier	429 751	258 489	240 481	236 673	435 459	413 540	2 014 394
<i>dont dépenses liées au patrimoine inscrit ou classé</i>	33 981	30 100	17 303	28 541	87 282	64 529	261 737
Dépenses d'investissement relatives au patrimoine immobilier	5 411 381	8 568 666	5 914 141	5 904 143	6 432 448	9 422 045	41 652 824
<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
Total des dépenses relatives au patrimoine immobilier	5 841 132	8 827 155	6 154 622	6 140 816	6 867 907	9 835 586	43 667 218
<i>dont total des 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>Proportion</i>	40 %	25 %	33 %	26 %	34 %	37 %	32 %

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

Tableau n° 11 : Part des dépenses immobilières et issues du patrimoine protégé dans les dépenses d'investissement totales (en euros)

	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>En %</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 %</i>	26 %	18 %	24 %	15 %	20 %	24 %	21 %

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

Tableau n° 12 : Financements externes du patrimoine protégé (investissement, en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>État</i>	248 632	745 603	277 954	390 534	802 596	820 172	3 285 491
<i>Région</i>		244 499	86 217		79 443	236 692	646 851
<i>Département</i>		111 354	131 032			327 579	569 965
<i>Préfecture</i>					15 905		15 905

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

Tableau n° 13 : Financements privés relatifs au patrimoine protégé (investissement, en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Mécénat d'entreprise</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Mécénat de particuliers</i>	0	0	27 150	0	0	0	27 150
<i>Parrainage</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Fondation du patrimoine</i>	0	0	3 000	0	0	0	3 000
<i>Loto du patrimoine</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Banque</i>	0	0	5 600	0	0	0	5 600

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

Annexe n° 13. Liste des opérations prévues sur le patrimoine protégé

Nom opération	Objet	Date de début	Date de fin	Montant marchés CTTC	Montant total par monument
<i>Théâtre antique</i>	Vérification et révision du toit de scène	2022	2022	14 838	
<i>Théâtre antique</i>	Mise en sécurité générale	04/01/2016	17/05/2024	7 896 370	
<i>Théâtre antique</i>	Études création de sanitaires	2021	en cours	32 247	
<i>Théâtre antique</i>	Remplacement du SSI	2023	2023	19 105	
<i>Théâtre antique</i>	Numérotation des places	2022	2023	55 965	
<i>Théâtre antique</i>	Protections anti-pigeons	2024	2024	13 128	8 031 652
<i>Coline Saint-Eutrope</i>	Restauration et mise en valeur	17/07/2018	en cours	6 552 749	
<i>Coline Saint-Eutrope</i>	Mise en sécurité clôtures	23/04/2018	24/08/2018	222 630	
<i>Coline Saint-Eutrope</i>	Mise en sécurité des maçonneries	27/11/2019	08/06/2020	383 661	7 159 039
<i>Église Notre-Dame-de-Nazareth</i>	Restauration de la 1 ^o travée, consolidation de la tribune, remise en lumière générale, alimentation du nouvel orgue	19/06/2017	29/08/2018	969 973	
<i>Église Notre-Dame-de-Nazareth</i>	Reconstruction de l'orgue	04/11/2013	20/06/2019	640 380	
<i>Église Notre-Dame-de-Nazareth</i>	Restauration des décors peints et couverture de l'édicule Nord	13/04/2022	25/10/2023	1 635 503	
<i>Église Notre-Dame-de-Nazareth</i>	Restauration de la sacristie	27/02/2023	04/10/2023	134 926	
<i>Église Notre-Dame-de-Nazareth</i>	Restauration chaire et table de communion	30/05/2023	25/10/2023	56 712	3 437 494
<i>Amphithéâtre Hémicycle antique</i>	- Mise en sécurité et restauration du mur	14/06/2018	31/05/2020	1 128 060	
<i>Amphithéâtre Hémicycle antique</i>	- Restauration du belvédère	10/08/2020	16/12/2020	94 966	1 423 027
<i>Arc de triomphe antique</i>	Protection des panneaux sculptés - Restitution des corniches	20/01/2020	31/05/2021	1 311 850	1 311 850
<i>Mur Pontillac</i>	Confortement du mur et restauration générale	11/09/2019	17/06/2020	257 469	257 469
<i>Église Saint-Florent</i>	Restauration des escaliers extérieurs	18/05/2020	22/05/2022	8 143	
<i>Église Saint-Florent</i>	Restauration de l'oratoire	11/10/2021	19/11/2021	44 438	
<i>Église Saint-Florent</i>	Restauration des façades sur rue + menuiseries extérieures (cloître)	03/05/2019	02/11/2019	106 167	158 748
<i>Hôtel-Dieu (Chapelle)</i>	Remplacement de l'éclairage	27/03/2018	10/08/2023	21 005	
<i>Hôtel-Dieu (Chapelle)</i>	Traitement des efflorescences sur colonnes	2019		5 000	26 005
<i>Hôtel-Dieu</i>	Réhabilitation	2022			2 700 000
<i>Maison romane</i>	Mise en sécurité	21/10/2022	21/02/2023	98 421	98 421

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

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

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur