



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE D'AVIGNON

(Département de Vaucluse)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 GOUVERNANCE ET ORGANISATION DES SERVICES	8
1.1 Présentation de la commune.....	8
1.2 Un nécessaire renforcement des procédures relatives à la transparence et à la lutte contre la corruption.....	9
1.2.1 Les indemnités de fonction versées aux élus	10
1.2.2 La formation des élus	11
1.2.3 La charte de l' élu local	11
1.2.4 Les transmissions des déclarations d'intérêts et de patrimoine du maire et des membres du cabinet	12
1.2.5 Les déclarations d'intérêts de l'équipe de direction.....	12
1.2.6 Le référent déontologue et les dispositifs de signalement.....	13
1.3 Des améliorations à apporter dans l'organisation du cabinet et des services	13
1.3.1 Un manque de rigueur dans l'organisation du cabinet de la maire	14
1.3.1.1 Un effectif encore important	14
1.3.1.2 Le recrutement et la rémunération des collaborateurs de cabinet.....	15
1.3.2 Un taux d'encadrement inférieur à la moyenne de la strate	15
1.3.2.1 Les directeurs généraux des services en fonction sur la période	15
1.3.2.2 Un écart conséquent entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus.....	16
1.3.2.3 Un taux d'encadrement inférieur à la moyenne.....	16
1.4 La gestion des véhicules et de la carte achat : des dispositifs à revoir.....	18
1.4.1 Une utilisation détournée des véhicules de service.....	18
1.4.2 Une gestion du véhicule attribué à l'ancienne maire qui a manqué de rigueur.....	19
1.4.3 Une utilisation irrégulière de la carte achat par l'ancienne ordonnatrice.....	20
1.4.4 Des conventions de concession de logements irrégulières.....	21
2 LA QUALITE ET LA FIABILITE DES COMPTES	22
2.1 La qualité de l'information budgétaire	23
2.1.1 Le cadre comptable et budgétaire.....	23
2.1.2 Les annexes aux documents budgétaires.....	23
2.1.3 Le rapport sur les orientations budgétaires	23
2.1.4 La publicité des données financières.....	24
2.1.5 L'exécution budgétaire.....	25
2.2 La fiabilité des comptes.....	27
2.2.1 Le suivi des immobilisations et l'état de l'actif	27
2.2.2 Les provisions	28

2.2.3 Le rattachement des charges et des produits	29
2.2.4 Des régies dont l'organisation et le fonctionnement doivent être améliorés	30
2.2.4.1 Un effort de regroupement de régies qui doit être poursuivi	30
2.2.4.2 Des actes encadrant le fonctionnement des régies en cours de mise en conformité	31
2.2.4.3 Des tarifs porteurs de risques	31
2.2.4.4 Une prise en compte insuffisante par l'ordonnateur des dysfonctionnements de certaines régies	32
3 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE	35
3.1.1 Les charges de gestion.....	35
3.1.1.1 Les charges à caractère général	36
3.1.1.2 Les charges de personnel.....	38
3.1.1.3 Les subventions de fonctionnement	39
3.1.1.4 Les autres charges de gestion	40
3.1.2 Les produits de gestion.....	41
3.1.2.1 Les ressources fiscales propres.....	42
3.1.2.2 Les impôts locaux.....	42
3.1.2.3 Les autres ressources fiscales propres	44
3.1.2.4 La fiscalité reversée par l'intercommunalité	45
3.1.2.5 Les ressources d'exploitation	45
3.1.2.6 Les ressources institutionnelles	46
3.1.3 La section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement positive	46
3.1.4 Une politique d'investissement soutenue	47
3.1.4.1 Les dépenses d'investissement	47
3.1.4.2 Un financement des investissements obéré par la charge de la dette	48
3.1.5 La dette	50
3.1.6 Le fonds de roulement et la trésorerie	51
3.2 Les finances vertes	53
3.2.1 Une action ambitieuse en faveur du développement durable qui mériterait de bénéficier d'un suivi plus homogène	53
3.2.2 Des résultats mitigés en matière d'atténuation du changement climatique	55
3.2.2.1 Des émissions de gaz à effet de serre en hausse	55
3.2.2.2 Des obligations au titre du décret tertiaire qui ne sont pas remplies	58
3.2.3 Un « budget vert » qui n'est pas cohérent avec les émissions de gaz à effet de serre de la commune	59
4 LA POLICE MUNICIPALE	62
4.1 Une commune confrontée à l'augmentation des infractions	62
4.1.2 Le rôle de la police municipale	62
4.1.3 Une hausse de la délinquance sur le territoire communal depuis 2021	63
4.2 L'organisation et les moyens de la police municipale	65
4.2.1 L'organisation du service	65
4.2.2 Des moyens importants	67
4.2.2.1 Les moyens financiers et matériels.....	67
4.2.2.2 Les moyens humains	68

4.2.2.3 Des dépenses de vidéoprotection en hausse	71
4.3 Une gouvernance et un suivi de l'activité qui doivent être améliorés.....	72
4.3.1 La stratégie de la commune en matière de sécurité et de prévention de la délinquance	72
4.3.2 Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).....	73
4.3.3.1 Le contrat de sécurité intégrée.....	74
4.3.4 Un suivi de l'activité de la police municipale qui n'est pas suffisant	76
5 LA POLITIQUE CULTURELLE PATRIMONIALE	78
5.1 Une stratégie culturelle qui se renforce sur le volet patrimoine.....	78
5.1.1 Une politique culturelle marquée par la lecture publique et le spectacle vivant, mais qui amorce une nouvelle ambition patrimoniale.....	78
5.1.2 Une réorganisation récente qui intègre la valorisation du patrimoine au sein du service culture	79
5.1.3 Une labellisation « ville d'art et d'histoire » non aboutie	79
5.2 Une connaissance et une conservation du patrimoine qui doivent être soutenues	80
5.2.1 Une clarification nécessaire des édifices et vestiges protégés au titre des monuments historiques	80
5.2.2 La conservation et la restauration du patrimoine monumental : une dynamique à consolider.....	80
5.2.2.1 Les dépenses et les recettes liées aux monuments historiques	80
5.2.2.2 L'état sanitaire contrasté du patrimoine protégé de la commune	81
5.2.2.3 Les opérations de travaux.....	81
5.2.3 Une accélération nécessaire sur l'adoption d'un schéma directeur immobilier	83
5.3 Un pilotage des secteurs protégés à renforcer	84
5.3.1 La nécessaire adoption d'une zone tampon autour du périmètre Unesco	84
5.3.2 Un plan de sauvegarde et de mise en valeur du site patrimonial remarquable dont la mise à jour est en cours	86
5.4 Une nécessaire réflexion sur la gestion des sites et leur tarification	88
5.4.1 La gratuité des musées municipaux : une décision prise sans étude d'impact.....	88
5.4.2 Le palais des Papes : gestion déléguée et multi-occupations	90

SYNTHÈSE

La commune d'Avignon, qui accueille un des festivals de théâtre les plus renommés au monde et qui est dotée d'une richesse patrimoniale exceptionnelle, doit cependant faire face à de nombreux défis sociaux, sécuritaires et environnementaux. Si la commune montre une volonté de répondre à ces enjeux, elle apparaît en revanche insuffisamment structurée pour y parvenir totalement.

De nombreuses recommandations effectuées par la chambre lors de ses précédents contrôles concernant des pratiques irrégulières n'ont pas ou peu été mises en œuvre.

En matière de gouvernance, des améliorations sont nécessaires. La commune doit ainsi mettre fin à la gestion du personnel administratif affecté au cabinet du maire par le directeur de cabinet. Une gestion plus rigoureuse du parc de véhicules et des logements de fonction est également nécessaire. L'ancienne ordonnatrice disposait, jusqu'en octobre 2025, d'une carte achat en contradiction avec la réglementation.

Des progrès sont nécessaires en matière d'information financière, la publicité des données financières doit notamment être améliorée pour permettre un accès plus simple aux documents financiers.

La fiabilité des comptes est perfectible. La commune doit par exemple mettre à jour son inventaire comptable et mettre en place une pratique de provisionnement plus aboutie. Les régies, en cours de rationalisation, nécessitent des améliorations dans leur organisation et leur fonctionnement, des contrôles plus fréquents et une meilleure supervision par l'ordonnateur. Certains tarifs de services publics sont irréguliers et doivent être modifiés.

La situation financière de la commune qui s'est améliorée en 2023 et 2024, reste cependant fragile, en raison, notamment, de la dynamique des charges. L'impact de la dette reste forte, tant en fonctionnement qu'en investissement. La commune doit poursuivre ses efforts de désendettement débutés en 2024.

La commune a mis en œuvre une politique en faveur du développement durable, marquée par une diversité d'actions et de plans. Cependant, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté. Elle n'a pas réalisé tous les diagnostics de performance énergétique nécessaires et n'a pas déclaré à temps la consommation énergétique de tous ses bâtiments. Enfin, le « budget vert » de la commune n'est pas cohérent avec le bilan des émissions de gaz à effet de serre, et doit donc être réévalué.

La commune a doté la police municipale de moyens importants. La chambre note toutefois un important manque de suivi dans ce domaine. La commune doit ainsi formaliser sa stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance et veiller à une gestion plus rigoureuse du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. La commune ne dispose pas d'indicateurs d'activité pour évaluer l'efficacité du service. Les conventions de coordination doivent également faire l'objet d'évaluations annuelles, ce qui n'est pas encore le cas. Enfin, la chambre constate que, si des investissements récents ont eu lieu en matière de vidéoprotection, une partie du parc est en maintenance ou hors service.

La politique culturelle de la commune a connu une évolution significative depuis 2016, marquée par une ambition accrue en matière de patrimoine. Cependant, de nombreux projets peinent à aboutir : la finalisation de la labellisation « ville d'art et d'histoire », la création d'une

zone tampon sur le site Unesco, la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine et l'adoption d'une convention avec le département dans le cadre du déménagement des archives départementales du palais des Papes. L'élaboration d'un schéma directeur immobilier constitue également une priorité afin de mieux connaître et protéger le patrimoine communal. La gratuité des musées, bien qu'ayant augmenté la fréquentation, nécessite, à l'approche des dix ans de sa mise en œuvre, une évaluation approfondie.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Procéder à la mise en place d'un règlement intérieur concernant l'utilisation des véhicules de service et des cartes essence et adopter une délibération annuelle fixant la liste des emplois et fonctions éligibles, y compris pour l'ordonnateur, à la mise à disposition d'un véhicule de service.

Recommandation n° 2. : Se mettre en conformité avec les dispositions du décret n° 2012-752 portant réforme des concessions de logement

Recommandation n° 3. : Mettre fin à la gratuité dont bénéficient irrégulièrement les agents de la commune aux services publics dont les tarifs sont votés par la commune.

Recommandation n° 4. : Poursuivre la mise en place d'un dispositif de contrôle interne formalisé et archivé afin de couvrir les risques liés au fonctionnement des régies, conformément aux dispositions en vigueur et effectuer des contrôles sur place réguliers des régies.

Recommandation n° 5. : Mettre en place des outils de suivi d'activité (évaluation du rapport annuel d'activité, évaluation de la convention de coordination, stratégie territoriale).

Recommandation n° 6. : Élaborer un schéma directeur immobilier définissant notamment la stratégie consolidée de préservation et de valorisation du patrimoine public et privé de la commune.

Recommandation n° 7. : Mettre en place conformément à l'article L. 612-1 du code du patrimoine, la zone tampon du site Unesco.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Avignon, pour les exercices 2019 et suivants.

Par lettre du 30 juillet 2025, la maire de la commune d'Avignon, Mme Cécile Helle, ordonnatrice en fonction de la collectivité du 5 avril 2014 au 28 mars 2026, a été informée de l'ouverture de la procédure.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 13 février 2026 à Mme Helle, alors ordonnatrice en fonction, qui en a accusé réception le jour même. Des extraits du rapport ont été transmis aux entités et personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

À la suite des élections municipales, M. Olivier Galzi est devenu ordonnateur de la commune le 28 mars 2026.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté, le 17 avril 2026, les observations définitives et les recommandations ci-après qui portent sur la gouvernance, les finances, la police municipale et la politique patrimoniale. La politique de gestion des ressources humaines et la commande publique n'ont pas été contrôlées.

1 GOUVERNANCE ET ORGANISATION DES SERVICES

1.1 Présentation de la commune

La commune d'Avignon est située au confluent du Rhône et de la Durance. Elle est limitrophe à l'ouest avec le département du Gard et des communes de Villeneuve-lès-Avignon et Les Angles, et au sud avec le département des Bouches-du-Rhône et des communes de Barbentane, Rognonas, Châteaurenard et Noves. D'une superficie de 64,9 km², elle est la ville centre de la communauté d'agglomération du Grand Avignon (198 133 habitants en 2022).

La commune d'Avignon compte 92 188 habitants en 2023, avec une population en augmentation de 0,3 % par rapport à 2017. Le taux de pauvreté est de 33 % à Avignon contre 14,9 % en France métropolitaine et 17,4 % en région Provence Alpes-Côte d'Azur¹. La commune compte cinq quartiers prioritaires de la ville, qui concentrent près d'un tiers des habitants.

Le taux de chômage au dernier trimestre 2024 était de 9,7 % selon l'Insee, alors que la moyenne nationale s'établissait à 7,3 % et 7,9 % pour la région. La médiane du revenu disponible (17 690 €) est inférieure à celles de l'agglomération du Grand Avignon et de la région.

¹ INSEE : chiffres 2021, comparateur de territoires, parution du 26 juin 2025.

Le centre historique (notamment le palais des Papes et le pont d'Avignon) est inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco depuis 1995. La commune accueille tous les mois de juillet, un festival de renommée internationale, le festival d'Avignon, dédié aux arts du spectacle.

La commune est reconnue « commune touristique » et bénéficie du classement « station de tourisme ». De plus, un arrêté préfectoral en date du 13 juillet 2016 lui accorde un surclassement démographique, en raison de sa forte fréquentation touristique, lui permettant de s'inscrire dans la strate des communes de 150 000 à 400 000 habitants.

Les avantages de la dénomination « commune touristique », « station de tourisme » et du surclassement démographique

L'obtention de la dénomination « commune touristique » permet d'accéder au classement « station de tourisme », qui offre la possibilité de bénéficier du surclassement démographique.

Ainsi, la commune d'Avignon peut notamment procéder à des majorations d'indemnités des élus, placées sous le contrôle de légalité du préfet et votées par le conseil municipal, ouvrir des emplois fonctionnels supplémentaires, collecter directement la taxe de séjour et mettre en place une taxe additionnelle aux droits de mutation.

La commune d'Avignon est la ville centre de la communauté d'agglomération du Grand Avignon (COGA) depuis 2001. La commune est également membre de plusieurs satellites tels que le syndicat mixte d'aménagement de la Durance, la société publique locale « Avignon tourisme », ou encore la société publique locale « Avignon aménagement ».

Le conseil municipal s'est réuni en moyenne de cinq à sept fois sur la période en contrôle conformément aux dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT et de l'article 1 de son règlement intérieur. Les délégations au maire et aux adjoints n'appellent pas d'observation.

Conformément à l'article L. 2121-22 du CGCT, le conseil municipal peut former des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil et de rendre des avis. Sept commissions ont été créées par la commune². Le fonctionnement de celles-ci n'entraîne pas d'observations, hormis pour la commission « qualité de vie et de ville, sécurité et tranquillité publique » (voir *infra*).

1.2 Un nécessaire renforcement des procédures relatives à la transparence et à la lutte contre la corruption

La commune dispose de différentes procédures formalisées (procédures de retraits, règles sur les achats publics, procédures de recrutement, méthodologie pour les attributions de

² Délibération du 26 septembre 2020. Les commissions sont : « ville éducative, culturelle, solidaire, sportive et fraternelle », « ville en transition(s) », « ville attractive et dynamique », « développement territorial et urbain », « qualité de vie et de ville, sécurité et tranquillité publique », « ville citoyenne, participative et républicaine », « administration générale, finances et personnel ».

subventions) et elle a mené une campagne de sensibilisation à destination de ses agents en février 2025 sur les enjeux liés à la probité.

Cependant, la commune n'a pas formalisé de cartographie des risques telle que définie par les dispositions de l'article 17 de 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 en matière de commande publique et préconisée par l'Agence française anticorruption³.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice en fonction lors de la période sous contrôle a confirmé la nécessité de formaliser un dispositif global anti-corruption.

Conformément à l'article L. 716-1 du code général de la fonction publique, les collectivités territoriales de plus de 40 000 habitants publient chaque année, sur leur site Internet, la somme des dix rémunérations les plus élevées des agents, en précisant le nombre de femmes et d'hommes⁴. La commune satisfait à cette obligation de publicité. En 2024, la parité entre les hommes et les femmes est respectée.

1.2.1 Les indemnités de fonction versées aux 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. À chaque revalorisation du point d'indice de la fonction publique, les indemnités des élus locaux sont automatiquement augmentées.

Les indemnités des élus sont majorées de 20 % au titre de la dotation de solidarité urbaine, de 25 % au titre de communes sièges du bureau centralisateur de canton et 25 % au titre de station de tourisme. 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, à la suite de l'élection de 2020 comme le prévoit l'article L. 2123-22 du CGCT.

L'annexe comprenant un tableau récapitulant les indemnités allouées au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux figure à l'appui de la délibération du conseil municipal mais elle ne fait pas apparaître le montant versé nominativement à chaque élu ou conseiller municipal.

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. La commune n'avait jamais effectué cette démarche, elle a procédé à une régularisation au cours du contrôle de la chambre, lors du vote du budget principal du 20 décembre 2025.

³ Recommandations publiées au JORF n° 0010 du 12 janvier 2021.

⁴ Instruction 25-004153-D de la DGCL du 9 avril 2025 pour la publication au titre de l'année 2024.

1.2.2 La formation des élus

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 délibérations du 23 juillet 2014 et du 19 décembre 2020, avec notamment pour axes retenus la maîtrise des fondamentaux de l'action publique locale et le développement de l'efficacité professionnelle. Cette délibération fixe les crédits annuels de formation à hauteur de 4 % des indemnités de fonction allouées aux élus de la commune. Les crédits inscrits pour la formation des élus sont en très légère hausse entre 2019 et 2024 en passant de 8 362 € à 10 000 €.

Ces montants sont cependant en deçà des obligations légales (2 % du montant total des indemnités de fonction⁵) et du seuil de 4 % fixé par la commune par délibération. Les crédits inscrits auraient dû être au minimum de 11 500 € en 2024. L'annexe des comptes administratifs retraçant les actions de formation des élus sur l'année est cependant correctement renseignée sur la période en contrôle

Tableau n° 1 : Frais de formation des élus (cpte 6535) en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Crédits votés	8 362	6 000	6 000	9 300	10 000	10 000
Mandats émis	7 791	1 015	2 511	6 224	6 479	2 421
Nombre de jours de formation	18	1	18	30	10	12

Source : CRC d'après comptes administratifs et données de la commune

1.2.3 La charte de l' élu local

Les membres des conseils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la charte de l' élu local. L'article L. 1111-1-1 du CGCT spécifie que « *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 (...)* ».

La lecture de la charte de l' élu local a été faite lors du conseil municipal du 4 juillet 2020, cependant, elle n'est pas retranscrite sur la délibération n° 4 portant élection des adjoints du maire. La commune d'Avignon pourra à l'avenir retranscrire dans une délibération, que la lecture de la charte de l' élu local et la transmission d'une copie de celle-ci aux nouveaux élus locaux ont été réalisées. Le règlement intérieur de la commune contient une annexe consacrée à la prévention des conflits d'intérêts.

⁵ Article L. 2123-14 du CGCT.

1.2.4 Les transmissions des déclarations d'intérêts et de patrimoine du maire et des membres du cabinet

Les maires des communes de plus de 20 000 habitants, leurs 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. La maire de la commune et les deux directeurs de cabinet en fonction sur la période ont procédé conformément à cette disposition.

Les arrêtés de nomination des directeurs de cabinet doivent également être transmis à la HATVP⁶ par les communes. À la suite du contrôle de la chambre, la commune a transmis le contrat du directeur de cabinet en fonction à la HATVP.

1.2.5 Les déclarations d'intérêts de l'équipe de direction

La notion de conflits d'intérêts est définie à l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public* ». Il précise également que « *l'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts définies à l'article L. 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* ». La prévention et la détection des conflits d'intérêt sont encadrées par des dispositions législatives⁷ et réglementaires⁸ au sein de la fonction publique.

Les emplois de collaborateurs de cabinet (directeur de cabinet, chef de cabinet) et de ceux de directeur général des services (DGS), directeur général adjoint (DGA) des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants sont soumis à des contrôles, relevant soit de la HATVP, soit de l'autorité hiérarchique. La transmission préalable d'une déclaration d'intérêts constitue une condition à la nomination de l'agent concerné (article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983). Le contenu de la déclaration, le traitement et la conservation de ce document sont prévues par les dispositions du décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 pour une mise en application à compter du 1^{er} février 2017.

La chambre constate que, jusqu'à une période très récente, la commune méconnaissait les dispositions relatives aux déclarations d'intérêts des emplois de DGS, DGA et directeur général des services techniques. Cette situation a été régularisée à l'occasion du contrôle de la chambre. En effet, les déclarations d'intérêts du DGS et des DGA en fonction n'ont été transmises à l'autorité territoriale que le 2 octobre 2025.

⁶ 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.

⁷ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée relative à la transparence de la vie publique dite loi Sapin II ; loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁸ Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique ; Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

1.2.6 Le référent déontologue et les dispositifs de signalement

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 ils sont soumis.

La commune dispose d'un référent déontologue à destination des agents par le biais d'une convention conclue le 9 octobre 2018 avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale (CDG) de Vaucluse à la suite d'une décision du maire du 13 septembre 2018. Cette décision, datée du 24 janvier 2019, est postérieure à la signature de la convention. La convention n'indique pas de durée (annuelle ou triennale) et si elle est renouvelable tacitement. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à modifier la convention en intégrant le caractère annuel et renouvelable de celle-ci.

L'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 précitée impose, notamment aux « (...) *personnes morales de droit public employant au moins cinquante agents* (...) », la formalisation d'une procédure de recueil et de traitement des signalements émis par les membres de leur personnel ou par leurs collaborateurs extérieurs et occasionnels.

Ces dispositions ont été complétées respectivement par la loi du 21 mars 2022 et le décret du 3 octobre 2022. La commune d'Avignon a prévu ce dispositif en l'incluant dans la convention avec le CDG de Vaucluse signée le 9 octobre 2018.

S'agissant du dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique, l'article 8 du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 prévoyait une mise en application le 1^{er} mai 2020 au plus tard. La commune a mis en place ce dispositif lors du CHSCT du 24 juin 2022, soit près de deux années après la publication du décret.

L'article 218 de la loi du 21 février 2022 a étendu l'obligation du bénéfice d'un déontologue aux élus.

La commune a, par délibération du 30 septembre 2023, désigné en qualité de référent déontologue le collège mis en place par le centre de gestion (CDG) de Vaucluse. À ce titre, elle a signé avec le CDG une convention annuelle le 1^{er} juillet 2023 renouvelable tacitement. La dernière convention a été paraphée le 17 juillet 2025.

1.3 Des améliorations à apporter dans l'organisation du cabinet et des services

Le contrôle de la chambre a porté sur l'organisation du cabinet et des services administratifs. Sous la période en contrôle, la commune a procédé à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par délibération du 26 juin 2019 et s'est mise en conformité sur le temps de travail conformément à l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique n° 2019-828 du 6 août 2019 par délibération du 29 juin 2021.

1.3.1 Un manque de rigueur dans l'organisation du cabinet de la maire

1.3.1.1 Un effectif encore important

Depuis 2019, la commune a toujours respecté le nombre de collaborateurs de cabinet conformément aux dispositions du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, qui permet au maire de disposer jusqu'à cinq collaborateurs de cabinet notamment en raison de son surclassement démographique. Trois collaborateurs de cabinet et un directeur de cabinet sont en poste en 2025.

Bien qu'en baisse au cours de la période⁹, l'effectif total du cabinet du maire reste étoffé puisqu'il intègre 18,3 agents (ETPT) en complément des collaborateurs de cabinet. Le secrétariat du maire, les huissiers, le secrétariat des élus, le chauffeur du maire¹⁰, des assistantes de direction et un coordonnateur en charge des relations avec les anciens combattants composent le cabinet selon le dernier organigramme transmis.

Tableau n° 2 : Composition du cabinet du maire au 12 juin 2025

Emplois	Nombre d'agents (ETPT ¹¹)
Collaborateur de cabinet	4
Secrétaire particulier du Maire	1
Secrétariat des élus	10,3 (17 postes budgétaires)
Chauffeur du Maire	1
Coord. Anciens combattants	1
Huissiers	1,4
Assistants de direction	3,6

Source : CRC d'après données de la commune d'Avignon - Organigramme du 12 juin 2025

La chambre observe qu'un lien hiérarchique existe entre le directeur du cabinet et certains agents. Ce lien est matérialisé par la réalisation d'entretiens d'évaluation professionnelle par le directeur de cabinet pour le coordonnateur en charge des anciens combattants, la cheffe de bureau des secrétaires d'élus, des assistantes de direction et des huissiers. L'évaluation de ces agents doit être assurée par le directeur général des services ou l'un de ses adjoints.

⁹ Le nombre de secrétaires d'élus est notamment passé de 15 à 8 entre 2019 et 2025.

¹⁰ Jusqu'en 2023. Poste vacant sur l'organigramme 2025.

¹¹ L'ETPT (équivalent temps plein travaillé) mesure le temps de travail effectivement fourni sur une période, en tenant compte des absences et des temps partiels.

En outre, le directeur de cabinet, qui était en poste en 2019 et 2020 était aussi responsable du service communication et avait de fait autorité sur les agents.

Or, en application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, le directeur général des services des communes est seul chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services administratifs et d'en coordonner l'organisation. Le directeur de cabinet du maire ne peut, en aucun cas, assurer l'encadrement de services administratifs, ceux-ci n'étant pas sous son autorité. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice en fonction lors de la période sous contrôle s'est engagée à mettre fin à cette pratique et à rattacher l'ensemble des personnels administratifs du cabinet au directeur général des services. Cette modification devrait être présentée lors du prochain comité social territorial (CST).

La chambre avait déjà effectué cette observation lors du contrôle précédent de la commune, sans que celle-ci ne corrige cette situation.

En outre, un poste au cabinet, qui n'est pas catégorisé dans les emplois de collaborateurs de cabinet, devrait être rattaché à un service de l'administration. La commune a indiqué qu'elle allait procéder au rattachement de ce poste au service du protocole lors du prochain CST.

1.3.1.2 Le recrutement et la rémunération des collaborateurs de cabinet

Une délibération du 27 juin 2018 a actualisé le nombre de collaborateurs de cabinet compte tenu du surclassement démographique de la commune. Si elle prévoit bien d'inscrire les crédits nécessaires au budget, le montant n'est pas précisé.

Parmi les quatre collaborateurs de cabinet en poste entre 2020 jusqu'à janvier 2026, trois fonctionnaires territoriaux ont été détachés d'autres collectivités publiques. La chambre a relevé l'absence d'arrêtés de détachement émanant des collectivités d'origine des agents et préconise une plus grande vigilance dans la gestion et la complétude des dossiers du personnel.

La rémunération des collaborateurs de cabinet n'appelle pas de remarque au regard de la réglementation en vigueur.

1.3.2 Un taux d'encadrement inférieur à la moyenne de la strate

1.3.2.1 Les directeurs généraux des services en fonction sur la période

Trois directeurs généraux des services (DGS) se sont succédé depuis 2019. Deux périodes d'intérim de quatre mois en 2021 et de trois mois et demi en 2022 ont été exercées par les directeurs ayant reçu des délégations de signature.

Seul le DGS en fonction de 2015 à 2021 a bénéficié de la prime de responsabilité et de frais de représentation jusqu'en août 2019. La chambre rappelle que ces avantages devront faire l'objet d'une délibération s'ils devaient être réinstaurés.

1.3.2.2 Un écart conséquent entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus

Il existe des écarts très importants entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus (écart moyen de 1 915 postes entre 2019 et 2024). Les données transmises par la commune à la chambre ne correspondent pas à celles renseignées dans les annexes des comptes administratifs et des budgets primitifs.

Selon la commune, les écarts portent essentiellement sur les emplois budgétaires des non-titulaires et sur des transferts de grade à la suite des avancements et promotions (les grades libérés n'étant pas supprimés sur les emplois permanents). La commune s'est engagée à revoir le tableau des effectifs au premier semestre 2026. À cette occasion, les emplois budgétaires excédentaires seraient supprimés.

Tableau n° 3 : Emplois budgétaires et emplois pourvus (ETPT)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Emplois budgétaires	3 239	4 159	4 138	4 151	4 164	4 164
Emplois pourvus	1 974	2 176	2 137	2 107	2 043	2 082
Écart	1 265	1 983	2 001	2 044	2 120	2 081

Source : CRC d'après données commune d'Avignon

1.3.2.3 Un taux d'encadrement inférieur à la moyenne

Le taux d'encadrement de la commune se situe en dessous de la moyenne nationale pour la strate des communes de plus de 40 000 habitants¹². La commune explique cette situation par le nombre importants de services publics municipaux qui ont recours à des agents de catégories B et C¹³.

¹² Source : Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres 2025 » (8.2 C).

¹³ Les cadres d'emplois sont classés en catégories hiérarchiques, désignées par les lettres A, B et C, en ordre décroissant. Ces catégories correspondent respectivement aux fonctions de direction et de conception (catégorie A), aux fonctions d'application et de maîtrise (catégorie B), et aux fonctions d'exécution (catégorie C).

Tableau n° 4 : Répartition des effectifs 2024 par catégories de la commune et de la strate des communes de plus de 40 000 habitants

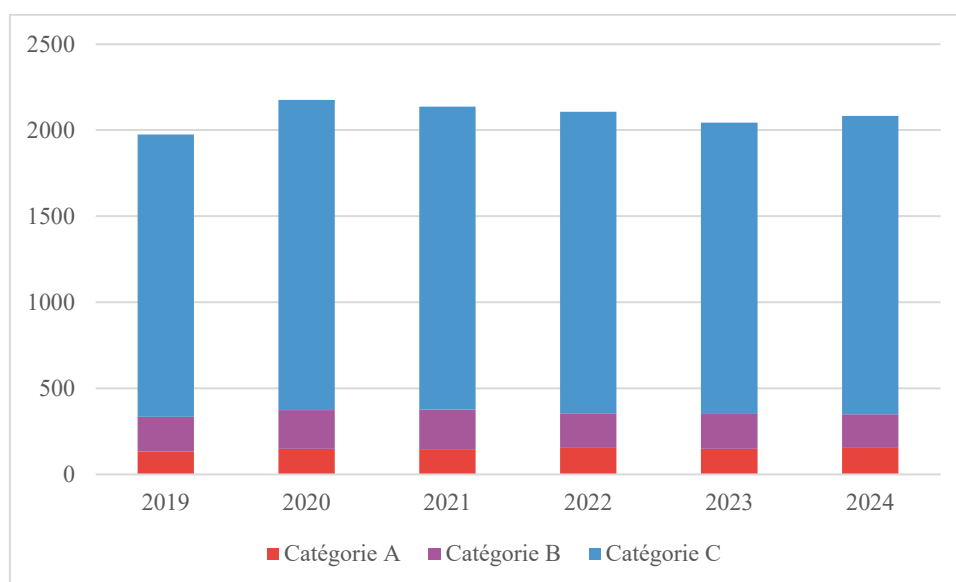
	Effectifs de la commune	Répartition des effectifs de la commune (en %)	Répartition des effectifs dans les communes de plus de 40 000 habitants (en %)
Catégorie A	154	7 %	10 %
Catégorie B	196	9 %	16 %
Catégorie C	1 733	83 %	74 %
Total	2 083	100 %	100 %

Source : CRC d'après données commune d'Avignon et DGCL

Plusieurs départs de cadres ont été constatés durant cette période, compliquant les recrutements sur les postes de direction. La situation s'est toutefois améliorée avec l'arrivée d'un nouveau directeur général des services en 2022, de trois directeurs généraux adjoints en 2023 et 2024 et d'un directeur des finances. Certains services essentiels, tels que les finances et les ressources humaines, restent toutefois en sous-effectif. En septembre 2025, sept postes vacants étaient recensés au service des finances et neuf aux ressources humaines.

Les personnels techniques sont les plus représentés avec près de 56 % de l'ensemble des effectifs. Elle est suivie par la filière administrative, soit 21 % des effectifs puis celles de la culture (6 %), de l'animation (5,7 %) et de la police (5,2 %). La commune se situe dans la moyenne des communes de 80 000 à 149 999 habitants (2 091 agents)¹⁴.

Graphique n° 1 : Répartition par cadres d'emplois de 2019 à 2024



Source : CRC d'après données de la commune

¹⁴ Ibid (chapitre 8.4 b)

1.4 La gestion des véhicules et de la carte achat : des dispositifs à revoir

Au 31 décembre 2024, le parc automobile de la commune comprenait 338 véhicules dont 131 berlines, 177 utilitaires, 28 poids lourds et 2 bus.

La commune dispose de 23 cartes de carburant, dont huit sont accessibles dans une boîte à clés. Les huit cartes de la boîte à clefs ne sont pas attribuées à des services, permettant ainsi leur utilisation par tout membre du personnel. Sur les factures d'autoroute et d'essence, il a été relevé des trajets hors-périmètre de la région sur les exercices 2025 et antérieurs.

Si la commune a pu justifier ces déplacements, la chambre l'invite à renforcer le contrôle de l'utilisation des cartes de carburant et à envisager, lorsque cela est possible, des modes de transport alternatifs tels que le train.

La commune a instauré un suivi de l'utilisation des véhicules par la tenue de carnets de bord, sauf pour la maire en fonction sur la période contrôlée.

1.4.1 Une utilisation détournée des véhicules de service

Au terme de l'article L. 721-3 du code général de la fonction publique, un véhicule de fonction par nécessité absolue de service peut être attribué par délibération du conseil municipal aux agents territoriaux occupant un emploi fonctionnel ou à certains collaborateurs de cabinet. La commune a indiqué qu'elle ne mettait pas à disposition de véhicule de fonction au DGS et au directeur de cabinet.

Véhicule de service et véhicule de fonction

Un véhicule de fonction permet à son titulaire d'effectuer des trajets aussi bien professionnels que privés. Il constitue un élément de rémunération, qui doit être déclaré comme avantage en nature et au titre duquel, s'agissant d'un salarié, l'employeur verse des charges sociales.

Un véhicule de service ne peut être utilisé que pour des trajets professionnels, et non pour des déplacements privés.

Réponse publiée dans le JO Sénat du 29/12/2022 suite à une question écrite n° 03773 de M. Jean-Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 10/11/2022

En revanche, des véhicules de service avec remisage à domicile sont attribués aux agents qui sont soumis à des astreintes. Si la commune tient des plannings d'astreintes, elle n'a pas pris de délibération encadrant l'utilisation des véhicules de service et ne possède pas de règlement intérieur spécifique sur ce sujet. Cette utilisation est simplement mentionnée à la page cinq du règlement général des astreintes, où il est indiqué : « un véhicule d'astreinte avec droit de remisage à domicile : ce véhicule devra être logoté « véhicule d'astreinte » (logo collé ou aimanté). Il peut s'agir d'un véhicule affecté au service de l'agent ou d'un véhicule réservé au sein des pools véhicules de la mairie. »

La commune n'a pas pris d'arrêtés de remisage à domicile sur la période en contrôle. Ainsi, le directeur de cabinet, soumis à une « astreinte continue » selon la collectivité¹⁵, a bénéficié sur la période d'un véhicule de service avec remisage à domicile alors que la réglementation lui permet d'avoir un véhicule de fonction. Le directeur de cabinet en fonction sur la période sous contrôle a mis fin à cette utilisation dès réception des observations provisoires de la chambre.

Le remisage à domicile doit couvrir un trajet travail-domicile sur une courte distance, être justifié par des missions en horaires décalés ou des périodes d'astreinte le week-end, et avoir un caractère exceptionnel ou intermittent. Les autorisations de remisage à domicile doivent être exceptionnelles, écrites, nominatives, signés par le supérieur hiérarchique et limitées à une durée d'un an éventuellement renouvelable¹⁶.

Faute de situation régulière, l'utilisation de véhicule de services avec remisage à domicile pourrait être considérée par les administrations fiscales et sociales comme des avantages en nature non déclarés.

La chambre avait déjà réalisé ces constats lors de son précédent contrôle, sans que la commune ne mette en œuvre de mesures correctrices. La situation s'est même détériorée depuis puisque la commune ne prend plus d'arrêtés de remisage à domicile. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice en fonction lors de la période sous contrôle s'est engagée à prendre une délibération listant les fonctions et les personnes éligibles à un véhicule de fonction et de service et à mettre en place des arrêtés de remisage annuels. Une charte de bonne conduite et d'utilisation du matériel roulant doit être également adoptée.

1.4.2 Une gestion du véhicule attribué à l'ancienne maire qui a manqué de rigueur

En application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, le maire d'une commune peut bénéficier de la mise à disposition d'un véhicule. Toutefois, il ne peut s'agir que d'un véhicule de service et non de fonction. Cette mise à disposition doit être expressément prévue par une délibération annuelle qui doit fixer les modalités d'usage du véhicule de service et ne pas autoriser l' élu à utiliser le véhicule à des fins personnelles.

L'ancienne maire, en fonction jusqu'au 28 mars 2026, a utilisé un véhicule électrique de service dans l'exercice de ses fonctions sans remisage à domicile et sans carnet de bord depuis le départ de son chauffeur intervenu le 3 juillet 2023.

L'absence de carnet de bord, y compris entre 2019 et 2023, n'a pas permis à la chambre de pouvoir retracer l'usage du véhicule. La commune n'a en outre jamais délibéré sur l'attribution de ce véhicule. L'ancienne ordonnatrice a souscrit à la nécessité d'adopter une délibération sur ce point.

¹⁵ La chambre rappelle qu'une astreinte ne peut être exercée de manière continue.

¹⁶ Circulaires DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 et NOR : PRMX1018176C du 2 juillet 2010.

Recommandation n° 1. : Procéder à la mise en place d'un règlement intérieur concernant l'utilisation des véhicules de service et des cartes essence et adopter une délibération annuelle fixant la liste des emplois et fonctions éligibles, y compris pour l'ordonnateur, à la mise à disposition d'un véhicule de service.

1.4.3 Une utilisation irrégulière de la carte achat par l'ancienne ordonnatrice

Modalités d'utilisation d'une carte d'achat

Le recours à une carte bancaire par les communes est autorisé pour faciliter la gestion des dépenses. À ce titre, trois types de cartes peuvent être utilisés en fonction des dépenses concernées, la carte bancaire d'une régie d'avance, la carte affaires et la carte d'achat.

Conformément aux dispositions du décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat puis au décret n° 2023-209 du 27 mars 2023 relatif à l'exécution de la dépense publique par carte d'achat, les organismes publics peuvent recourir à la carte d'achat comme modalité d'exécution des marchés publics. Il s'agit d'un outil de commande et de paiement de fournitures et de services permettant de réaliser des achats courants fréquents et de petits montants auprès de fournisseurs préalablement référencés par l'ordonnateur et transmis à l'opérateur bancaire émetteur de la carte.

La commune peut déléguer le droit de commande à des porteurs de carte désignés. Elle procède à la désignation de chaque porteur et définit les paramètres d'habilitation et de plafond de chaque carte. L'article 2 du décret n° 2023-209 du 27 mars 2023 dispose que « *le porteur est un agent de l'entité publique détenteur d'une carte d'achat* ». La carte constitue un outil de paiement confié par l'ordonnateur à des personnels appartenant aux services placés sous son autorité. Les élus ne sont pas considérés comme des agents de la collectivité territoriale et ne peuvent donc pas être porteurs d'une carte d'achat.

Les conditions d'utilisation de la carte d'achat par les collectivités locales ont changé récemment, en application du dernier alinéa de l'article 3 du décret n° 2023 209 du 27 mars 2023, qui détermine les opérations de dépenses « hors marchés publics » pouvant être réalisées par les entités publiques. À compter du 30 mars 2023, les dépenses de ce type relatives aux déplacements et missions par le biais de la carte d'achat ne sont plus possibles.

Les collectivités concernées par le dispositif carte d'achat doivent ainsi utiliser, pour le règlement de ce type de dépense, les dispositifs prévus dans le cadre du mandat spécial ou de la carte affaires.

Les remboursements de frais auxquels peuvent prétendre les élus municipaux sont restreints à cinq situations : les frais liés à l'exécution d'un mandat spécial ou frais de mission, les frais de déplacement (transport et séjour) des membres du conseil municipal, les frais d'aide à la personne des élus municipaux, les frais exceptionnels d'aide et de secours engagés personnellement par les élus, et les frais de représentation octroyés aux maires.

L'ancienne ordonnatrice ne bénéficiait pas de frais de représentation, et n'a pas bénéficié de mandat spécial.

La commune a signé un contrat de carte d'achat public avec un établissement bancaire en 2017, valable jusqu'au 31 décembre 2020 puis renouvelé jusqu'au 31 mars 2025. Un nouveau contrat a été établi en avril 2025 afin de permettre à la commune d'effectuer des paiements pour des commandes de biens et de services.

La commune a pris des arrêtés individuels d'attribution des cartes bancaires pour les agents concernés des services utilisant la carte achat (restauration scolaire, protocole, relations internationales...), à l'exception de l'ordonnatrice.

Les relevés bancaires de 2019 à 2024 montrent des dépenses pour des nuitées d'hôtel et de restaurants d'un montant total de 20 711 € sur la carte achat attribuée à l'ordonnatrice. La commune a justifié ces dépenses par des déplacements effectués dans le cadre de ses fonctions, en s'appuyant sur la délibération du 19 décembre 2020 relative à la formation et à la prise en charge des frais de mission des élus.

Selon la commune, l'utilisation d'une carte achat a été proposée à la maire dès sa prise de fonction en 2014, dans la continuité des pratiques de la précédente mandature. Or, la chambre relève que l'article 2 du décret n° 2023-209 du 27 mars 2023 dispose que « *le porteur est un agent de l'entité publique détenteur d'une carte d'achat* ». La carte constitue un outil de paiement confié par l'ordonnateur à des personnels appartenant aux services placés sous son autorité. Ainsi, les élus ne sont pas considérés comme des agents de la collectivité territoriale et ne peuvent donc pas être porteurs d'une carte d'achat.

De plus, les conditions d'utilisation de la carte d'achat par les collectivités locales ont été modifiées et, depuis le 30 mars 2023, les dépenses relatives aux déplacements et missions par le biais de la carte d'achat ne sont plus possibles. Les collectivités doivent ainsi utiliser, pour le règlement de ce type de dépense, les dispositifs prévus dans le cadre du mandat spécial ou de la carte affaires, ce qui n'est pas le cas de la commune d'Avignon.

Si la chambre ne conteste pas la légitimité des déplacements effectués, elle invite la commune à utiliser les procédures liées aux frais de mission des élus précisées dans les articles L. 2123-18 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice en fonction jusqu'au 28 mars 2026 a indiqué avoir mis fin à l'utilisation de la carte achat au mois d'octobre 2025.

1.4.4 Des conventions de concession de logements irrégulières

En 2012, le décret n° 2012-752 a réformé le régime des concessions de logements pour les agents de l'État. En vertu du principe de parité, ce décret est applicable dans la fonction publique territoriale. C'est également en vertu de ce principe que l'arrêté du 22 octobre 2013, précisant le nombre de pièces auquel peut prétendre l'agent en fonction de sa situation familiale, est applicable dans la fonction publique territoriale.

Le conseil municipal est compétent pour établir la liste des postes éligibles à l'attribution d'un logement de fonction, en tenant compte des exigences spécifiques liées à l'exercice de ces fonctions, conformément aux articles L. 721-1 et suivants du code général de la fonction publique. Il existe deux types de logement de fonction : la concession de logement pour nécessité absolue de service, attribuée à titre gratuit et la convention d'occupation précaire avec astreinte, attribuée moyennant le versement d'une redevance.

La condition de nécessité absolue de service est réputée remplie lorsque l'agent ne peut exercer normalement ses missions, notamment pour des motifs de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. Cette situation concerne, par exemple, les postes de concierge, de gardien de centre de loisirs, ou de chef de la police municipale.

Une délibération du 26 juin 2013 portant sur les logements de fonction, prévoyait que les conventions seraient uniquement modifiées au fur et à mesure en fonction des mouvements de personnels.

Le conseil municipal a également délibéré le 28 septembre 2024 pour modifier uniquement la liste des emplois dont les missions justifient l'attribution de ces logements pour nécessité absolue de service. La commune a donc fait le choix de ne pas modifier les dix conventions qui sont encore antérieures au décret de 2012 et de continuer à fournir gratuitement les fluides (eau, gaz, électricité), alors que cette possibilité n'est plus autorisée.

La chambre, qui avait déjà relevé des irrégularités lors de son précédent contrôle, constate l'inertie de la commune à régler la situation et lui recommande à nouveau de se mettre en conformité avec les dispositions réglementaires.

Recommandation n° 2. : Se mettre en conformité avec les dispositions du décret n° 2012-752 portant réforme des concessions de logement

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière de gouvernance, la commune remplit les obligations prévues par la loi concernant le fonctionnement du conseil municipal.

S'agissant de son organisation administrative, la commune doit veiller à ce que les prérogatives du directeur général des services soient respectées notamment au niveau de la gestion du personnel administratif affecté au cabinet du maire. La commune doit mettre en concordance ses emplois budgétaires et ses emplois pourvus en mettant à jour son tableau des effectifs.

La commune doit être plus rigoureuse sur la gestion du parc de véhicules et des concessions de logement.

2 LA QUALITE ET LA FIABILITE DES COMPTES

La commune d'Avignon dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes (chambre funéraire, locations commerciales, crématorium, restauration scolaire et activités aquatiques). Le budget principal représente 95 % des recettes de fonctionnement totales. L'analyse de la chambre ne porte en conséquence que sur celui-ci.

2.1 La qualité de l'information budgétaire

2.1.1 Le cadre comptable et budgétaire

La commune n'a pas encore mis en place de compte financier unique (CFU), en lieu et place du compte administratif et du compte de gestion. L'article 205 de la loi de finances pour 2024¹⁷, impose la généralisation du CFU au plus tard pour l'exercice 2026.

La commune a adopté le passage de la nomenclature comptable M14 à la M57 par délibération du 25 novembre 2023, effective à compter du 1^{er} janvier 2024. Préalable obligatoire, le règlement budgétaire et financier (RBF) a été adopté le même jour par le conseil municipal. Ce règlement définit les règles internes propres à la collectivité en matière de gestion comptable, budgétaire et financière.

2.1.2 Les annexes aux documents budgétaires

Les annexes réglementaires aux budgets et comptes administratifs sont listées aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. Elles visent à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire.

Les annexes sont correctement renseignées hormis celle sur l'état de la dette, qui présente des discordances par rapport aux écritures du comptable public, en raison de la non comptabilisation sur les comptes administratifs des écritures relatives aux comptes 165 (dépôts et cautionnements), 1675 (dettes sur les PPP), 1676 (dettes envers locataires-acquéreurs) et 16884 (intérêts courus sur emprunts).

La commune a indiqué avoir pris acte de la nécessité d'harmoniser les annexes budgétaires et les données comptables.

Tableau n° 5 : État de la dette dans les comptes de l'ordonnateur et du comptable (total du compte 16)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Compte administratif	174 337 165	186 400 712	190 457 222	192 371 525	198 464 001	197 801 897
Compte de gestion	182 949 627	194 325 085	197 458 487	198 539 865	202 914 575	202 800 807

Source : CRC d'après comptes de gestion et comptes administratifs

2.1.3 Le rapport sur les orientations 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

¹⁷ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

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* » qui doit donner lieu à débat, dont il est pris acte par une délibération spécifique.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants le rapport doit également comporter « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* » et préciser « *notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

En une vingtaine de pages le rapport d'orientations budgétaires présente les différents éléments de contexte (international, national) et les grandes orientations budgétaires de l'année à venir.

Cependant, il ne comporte pas (y compris en annexe) les opérations d'investissements gérées en autorisations de programmes et crédits de paiements (AP/CP) dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement.

Contrairement à ce que prévoit l'article D. 2312-3 du CGCT, les élus du conseil municipal ne bénéficient donc pas d'informations sur la programmation pluriannuelle détaillée des investissements envisagés.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à les présenter dans les prochains ROB et à insérer cette disposition dans son règlement budgétaire et financier¹⁸.

2.1.4 La publicité des données financières

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que doivent être publiés sur le site internet de la collectivité, le rapport d'orientation budgétaire ainsi que les notes de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif.

Le site internet de la commune comprend une rubrique spécifique consacrée aux finances dont les données s'arrêtent à l'exercice 2023. Après cette date, l'accès aux documents financiers n'est possible que par le biais des comptes-rendus des conseils municipaux.

Les informations financières de la commune doivent donc être rendues plus accessibles, notamment pour permettre un point d'entrée unique permettant aux citoyens d'accéder aux documents financiers.

La commune respecte les obligations de mise en ligne des données essentielles des marchés publics (article L. 2196-2 du code de la commande publique).

Pour toutes les subventions d'un montant supérieur à 23 000 € versées aux associations, les communes ont l'obligation de rendre accessible les données essentielles de la convention de subvention. Ces données doivent être mises à la disposition du public, au plus tard trois mois après la signature de la convention, en consultation ou en téléchargement sur le site internet de l'autorité qui attribue la subvention, ou publiées sur le site gouvernemental dédié. La chambre constate que la commune ne respectait pas les obligations de publicité fixées et que la liste des

¹⁸ La chambre rappelle le jugement du tribunal administratif de Marseille n° 2401510 en date du 20 février 2025 sur l'importance de faire figurer les éléments relatifs à la programmation des engagements pluriannuels dans le ROB.

subventions allouées aux associations publiée sur le site de la commune s'arrêtait à l'exercice 2023. À la suite des observations de la chambre, la commune a mis à jour son site internet.

2.1.5 L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget.

Les taux de réalisation enregistrés pour les dépenses réelles de fonctionnement, qui constituent pourtant des dépenses courantes et prévisibles, se sont établis en moyenne à 91,1 % sur la période en contrôle. Les exercices 2023 et 2024 étant nettement inférieurs aux années précédentes avec des annulations de crédits conséquentes (23,6 M€ et 18,6 M€).

L'exécution des recettes de fonctionnement est satisfaisante (101,1 %), la commune ayant tendance à les sous-évaluer. En revanche, les taux de réalisation des dépenses de la section d'investissement sont en moyenne de 71 % (hors restes à réaliser) sur la période. En matière de recettes d'investissement, le taux de réalisation est équivalent (70 %).

Malgré la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement et d'un dispositif d'autorisation de programme et de crédits de paiement¹⁹, la chambre observe que 21,1 M€ de dépenses d'investissement ont été annulées, chaque année en moyenne, sur la période. La chambre invite donc la commune à adopter un budget plus sincère, en inscrivant des prévisions budgétaires plus proches des montants réellement exécutés.

¹⁹ Les autorisations de programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Les crédits de paiement (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

Tableau n° 6 : Taux d'exécution du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses réelles de fonctionnement						
Crédits ouverts (BP+DM+RAR ²⁰ N-1)	164 006 067	163 534 839	166 006 413	177 217 065	187 131 375	185 217 266
Crédits annulés	18 536 523	9 115 917	7 286 874	12 775 291	23 674 735	18 093 436
Mandants émis avec charges rattachées	145 469 543	154 418 922	154 311 371	164 441 774	163 456 640	167 123 830
Taux d'exécution	88,7 %	94,4 %	93,0 %	92,8 %	87,3 %	90,2 %
Recettes réelles de fonctionnement						
Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	162 417 335	162 996 654	165 637 276	173 459 780	181 548 412	185 217 266
Crédits annulés	97 653	1 987 700	1 602 447	1 369 720	4 120 089	2 313 663
Titres émis	162 514 989	164 984 353	167 239 723	174 829 500	185 668 501	187 530 929
Taux d'exécution	100,1 %	101,2 %	101,0 %	100,8 %	102,3 %	101,2 %
Dépenses réelles d'investissement						
Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	95 708 783	101 006 507	75 210 065	78 665 100	88 834 350	94 620 769
Crédits annulés	28 383 809	28 930 584	6 638 073	20 113 663	22 907 130	19 829 123
Mandats émis	62 091 585	63 666 758	58 088 376	57 370 914	60 927 220	74 791 647
Restes à réaliser au 31/12	5 233 389	8 409 165	10 483 616	1 180 523	0	0
Taux d'exécution avec RAR	70,3 %	71,4 %	91,2 %	74,4 %		
Taux d'exécution sans RAR	64,9 %	63,0 %	77,2 %	72,9 %	68,6 %	79,0 %
Recettes réelles d'investissement						
Crédits ouverts	85 273 892	115 596 109	83 262 380	83 536 496	84 352 762	94 620 770
Crédits annulés	30 179 554	39 665 063	16 177 777	21 812 598	27 955 881	16 447 114
Titres émis	53 367 338	70 204 046	61 269 294	61 723 898	56 396 881	78 173 656
Reste à réaliser au 31/12	1 727 000	5 727 000	5 815 308	0	0	0
Taux d'exécution avec RAR	64,6 %	65,7 %	80,6 %			
Taux d'exécution sans RAR	62,6 %	60,7 %	73,6 %	73,9 %	66,9 %	82,6 %

Source : CRC d'après comptes administratifs

²⁰ RAR / restes à réaliser : dépenses engagées juridiquement mais non réalisées.

2.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables (M14-M57 et M4) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les amortissements et les comptes d'attentes ne suscitent pas d'observations.

2.2.1 Le suivi des immobilisations et l'état de l'actif

La comparaison de la valeur nette de l'état de l'actif du comptable avec celle de l'inventaire de l'ordonnateur fait apparaître un décalage de 26,4 M€ au 31 décembre 2024. Les écarts les plus significatifs ont été relevés :

- au compte 2423 (immobilisations mises à disposition dans le cadre de transfert de compétences) avec une différence de valeur nette comptable de 37,18 M€ entre l'ordonnateur (59,70 M€) et le comptable (22,52 M€) concernant la mise à disposition des bâtiments à la communauté d'agglomération du Grand Avignon ;
- au compte 20422 (subventions d'équipement aux personnes de droit privé) une différence de 613 942 € (18,95 M€ pour le comptable public et 18,34 M€ pour l'ordonnateur) ;
- au compte 2111 (terrains) une différence de 491 063 € (5,31 M€ pour le comptable et 4,82 M€ pour l'ordonnateur).

Tableau n° 7 : Inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable (en €)

<i>Valeur nette comptable</i>	2020	2022	2024
Inventaire de l'ordonnateur	1 071 273 773	1 119 128 533	1 182 103 791
État de l'actif du comptable	1 048 406 423	1 093 959 955	1 155 655 492
Écart	22 871 350	25 168 578	26 448 299

Source : CRC d'après données du service de la gestion comptable d'Avignon et de la commune d'Avignon

Le recrutement d'un coordonnateur de gestion du patrimoine était en cours lors du contrôle de la chambre afin d'harmoniser l'actif de la commune avec celui du comptable public.

La chambre encourage la commune à établir ses inventaires physiques et comptables et à s'appuyer sur le guide des opérations d'inventaire annexé à l'instruction du 27 mars 2015²¹.

²¹ Instruction relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M71, M57, M4.

2.2.2 Les provisions

Les instructions comptables M14 et M57 établissent que les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles précisent qu'elles ont un caractère provisoire et doivent être constituées lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais probable ou lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations : en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ; lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ; lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

Les admissions en non-valeur visent à rétablir le compte de la collectivité en constatant que la recette attendue ne sera probablement pas ou peu recouvrée. La constitution de provision permet alors d'anticiper l'impact budgétaire d'une telle écriture.

Sur la période en contrôle, la commune n'a provisionné qu'en 2023 et 2024, à hauteur de 76 743 €²² alors que dans le même temps, elle a procédé à des admissions en non-valeur²³ pour un montant de 1 M€. L'absence de lien entre les admissions en non-valeur et la provision constituée montre que les risques réels ne sont pas évalués.

Les restes à recouvrer au 31 décembre 2024 s'élevaient à 5 M€ dont 118 963 € pour des créances portant sur les exercices 2011 à 2018, 2,2 M€ sur les exercices 2019 à 2023 et 2,6 M€ sur l'exercice 2024.

La chambre encourage donc la commune à déterminer une méthodologie pour calculer le risque d'irrecouvrabilité de ses recettes afin d'effectuer ses provisions.

Tableau n° 8 : Les provisions pour créances irrécouvrables (en €) - Cpte 49 et les admissions en non-valeur (cpte 654) sur la période 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cpte 49	0	0	0	0	26 208	50 535
Cpte 654	87 899	140 917	155 074	259 940	236 192	121 988

Source : CRC d'après comptes de gestion

²² Soit 7,7 % des admissions en non-valeur.

²³ L'admission en non-valeur consiste à constater l'irrecouvrabilité d'une créance. Il s'agit d'une dépense budgétaire. L'admission en non-valeur n'éteint pas la dette du redevable, mais son recouvrement est reconnu comme étant improbable.

Tableau n° 9 : Total des restes à recouvrer du budget principal (cumul au 31 décembre) en €

Exercices	Restes à recouvrer
2024	2 651 440
2023	1 134 903
2022	608 622
2021	274 856
2020	123 220
2019	98 931

Source : CRC d'après comptes de gestion

La constitution de provisions dès la connaissance d'un risque financier permet de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque. La commune a enregistré plus de 600 contentieux sur la période 2019 à 2025, dont 374 au titre du contentieux administratif, 204 au titre du contentieux pénal et 25 au titre du contentieux civil. Une évaluation des risques liés aux contentieux est réalisée conjointement par les services financiers et juridiques. Cette analyse identifie les litiges nécessitant des provisions en cas de risque significatif. Par exemple, sur la période considérée, un contentieux engagé avec une banque²⁴ pour la sortie anticipée d'un emprunt, a été classé comme à risque élevé, entraînant la constitution de provisions de 3,5 M€.

Tableau n° 10 : Les provisions pour risques et charges

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solde créditeur du compte 15112	2 333 018	2 867 186	3 366 477	458 526	0	0

Source : CRC d'après comptes de gestion

2.2.3 Le rattachement des charges et des produits

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'imputer à l'exercice concerné l'ensemble des recettes et dépenses de fonctionnement ayant fait l'objet d'un service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire. Les rattachements de charges sont en nette diminution depuis 2023.

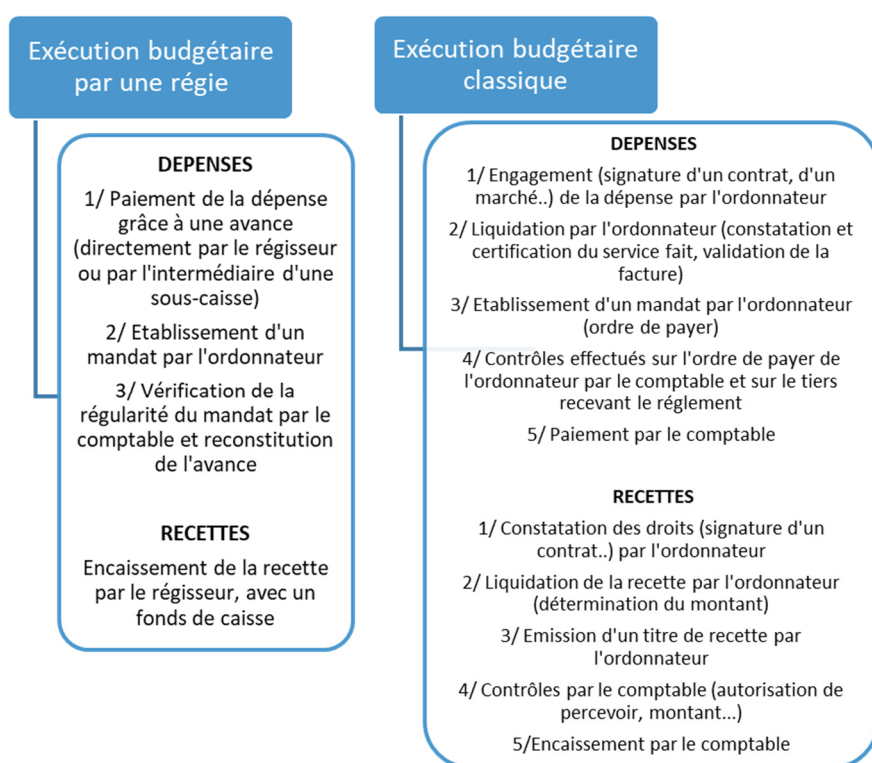
²⁴ À la suite d'un jugement du tribunal judiciaire de Paris en date du 26 janvier 2022, un protocole d'accord a été établi le 2 septembre 2022 pour solder le litige. Le protocole a été approuvé par délibération du conseil municipal en date du 30 juin 2022.

2.2.4 Des régies dont l'organisation et le fonctionnement doivent être améliorés

2.2.4.1 Un effort de regroupement de régies qui doit être poursuivi

Le recours à une régie de recettes, d'avances ou mixte constitue une dérogation à la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Elle échappe en ce sens à la comptabilité des recettes et des dépenses engagées. Elle doit donc être instaurée de manière limitative et contrôlée. En 2024, les recettes issues des régies représentent 6 % des recettes de fonctionnement totales (budget principal et budgets annexes) de la commune.

Schéma n° 1 : Exécution budgétaire



Source : CRC

L'article n° 22 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « *des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou d'opérations de paiement* ».

La commune, en raison notamment des nombreux services publics dont elle a la gestion directe (musées, piscines, services funéraires, marchés...) disposait d'un nombre important de régies, qui tend toutefois à diminuer. Leur nombre est ainsi passé de 32 fin 2024, à 29 fin 2025, dont trois étaient en cours de clôture. Les régies des musées municipaux ont, par exemple, été regroupées dans une régie unique en 2025. Cependant, le nombre de régies reste toujours important et cette optimisation doit être poursuivie.

2.2.4.2 Des actes encadrant le fonctionnement des régies en cours de mise en conformité

Plusieurs actes organisant les régies (actes de création ou modificatifs, actes de nomination) ont été récemment mis à jour, mais la commune doit poursuivre cette dynamique et mettre en conformité certains actes de création comme, par exemple, celui de la restauration scolaire, de la chambre funéraire, ou certains actes de nomination comme celui du régisseur de la régie du crématorium.

L'analyse d'un échantillon d'actes de création ou modificatif ou d'actes de nomination de régisseurs ou de mandataires suppléants par la chambre, montre que les visas et les dispositions recommandées par la direction générale des collectivités territoriales sont présents.

Il existe toutefois quelques erreurs matérielles. Ainsi, certains avis conformes de régisseurs titulaires sont intervenus après la signature de l'ordonnateur. La mandataire suppléante de la régie de recettes pour l'encaissement des droits de place de stationnement et des redevances de voirie n'a pas signé l'acte de nomination de la régisseuse, ou encore certaines signatures ne sont pas précédées du « vu pour acceptation ». Dans un arrêté la date de visa préalable du régisseur est postérieure à celle de l'ordonnateur.

2.2.4.3 Des tarifs porteurs de risques

Si les communes fixent librement les tarifs de leurs services publics, les différentes possibilités de tarification restent toutefois soumises à quelques principes. Tout d'abord, le pouvoir de fixer les tarifs revient au conseil municipal. Il peut cependant déléguer ce pouvoir au maire concernant la fixation des tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal (article L.2122-22 du CGCT). La commune d'Avignon use de cette possibilité pour les tarifs de la bibliothèque. Les différentes grilles de tarifs sont régulièrement ajustées.

L'autorité chargée de fixer les tarifs d'un service public peut les moduler en fonction des usagers. Cette possibilité doit toutefois être appréciée au regard du principe d'égalité de traitement des usagers, c'est-à-dire qu'elle doit être justifiée par une différence de situation objective entre les usagers ou une nécessité d'intérêt général²⁵.

La jurisprudence administrative a par ailleurs annulé des réductions ou gratuités accordées par des collectivités territoriales à leurs agents. Une réduction de 50 % des tarifs des crèches à des agents municipaux²⁶ ou le tarif préférentiel accordé par une caisse des écoles aux

²⁵ Par exemple, la reconnaissance d'une nécessité d'intérêt général permet d'accorder des tarifs préférentiels aux usagers à revenus modestes, en vue de permettre le plus large accès aux services publics. Le conseil d'État (10 mai 1974, Desnoyez et Chorques) a fixé les limites à l'octroi d'avantages particuliers à certaines catégories d'usagers. Il précise notamment que « la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence d'une loi, qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ».

²⁶ TA de Marseille, 15 février 1991, n° 88-2979.

agents de la commune²⁷, ont ainsi été reconnus illégaux, dès lors qu'il n'existe ni intérêt général ni aucune différence de situation justifiant un traitement différencié des agents concernés²⁸.

De plus, une réduction tarifaire au profit des résidents permanents présente un risque juridique puisque la différence de traitement n'est pas justifiée par des considérations d'intérêt général en rapport avec l'exploitation du service public et que les résidents permanents ne se trouvent pas, sauf à l'argumenter de manière étayée, dans une situation particulière par rapport aux autres usagers du service public. Ainsi, il n'est pas possible, par exemple, de refuser l'application d'un tarif préférentiel aux personnes qui, sans habiter dans la commune, y travaillent ou y sont scolarisés²⁹.

La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la différenciation tarifaire basée sur le lieu de résidence constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité, contraire aux principes du marché intérieur européen. Le ministère de l'intérieur rappelle ainsi que l'arrêt C-388/01 du 16 janvier 2003, Commission contre la République italienne, de la Cour de justice de l'Union européenne « *contraint [...] les collectivités territoriales à faire bénéficier des mêmes avantages tarifaires les résidents et les autres usagers* »³⁰.

La commune devrait donc modifier les grilles tarifaires qui proposent des tarifs préférentiels aux résidents de la commune et aux agents de la commune. Les tarifications suivantes sont concernées : la tarification de prestations spécifiques au musée des Bains Pommer (et autres musées éventuellement concernés), les tarifs des activités physiques et sportives (APS), les tarifs des bases de loisir jeunesse, les tarifs des piscines et du stade nautique et les tarifs de la restauration scolaire. Toutes les gratuités ou offres discriminant les résidents avignonnais, au détriment des usagers des autres communes, ou avantageant les agents de la commune sans critère social doivent être proscrites des grilles tarifaires des services publics de la commune.

L'attention de la commune est également attirée sur des tarifs avantageant les résidents avignonnais pour l'entrée au palais des Papes et au jardin des Doms. Ces tarifs, votés par la commune, devraient également être modifiés.

Recommandation n° 3. : Au regard du principe d'égalité de traitement des usagers, mettre fin à la gratuité dont bénéficient irrégulièrement les agents de la commune.

2.2.4.4 Une prise en compte insuffisante par l'ordonnateur des dysfonctionnements de certaines régies

Aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable assignataire et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés. Une instruction codificatrice du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local impose le principe d'un contrôle quadriennal des régies. Cependant, une circulaire de la direction générale des finances

²⁷ CAA Paris, 2 juillet 2010, n° 09PA000974.

²⁸ Voir sur ce point le rapport de la chambre régionales des comptes d'Île-de-France sur la tarification des services publics locaux sportifs et culturels de la ville de Paris, publié le 23 septembre 2025.

²⁹ CE, 13 mai 1994, commune de Dreux, concernant une école de musique.

³⁰ Réponse à la question écrite n° 15882 du sénateur Monsieur Joël Bourdin, en date du 7 avril 2005.

publiques du 5 juin 2013 prévoit de proportionner la périodicité de principe aux enjeux et risques variables de chaque régie. Ainsi, les régies à risques doivent être contrôlées au moins tous les deux ans et celles à faibles enjeux doivent l'être au moins tous les six ans.

Les services de la direction générale des finances publiques avaient contrôlé 14 des 25 régies existantes fin 2025, en entre 2019 et 2025. Onze régies n'avaient donc pas été contrôlées depuis plus de six ans, voire jamais contrôlées. Il s'agit néanmoins des plus petites régies et toutes les régies considérées à enjeux ont été contrôlées en 2025.

Ces audits ont relevé de nombreuses améliorations à apporter et, certaines graves irrégularités. La commune dit avoir pris en compte une majorité des recommandations issues de ces contrôles. Ainsi, l'utilisation quasi exclusive du numéraire dans de nombreuses régies est en train d'être réévaluée. Il a été supprimé pour la régie des droits de stationnement et un terminal de paiement électronique a été acquis pour la régie du cimetière en 2024.

Les possibilités de paiement par carte, ou virement instantané, se sont diversifiées (terminaux de paiement portatifs, Wi-Fi, paiement par téléphone), rendant la manipulation quasi exclusive d'espèces peu justifiable à ce jour.

Néanmoins, entre 2019 et 2025, selon les données transmises par l'ordonnateur, seuls deux contrôles formalisés de régie ont été effectués accompagnés d'un plan d'action 2021-2025 pour la régie horodateurs/stationnement.

Un audit a été diligenté le 18 avril 2024 par la DDFiP, sur la régie « foires/marchés ». Cet audit a relevé de nombreuses irrégularités et un possible détournement de fonds, ayant pour conséquence une perte de recettes, pour la collectivité, estimée à 934 000 € entre 2021 et début 2024³¹. Or, cette régie était connue par la commune comme étant particulièrement sensible.

En effet, de 2009 à 2013, la régie avait été victime de détournements par le régisseur suppléant de la régie³². En juillet 2017, le régisseur de la régie a alerté le comptable public sur certains problèmes relatifs à la régie des marchés. Un compte rendu de réunion du régisseur avec le comptable public datant du 27 juillet 2017 indique qu'il avait effectué un seul contrôle depuis 2013 et qu'aucun contrôle de l'ordonnateur n'avait été effectué. Un contrôle du comptable public datant du 12 avril 2018 fait apparaître une forte baisse des recettes en 2017 « sans raison apparente » (de 43,5 %, les recettes passant de 624 613 € en 2016 à 434 470 € en 2017 sans raison apparente), des non-recouvrement de factures pour une somme de 80 386 € et « l'absence de contrôle de supervision de l'ordonnateur des documents ».

À la suite de ce contrôle, la commune avait mis en place un plan d'action. Selon la commune, certaines actions auraient été mises en œuvre comme la limitation des droits sur le logiciel par exemple.

Or, l'audit réalisé en 2024 note que cette mise à jour n'était pas régulière, et que certains agents placiers pouvaient par exemple rectifier les factures. De plus, aucun contrôle inopiné de l'ordonnateur n'était prévu dans ce plan d'action pour prévenir des situations se déroulant sur les marchés, tout comme il n'était pas prévu d'effectuer régulièrement un contrôle de cohérence entre surfaces existantes, commerçants présents et recettes encaissées. L'audit de la DDFiP

³¹ Le préjudice est estimé par la DDFiP à 266 000 € par an de 2021 à début 2024 et de 136 000 € de juillet à août 2021 (pas de fonctionnement de la régie pendant cette période). La méthodologie de calcul utilisée par la DDFiP est contestée par la commune, qui n'offre cependant pas d'estimation alternatives des pertes.

³² Cet agent a été révoqué par arrêté du 19 mars 2012 et condamné pour abus de confiance et corruption passive par un jugement du 28 juin 2017.

indique d'ailleurs que « l'ordonnateur n'a[vait] pas mis en place les contrôles permettant de sécuriser la mission de la régie après [le] premier détournement ».

Les recettes non encaissées par cette régie seront supportées, *in fine*, par la commune, qui en fonction du risque estimé, devrait provisionner en conséquence.

Depuis 2024, et notamment le recrutement d'un agent chargée de cette question au sein de la direction des finances, certaines améliorations ont été apportées au fonctionnement de cette régie (et des autres régies également), notamment en termes de procédures. Néanmoins aucun contrôle sur place de l'ordonnateur n'a encore été réalisé.

Les contrôles effectués par le service de gestion comptable, la DDFiP ou les régisseurs des régies, ne libèrent pas l'ordonnateur de son obligation de contrôler les régies placées sous sa responsabilité. Cela doit se caractériser par l'élaboration, par l'ordonnateur, d'une cartographie des risques et de fiches de procédure, par le déploiement de contrôles de supervision périodiques, formalisés et archivés ainsi que par des contrôles inopinés sur place.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'elle s'engagerait notamment à effectuer des contrôles « réguliers et systématiques » des régies.

Recommandation n° 4. : Poursuivre la mise en place d'un dispositif de contrôle interne formalisé et archivé afin de couvrir les risques liés au fonctionnement des régies, conformément aux dispositions en vigueur et effectuer des contrôles sur place réguliers des régies.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le calendrier budgétaire est respecté, avec des débats d'orientation budgétaire tenus dans les délais impartis. Cependant, les annexes aux documents budgétaires présentent des discordances, notamment sur l'état de la dette, ce qui nécessite une mise à jour pour une meilleure transparence. La publicité des données financières doit être améliorée pour permettre un accès plus facile aux documents financiers.

L'exécution budgétaire révèle des taux d'exécution variables et doit être améliorée en investissement. La commune doit également mettre à jour et harmoniser l'inventaire comptable avec l'état de l'actif du comptable public.

Les régies, bien qu'en cours de rationalisation, nécessitent des améliorations dans leur organisation et leur fonctionnement, des contrôles plus fréquents et une meilleure supervision par l'ordonnateur.

Les tarifs de certains services publics sont porteurs de risques juridiques et devraient être modifiés.

3 UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE

3.1.1 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 14 % entre 2019 et 2024³³, avec une évolution qui n'est pas linéaire, puisque l'augmentation des charges est particulièrement importante en 2022, avec plus de 9 %, par rapport à 2021, soit 12,53 M€, d'augmentation, touchant particulièrement les charges à caractère général (+ 23 %). Elles se portent à 147,82 M€ en 2024.

L'inflation explique une partie de cette hausse, puisqu'elle est, sur la période de 15,3 %, particulièrement importante en 2022 (+ 5,2 %) et 2023 (+ 4,9 %)³⁴, en raison, notamment, du renchérissement des coûts de l'énergie.

Tableau n° 11 : Les charges de gestion du budget principal de 2019 à 2024

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Charges de gestion	130 052 247	136 983 878	135 955 591	148 484 442	146 050 828	147 824 902	14 %
dont charges à caractère général	23 799 248	22 974 389	23 653 210	29 051 853	25 848 304	26 184 676	10 %
dont charges de personnel	79 143 990	82 955 918	82 823 297	86 159 719	86 442 507	88 213 071	11 %
dont subventions	18 995 814	19 922 543	18 848 641	21 250 679	21 120 895	21 025 626	11 %
dont autres charges de gestion	8 113 196	11 131 028	10 630 443	12 022 191	12 639 121	12 401 529	53 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

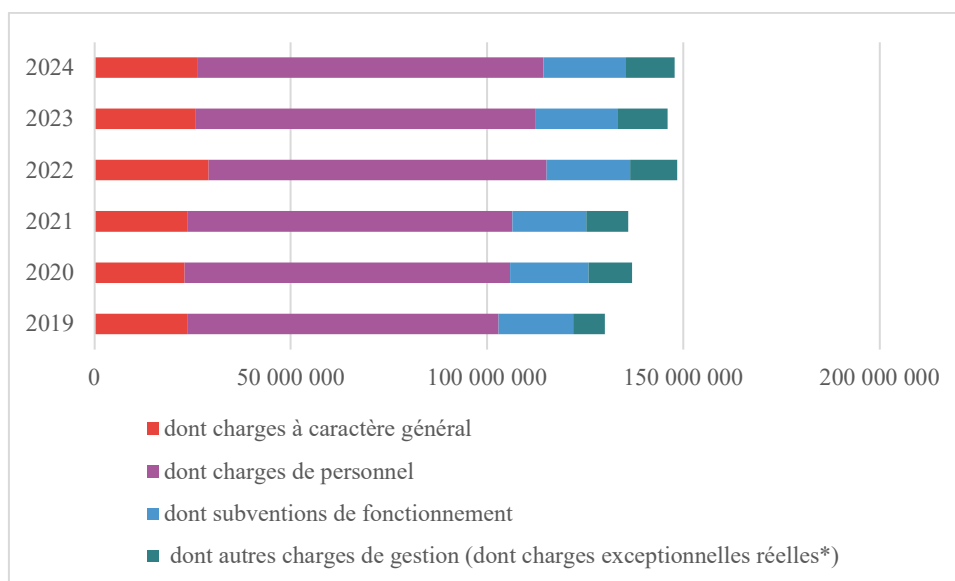
L'évolution de la structure des charges indique une augmentation sur la période de la part des charges à caractère général, ainsi que des charges de personnel, qui représentaient en 2024, 60 % des dépenses de la commune.

Néanmoins, s'agissant du ratio de rigidité structurelle, la part des dépenses de personnel rapporté aux produits de gestion était de 48,6 % en 2024, ce qui indique une rigidité structurelle modérée des dépenses de la commune. Cette dernière possède donc des marges de manœuvre en matière d'orientation des politiques publiques ou d'économies de gestion.

³³ En raison du calendrier du contrôle, la chambre n'a pu effectuer un contrôle approfondi des comptes que pour les exercices 2019 à 2024.

³⁴ Source Insee, indices des prix à la consommation.

Graphique n° 2 : La structure des charges de gestion (2019-2024)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.1.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont connu une progression de 10 % entre 2019 et 2024, progression non linéaire, avec notamment une forte augmentation en 2022, de plus de 6 M€ par rapport à l'année précédente, puis une décline en 2023 et 2024. Elles ont atteint 26,18 M€ en 2024. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que la crise sanitaire liée au Covid 19 et ses suites, ainsi que les conséquences de la guerre en Ukraine, ont fortement pesé sur ses charges.

Au sein de ces dépenses, certains postes ont subi des augmentations particulièrement importantes, c'est le cas notamment des dépenses d'électricité, qui ont augmenté de 83 % entre 2021 et 2023. Selon la commune, la mise en place d'un plan de sobriété énergétique en 2023 aurait permis de baisser la consommation d'électricité de 45 %. Sur la période, en raison d'une baisse des dépenses d'eau et d'assainissement, l'augmentation des fluides est inférieure à l'inflation, soit 8 %.

Tableau n° 12 : Évolution des dépenses de fluides (2019-2024)

Compte	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019- 2024
60611 (eau-assainissement)	2 138 099	2 069 614	1 402 321	1 532 708	1 299 675	766 194	- 64 %
60612 (électricité)	4 624 299	4 441 029	4 346 441	6 282 808	7 947 022	6 865 664	48 %
60621 (combustibles)	63 371	56 505	61 349	82 773	104 885	54 866	- 13 %
60622 (carburants)	705 486	621 357	550 771	596 433	525 177	482 141	- 32 %
Total	7 531 256	7 188 506	6 360 882	8 494 723	9 876 759	8 168 864	8 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les dépenses de « fêtes et cérémonies » (compte 6232) se sont extrêmement accrues, passant de 155 901 € en 2019 à 1,75 M€ en 2024. Selon la commune, cette augmentation s'explique par la délibération du 30 juin 2022 décidant, à la demande du comptable public, de l'imputation de toutes les dépenses directes et indirectes, liées à des animations ou manifestations sur le compte 6232³⁵.

Cette explication ne vaut cependant que pour les années 2022 et 2023, car la décision a été prise en milieu d'année. Ces dépenses, par ailleurs, augmentent alors que la commune indique avoir supprimé le festival Hélios, dont les mandats se sont élevés à 531 000 € en 2022. De plus, l'augmentation était déjà importante entre 2019 et 2021, malgré la crise sanitaire et elle est encore soutenue en 2024. De fait, la commune confirme « une augmentation de la qualité et de la densité des animations »³⁶.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses de « fêtes et cérémonies » (2019-2024)

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Compte 6232	155 901	458 793	657 707	976 377	1 401 083	1 753 819

Source : CRC d'après les comptes de gestion

³⁵ Selon le décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales exigées par le comptable à l'appui des mandats de paiement émis pour le règlement des dépenses publiques, il est désormais demandé aux collectivités territoriales de préciser les principales caractéristiques des dépenses à reprendre au compte 6232 « Fêtes et Cérémonies ». Du fait de la grande diversité de dépenses que génère cette activité, la collectivité doit pouvoir justifier auprès du comptable public de l'utilisation des fonds publics par une délibération de principe détaillant les principales caractéristiques des dépenses à mandater au compte 6232 « Fêtes et Cérémonies ».

³⁶ La chambre rappelle que la commune ne peut acheter d'animations culturelles ou de spectacles, dont cumul, pour des prestations homogènes, est supérieur à 40 000 €, sans procéder à des avis de publicité ou de mise en concurrence. 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, mais il ne s'applique qu'aux spectacles achetés auprès d'un producteur exécutif ou d'une compagnie artistique et pas à ceux achetés auprès d'une agence de communication, d'événementiel ou d'un tourneur de spectacle.

L'augmentation des dépenses imputées sur le compte 6232 explique les deux tiers (67 %) de l'augmentation des charges à caractère général et 9 % de l'augmentation des dépenses de la commune sur la période. La chambre invite donc la commune à maîtriser davantage ces charges.

On peut également noter des augmentations importantes des remboursements de frais aux budgets annexes (+ 142 %, soit 140 994 €) ou des coûts d'assurance, notamment concernant les dommages aux biens (+ 85 % sur la période, soit 452 055 € supplémentaires). Cette tendance nationale, liée à la faible concurrence sur ce marché, affecte particulièrement la commune. L'assureur de la commune étant aussi celui toutes les personnes publiques situées sur le territoire intramuros d'Avignon. La commune ne connaissant pas suffisamment les risques pesant sur ses bâtiments, la provision financière de l'assureur et les franchises sont élevées, d'où l'importance d'effectuer un diagnostic et d'adopter un schéma directeur immobilier pour la commune.

3.1.1.2 Les charges de personnel

Alors que le nombre d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) a fortement diminué depuis 2020, passant de 2 029 ETPT à 1 923 ETPT, soit -106 ETP, les dépenses de personnel ont progressé de 11 % entre 2019 et 2024, pour atteindre 88,21 M€.

La grande majorité de ces dépenses (86 %) concerne le personnel titulaire. Néanmoins, c'est la rémunération des contractuels qui a connu la plus forte hausse sur la période (+ 40 %).

Graphique n° 3 : Évolution des effectifs de la commune en ETPT³⁷



Source : CRC d'après fichiers de paie

La croissance de la masse salariale résulte de plusieurs effets, externes et internes. Tout d'abord, dans les facteurs exogènes, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique en juillet 2022 (+700 000 €) et en 2023, ainsi que du salaire minimum en 2023, la prise en

³⁷ ETPT signifie Équivalent Temps Plein annuel Travaillé : c'est une unité de mesure annuelle, utilisée pour évaluer les effectifs. Elle correspond donc au nombre d'heures ou de jours de travail effectués par un salarié à temps plein sur une année.

charge d'une partie des dépenses de prévoyance et de mutuelle en 2024, décidés par l'État, et qui s'imposent à la commune. Des effets internes expliquent aussi cette augmentation, comme le glissement vieillesse technicité annuel (1 M€ de charges nouvelles par an) ou l'amélioration de certains avantages (tickets-restaurants) et des réformes indemnitaires, pour la police municipale en 2024 par exemple.

Tableau n° 14 : Les charges de personnel (2019-2024)

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Rémunérations du personnel</i>	55 415 053	59 214 327	58 485 079	60 668 526	60 561 068	62 104 216
<i>Dont rémunérations du personnel titulaire</i>	48 778 634	51 191 997	50 775 396	52 721 605	52 558 986	53 495 603
<i>Dont Rémunérations du personnel non titulaire</i>	6 015 852	7 565 965	7 725 982	8 010 224	7 998 039	8 419 116
<i>+ Charges sociales</i>	21 070 872	22 077 302	21 933 142	22 835 085	23 029 613	24 101 427
<i>+ Impôts et taxes sur rémunérations</i>	1 623 707	1 609 503	1 699 461	1 795 586	1 829 338	1 867 131
<i>+ Autres charges de personnel</i>	836 734	23 146	665 295	828 186	927 860	70 814
Total	79 143 990	82 955 918	82 823 297	86 159 719	86 442 507	88 213 071

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.1.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées ont augmenté également entre 2019 et 2024, pour aboutir à 21,02 M€. Elles sont particulièrement élevées en comparaison de la strate³⁸, soit 229 € par habitant pour la commune, alors que la moyenne de strate se situe à 141 € par habitant en 2024 (source : fiches DGCL). Cela est une conséquence de la tradition de la commune de subventionner de nombreux organismes, notamment culturels (voir *infra*), mais également d'un taux de subventionnement important du centre communal d'action sociale (CCAS).

Les subventions versées aux personnes privées sont stables sur la période, autour des 10 M€³⁹, la hausse est donc essentiellement due aux versements effectués au CCAS, qui augmentent de 20 % sur la période, pour atteindre 8,95 M€ en 2024.

³⁸ Les comparaisons de strates sont effectuées avec la strate 50 000-100 000 habitants.

³⁹ Les subventions de fonctionnement versées aux personnes privées devraient baisser mécaniquement en raison d'une erreur d'imputation liée à la participation financière de la commune à l'école supérieure d'art d'Avignon (1,5 M€ en 2024).

Tableau n° 15 : Les subventions versées (2019-2024)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
<i>Subventions de fonctionnement</i>	18 995 814	19 922 543	18 848 641	21 250 679	21 120 895	21 025 626	11 %
<i>Dont subv. aux établissements et services publics rattachés SPA (CCAS)</i>	8 950 912	8 950 912	8 950 912	9 844 412	10 078 962	10 396 836	16 %
<i>Dont subv. autres organismes publics</i>	15 000	289 000	202 000	347 083	600 015	73 108	387 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	10 029 902	10 519 491	9 695 729	11 029 184	10 441 917	10 552 757	5 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.1.4 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont subi une progression de 53 % entre 2019 et 2024, et notamment depuis 2022, pour atteindre 12,4 M€.

Cela résulte principalement de l'impact des déficits des budgets annexes (BA) sur le budget principal. Les subventions d'équilibres versées ont en effet plus que doublé sur la période et atteint 6,38 M€ en 2024, soit 1,65 M€ pour le BA restauration scolaire et 4,73 M€ pour le BA activités aquatiques.

Cela s'explique, pour le BA restauration scolaire, en raison de la baisse des tarifs (et donc des recettes) de la restauration scolaire à partir de 2022 et pour le BA activités aquatiques, par la remise en service du stade nautique en 2020 et la rénovation des quatre piscines municipales depuis 2023.

Tableau n° 16 : Les autres charges de gestion (2019-2024)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Autres charges de gestion	8 113 196	11 131 028	10 630 443	12 022 191	12 639 121	12 401 529	53 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	4 194 566	4 174 801	4 144 277	4 101 335	4 192 219	4 329 812	3 %
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes</i>	3 019 119	5 178 100	5 293 115	5 785 306	7 181 707	6 377 116	111 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	594 152	593 428	632 619	644 048	664 891	668 444	13 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation, etc.)</i>	24 208	6 015	11 623	15 026	23 124	28 469	18 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables</i>	87 899	140 917	155 074	259 940	236 192	121 988	39 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

À noter également les admissions en non-valeur qui sont élevées, notamment en 2022 (259 940 €) et en 2023 (236 192 €). Cela fait suite à une volonté de la commune, à la demande du comptable public, de régulariser des dossiers impayés.

3.1.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de 12 % entre 2019 et 2024, moins rapidement que les charges et avec une progression plus marquée depuis 2022. Les recettes fiscales propres et les ressources d'exploitation expliquent majoritairement cette progression.

Tableau n° 17 : Les produits de gestion du budget principal de 2019 à 2024

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Produits de gestion	161 773 079	162 859 187	163 597 511	170 903 597	182 944 296	181 570 329	12 %
<i>dont recettes fiscales propres</i>	74 883 620	74 261 099	79 595 095	84 347 396	89 607 916	91 456 082	22 %
<i>dont fiscalité reversée</i>	38 904 619	39 081 241	39 108 724	39 117 107	39 023 812	38 949 414	0 %
<i>dont ressources d'exploitation</i>	11 456 361	8 572 997	8 319 277	10 048 720	17 437 765	13 226 265	15 %
<i>dont ressources institutionnelles</i>	36 528 479	40 943 851	36 574 415	37 390 374	36 874 803	37 938 567	4 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'évolution de la structure des produits indique une légère augmentation de la part des ressources fiscales propres dans les recettes de la commune, part qui passe de 46 % à 50 %.

3.1.2.1 Les ressources fiscales propres

Les recettes fiscales propres ont suivi une trajectoire dynamique, avec une augmentation de 22 % depuis 2019 pour atteindre 181,57 M€ en 2024.

Tableau n° 18 : Les ressources fiscales propres (2019-2024)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019- 2024
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	74 883 620	74 261 099	79 595 095	84 347 396	89 607 916	91 456 082	22 %
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	65 017 922	65 622 363	70 203 924	73 357 017	78 333 417	80 869 047	24 %
<i>Impôts et taxes liés aux activités de services (nets des versements)</i>	2 927 747	2 216 801	1 905 380	2 335 373	3 170 902	3 572 797	22 %
<i>Impôts et taxes liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles</i>	2 088 568	1 948 252	2 090 465	1 840 395	3 070 385	2 513 555	20 %
<i>Taxes liées aux transports, véhicules et aux droits de stationnement</i>	582 649	274 256	373 970	434 939	679 828	694 635	19 %
<i>Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement</i>	72 840	76 290	71 522	80 070	84 000	92 220	27 %
<i>Publicité foncière et droits d'enregistrement</i>	4 181 320	4 071 541	4 943 199	6 285 730	4 269 383	3 713 828	- 11 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.2.2 Les impôts locaux

L'évolution très favorable du produit des impôts locaux (+ 24 %), soit 15,85 M€ supplémentaires depuis 2019, explique principalement la croissance des ressources fiscales propres.

Tableau n° 19 : Les principaux impôts locaux (2019-2024)

<i>En milliers d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Taxe d'habitation (y compris taxe sur les logements vacants)</i>	26 880	27 002	3 110	3 114	4 791	3 965
<i>Foncier bâti⁴⁰</i>	37 589	38 020	66 490	68 755	73 112	76 073
<i>Foncier non bâti</i>	584	596	632	604	619	641
Total	65 053	65 618	70 232	72 473	78 522	80 679

Source : Direction générale des collectivités locales, direction générale des finances publiques

Depuis 2021, la commune perçoit le produit du foncier bâti jusqu'alors perçu par le département (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 Avignon, d'obtenir une compensation. Hormis cet effet de périmètre, la commune n'a pas augmenté le taux des taxes locales depuis 2014. La croissance du produit fiscal provient donc uniquement de la dynamique des bases fiscales sur lesquelles s'appliquent les taux, et ce, malgré une diminution de la population.

Tableau n° 20 : Fiscalité directe – comparaison avec la moyenne de strate (2024)

<i>Impôt</i>	<i>Produit par habitant</i>	<i>Moyenne de strate</i>	<i>Taux communal</i>	<i>Taux moyen</i>
<i>Taxe d'habitation (y compris taxe sur les logements vacants)</i>	43€	43€	20,49 %	23,60 %
<i>Foncier bâti⁴¹</i>	828€	778€	42,44 %	36,15 %
Foncier non bâti	7€	3€	58,77 %	39,52 %

Source : Direction générale des collectivités locales, direction générale des finances publiques

Les bases fiscales nettes pour le foncier bâti, qui génère désormais la quasi-totalité des recettes fiscales de la commune (94 %), ont progressé de 12 % entre 2018 et 2023. L'augmentation provient principalement des revalorisations décidées par le législateur de 3,4 % en 2022 et 7,1 % en 2023 dans le cadre des lois de finances.

⁴⁰ Après application du coefficient correcteur mis en œuvre suite à la réforme de la taxe d'habitation à compter de 2021. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRp) se traduit en effet pour les communes par une perte de ressources qui est compensée à l'euro près par le transfert à leur profit de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à compter de 2021. Pour une commune, le montant transféré de TFPB n'est pas nécessairement équivalent au montant de la THRp perdu, il peut être supérieur (commune surcompensée) ou inférieur (commune sous-compensée). Afin de garantir à toutes les communes une compensation égale à l'euro près au montant de THRp supprimée, un mécanisme d'équilibrage neutralisant les sur ou sous-compensations a été mis en place. Ce mécanisme est dénommé coefficient correcteur.

⁴¹ Après application du coefficient correcteur mis en œuvre suite à la réforme de la taxe d'habitation.

Tableau n° 21 : L'évolution de la base fiscale du foncier bâti

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
Foncier bâti	137 451	139 112	134 465	139 180	148 266	154 395	12 %

Source : Direction générale des collectivités locales, direction générale des finances publiques

Le produit des impôts locaux par habitant est supérieur à la moyenne de la strate. Si le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants s'établissait, en 2024, au même montant que pour la strate, soit 43 € par habitant, celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties (après application du coefficient correcteur) était de 828 € par habitant, contre 778 € pour la strate. Le taux communal pour le foncier est également largement supérieur à la moyenne de la strate, soit 42,44 % pour la commune et 36,15 % pour la strate.

S'agissant du potentiel fiscal⁴², Avignon se situe en deçà de la moyenne des communes comparables avec un potentiel fiscal de 1 381 € par habitant (contre 1 515 € par habitant pour la strate⁴³). Le ratio d'effort fiscal⁴⁴, qui indique la pression fiscale de l'imposition de la commune, s'élevait, en 2024, à 1,48 et celui de la strate à 1,10. La pression fiscale sur les ménages avignonnais était donc plus forte que dans les communes comparables. Or, le revenu imposable moyen par habitant de la commune est faible, de l'ordre de 13 028 €, alors qu'il est de 17 051 € pour la strate.

La commune dispose donc de marges de manœuvre restreintes en matière d'impôts locaux.

3.1.2.3 Les autres ressources fiscales propres

S'agissant des autres ressources fiscales nettes de restitution, leur hausse a été de 7 %, passant de 9,86 M€ en 2019 à 10,59 M€ en 2024. Elles sont constituées principalement de la taxe additionnelle sur les droits de mutation à titre onéreux et de la taxe de séjour⁴⁵.

Les droits de mutation à titre onéreux sont composés des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière. La ressource, corrélée au volume et au prix des transactions immobilières, est sensible aux évolutions du marché immobilier. Le contexte de remontée des taux d'intérêt des emprunts immobiliers a provoqué une contraction du volume des ventes comme du prix moyen des transactions. Le produit des droits de mutation à titre onéreux, qui avait été multiplié par 1,5 de 2018 à 2022 a donc subi une baisse de 41 % entre 2022 et 2023,

⁴² Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune si l'on appliquait aux bases de sa fiscalité les taux moyens nationaux d'imposition, et non les taux pratiqués localement.

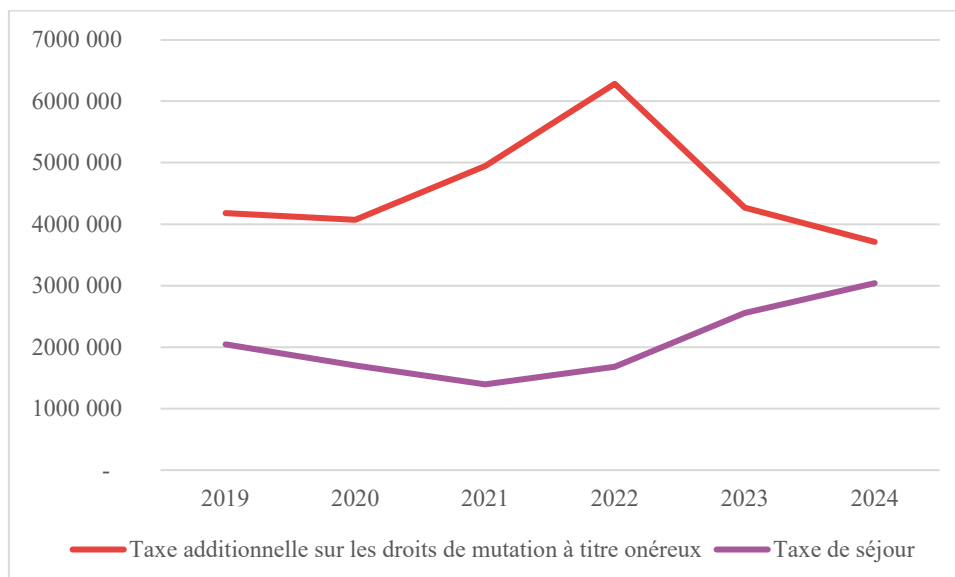
⁴³ Pour le potentiel fiscal, l'effort fiscal et le revenu moyen, la strate utilisée est celle des communes de 75 000 à 99 000 habitants (fichiers DGF).

⁴⁴ L'effort fiscal permet d'évaluer la mobilisation par la commune de ses bases de fiscalité locale. Il est égal au rapport entre les produits perçus par la collectivité sur les taxes dont elle peut fixer le taux (TFPB, TFPNB, THRS) et son potentiel fiscal calculé pour ces seules impositions.

⁴⁵ La taxe de séjour est composée d'une part communale et d'une part départementale. Les taux fixés par la commune d'Avignon varient selon la catégorie d'hébergement entre 0,20 € et 3,30 € à partir du 1^{er} janvier 2024.

ce qui représente une perte de ressources de 2 M€ en 2023 et de 2,57 M€ en 2024 (par rapport à 2022). Il atteint 3,71 M€ en 2024.

Graphique n° 4 : Évolution du produit des droits de mutation et de la taxe de séjour (2019-2024)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le classement touristique permet à la commune d'instaurer et de percevoir directement la taxe de séjour. Malgré une baisse pendant deux ans, liée au Covid 19, les recettes de la taxe de séjour reprennent une croissance soutenue dès 2022 et s'établissent à 3,04 M€. Elles sont affectées aux dépenses destinées au développement touristique. Après une stabilité depuis 2019, les tarifs ont été augmentés en 2024 par une délibération en date du 24 juin 2023, afin de tenir compte de l'inflation. L'augmentation importante de la taxe de séjour en 2024 résulte ainsi à la fois d'une augmentation des tarifs et de la fréquentation touristique.

3.1.2.4 La fiscalité reversée par l'intercommunalité

L'attribution de compensation versée par l'agglomération du Grand Avignon à la commune est stable depuis 2019 pour se porter à 37,62 M€ en 2024, tandis que la contribution de la commune aux fonds de péréquation et de solidarité a légèrement baissé pour se porter à 1,33 M€ en 2024.

3.1.2.5 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont crû de 13 % entre 2019 et 2024, pour atteindre 13,2 M€. Plusieurs éléments expliquent cette hausse. Tout d'abord, l'augmentation des recettes

de stationnement et de post-stationnement⁴⁶, les recettes issues de ce dernier ayant augmenté de 50 % sur la période. Mais également les redevances issues de la société publique locale (SPL) Avignon Tourisme, qui ont augmenté de 46 % sur la période, pour atteindre 2,97 M€ en 2024.

3.1.2.6 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles augmentent très légèrement entre 2019 et 2024 (+ 4 %), pour aboutir à 37,99 M€.

La dotation globale de fonctionnement est en progression modérée (8,2 %) mais constante sur la période et se monte à 29,27 M€ en 2024. Comparativement aux autres communes de la strate (229 € par habitant), la commune d'Avignon est particulièrement bien dotée (319 € par habitant), ce qui permet de compenser en partie le faible potentiel fiscal de la commune.

Les subventions sont fluctuantes sur la période mais en augmentation (10,5 % de variation annuelle moyenne). On peut enfin noter dans les autres participations, une baisse de la participation de péréquation (- 26 % sur la période).

3.1.3 **La section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement positive**

La commune dégage un excédent brut de fonctionnement⁴⁷ positif et important, qui est en légère augmentation sur la période (6 %) et atteint 33,74 M€.

Les remboursements des intérêts d'emprunt ont augmenté de 95 % depuis 2022 et pèsent désormais de manière importante sur la capacité d'autofinancement (CAF) brute⁴⁸, qui reste cependant positive. Elle atteint 27,73 M€ en 2024, ce qui est supérieur à la moyenne de strate, soit 302 € par habitant pour 238 € pour la moyenne de strate.

⁴⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2018, toute absence ou insuffisance de paiement de la redevance de stationnement donne lieu à un forfait post stationnement. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM) a en effet réformé le stationnement payant de surface qui a été dépénalisé et dont le montant est désormais fixé par les collectivités (communes ou intercommunalités).

⁴⁷ L'excédent brut de fonctionnement correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion, indépendamment des produits et charges financières et exceptionnelles, ce qui constitue la ressource dégagée par la commune sur son fonctionnement courant.

⁴⁸ La capacité d'autofinancement brute correspond à la différence entre les recettes et dépenses réelles de fonctionnement (y compris financières et exceptionnelles) et traduit la capacité de la collectivité à financer, sur les excédents de fonctionnement, les opérations d'investissement (remboursements du capital de la dette et dépenses d'équipement).

Tableau n° 22 : Les équilibres de la section de fonctionnement

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019- 2024
Excédent brut de fonctionnement	31 720 832	25 875 309	27 641 920	22 419 154	36 893 468	33 745 427	6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	19,6 %	15,9 %	16,9 %	13,1 %	20,2 %	18,6 %	
CAF brute	28 047 743	22 421 133	24 529 830	17 445 484	31 555 784	27 732 638	- 1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	17,3 %	13,8 %	15,0 %	10,2 %	17,2 %	15,3 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.4 Une politique d'investissement soutenue

3.1.4.1 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement ont progressé entre 2019 et 2024, passant de 35,56 M€ en 2019 à 40,95 M€ (soit un accroissement de 13 %), mais cette hausse n'est pas linéaire, les dépenses avaient ainsi baissé de 2021 à 2023, avec une remontée significative en 2024. Cette augmentation est notamment liée à deux importants versements, pour un total de 8,45 M€, effectués à la société publique locale Tecelys, pour des opérations d'aménagement de voies.

En 2024, les dépenses d'équipement de la commune ont été un peu supérieures à celles des communes comparables (446 € par habitant contre 430 € pour la strate).

Tableau n° 23 : Les dépenses d'investissement entre 2019 et 2024

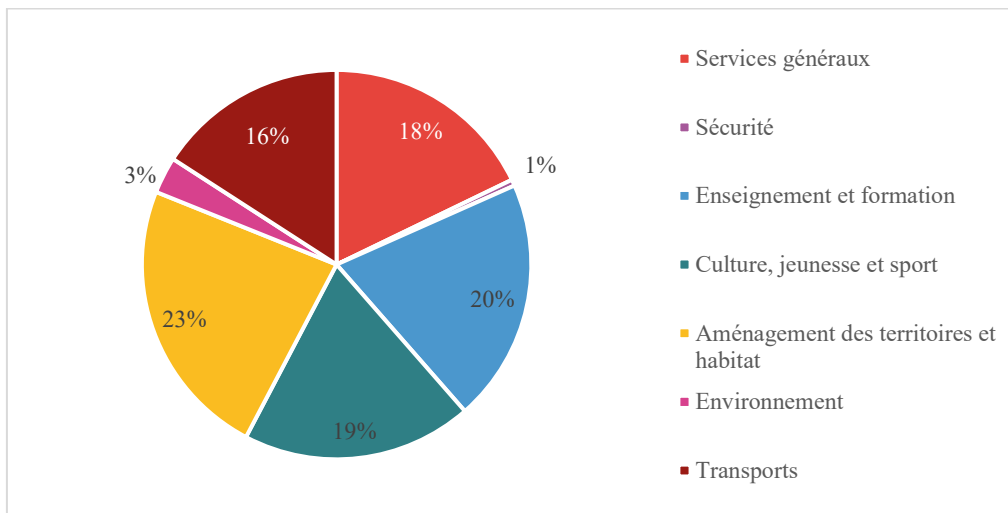
<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
<i>Dépenses d'équipement</i>	35 558 384	37 138 863	32 197 852	30 958 079	28 352 458	40 947 531	13 %
<i>Subventions d'équipement</i>	6 704 441	6 619 566	2 526 123	1 987 844	1 461 206	1 791 531	- 274%
Total	42 262 825	43 758 430	34 723 976	32 945 923	29 813 665	42 739 062	1 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En 2024, les trois principaux postes de dépense en investissement ont été consacrés à la culture, au sport et à la jeunesse (19 %), à l'enseignement et à la formation (20 % des dépenses), à l'aménagement urbain et au logement (23 %), avec la fin de projets importants comme la restauration des Bains Pommer, espace d'interprétation sur l'hygiène publique (opération de

2,47 M€), de la médiathèque Jean-Louis Barrault (opération de 2,18 M€) ou du groupe scolaire Zac Joly Jean (opération de 5,37 M€).

Graphique n° 5 : La répartition des dépenses d'investissement en 2024



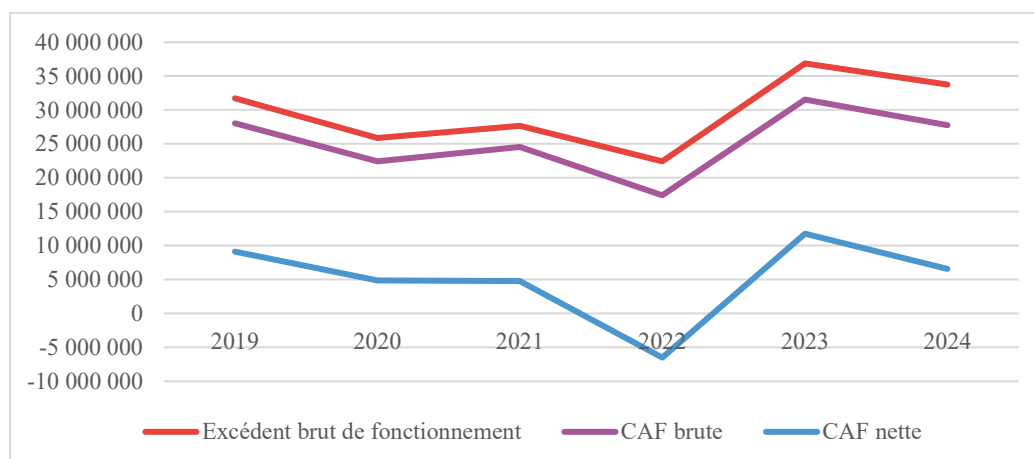
Source : comptes administratifs 2019 à 2023 et compte financier unique 2024.

Les subventions d'investissement versées par la commune ont fortement décru, passant de 6,70 M€ en 2019 à 1,79 M€ en 2024, principalement en raison d'une baisse des subventions à destination de Citadis, société d'économie mixte d'aménagement et de construction de la commune d'Avignon, du département de Vaucluse et du Grand Avignon.

3.1.4.2 Un financement des investissements obéré par la charge de la dette

Pour financer ces dépenses, la commune dispose de la capacité d'autofinancement dégagée par la section de fonctionnement, réduite du remboursement des annuités en capital des emprunts. Or, le montant élevé, et en progression, des annuités des emprunts dégrade fortement la capacité de la commune à autofinancer ses investissements. Si la CAF nette reste positive, elle a décru de 39 % entre 2019 et 2024, pour atteindre 6,53 M€. Cette décroissance n'est pas linéaire, puisqu'elle avait baissé en 2020 et 2021 et était négative en 2022.

Graphique n° 6 : Évolution des soldes intermédiaires de gestion (2019-2024)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Alors que les soldes financiers en fonctionnement sont satisfaisants et supérieurs aux moyennes de strate, le montant de la CAF nette par habitant est sensiblement inférieur (71 €) à la moyenne de la strate (95 €). En 2024, les ressources de la commune, nettes du poids des emprunts, ne couvrent que 15 % des dépenses d'investissement.

Tableau n° 24 : Le financement des investissements

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
CAF brute	28 047 743	22 421 133	24 529 830	17 445 484	31 555 784	27 732 638	- 1 %
-Annuité en capital de la dette	18 956 945	17 555 370	19 743 720	23 931 486	19 799 147	21 197 998	11 %
CAF nette	9 090 798	4 865 763	4 786 110	- 6 486 002	11 756 637	6 534 640	- 39 %
Recettes d'investissement	8 256 821	10 894 074	13 224 800	15 144 500	11 932 602	18 217 262	55 %
dont taxe d'aménagement	445 942	321 891	326 495	112 290	472 078	199 557	- 123 %
dont FCTVA	3 926 385	5 214 095	5 929 075	4 260 016	4 022 647	3 620 313	- 8 %
Dont subventions d'investissement reçues	1 546 417	3 673 470	6 067 991	9 686 378	4 914 967	10 766 561	86 %
dont fonds affectés à l'équipement	2 305 354	1 592 128	897 357	1 085 730	1 198 544	1 330 832	- 73 %
dont produits de cession	32 724	92 490	3 882	86	1 324 365	2 300 000	99 %
Financement propre disponible	17 347 619	15 759 837	18 010 910	8 658 498	23 689 239	24 751 902	30 %
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	49 %	42 %	56 %	28 %	84 %	60 %	19 %
Besoin de financement	- 25 058 951	- 29 503 273	- 17 135 209	- 24 427 846	- 15 662 174	- 18 956 965	- 32 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les autres recettes d'investissement sont fluctuantes entre 2018 et 2024, car principalement dépendantes de recettes non pérennes, comme les subventions et les cessions. Elles sont importantes en 2024, notamment grâce à 10,76 M€ de subventions et 2,3 M€ de produits de cession issus de la vente de l'hôtel des monnaies, un bâtiment classé monument historique datant du XVII^e siècle. Elles permettent d'afficher une couverture de 60 % des dépenses d'investissement par le financement propre disponible, taux qui a cependant fluctué pendant la période et qui est descendu à 28 % en 2022.

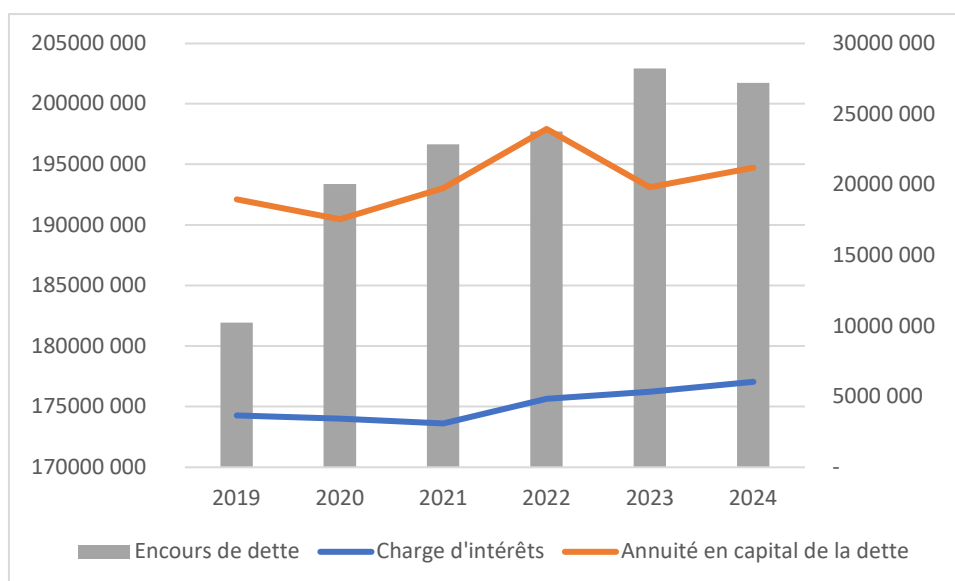
Le solde nécessaire a été financé sur la période par la dette, sauf en 2020 où il a été nécessaire de recourir à un prélèvement sur le fonds de roulement.

3.1.5 La dette

Au 31 décembre 2024, la dette portée par le budget principal s'élevait à 201,72 M€ soit 2 196 € par habitant, contre 1 299 € par habitant dans les communes de taille similaire.

L'encours de dette a augmenté sans discontinuer jusqu'en 2023.

Graphique n° 7 : Évolution de la charge de la dette (2019-2024)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

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 7,3 années fin 2024. Ce ratio a été fluctuant et s'est approché, en 2022, de la valeur d'alerte de 12 années définie par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Tableau n° 25 : La dette

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Annuité en capital de la dette</i>	18 956 945	17 555 370	19 743 720	23 931 486	19 799 147	21 197 998
<i>Nouveaux emprunts</i>	28 000 000	29 000 000	23 000 000	25 000 000	25 000 000	20 000 000
<i>Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	181 922 738	193 374 161	196 637 264	197 705 997	202 914 575	201 722 918
<i>Capacité de désendettement en années</i>	6,5	8,6	8,0	11,3	6,4	7,3

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La commune a indiqué n'avoir commencé à entamer une stratégie de désendettement qu'en 2024, qui est effectivement la première année où le volume des emprunts nouveaux contractés (20 M€) a été légèrement inférieur au montant des remboursements (21,2 M€). Cette stratégie doit être poursuivie.

Sur les 20 emprunts contractualisés, 16 emprunts sont à taux fixe, soit 74 % de la dette, et quatre à taux variable. La hausse des taux d'intérêt a contribué à augmenter la souscription d'emprunts à taux fixe. Dans une dynamique de long terme, la commune indique veiller à cet équilibre, les crédits à taux variable étant généralement *in fine* plus intéressants que les crédits à taux fixe.

La commune mène une politique relativement active de contractualisation, consistant notamment à diversifier les sources de financement.

Au regard de la classification établie par la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales⁴⁹, la dette souscrite par la commune ne présente pas de risque. Au 31 décembre 2025, 98,8 % de l'encours de dette est classé A1 selon la charte, soit le niveau de risque le moins élevé⁵⁰.

3.1.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement, qui représente les réserves de la commune, ainsi que la trésorerie, c'est-à-dire les liquidités immédiatement mobilisables, sont deux indicateurs importants de la soutenabilité budgétaire de la commune, c'est-à-dire de sa capacité à faire face

⁴⁹ La charte permet de classer les emprunts selon leur niveau de risque. Les emprunts sont classés selon la complexité de leur structure (notation de A à F) et selon la volatilité des indices sous-jacents (notation de 1 à 6). Les emprunts les moins risqués sont classés A1, tandis que les plus risqués sont classés F6.

⁵⁰ La commune est sortie de manière anticipée, au 1^{er} octobre 2025 (dans le cadre d'un protocole transactionnel) d'un contrat de swap souscrit auprès de la *Deutsche Bank* en 2009, qui présentait un risque élevé (F6 selon la charte de Gissler) pour un montant de 3,5 M€ correspondant à des échéances qui avaient été suspendues par la commune. Un second swap, au bénéfice de la *Royal Bank of Scotland*, a été honoré avec le règlement de la dernière échéance au 31 décembre 2025.

à ses dettes. Ils étaient bien en deçà des ratios communément admis⁵¹, de 30 jours de charges courantes, jusqu'en 2022.

Tableau n° 26 : Le fonds de roulement et la trésorerie

<i>Au 31 décembre en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	2 941 049	- 503 273	5 864 791	572 154	9 337 826	1 043 035
<i>Fonds de roulement net global</i>	298 528	- 204 744	5 660 046	6 232 201	16 766 035	17 809 070
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1	- 1	15	15	40	42
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	- 9 888 286	- 8 951 766	- 10 445 172	- 15 265 210	- 5 569 789	- 1 319 938
<i>Trésorerie nette</i>	10 186 814	8 747 022	16 105 218	21 497 411	22 335 823	19 129 008
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	28	23	42	51	54	45

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ainsi, en 2020, le fonds de roulement, qui était faible, est devenu négatif. La commune n'a pu faire face à ses dépenses que grâce à un étalement de ses paiements envers ses fournisseurs. En témoigne le montant élevé de son besoin en fonds de roulement négatif et un délai de paiement de 71 jours, bien au-delà du plafond légal des 30 jours prévu par l'article R. 2192-10 du code de la commande publique.

Le besoin en fonds de roulement négatif signifie que les charges constatées et non décaissées excèdent les produits constatés et non recouverts. En d'autres termes, les dettes de la commune vis-à-vis de ses fournisseurs comblent pour partie le besoin de trésorerie généré par le fonds de roulement négatif, d'où des délais de paiement supérieurs aux attendus réglementaires. Si, de ce fait, la trésorerie était positive, elle était en deçà des ratios prudentiels. En 2020, la commune s'est donc approchée d'un défaut de paiement.

La situation a commencé à se redresser en 2021 et 2022. Le niveau de fonds de roulement a augmenté, sans toutefois atteindre les soldes prudentiels. En 2023, puis 2024, la situation s'est améliorée : le fonds de roulement a retrouvé un niveau conforme aux normes prudentielles, tandis que le besoin en fonds de roulement a diminué et que la trésorerie s'est redressée.

Les délais de paiement de la commune ont été mauvais de 2019 à 2023 et ne se sont situés en deçà du plafond légal qu'en 2024, à 26 jours.

⁵¹ Ce ratio s'inspire des exigences de liquidité appliquées au secteur bancaire par la réforme financière de Bâle III, mise en œuvre à partir de 2013. Le ratio de liquidité de court terme vise ainsi à garantir que les banques disposent de liquidités suffisantes pour couvrir leurs obligations à court terme, y compris les sorties de trésorerie prévues sur une période de 30 jours.

Tableau n° 27 : Le délai global de paiement

<i>En nombre de jours</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Commune</i>	50	51	28	25	38	19
<i>Service Gestion Comptable</i>	13	20	22	24	7	7
Total	63	71	50	49	45	26

Source : CRC d'après les données de la commune

Le cycle de fonctionnement de la commune dégage des ressources importantes, qui pourraient encore progresser du fait de certaines économies et alors que les marges de manœuvre fiscales sont faibles.

Néanmoins, la politique d'investissement de la commune implique des paiements d'intérêts d'emprunt qui pèsent lourdement sur son résultat, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, et se traduit en dotations aux amortissements également importantes, qui résultent en une capacité d'autofinancement (CAF) moins favorable mais encore satisfaisante. Cependant, la CAF nette est dégradée en raison des importantes annuités en capital des emprunts.

Alors que l'autofinancement des investissements de la commune est faible, cette dernière continue néanmoins d'investir de manière importante et d'emprunter. De fait, sa situation financière est fragile sur la période 2019-2023. L'amélioration de la situation financière en 2024, devra être confirmée en 2025.

3.2 Les finances vertes

3.2.1 Une action ambitieuse en faveur du développement durable qui mériterait de bénéficier d'un suivi plus homogène

La commune est engagée dans une démarche d'adaptation et d'atténuation du changement climatique depuis de nombreuses années, avec une accélération sur la période sous contrôle, notamment avec l'établissement d'un bilan annuel de ses actions, et le lancement d'un certain nombre de plans d'actions.

Depuis 2016, conformément à l'article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales, la commune présente tous les ans un rapport sur la situation en matière de développement durable. La même année, elle a adopté un plan de déplacement doux (2016-2020), suivi d'un plan mobilités en 2022.

En 2019, la commune a indiqué dans son bilan développement durable que sa stratégie en la matière comprenait quatre axes : la qualité de l'air et l'environnement acoustique, l'aide aux habitants en précarité énergétique, la réhabilitation thermique des bâtiments, l'apaisement

de l'espace public par l'aménagement durable et la prise en compte des piétons et des cyclistes dans la mobilité durable.

En 2021, un plan « zéro transit, zéro degré », un plan lumière, une charte « zéro ressource, zéro entretien » et une charte de l'arbre ont été adoptés. Un nouveau plan local d'urbanisme est également voté fin 2021 avec des objectifs de préservation des paysages et des espaces non urbanisés, de la végétalisation et la mise en œuvre de budgets participatifs.

En juin 2022, la commune a adopté un plan local pour le climat pour 2022-2030. Il formalise l'engagement de la commune en matière de transition énergétique, écologique, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, avec quatre axes principaux et 93 actions : « tous acteurs du changement, pour une dynamique collective sur la durée », « bien-être et cadre de vie de qualité, leviers d'une transition heureuse », « les ressources locales, nos atouts de demain » et « une collectivité exemplaire, pour un horizon de neutralité carbone ».

En septembre 2022, le conseil municipal a validé un plan de prévention du bruit dans l'environnement, en cohérence avec la directive de l'union européenne n° 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. En novembre 2022, la commune a également lancé un plan « cap sobriété énergétique ». Cet engagement vise à réduire de 15 % la consommation énergétique de la commune en 2023, tout en respectant deux principes : maintenir un niveau élevé de service de proximité pour la population et éviter de faire supporter aux ménages avignonnais une augmentation des dépenses.

Confirmant son dynamisme en la matière, la commune a obtenu de nombreuses labellisations et prix pour ses actions en faveur du développement durable, notamment le label régional, « une COP d'avance » (niveau 4, soit le plus élevé), le label « capitale régionale de la diversité », « terre saine sans pesticides », ou encore le label « ÉcoQuartiers », « accueil vélo » ou « refuge LPO ».

L'engagement de la commune sur l'utilisation de l'agriculture biologique dans la restauration scolaire est également à souligner. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, dite loi Egalim, fixait l'obligation d'utiliser 50 % de produits durables et de qualité, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique au 1^{er} janvier 2022. Selon le rapport développement durable de la commune 2024, elle se situerait au-delà, avec 42,7 % de produits issus de l'agriculture biologique et 7,61 % de produits labellisés (autres SIQO), soit 50,36 % de produits durables et de qualité.

Cette stratégie foisonnante, aux nombreuses actions et plans, pourrait être mieux structurée et synthétisée par des objectifs et des indicateurs, chiffrés et qualitatifs, suivis d'une année sur l'autre. En effet, si les actions du plan climat sont suivies par l'entremise de fiches-actions, les autres plans ne semblent pas, en l'état des documents transmis par la commune, faire l'objet d'un suivi pluriannuel. De plus, les actions du plan climat sont diversement suivies et avec une réalisation effective elle aussi mitigée. Ainsi, les actions relatives à l'implication des citoyens, celles ayant un impact sur les jeunes et les scolaires sont bien suivies et mises en œuvre, en revanche les actions plus institutionnelles (décret tertiaire n° 80, installation de panneaux photovoltaïques n° 82) sont moins bien mises en œuvre.

Le rapport annuel du développement durable, qui s'est étoffé d'années en années, pour atteindre 99 pages en 2024, ne comprend pas de synthèse ou de tableau de suivi pluriannuel de ces fiches-actions. Il ne fait pas non plus un suivi précis des actions adoptées dans chaque plan.

La commune gagnerait donc à renforcer la crédibilité de son action en se dotant d'outils de suivi homogènes, pluriannuels et couvrant toutes ses actions/plans et en les communiquant avec son rapport annuel sur le développement durable.

De fait, si ces documents consultés par la chambre témoignent de l'énergie déployée par la commune sur les questions d'adaptation, d'atténuation du changement climatique ou de développement durable, ils ne permettent pas d'objectiver les résultats, sur plusieurs années, de ces actions.

3.2.2 Des résultats mitigés en matière d'atténuation du changement climatique

La chambre a contrôlé la mise en œuvre par la commune des obligations réglementaires relatives à l'atténuation du changement climatique, ayant un impact budgétaire, et notamment celles visant à réduire les consommations d'énergies. Sur ces sujets, la commune est également soumise à un certain nombre d'obligations environnementales, qui devraient permettre d'établir un état chiffré et objectivé des réalisations opérées et des résultats atteints.

3.2.2.1 Des émissions de gaz à effet de serre en hausse

La population de la commune étant supérieure à 50 000 habitants, elle est soumise à l'obligation de réaliser un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre, prescrite par l'article L. 229-25 du code de l'environnement. Conformément à la réglementation, ce bilan a été présenté tous les trois ans, en 2012, 2015 et 2018, puis, avec une année de retard, en 2022 et à nouveau en 2025.

À la suite du bilan 2018, des actions ont été mises en œuvre pour favoriser l'efficacité énergétique des bâtiments, des économies d'énergie et la décarbonation de la commune. Le bilan effectué en 2025 présente ainsi un point de situation de ces actions. Il ne conclue cependant pas à la baisse des émissions. En effet, en 2018, les services municipaux émettaient 15 240 tonnes équivalents CO₂ par an, en 2021, ces émissions avaient augmenté, puisqu'elles se portaient à 19 600 tonnes équivalents CO₂ par an et elles augmentent encore en 2024 (rapport 2025), puisqu'elles se montent à 24 028 tonnes équivalents CO₂.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'une partie de cette augmentation est liée à l'élargissement du périmètre de calcul, lié au décret du 1^{er} juillet 2022 relatif aux bilans des émissions de gaz à effet de serre. Ce décret introduit en effet l'obligation d'intégrer les émissions indirectes (achats, travaux, déplacements) dans le bilan, ce qu'a choisi d'effectuer la commune dès son bilan 2022 (sur données 2021). Cependant, sur le même périmètre, les émissions sont en hausse entre 2021 et 2024 (années de calcul).

Le rapport daté du 10 octobre 2025, sur les données 2024, indique que ce sont les achats qui représentent « l'enjeu opérationnel prioritaire », avec 55 % des émissions de gaz à effet de serre. Or, dans le suivi des actions du plan climat, les indicateurs et suivis de l'action n° 93 sur « *l'adoption de clauses environnementales dans les marchés publics* » ne sont pas remplis, néanmoins, en réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que « près de 80 % » des marchés annuels comportaient des critères et clauses environnementales. Le rapport indique également que ce sont les matériaux de construction qui constituent le poste d'impact

environnemental « majeur », mais qu'il n'y a pas de mise en œuvre concrète de clauses de réemploi ou de durabilité dans les marchés, ce qui est corroboré par la fiche de suivi issue du plan climat. La commune, en réponse à la contradiction, précise que certains réemplois sont néanmoins effectués (récupération de pavés ou de pierres de taille notamment). Le rapport indique cependant que les actions dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments ont porté leurs fruits avec une baisse de 758 tonnes équivalents CO2 entre 2021 et 2024.

Depuis la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019, renforcée par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, en application des articles L. 224-7 et suivants du code de l'environnement, les collectivités territoriales qui gèrent un parc de plus de 20 véhicules (véhicules légers, poids lourds, autobus/autocars) doivent, lorsqu'elles renouvellent leur parc, acquérir une part de véhicules à faibles émissions (VFE) et de véhicules à très faibles émissions (VTFE). La part de véhicules à faibles émissions est de 30 % jusqu'au 31 décembre 2024, 40 % jusqu'au 31 décembre 2029 et 70 % à compter du 1^{er} janvier 2030. En outre, elles doivent acquérir, en cas de renouvellement, 37,4 % de véhicules à très faibles émissions entre le 1^{er} janvier 2026 et le 31 décembre 2029, puis 40 % à compter du 1^{er} janvier 2030.

L'action n° 88 du plan climat consiste à « *remplacer la flotte automobile municipale par des véhicules électriques* », avec un objectif de 35 % de véhicules électriques dans la flotte en 2027⁵². Au 31 décembre 2024, cet objectif était déjà rempli pour les berlines (37 % de véhicules électriques), mais pas pour l'ensemble de la flotte, dont la proportion d'électriques (ou basses émissions) était de 21 %.

Les obligations réglementaires en matière d'acquisition étaient remplies au global puisque, sur 31 véhicules acquis entre 2022 et 2023, 13, soit 42 % étaient des véhicules électriques ou à faible émission.

Tableau n° 28 : Véhicules de la commune d'Avignon⁵³, au 31 décembre 2024.

	Véhicules à faibles émissions (GPL GNV)	Véhicules à très faibles émissions (électrique)	Total	Pourcentage
<i>Berlines</i>	0	47	128	37 %
<i>Utilitaires</i>	2	27	177	16 %
<i>Poids lourds et Bus</i>	0	0	0	0 %
<i>Scooters</i>	0	2	29	7 %
<i>Motos</i>	0	0	8	0 %

Source : CRC d'après les données de la commune

En application de l'article 15 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023, la commune devait définir des « zones d'accélération » pour le développement des énergies renouvelables avant la fin de l'année 2023, délai assoupli jusqu'au 31 mars 2024. Ces zones d'accélération ont été adoptées par délibération du 16 décembre 2023.

⁵² Cet objectif pourrait être revu au regard des obligations réglementaires de la commune afin de porter davantage sur le renouvellement de la flotte et non sur sa composition.

⁵³ Véhicules dont la commune est propriétaire (hors véhicules loués ou affectés au centre communal d'action sociale, hors engins et vélos).

Les lois n° 2021-1104 du 22 août 2021, n° 2023-175 du 10 mars 2023 et la directive européenne 2024/1275 du 8 mai 2024 prévoient d'accélérer les installations solaires dans le parc tertiaire public en créant de nouvelles obligations sur les bâtiments neufs et sur les bâtiments existants. Ainsi, au plus tard le 31 décembre 2026, tous les bâtiments publics non résidentiels neufs dont la surface de plancher utile est supérieure à 250 m² devront être équipés d'installations solaires et, au plus tard le 31 décembre 2027, cette obligation s'appliquera à tous les bâtiments publics existants, dont la surface de plancher utile est supérieure à 2 000 m². L'orientation n°10 du plan climat de la commune est intitulé « *amplifier l'usage et la production des énergies renouvelables* ». Elle consiste notamment à installer des panneaux photovoltaïques, mais ne comprend pas de résultat chiffré. Selon les données transmises par la commune, des panneaux photovoltaïques sont installés dans huit bâtiments de la commune, pour une surface totale de 1608 m². Or, la commune est propriétaire de 54 bâtiments dont la surface est supérieure à 2000 m². Elle a donc deux ans pour équiper une quarantaine de bâtiments en panneaux solaires.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé qu'elle étudiait la possibilité d'installer des panneaux photovoltaïques dans tous les projets neufs ou de réhabilitation, mais que ceux-ci n'étaient pas toujours installés, en raison d'un ombrage trop important ou d'une productivité estimée trop faible au regard des besoins ou du coût.

Tableau n° 29 : Panneaux photovoltaïques et assimilés sur les bâtiments de la commune (novembre 2025)

Sites	Surface de panneaux (m ²)	État de l'installation
<i>Piscine Stuart Mill</i>	85	En service
<i>École élémentaire St Jean</i>	207	En service
<i>Gymnase Génicoud</i>	12	En service
<i>École Melly et Paul Puaux</i>	369	En service
<i>Maternelle Arrousaire</i>	185	En service
<i>Gymnase Schepler</i>	660	À l'arrêt sur demande SDIS
<i>École élémentaire Louis Gros</i>	90	Réceptionnée. En attente de mise en service
<i>Bibliothèque Renauld-Barrault</i>	50	En cours d'installation
<i>Groupe scolaire Grands Cyprès</i>	300	Sera réalisée
<i>Stade nautique</i>	181,74	Installation thermique solaire pour la production d'eau chaude du site uniquement et non panneaux photovoltaïques = 78 capteurs de 2,33 m ²

Source : CRC d'après les données de la commune

3.2.2.2 Des obligations au titre du décret tertiaire qui ne sont pas remplies

Plusieurs obligations environnementales visent par ailleurs à favoriser les économies d'énergie et doivent permettre à la commune de suivre les résultats de ses actions.

Tout d'abord, la commune doit avoir fait des diagnostics de ses installations. Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2021, en application de l'article R. 126-18 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les bâtiments occupés par les services de la commune qui accueillent des établissements recevant du public de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie dont la surface est supérieure à 250 m² doivent faire l'objet d'un diagnostic de performance énergétique affiché à la vue du public. Pour Avignon, cette obligation concerne donc la plupart des ERP de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie, soit 113 établissements sur 114. D'après les données de la commune, seuls 11 ERP bénéficient d'un diagnostic de performance énergétique et 24 ERP ont fait l'objet d'un audit énergétique (document plus complet qu'un DPE). Sur les 11 DPE, trois, réalisés en 2012 n'étaient plus valables. L'affichage des DPE dans les locaux n'a pu être vérifié. La chambre rappelle donc la commune à ses obligations de réaliser des DPE sur tous ses ERP. Ces documents sont indispensables pour certifier la consommation et la classe énergétique des bâtiments, suivre l'évolution de cette consommation au moment des renouvellements, sensibiliser les occupants sur une utilisation sobre des bâtiments et informer les visiteurs.

De plus, elle doit déclarer la consommation énergétique de ses bâtiments. Ainsi, depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 qui a inscrit à l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitat (CCH), ainsi que son décret d'application, dit « décret éco énergie tertiaire » une obligation de réduire la consommation énergétique des bâtiments, désormais reprise à l'article L. 174-1 du même code, les bâtiments tertiaires existants et neufs de plus de 1000 m² doivent réduire leur consommation d'énergie finale de 40 % d'ici 2030, 50 % d'ici 2040 et 60 % d'ici 2050 par rapport à une année de référence qui ne peut être antérieure à 2010. Les assujettis doivent ainsi transmettre tous les ans, depuis 2022, leurs consommations d'énergie sur la plateforme numérique de l'observatoire de la performance énergétique de la rénovation et des actions du tertiaire (OPERAT) de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ces transmissions permettent de suivre les objectifs de réduction des consommations.

Selon les informations communiquées, la commune compte 79 bâtiments ayant fait l'objet d'une attestation de suivi des consommations. Cependant, elle gère 102 bâtiments de plus de 1000 m², dont certains ne sont pas directement gérés par la ville ou disposent d'un statut différent, comme des bâtiments loués. Selon l'article R. 131-41-1 du décret tertiaire, « *la déclaration annuelle des consommations d'énergie sur la plateforme numérique est réalisée par le propriétaire ou par le preneur à bail* », la commune devra donc vérifier qu'elle effectue les déclarations pour tous les biens dont elle est propriétaire et, éventuellement, pour ceux qu'elle loue.

Les déclarations de consommations pour les années 2020 et 2021 ont été transmises, elles sont filigranées « provisoire » et n'ont donc pas de valeur réglementaire finale. Étant donné que les années 2020 et 2021 ont été impactées par la crise sanitaire (consommations anormales) et que l'année 2022 constitue une année d'apprentissage pour entrer dans le dispositif, les déclarations annuelles 2020 et 2021 n'ont pas fait l'objet de la notation « éco énergie tertiaire », comme prévu par l'article 17 de l'arrêté du 10 avril 2020 modifié par l'arrêté du 13 avril 2022. Celles pour les années 2022 et 2023 ont été transmises en réponse aux observations provisoires, elles ont été déposées sur la plateforme gouvernementale en

janvier 2026, mais sont filigranées « provisoire ». Les déclarations pour 2024 n'ont pas été effectuées. Or, chaque déclaration aurait normalement dû être effectuée avant le 30 septembre de chaque année pour l'année civile précédente.

En outre, comme le précise l'article R. 174-32 du code de la construction et de l'habitation, les consommations d'énergie finale et les objectifs de consommation mentionnés au 6° de l'article L. 174-1 du CCH sont publiés sur la base de l'attestation numérique annuelle générée par la plateforme numérique. En effet, il est précisé que « *la publication est réalisée soit par voie d'affichage, à un endroit visible et facilement accessible, soit par tout moyen pertinent au regard de l'activité tertiaire, des personnels et éventuellement du public concerné, permettant l'accès un accès aisé à l'information* ». Or, la commune n'ayant pas effectué toutes ses déclarations ou trop récemment, elle n'a pas complu à cette obligation.

La chambre rappelle que le non-respect des dispositions liés au décret tertiaire implique des sanctions administratives⁵⁴ et recommande donc à la commune de se conformer à ces obligations.

3.2.3 Un « budget vert » qui n'est pas cohérent avec les émissions de gaz à effet de serre de la commune

En application de l'article 191 de la loi n° 2023-1332 du 29 décembre 2023, le compte administratif des collectivités locales de plus de 3 500 habitants doit comporter, à compter de l'exercice 2024, un état annexe intitulé « impact du budget pour la transition écologique », appelé plus communément « budget vert ». Cet état a bien été joint au compte administratif pour 2024.

Conformément au décret du 16 juillet 2024, cet état doit présenter, d'une part, les dépenses d'investissement cotées avec leur impact pour la transition écologique et, d'autre part, les mêmes dépenses d'investissements classées et cotées selon six critères environnementaux qui doivent être renseignées progressivement jusqu'en 2027, regroupés sous l'expression « taxonomie européenne », l'exercice 2024 n'étant concerné que par l'axe n° 1 : « atténuation du changement climatique ». L'objectif est de mesurer les choix d'investissement réalisés par la collectivité et son impact sur l'environnement. L'agrégation nationale permet de mesurer l'effort d'investissement consenti en faveur de la transition écologique et ainsi de faciliter la planification écologique à l'échelle du territoire national.

L'état joint au compte administratif 2024 comprend en effet les dépenses d'investissements cotées, par nature, puis par fonction, de manière agrégée et pour l'axe n° 1⁵⁵. Les chiffres présentés, qui s'appuient, pour 2024, sur des comptes comptables liés aux immobilisations corporelles (investissements réalisés ou en cours), décrivent une situation où les dépenses sont considérées comme favorables, à 80 % du total, au regard de l'objectif d'atténuation climatique. À titre de comparaison, les résultats agrégés des budgets verts en 2024

⁵⁴ La commune précise cependant ne pas avoir reçu de rappel ou de sanctions administratives de la part de la préfecture de département.

⁵⁵ La commune devra renommer l'intitulé de l'axe n° 1 dans son compte administratif « lutte contre le changement climatique » pour « atténuation du changement climatique ».

(étude de la Banque postale) indiquaient une moyenne nationale de 34 % de dépenses dites favorables pour les communes.

De plus, cette catégorisation n'est pas cohérente avec le rapport sur les émissions de gaz à effet de serre, datant d'octobre 2025, dans lequel les immobilisations corporelles (constructions) sont les émettrices principales de gaz à effet de serre de la commune, quand bien même, comme l'indique la commune dans sa réponse aux observations provisoires, une dépense d'investissement peut être favorable au titre du budget vert et défavorable en termes d'émissions de gaz à effet de serre⁵⁶. En outre, la commune ne dispose pas encore de schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (Spaser), ce qui rend d'autant plus étonnant ses bons résultats en matière d'achats durables. La commune indique pourtant avoir suivi la méthodologie reconnue de l'institut de l'économie pour le climat (I4CE). La chambre invite donc la commune à mettre son budget vert en cohérence avec son bilan des émissions de gaz à effet de serre.

Tableau n° 30 : Budget vert de la commune d'Avignon : axe n° 1 (2024)

AXE 1 : LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE (1)

Type de dépense (2)		Total des dépenses (mandatées) (3)	Favorables	Défavorables	Neutres	Non cotées
A106	Subventions d'investissement versées	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A110	Autres immobilisations incorporelles	920 205,43	104 103,32	15 693,96	800 408,15	0,00
A116	Immobilisations incorporelles en cours	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A120	Terrains	385 498,01	273 539,69	0,00	111 958,32	0,00
A126	Constructions	3 472 241,13	2 565 203,57	8 431,94	898 605,62	0,00
A130	Réseaux et installations de voirie	3 040 344,58	2 374 705,99	0,00	665 638,59	0,00
A136	Réseaux divers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A140	Installations techniques, agencements et matériel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A146	Immobilisations mises en concessions ou affermées	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A160	Autres immobilisations corporelles	202 133,52	161 181,54	0,00	40 951,98	0,00
A166	Immobilisations corporelles en cours	17 078 969,49	16 023 334,69	0,00	1 045 418,00	10 216,80
A186	Immobilisations financières	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A226	Opérations pour le compte de tiers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL		26 089 382,18	21 602 068,80	24 126,90	3 682 880,88	10 216,80

Source : compte administratif 2024 de la commune d'Avignon

L'article 192 de la loi précitée prévoyait en outre que le budget et le compte administratif pourraient, dès l'exercice 2024, comporter un état annexé intitulé « état des engagements financiers concourant à la transition écologique » présentant l'évolution, pour l'exercice concerné, du montant de la dette consacrée à la couverture des dépenses d'investissement qui contribuent positivement aux objectifs environnementaux précités et indiquer la part cumulée

⁵⁶ La commune donne ainsi l'exemple de l'isolation dans un bâtiment, qui est considérée comme favorable au titre du budget vert, mais défavorable, au moment des travaux, concernant les émissions de gaz à effet de serre en raison des matériaux nécessaires et des transports occasionnés. La baisse des émissions liées à cette isolation n'étant effective qu'ultérieurement.

de cette dette au sein de l'endettement global de la collectivité. Cet état n'a pas été annexé au compte administratif par la commune d'Avignon.

La commune gagnerait à inclure cette annexe dans le prochain compte administratif puisqu'elle indique avoir des objectifs d'emprunt et de dette verte. Elle a en effet commencé à travailler sur les prêts verts à partir de 2022, notamment en raison des taux intéressants pratiqués par certaines banques pour financer des opérations favorables au développement durable. Depuis 2022, elle aurait ainsi emprunté 14,71 M€ en faisant appel à des emprunts verts.

Tableau n° 31 : Les emprunts verts, depuis 2022 (en €)

<i>Année de versement des fonds</i>	<i>Prêteur</i>	<i>Type de prêt</i>	<i>Montant</i>	<i>Opération concernée</i>
2022 et 2023	La banque des territoires	Prêt <i>intracting</i>	1 582 543	Réhabilitation de la piscine Jean Clément
2023 et 2024	La banque des territoires	Prêt <i>intracting</i>	1 941 332	Réhabilitation de la piscine Chevalier Folard
2024	La banque postale	Prêt vert	6 000 000	Création du groupe scolaire Joly Jean
2024	La banque postale	Prêt social	2 738 742	Réhabilitation du groupe scolaire Grands Cyprès
2024	La banque postale	Prêt social	2 444 556	Réhabilitation des Bains Pommer
Total			1 470 7173	

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

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune, dégradée en 2018, était marquée par une capacité d'autofinancement brute négative. Elle s'est améliorée par la maîtrise des dépenses de gestion et une croissance soutenue des recettes, notamment grâce à l'augmentation des produits des taxes locales. La collectivité a ainsi rétabli la situation en 2023.

Cependant, la commune a dû consacrer l'accroissement des ressources de fonctionnement au remboursement de la dette.

La situation financière reste toutefois fragile et la commune doit poursuivre ses efforts, démarrés en 2024, en vue du désendettement de la commune.

La commune a mis en œuvre une politique ambitieuse en faveur du développement durable, marquée par une diversité d'actions et de plans, notamment un plan local pour le climat pour 2022-2030. Cependant, en matière d'atténuation du changement climatique, la commune a vu ses émissions de gaz à effet de serre augmenter, ce qui est en contradiction avec ce qui est affiché dans son « budget verts ». Certaines obligations réglementaires devront être pourvues (diagnostics de performance énergétique, suivi de la consommation).

4 LA POLICE MUNICIPALE

4.1 Une commune confrontée à l'augmentation des infractions

4.1.1 Une commune située en zone police

La commune d'Avignon dispose d'une zone de sécurité prioritaires (ZSP)⁵⁷ située sur les quartiers de Barbière/Grands Cypres, Saint-Chamand et le centre commercial Cap Sud et le marché d'intérêt national (MIN). Créées en juillet 2012⁵⁸, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ont pour objectif d'apporter des réponses durables et concrètes aux territoires qui cumulent les difficultés, notamment en termes de sécurité mais également sur le plan social. Elles ont été remplacées pour la majorité d'entre-elles par les quartiers de reconquête républicaine (QRR) mis en place en 2017 et 2018, ce qui n'est pas le cas à Avignon. La commune se situe sur une « zone police »⁵⁹ dite ZPN.

La ZSP d'Avignon a été créée le 1^{er} janvier 2013 et mise en place le 13 février 2013. Elle n'a plus d'activité opérationnelles (réunions) depuis le mois de juin 2016 et devrait à terme disparaître d'un point de vue administratif. D'un point de vue opérationnel, ce sont des groupes de partenariats opérationnels (GPO) qui ont pris la suite.

4.1.2 Le rôle de la police municipale

Conformément à l'article L. 2122-24 du CGCT, le maire exerce, sous le contrôle administratif du préfet, les pouvoirs de police municipale prévus à l'article L. 2212-1.

Bien que non obligatoire, la création d'un service de police municipale permet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Le maire contribue également, sauf en cas de situations exceptionnelles⁶⁰, à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance, en vertu des articles L. 2211-1 du CGCT et L. 132-1 du code de la sécurité intérieure (CSI). Par ailleurs, le maire dispose de pouvoirs de police spéciale, définis aux articles L. 2213-1 à L. 2213-34 du CGCT et au titre 1^{er} du livre V du CSI, relatifs à des domaines spécifiques tels que les périls, l'occupation du domaine public, l'environnement, la gestion des chiens, l'urbanisme, etc.

⁵⁷ Article L. 132-10-1 et R. 132-6-1 du code la sécurité intérieure.

⁵⁸ Circulaire NOR INTR 1229197J du 30 juillet 2012.

⁵⁹ La zone police est essentiellement urbaine (environ 5% du territoire), avec les grandes agglomérations et certaines communes qui disposent d'une police municipale, tandis que la zone gendarmerie est en majorité péri-urbaine, composée de villes petites et moyennes ou de territoires plus ruraux.

⁶⁰ Prévu aux articles L. 742-2 à L. 742-7 du code de sécurité intérieure. « *En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'État dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.* »

Les missions d'un service de police municipale sont déterminées par les choix politiques des élus. La police municipale d'Avignon a été créée par délibération du 9 avril 1982. Ses domaines d'intervention sont les suivants :

- garantir le respect des pouvoirs de police du maire ;
- assurer la sécurisation de certains lieux et la prise en charge des personnes en état d'ivresse publique et manifeste, ainsi que constater et verbaliser les manquements aux arrêtés municipaux en matière d'élagage, d'occupation du domaine public et de restriction des horaires de vente d'alcool (police administrative) ;
- assister la police nationale dans l'exercice de ses missions, notamment en constatant et sanctionnant les contraventions en matière d'environnement, de sécurité routière, de stationnement, de circulation, de divagation d'animaux et de réglementation des chiens dangereux (police judiciaire) ;
- sécuriser les manifestations publiques, les festivals, les événements culturels ou sportifs, ainsi que participer à l'opération « tranquillité vacances » ;
- gérer les objets trouvés.

4.1.3 Une hausse de la délinquance sur le territoire communal depuis 2021

Le territoire communal présente des statistiques en matière de délinquance au-dessus de la moyenne nationale et régionale. Selon les données du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), en 2024, le nombre d'infractions pour 1 000 habitants était de 2,02 contre 0,71 en France.

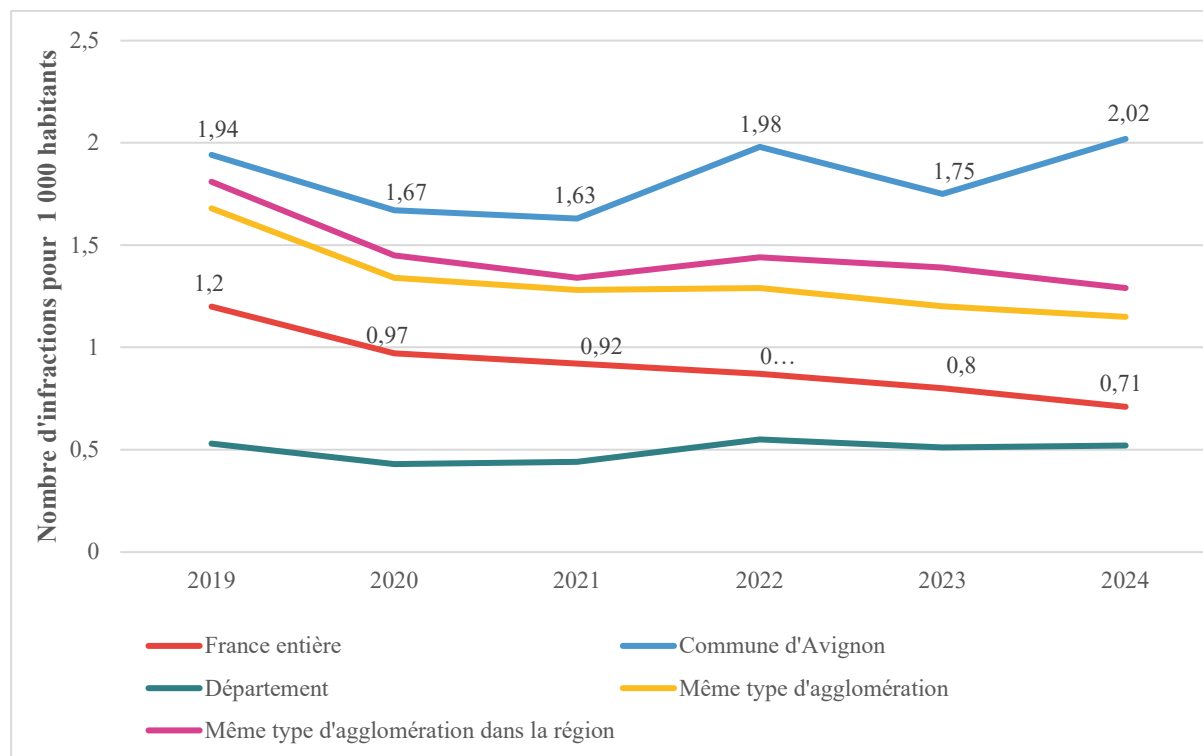
On constate une recrudescence de la délinquance sur Avignon depuis 2021, associée à l'augmentation du trafic de stupéfiants, qui concerne les quartiers périphériques de la commune mais également le centre-ville⁶¹. Un policier en service a été abattu lors d'un contrôle sur un point de vente de drogues en 2021.

La commune a été classée en 2025 par le ministère de l'intérieur comme « ville de sécurité renforcée » eu égard notamment aux statistiques de délinquance⁶². Ce dispositif permet notamment d'accroître la présence policière sur la voie publique et se combine avec les actions plus ponctuelles dites « place nette ».

⁶¹ Source : contrat de sécurité intégrée 2022-2026.

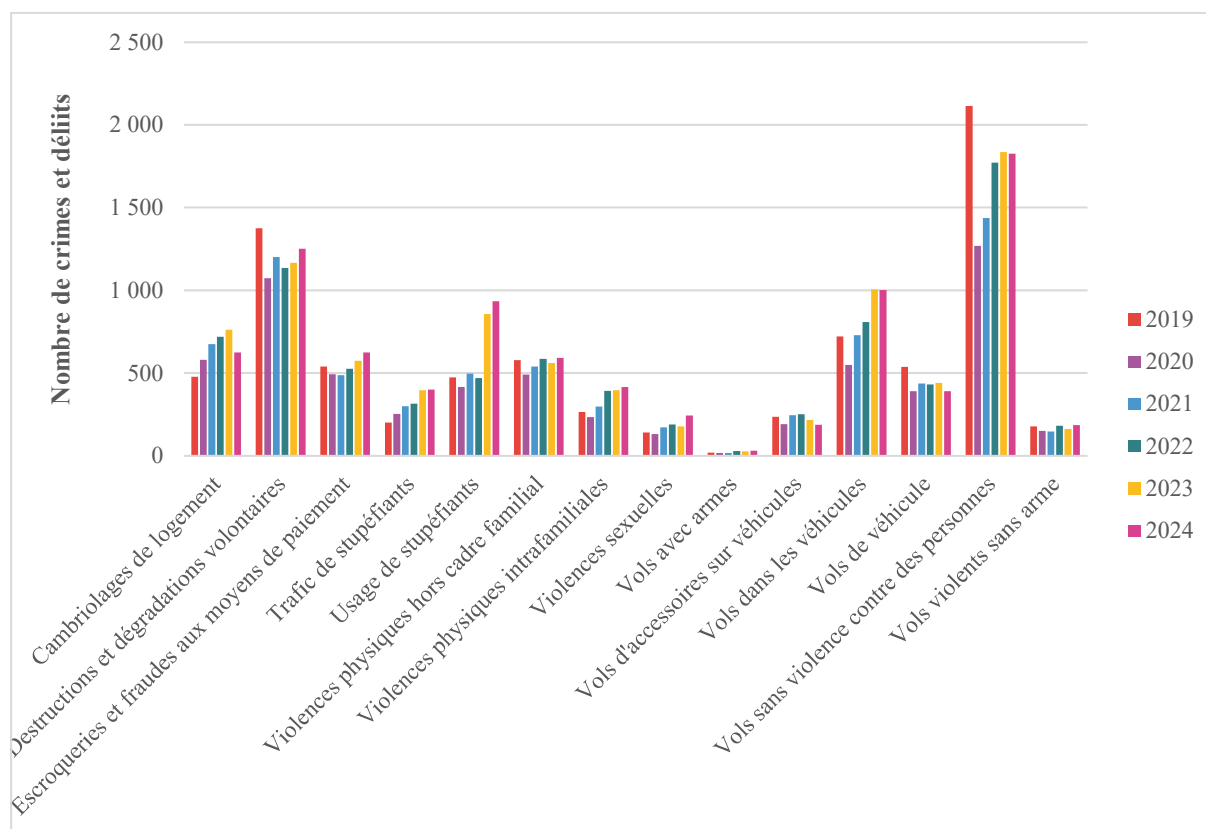
⁶² Cette appellation désigne une doctrine d'action des forces de l'ordre, pas un label. Les villes désignées cumulent quatre critères, selon le ministère de l'intérieur : un enkystement des trafics de stupéfiants avec un contrôle social imposé par les délinquants, des actions violentes et l'usage d'armes à feu, une concentration des faits de délinquance sur un territoire réduit, l'existence de troubles à l'ordre public récurrents, la présence d'une immigration irrégulière et de repli communautaire. Ce dispositif concerne aussi dans le département la ville de Cavaillon et dans la région Sud, les villes de Marseille et de Nice.

Graphique n° 8 : Nombre d'infractions pour 1 000 habitants



Source : CRC, d'après données du SSMSI, base communale des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie

Graphique n° 9 : Nombre de crimes et délits par année et par typologie sur la commune d'Avignon



Source : CRC, d'après données du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), base communale des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie

4.2 L'organisation et les moyens de la police municipale

4.2.1 L'organisation du service

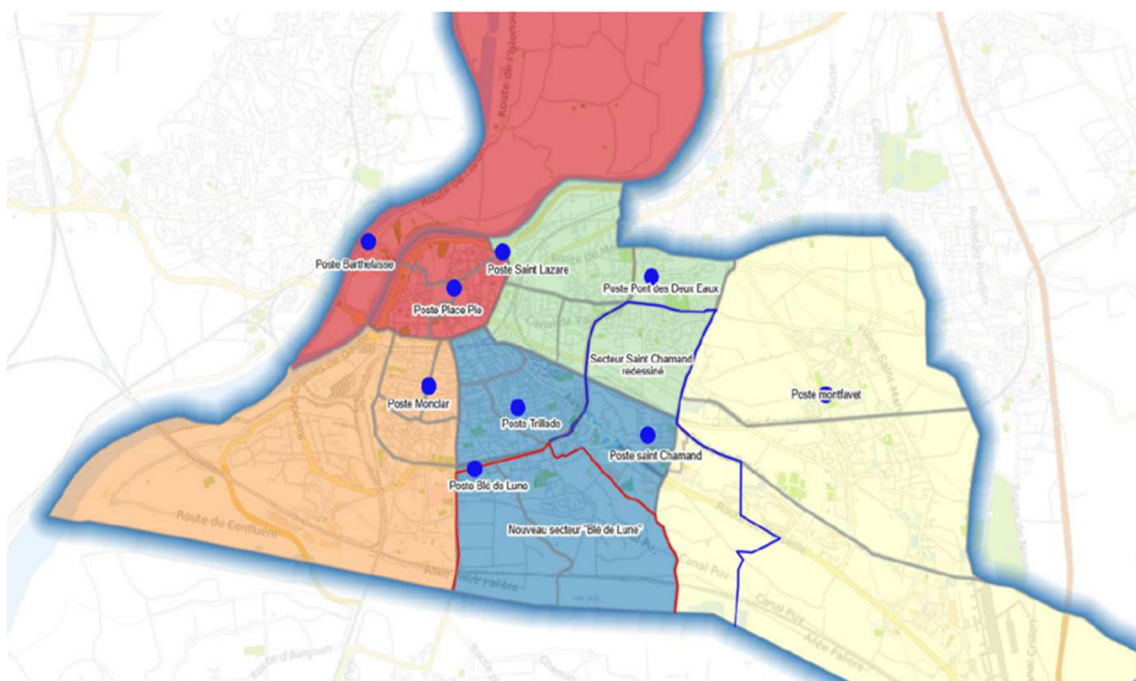
La police municipale est intégrée au sein du pôle sécurité publique de la commune, qui est rattaché à la fois au directeur général des services et au cabinet du maire compte tenu des prérogatives du maire en matière de sécurité. La commune a également mis en place un pôle tranquillité publique, avec des agents de prévention et des médiateurs.

Le pôle sécurité publique est divisé en trois directions distinctes. La direction de la police des quartiers, incluant une brigade cycliste, est responsable de l'ilotage. La direction des brigades spécialisées comprend la fourrière, la brigade motocycliste (chargée du respect du code de la route et des campagnes de prévention routière), la brigade environnement (contrôle des dépôts sauvages) et la brigade de nuit. La direction du pilotage des moyens et de l'action communale englobe le CRIV, les opérateurs de vidéoprotection, la cellule formation, l'état-major et l'économat. Chaque direction est dirigée par un directeur, responsable de l'organisation des missions et de la transmission des consignes aux chefs de secteurs.

La police municipale a adopté son règlement intérieur le 5 décembre 2024⁶³, signé le 29 janvier 2025 par l'adjointe déléguée à la sécurité, à la tranquillité publique et à la prévention. Ce document définit les conditions de fonctionnement du service de police municipale (horaires, matériel, obligations de service, formation, utilisation des locaux et des véhicules, armement). Il remplace les diverses notes de service existantes auparavant, il est prévu qu'il soit mis à jour annuellement.

Les services de la police municipale occupent neuf sites, dont huit en propriété et un en location. Des travaux d'aménagement ont été réalisés sur trois postes de la police municipale : St-Chamand en 2019 (210 000 €), Montfavet en 2023 (223 000 €) et la relocalisation d'un poste de police dans les quartiers ouest (95 000 €). Par délibération n° 22 du conseil municipal en date du 29 juin 2021, il a été approuvé la création d'un nouveau poste de police mutualisé, destiné à la police municipale et à la police nationale, situé dans le quartier Sud Rode. Le coût initial de l'opération, fixé à 500 000 €, avec un co-financement à parts égales entre l'État et la commune, a été révisé à 980 000 €. Cette révision tient compte de l'inflation des coûts des matériaux, des mesures de renforcement de la sécurité des agents (vitrages pare-balles et vidéoprotection), ainsi que des contraintes techniques liées à la transformation de locaux d'habitation en Établissement Recevant du Public (ERP). La livraison du bâtiment est prévue pour 2026.

Carte n° 1 : Implantation géographique des locaux de la police municipale



Crédit : police municipale d'Avignon

⁶³ Passage au comité social territorial (CST) le 5 décembre 2024 et mise en application du règlement intérieur à compter du 6 décembre 2024.

4.2.2 Des moyens importants

4.2.2.1 Les moyens financiers et matériels

Les dépenses de fonctionnement de la police municipale sont en légère augmentation sur la période 2019 - 2024⁶⁴ (7,8 % soit 548 641 €). En 2024, les charges de personnel représentent 90 % des charges de fonctionnement, ce qui correspond à la moyenne nationale.⁶⁵ (95 % entre 2019 et 2024).

Rapporté au nombre d'habitants de la commune, les dépenses de fonctionnement représentent 82,5 € par habitant, soit deux fois plus que le niveau médian constaté en 2024 (48,3 € pour l'ensemble des communes) selon une enquête de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

Elles correspondent à 4,54 % du montant total des dépenses de fonctionnement de la commune (7,5 M€ sur 167 M€), la médiane nationale se situant à 3,84 %.

Les dépenses d'investissement, hors vidéoprotection et travaux d'aménagement non répertoriés dans la sous-fonction 112 « Police municipale » des comptes administratifs, s'élèvent à 1,1 M€ sur la période considérée, soit une augmentation de 3,1 %. Ces dépenses ont principalement été allouées à la rénovation ou aux travaux de mise aux normes des postes de police, à l'achat de véhicules, ainsi qu'à l'acquisition de mobilier dédié et d'outils liés à la sécurité.

Tableau n° 32 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la sous-fonction 112 « police municipale »

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonctionnement</i>	7 034 244	6 510 364	6 685 379	6 868 428	7 016 073	7 582 885
<i>Dont charges de personnel</i>	6 701 337	6 343 554	6 377 225	6 603 899	6 775 629	6 823 268
<i>Investissement</i>	204 941	137 021	231 458	141 903	200 005	211 253
Total	7 239 185	6 647 386	6 916 836	7 010 331	7 216 078	7 794 138

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Pour exercer ses missions, la police municipale dispose actuellement de 17 véhicules et de huit motos. Ces moyens sont en augmentation en comparaison avec 2019 (13 véhicules et sept motos). La commune a bénéficié de deux subventions de la Région en 2023 pour l'acquisition de caméras piétons et de gilets pare-balles.

⁶⁴ Les charges de fonctionnement des exercices 2020 et 2021 sont en baisse en raison de la crise sanitaire.

⁶⁵ 90 % selon l'observatoire des finances et la gestion publique locales (OFGL - « Cap sur les enjeux financiers des polices municipales. Nouveaux éclairages » - publication du 13 octobre 2025 - page 10 - échantillon de 1 371 communes dont 4 % appartenant à la strate de 50 000 à 100 000 habitants soit 55 communes).

Pour être armée⁶⁶, la police municipale doit bénéficier d'une autorisation du préfet, dont la dernière, d'une durée de cinq ans, a été délivrée le 16 février 2022 abrogeant les arrêtés antérieurs pris en 2021. Les agents doivent au préalable avoir suivi une formation de port d'arme et suivre régulièrement des séances d'entraînement. Dans le cadre du suivi des formations, l'analyse d'un échantillon d'agents démontre qu'ils suivent bien annuellement une formation au tir.

4.2.2.2 Les moyens humains

En 2024, la police municipale se situait au 23^{ème} rang au niveau national en termes d'effectifs, sixième au niveau régional, derrière celles de Marseille, Nice, Cannes, Toulon et Aix-en-Provence et la 15^{ème} position en nombre de policiers par habitant avec un ratio de 1,15 policier pour 1 000 habitants (source ministère de l'intérieur, voir tableau n° 33).

Les effectifs ont connu des fluctuations. Ils ont atteint un maximum de 104 policiers en 2020, avant de diminuer à 84 en 2022. En 2024, la police municipale comptait 99 agents, et avec les derniers recrutements, l'effectif est de 103 agents en 2025. L'objectif est d'atteindre un effectif-cible de 120 policiers, conformément aux prévisions du contrat de sécurité intégrée. Sur le dernier organigramme de la police municipale actualisé au 8 septembre 2025, les postes de directeur adjoint et de directeur de police des quartiers étaient toujours vacants.

Tableau n° 33 : Classement des 10 polices municipales de la région PACA en effectif (2024) et ratio pour 1000 habitants

Département	Communes	Nombre d'habitants	Nombre d'agents de police municipale	Nbre de policiers pour 1 000 h hors ASVP
13	Marseille	870 321	540	0,62
6	Nice	351 011	411	1,17
6	Cannes	74 040	168	2,27
83	Toulon	182 535	137	0,75
13	Aix-en-Provence	143 097	121	0,85
84	Avignon	90 330	104	1,15
83	Saint-Raphaël	36 215	81	2,18
6	Antibes	75 130	72	0,96
83	Fréjus	46 6078	71	1,52
83	Hyères	56 240	70	1,24

Source : CRC d'après données 2024 du site : <https://www.data.gouv.fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune>

⁶⁶ La police municipale d'Avignon est armée depuis sa création en 1982.

Tableau n° 34 : Évolution des effectifs entre 2019 et 2024 de la police municipale et du pôle tranquillité publique

Effectif	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total	205	241	239	222	228	231
<i>Dont police municipale</i>	99	104	97	84	104	99
<i>Dont agents surveillance voie publique</i>	17	13	12	10	8	14
<i>Dont centre de supervision urbain</i>	15	15	15	15	14	14
<i>Dont médiateurs</i>	12	12	12	10	11	9
<i>Dont administratifs</i>	9	19	20	21	18	17
<i>Autres⁶⁷</i>	53	78	83	82	73	78

Source : CRC d'après données commune d'Avignon

Les deux éléments du régime indemnitaire des policiers municipaux ont été modifiés par deux mesures adoptées par délibération du 29 juin 2021, dans le but d'améliorer son attractivité. Ainsi, le taux de l'indemnité spéciale mensuelle de fonction a été fixé à 20 % pour les agents de police, correspondant au maximum prévu par le décret n° 97-702 du 31 mai 1997. Par ailleurs, les chefs de service bénéficient désormais d'un taux de 22 % et 30 %, conformément au décret n° 2000-0045 du 20 janvier 2000.

L'indemnité d'administration et de technicité a été portée à des taux plus élevés et modulés selon les fonctions exercées par des coefficients allant de 5 à 8 conformément aux dispositions du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002.

Le nouveau régime indemnitaire des policiers municipaux, issu du décret du 26 juin 2024, a été instauré par délibération du 21 décembre 2024 et est applicable depuis le 1^{er} janvier 2025. Ce régime comprend une indemnité spéciale de fonction et d'engagement, composée d'une part variable et d'une part fixe. La part variable est déterminée en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir. La commune a adopté une délibération le 27 septembre 2025 concernant les modalités de versement de la part variable annuelle de cette indemnité. L'analyse d'un échantillon de dix agents n'a pas révélé d'anomalies.

Le temps de travail des agents de la police municipale est régi par la délibération du 29 juin 2021 instaurant les 1 607 h au sein de la commune. Les heures supplémentaires des agents de la police municipale ont représenté en moyenne 22 % des heures supplémentaires de la commune pour un montant moyen de 287 888 €. Elles sont en baisse de 23 % (- 2 872 heures) entre 2019 et 2024.

⁶⁷ Les gardiens de squares, les gardiens de l'hôtel de Ville, les agents de filtrage et d'accueil, les agents de proximité et de solidarité, le moniteur de sports à la PM, les chauffeurs de la fourrière.

Tableau n° 35 : Évolution des heures supplémentaires en volume et en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'heures supplémentaires totales pour la commune	51 404	46 248	43 628	47 701	41 026	45 309
Montant	1 107 481	985 553	918 329	1 029 169	932 953	1 018 120
Nombre d'heures supplémentaires de la police municipale	12 307	11 080	9 786	9 142	9 339	9 435
Montant	336 273	303 722	270 206	258 543	273 375	285 267
% en volume PM sur commune	24 %	24 %	22 %	19 %	23 %	21 %
% en montant PM sur commune	30 %	31%	29 %	25 %	29 %	28 %

Source : CRC d'après données commune d'Avignon

La formation des agents de la police municipale est définie par les articles L. 511-6 et L. 511-7 du code de la sécurité intérieure. Au-delà de la formation initiale d'application d'une durée de 6 mois pour les agents de police municipale (catégorie C)⁶⁸ et de 9 mois pour les cadres d'emploi de chef de service (catégorie B), les policiers municipaux sont tenus de suivre une formation continue obligatoire de 10 jours minimum par période 5 ans pour les agents de catégorie C et de 3 ans pour la catégorie B. Une formation à l'armement est également obligatoire pour les polices municipales armées.

Le coût des formations a représenté une enveloppe annuelle allant de 25 549 € à 70 482 € soit une moyenne de 44 719 € sur la période 2019-2024. Les jours de formation continue obligatoire ont connu une baisse drastique en 2020 et 2021 en comparaison avec les autres exercices.

Tableau n° 36 : Nombre de jours de formation de 2019 à 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de jours de formation	601	720	723	977	842	853
<i>Dont formation initiale</i>	0	483	363	603	322	360
<i>Dont formation continue obligatoire</i>	429	34	88	220	386	278
<i>Dont formation armement</i>	172	203	272	154	134	215

Source : CRC d'après données commune d'Avignon

⁶⁸ Cette formation est réduite à trois mois pour les fonctionnaires provenant d'un corps des services actifs de la police nationale et pour les militaires de la gendarmerie nationale (Article L.511-7 du CSI).

Tableau n° 37 : Dépenses affectées à la formation des policiers municipaux en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses	42 629	25 549	70 482	66 176	31 355	32 125
<i>Dont remboursement de frais</i>	0	13 759	30 331	26 952	0	0

Source : CRC d'après données commune d'Avignon

Une vérification concernant le respect des jours de formation minimum imposés aux agents de la police municipale a été réalisée par la chambre sur un échantillon de 10 policiers municipaux (cinq hommes et cinq femmes) sur trois années révolues (2022 à 2024) pour les agents de police municipale et de 2020 à 2025 pour les chefs de service. Il a été constaté qu'un seul agent ne satisfaisait pas aux obligations de formation.

4.2.2.3 Des dépenses de vidéoprotection en hausse

La vidéoprotection a été mise en place en juillet 2002 avec 13 caméras. Depuis cette date, le réseau a connu une croissance continue. Le dernier arrêté préfectoral autorisant et modifiant le système de vidéoprotection a été émis le 30 juin 2025. À cette date, la commune dispose de 756 caméras, dont 606 sont situées sur la voie publique et 150 sur les bâtiments publics.

La supervision de la vidéoprotection située sur la voie publique est assurée par le commandement radio interopérabilité vidéo, tandis que celle sur les bâtiments est gérée par le centre d'information et de régulation des aires piétonnes et du stationnement du pôle tranquillité publique. Une réflexion est en cours pour regrouper ces deux services au sein d'un centre de supervision urbain.

Le programme de modernisation et d'extension du dispositif de vidéoprotection des espaces publics et des bâtiments publics a été inscrit dans le plan pluriannuel d'investissement 2021-2026 pour un montant initial de 975 690 €⁶⁹. Il n'était pas dans les opérations prioritaires de l'exécutif, il a depuis été réévalué à 3,7 M€ concomitamment à la signature du contrat de sécurité intégrée.

Les dépenses consacrées à la vidéoprotection ont augmenté fortement sur la période passant de 286 178 € entre 2019 à 2021⁷⁰ à près de 2,5 M€ de 2022 à 2024⁷¹. Les dépenses de l'exercice 2025 se chiffrent à 1,19 M€, ce qui représente le double des prévisions initiales inscrites au budget primitif, soit 609 642 €. Ces investissements ont permis de créer 20 nouveaux sites vidéoprotégés, la mise à niveau de 21 caméras en mode multi-capteur et la remise en service de 9 caméras. En contrepartie, la commune a reçu des subventions du fonds

⁶⁹ Cf. annexe de la délibération relative au PPI 2021-2026 du 29 juin 2021 (Priorité 6. Avignon Terre de Proximité 6.83).

⁷⁰ Une seule opération d'investissement recensée dans le PPI précédent 2016-2020 « Vidéoprotection - Refonte infrastructure Transfert à la DSI. »

⁷¹ Source : PPI 2016-2020 et PPI 2021-2026 avec chiffres du CA.

interministériel de prévention de la délinquance pour un montant de 450 354 € dont 280 223 € ont été perçus comptablement au 31 décembre 2024.

Cette hausse des dépenses d'investissement s'explique par la prise en compte des enjeux de sécurité sur le territoire communal, ainsi que par la nécessité de moderniser et d'entretenir le réseau. Elle coïncide également avec la signature du contrat de sécurité intégrée.

Le réseau de vidéoprotection n'est cependant pas pleinement opérationnel en raison de maintenances, de pannes du matériel et des limites de capacité des serveurs pour les nouvelles caméras. Dans le cadre du suivi du contrat de sécurité intérieure 2022-2026 actualisé au 1^{er} septembre 2025, il est indiqué que 57 caméras sont hors service.

Or, la ville prévoyait d'atteindre 30 nouvelles caméras et 70 rénovations sur la voie publique, ainsi que 40 nouvelles implantations et 60 rénovations sur les bâtiments publics d'ici 2026.

4.3 Une gouvernance et un suivi de l'activité qui doivent être améliorés

L'examen des comptes-rendus de la commission « qualité de vie et de ville, sécurité et tranquillité publique » pour les années 2020 à 2025 conduit la chambre à formuler deux constats :

- l'absence du directeur de la police municipale en tant que représentant de l'administration, contrairement à son homologue de la tranquillité publique, alors que des sujets relatifs à la police municipale y sont traités : déménagement du poste de police de Montfavet, création du poste de police mutualisé « secteur rocade » avec la police nationale, nouveau régime indemnitaire de la police municipale (compte-rendu du 14 juin 2021)⁷² ;
- un taux d'absentéisme significatif des élus membres de cette commission sur la période avec 42 % en 2020, 57 % en 2021, 61 % en 2022, 66 % en 2023, 67 % en 2024 et 72 % sur les trois procès-verbaux de 2025 transmis par la commune.

4.3.1 La stratégie de la commune en matière de sécurité et de prévention de la délinquance

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance fait de la prévention de la délinquance une politique publique à part entière et place le maire au centre du dispositif et renforce également le rôle des acteurs locaux.

Dans ce cadre, il apparaît nécessaire d'adopter une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD)⁷³. Elle s'appuie sur la stratégie nationale de

⁷² Le règlement intérieur du conseil municipal ne mentionne pas la présence d'agents de l'administration au sein des commissions municipales.

⁷³ À titre d'exemple, la commune d'Aix-en-Provence a adopté un document stratégique par délibération n° 2019 672 du 16 décembre 2019 pour la période 2020-2025. Autre exemple hors région : Clermont-Ferrand (2022-2024).

prévention de la délinquance⁷⁴ mais également sur le diagnostic local de sécurité effectué par le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Celui-ci a été débuté en 2023⁷⁵ et devrait être finalisé en fin d'année 2025. Bien qu'en cours de finalisation, il a déjà permis à la collectivité d'identifier trois priorités : la prévention de la délinquance juvénile et des jeunes majeurs, le renforcement de l'accompagnement des personnes vulnérables et la tranquillité publique par la démultiplication des réponses de terrain et la création d'un lieu référent.

La stratégie de la commune s'appuie sur le contrat de ville (2024-2030), sur le plan d'action départemental de restauration de la sécurité du quotidien⁷⁶ (PADRSQ), sur le contrat de sécurité intégrée (CSI) et les conventions de coordination conclues avec l'État ainsi que sur les appels à projets financés dans la cadre du fonds local de prévention de la délinquance (FLPD). La stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance doit être formalisée en 2026 sous la nouvelle mandature.

4.3.2 Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)

Le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance dont il coordonne la mise en œuvre (art. L. 132-4 code de la sécurité intérieure). Il préside le CLSPD dont la création est obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants et dans celles comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville. La commune d'Avignon remplit ces deux conditions.

D'un point de vue organisationnel, le CLSPD est rattaché au pôle tranquillité publique⁷⁷. À la suite d'une réorganisation du pôle tranquillité publique intervenue en septembre 2025, un poste de chargé de mission coordonnateur du CLSPD a été créé afin de suppléer le directeur du pôle qui officiait jusqu'à présent sur cette fonction.

Les arrêtés fixant la composition du CLSPD ont été publiés respectivement le 6 novembre 2014 et le 17 janvier 2022, ce dernier avec un retard de 17 mois après les élections municipales de juillet 2020. La commune n'a pas été en mesure de justifier cet arrêté tardif.

Dans le contrat de sécurité intégrée 2022-2026, la commune d'Avignon s'est engagée à réunir le CLSPD deux fois par an et la cellule opérationnelle (formation restreinte) au moins quatre fois par an. Le CLSPD en format plénière ne s'est réuni que quatre fois en cinq ans ce qui est en deçà de ce qui est prévu par l'article L. 132-4 code de la sécurité intérieure ainsi que dans le contrat de sécurité intégrée⁷⁸.

Les dispositions du décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département, prévoient que le CLSPD peut se réunir

⁷⁴ Circulaire NOR INTA2006736C du 5 mars 2020 relative à la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation et circulaire n° 6238-SG du 23 décembre 2020 relative à la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024.

⁷⁵ Lancement du marché le 9 mars 2023.

⁷⁶ Circulaire du 19 novembre 2024 du ministre de l'Intérieur sur l'élaboration d'un plan d'action départemental de restauration de la sécurité du quotidien (BOMI Novembre 2024 n° 2 du 29 novembre 2024).

⁷⁷ Le pôle tranquillité publique relevant de la direction « Ville citoyenne et de la proximité ».

⁷⁸ Page 10 et 11 du CSI.

« en formation restreinte »⁷⁹ selon les besoins, dans les conditions prévues par son règlement intérieur. La composition de la formation restreinte et de la cellule opérationnelle du CLSPD ont été définis à l'article 4 du règlement intérieur adopté en décembre 2021 mais aucun compte-rendu de 2021 et 2022 n'ont été transmis à la chambre permettant de vérifier l'adoption de celui-ci en formation plénière.

La commune a indiqué que le CLSPD se réunissait en formation restreinte, appelée « cellule opérationnelle ». En pratique, il s'agit des réunions mensuelles entre la maire, le préfet et le procureur de la République, afin de traiter des sujets urgents et d'échanger des informations. Bien que cette formation ne corresponde pas strictement aux membres prévus par le règlement intérieur, elle permet de réaliser des réunions informelles, en petit comité ainsi qu'une meilleure réactivité.

La chambre invite désormais la commune à se conformer aux dispositions du code de la sécurité intérieure en matière de périodicité et de composition des réunions de la formation plénière du CLSPD.

Tableau n° 38 : Nombre de réunions du CLSPD

2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	0	0	0	2	1

Source : CRC d'après données commune d'Avignon

4.3.3 Les coopérations mises en œuvre

4.3.3.1 Le contrat de sécurité intégrée

Les CSI sont définis par une circulaire du premier ministre du 16 avril 2021⁸⁰. Ils associent dans une « approche globale » tous les acteurs de l'État, les collectivités locales et les prestataires de service public (logement, transport). L'objectif est de renforcer les coopérations et les engagements réciproques entre l'État et les collectivités territoriales dans les domaines de la sécurité du quotidien, la justice de proximité et l'aide aux victimes.

La commune d'Avignon a signé le 7 décembre 2022, un CSI pour la période 2022-2026⁸¹ avec la préfecture, le parquet du tribunal judiciaire d'Avignon et la direction académique des services de l'éducation nationale. Ce document n'a pas été approuvé par le conseil municipal contrairement aux conventions de coordination. La signature s'est déroulée lors d'un comité

⁷⁹ Cette formation restreinte peut, par exemple, être convoquée pour piloter divers groupes de travail, échanger des informations à vocation territoriale ou thématique, proposer des orientations et des diagnostics, ou évoquer des événements particuliers ou urgents. La composition de cette formation restreinte est déterminée par le maire soit au cas par cas en fonction des situations à traiter, soit de manière fixe. Elle inclut des représentants des partenaires les plus concernés, notamment des représentants de l'État (corps préfectoral, parquet, direction académique des services de l'éducation nationale).

⁸⁰ Circulaire n° 6258-SG du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des CSI.

⁸¹ Au niveau du département, les communes de Cavaillon et de Carpentras disposent également d'un CSI.

restreint du CLSPD du 7 décembre 2022. La commune aurait pu faire adopter ce contrat par le conseil municipal au titre de l'information des élus et des citoyens comme elle a pu le faire pour les conventions de coordination.

Le CSI comporte 59 actions autour de sept thématiques (sécurité, justice, prévention de la délinquance, cadre de vie, éducation, lutte contre la radicalisation et le séparatisme, lutte contre les violences faites aux femmes).

Selon les documents transmis par la commune et par les services de la préfecture, près de 61 % des 59 actions qui étaient prévues au CSI ont été réalisées. Les 23 actions encore en cours relevant principalement du champ de l'éducation, de la prévention de la délinquance et du cadre de vie. Selon la préfecture, des actions pourraient faire l'objet d'amendements.

Tableau n° 39 : Taux de réalisation du contrat de sécurité intégrée par thématiques au 1^{er} septembre 2025

Thématique	Nombre d'actions prévues	Nombre d'actions réalisées	Taux de réalisation
<i>Sécurité</i>	20	17	85 %
<i>Justice</i>	5	3	60 %
<i>Prévention de la délinquance</i>	7	4	57 %
<i>Cadre de vie</i>	8	4	50 %
<i>Éducation</i>	8	1	12,5 %
<i>Lutte contre radicalisation et le séparatisme</i>	4	1	25 %
<i>Lutte contre les violences faites aux femmes</i>	7	6	86 %
Total	59	36	61 %

Source : CRC d'après données de la préfecture de Vaucluse

4.3.3.2 Les conventions de coordination et partenariat

En application de l'article L. 512-4 du code de la sécurité intérieure (CSI), la coopération entre polices municipales et forces de sécurité de l'État repose sur des conventions de coordination, dont la signature est obligatoire dès que le service de police municipale comporte au moins trois agents, si ceux-ci sont armés, en cas de travail de nuit ou de port de caméras-piétons. La convention doit être établie en se référant à la convention-type annexée à l'article R. 512-5 du code de sécurité intérieure. Sur la période 2019-2024, trois conventions de coordination triennales signées avec l'État ont été en vigueur et approuvées par le conseil municipal le 15 mars 2018, le 27 octobre 2021 et le 28 octobre 2024 et une convention de partenariat le 26 juin 2019 pour le déport de la vidéoprotection.

La dernière convention prévoit un nombre conséquent d'actions à mettre en place par la police municipale dont notamment l'accroissement des patrouilles pédestres, la mise en place d'opération « tranquillité commerces » et le renforcement de la brigade de nuit orienté sur la surveillance des ERP et la tranquillité publique.

Au titre de la coopération opérationnelle renforcée avec la police nationale, il est prévu le partage d'informations, la prévention des violences urbaines, la lutte contre l'insécurité routière, la prévention de la délinquance, sur les manifestations publiques hors maintien de l'ordre.

Les trois conventions de coordinations prévoyaient la présentation d'un rapport périodique ainsi qu'une évaluation annuelle⁸² afin de vérifier les conditions de mise en œuvre des dites-conventions. Celles-ci n'ont pas été réalisées par la commune et les services de l'État⁸³.

4.3.4 Un suivi de l'activité de la police municipale qui n'est pas suffisant

À l'exception de l'exercice 2024, la commune a fourni des rapports d'activités triennaux de la police municipale, incluant des graphiques et constituant une synthèse statistique des années passées, avec un nombre limité d'indicateurs portant principalement sur les infractions relevées sur la voie publique.

Le dernier rapport d'activité est un peu plus complet que les précédents, intégrant un rappel des missions, des objectifs et des perspectives pour l'année suivante, ainsi que des statistiques plus détaillées de l'année écoulée (cf. tableau de la CRC ci-dessous). Néanmoins, ces statistiques ne sont pas classées par catégories (sécurité publique, tranquillité publique, salubrité publique et police administrative), mais pourraient l'être à l'avenir.

En 2024, la police municipale a enregistré 131 225 appels radios et 67 183 appels reçus dans la salle de commandement. Elle a traité 7 999 événements de mains courantes et établi 3 014 rapports et procès-verbaux. Concernant la vidéoprotection, 319 extractions vidéo ont été réalisées à la demande d'officiers de police judiciaire, 98 recherches d'archives effectuées et 132 interpellations réalisées grâce à la vidéoprotection. La police municipale n'a pas de retour sur les suites données aux réquisitions d'images de vidéoprotection effectuées par les services de la police nationale.

⁸² Articles 30 et 31 de la convention du 28 octobre 2024.

⁸³ Une carence relevée également par les rapports d'informations de l'Assemblée Nationale (page 32 - rapport 1544 du 19 juillet 2023) sur les missions et l'attractivité des polices municipales et du Sénat sur les polices municipales. (Page 46 - rapport n° 671 du 28 mai 2025). Une évaluation peut être également effectuée par l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur en liaison avec l'association des maires de France (AMF) conformément aux dispositions de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés et à l'article L. 513-1 du code de la sécurité intérieure.

Tableau n° 40 : Statistiques 2024 de la police municipale d'Avignon

Rapports et procès-verbaux	Nombre
Fiches de signalements des bailleurs sociaux (occupation des halls d'immeuble et parties communes, troubles liés à l'environnement, troubles liés à l'environnement, stationnement abusif, point de deal et dégradation)	31
Relatifs aux implantations de gens du voyage	22
Relatifs aux réquisitions Écoles	37
Relatifs au GLTD ⁸⁴ (violences avec armes, découverte et détention de produits stupéfiants, fusillade, port d'arme)	121
Procédures relatives à l'environnement (dépôts sauvages), dont 78 en classe 2, 1 classe 3 et 10 de classe 5.	89
Prestations d'offices ont été réalisées par la Brigade environnement	62
Procès-verbaux de contravention pour le non-respect des horaires de sortie des ordures ménagères	173
Rapports d'intervention avec interpellation	329
Procédures IPM (Ivresse publique et manifeste)	171
Procès-verbaux de contravention pour le non-respect d'arrêtés municipaux	145
Verbalisations relatives aux infractions au code de la route ont été rédigées.	11 803
Opérations de contrôle vitesse réalisées	145
Opérations de contrôle routier	47
Véhicules ont été placés en fourrière	4 124
Opérations conjointes avec la DREAL	19

Source : CRC d'après données du rapport d'activité 2024 établi le 11 mars 2025

La chambre n'a pas pu évaluer l'activité du service sur la période contrôlée⁸⁵, en raison de l'absence de transmission de données exploitables. Par conséquent, elle n'a pas été en mesure de formuler une appréciation sur une éventuelle tendance (hausse ou baisse). Elle recommande donc à la commune d'établir des rapports d'activités annuels qui permettent un suivi fiable de l'activité de sa police municipale.

En réponse aux observations provisoires la commune a indiqué sa volonté de mettre en place un observatoire de la sécurité qui lui permette un suivi territorialisé des infractions ou incivilités, à cet effet, elle s'est récemment dotée d'un logiciel dénommé « Municipol ».

⁸⁴ Groupe local de traitement de la délinquance.

⁸⁵ Dans un rapport publié en septembre 2025 intitulé « Améliorer la complémentarité et la coopération entre la police nationale et les polices municipales dans le cadre du continuum de sécurité », l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale préconise de confier au SSMSI la création d'un outil statistique permettant de mesurer et d'analyser l'activité et les résultats des polices municipales.

Recommandation n° 5. : Mettre en place des outils de suivi d'activité (évaluation du rapport annuel d'activité, évaluation de la convention de coordination, stratégie territoriale).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Concernant l'organisation de la police municipale, la chambre relève la récente mise en place du règlement intérieur et invite la commune à instaurer des indicateurs d'activité plus précis pour évaluer l'efficacité du service au regard du budget alloué et des effectifs.

La commune doit formaliser sans délai sa stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance, tout en veillant à une gestion administrative plus rigoureuse du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Les conventions de coordination devront également faire l'objet d'évaluations annuelles.

5 LA POLITIQUE CULTURELLE PATRIMONIALE

5.1 Une stratégie culturelle qui se renforce sur le volet patrimoine

5.1.1 Une politique culturelle marquée par la lecture publique et le spectacle vivant, mais qui amorce une nouvelle ambition patrimoniale

Par délibération du 23 mars 2016, la commune a défini les objectifs de sa politique culturelle, intitulée « une ambition culturelle pour Avignon », pour la période 2016-2020, avec notamment la volonté de transformer Avignon d'une « ville du théâtre » en une « ville de la culture ».

C'est dans ce contexte que la commune a mis en place, par délibération du 28 mars 2018, la gratuité des musées municipaux et des adhésions dans le réseau des bibliothèques. Des dispositifs ont également été mis en œuvre comme un pass culture en mars 2017 pour les moins de 26 ans, le développement d'une programmation annuelle pour les seniors ou l'organisation d'une exposition annuelle au palais des Papes, avec la SPL Avignon Tourisme.

Après 2021, commune a lancé le projet « Avignon, terre de culture(s) », –visant à renforcer la démocratisation culturelle et le maillage culturel du territoire. Ce projet inclut l'organisation d'une programmation culturelle renforcée pour célébrer les 25 ans du label « capitale européenne de la culture » en 2025. Ce projet s'accompagne de la création ou de la réhabilitation d'équipements culturels, comme la bibliothèque Renaud Barrault et les Bains Pommer, ouverts en 2025, devenus le sixième musée municipal.

5.1.2 Une réorganisation récente qui intègre la valorisation du patrimoine au sein du service culture

En début d'année 2025, dans le cadre d'une réorganisation générale des services de la commune, le département culture a été transformé en pôle culture et une fusion a été opérée entre les postes de direction du pôle culture et de direction de l'action culturelle et patrimoniale. Le pôle culture comprend désormais quatre directions (finances, musées, archives et bibliothèques) et un ensemble de missions directement placées sous l'autorité du directeur de Pôle (partenariats avec les acteurs culturels, développement culturel, action patrimoniale).

La direction des monuments historiques est située au sein du pôle architecture et patrimoine de la direction générale adjointe « ville durable et sobre ». Elle a pour missions l'entretien et la restauration des monuments historiques appartenant à la commune ainsi que la gestion des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial.

5.1.3 Une labellisation « ville d'art et d'histoire » non aboutie

La commune a lancé, en 2019, une démarche de labellisation au titre des « villes d'art et d'histoire ». Ce projet permet d'amorcer un rééquilibrage de l'action culturelle en faveur du patrimoine, riche, de la commune. Cette labellisation, exigeante, permet de fédérer les initiatives sur la connaissance et la valorisation du patrimoine, apporte de la visibilité, l'accès à un réseau resserré de 205 collectivités concernées par les mêmes enjeux patrimoniaux (13 en région Provence Alpes-Côte d'Azur, une seule dans le Vaucluse) et facilite l'accès aux subventions de l'État.

La commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA) a émis un avis favorable à la labellisation « ville d'art et d'histoire » de la commune lors de sa séance du 6 juillet 2023. Cependant, aucune convention n'a été signée (p.19) avec la DRAC depuis et, de fait, la commune ne fait pas encore officiellement partie du réseau. Deux conditions à la signature de cette convention ne sont en effet pas réunies : la création d'un centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP) et le recrutement d'un animateur chargé de l'architecture et du patrimoine.

À titre de comparaison, la candidature, initiée en 2021, par Dracénie Provence Verdon agglomération, a reçu un avis favorable de cette commission le 3 juillet 2025 et une convention a été signée le 29 août 2025.

La chambre encourage donc la commune à finaliser la création de son CIAP et le recrutement d'un animateur afin de pouvoir officialiser sa labellisation au titre des « villes d'art et d'histoire ».

5.2 Une connaissance et une conservation du patrimoine qui doivent être soutenues

5.2.1 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, qui sont des 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.

Selon l'inventaire tenu par la commune, elle est propriétaire (seule ou avec un propriétaire privé), en 2025, de 43 monuments historiques classés, inscrits ou avec des protections mixtes ou partielles. Selon les données issues du ministère de la culture, ce nombre est inférieur (40), mais la base de données du ministère n'indique pas le type de propriétaire pour cinq bâtiments. Par ailleurs, la commune indique qu'il existe 142 monuments historiques protégés sur le territoire de la commune, alors que la base du ministère en indique 164. Avignon est la 14^e commune de France en nombre de monuments historiques (hors Paris) et la première dans la région PACA, devant Aix-en-Provence.

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.

La chambre invite donc la commune, en lien avec la DRAC, qui a déjà amorcé ce travail, à mettre à jour et clarifier les protections apportées à ses monuments.

5.2.2 La conservation et la restauration du patrimoine monumental : une dynamique à consolider

5.2.2.1 Les dépenses et les recettes liées aux monuments historiques

En moyenne, les dépenses d'investissement sur les monuments historiques de la commune étaient de 2,02 M€ par an, soit 16 % des dépenses bâties totales et 6 % des dépenses d'équipement totales sur la période 2019-2024. Sur les dépenses liées aux monuments historiques, les recettes reçues ont été de 676 870 € en moyenne sur la période, soit un taux de couverture de 33 %, qui témoigne d'un soutien soutenu des structures publiques, au premier rang desquelles, de l'État.

Tableau n° 41 : Les dépenses d'investissement sur les monuments historiques (2019-2024)

<i>En euros</i>	Dépenses d'investissement pour les monuments historiques	Total des dépenses d'investissement pour les bâtiments communaux	Soit en %
2019	1 960 867	17 412 503	13 %
2020	1 538 080	13 209 722	13 %
2021	822 841	12 002 004	7 %
2022	1 545 609	12 243 655	14 %
2023	2 156 428	13 721 580	19 %
2024	4 113 145	17 500 025	31 %
Total	12 136 970	86 089 488	16 %

Source : CRC d'après les données de la commune

5.2.2.2 L'état sanitaire contrasté du patrimoine protégé de la commune

Aux termes de 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.

La commune effectue régulièrement un suivi et un entretien de son patrimoine monumental. Selon la commune, une visite complète de chaque édifice a lieu au moins tous les deux ans, accompagnée de l'établissement d'une fiche sanitaire et de la prise de photographies.

La chambre a pu consulter l'inventaire sanitaire réalisé par la commune, qui classe chaque partie de chaque monument suivant son état, listant notamment les actions réalisées ou à entreprendre et leur priorisation. Selon cet inventaire, il n'y a pas de monument en péril, mais quelques monuments dont certaines parties sont jugées dans un « état défectueux ». La commune indique que des diagnostics plus approfondis sont réalisés, si besoin, par des entreprises spécialisées, des architectes du patrimoine ou des bureaux d'études.

En revanche, cet état sanitaire n'est pas complet et ne comprend pas, par exemple, le palais des Papes, dont la gestion est confiée à la société publique locale « Avignon Tourisme », mais dont les travaux et l'état sanitaire reste de la responsabilité de la commune.

5.2.2.3 Les opérations de travaux

Depuis 2019, onze opérations d'investissement (restaurations, travaux, mises en valeur) ont été entreprises sur les monuments historiques de la commune, pour un montant total inscrit au PPI de 25,45 M€, hors travaux de confortement des remparts.

Tableau n° 42 : Les opérations sur les monuments historiques de la commune (2019-2024)

<i>Opérations</i>	<i>Date de début des travaux</i>	<i>Date de fin des travaux</i>	<i>Montant opération votée (PPI)</i>	<i>Montants mandatés</i>
<i>Restauration de la tour de la garde-robe du Palais des Papes</i>	Juil-17	Juil-19	2 639 298	1 894 238
<i>Aménagement des jardins du palais des Papes et du verger Urbain V</i>	Nov-17	Mars-20	1 200 000	1 711 581
<i>Travaux d'aménagement de l'Église des Célestins</i>	Juin-19	Sept-20	1 700 000	1 236 031
<i>Restauration et mise en valeur du jardin du musée Calvet</i>	17/12/2021	08/06/2022	688 195	548 078
<i>Restauration des fresques du Palais des Papes</i>	03/01/2022	18/11/2022	281 820	278 620
Travaux de confortement des rempart	2023	2026	753 000	Travaux en cours
<i>Restauration des Bains Pommer et création du musée</i>	22/12/2022	14/05/2025	6 083 649	Tous les DGD ne sont pas reçus
<i>Restauration du jardin du Rocher des Doms</i>	24/09/2024	Juin-27	7 184 442	Travaux en cours
<i>Travaux de clos couvert de l'Hôtel de Beaumont</i>	30/01/2025	30/12/2025	1 700 094	Travaux en cours
<i>Restauration du Tinel de la Livrée de Viviers</i>	24/06/2025	Oct-26	1 214 092	Travaux en cours
<i>Travaux de mise en lumière de la place du Palais des Papes</i>	11/08/2025	11/07/2026	2 754 806	Travaux en cours

Source : CRC d'après les données de la commune

La direction des monuments historiques assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, de la programmation à la garantie de parfait achèvement, avant de prendre en charge l'entretien. Elle collabore avec les directions de la commune concernées par l'usage, les besoins, l'exploitation ou leurs domaines d'expertise (action culturelle, musées, espaces verts, réseaux dynamiques, SSI, etc.).

Des accords-cadres à bons de commandes avec plusieurs entreprises permettent de réaliser les travaux d'entretien dans les domaines suivants : vitraux, menuiseries, maçonnerie, pierre de taille et désherbage des remparts. Un accord-cadre à bons de commandes avec une équipe de maîtrise d'œuvre, composée d'architectes du patrimoine, d'un bureau d'études structure et d'un économiste, permet de mener les travaux nécessitant une autorisation de travaux sur monuments historiques d'envergure moyenne et ne nécessitant pas d'autres compétences.

S'agissant de la restauration des fresques du palais des Papes, une nouvelle campagne a été engagée en 2022 (après celle menée entre 2014 et 2016, qui avait permis la restauration des décors peints de la chapelle Saint-Martial et sa réouverture partielle au public). Les chantiers se succéderont dans les salles de la grande audience, du conclave et la chambre des notaires.

5.2.3 Une accélération nécessaire sur l'adoption d'un schéma directeur immobilier

La gestion patrimoniale constitue un enjeu important pour la commune, au regard de la richesse de son patrimoine monumental mais également compte tenu de ses équipements municipaux, nécessitant d'assurer d'une part leur préservation et d'autre part leur bonne affectation. Selon la commune, elle dispose d'un patrimoine privé peu important.

En l'état des données transmises⁸⁶, la commune serait propriétaire (ou en gérance) de 226 bâtiments ou propriétés non bâties. Cependant, cette base nécessite d'être actualisée et rationalisée. Par exemple, il n'y a pas de catégorisation « monument historique » et le nombre de monuments sous la catégorie « action culturelle » n'est que de 29 (contre 43 monuments historiques par ailleurs recensés par la commune). La ventilation des biens ne permet pas de recenser le patrimoine privé de la commune. Certains biens sont mal ventilés (une école maternelle dans la catégorie « sécurité, police »).

Un diagnostic précis des biens (propriété, location, gérance) de la commune, selon une nomenclature opérante est le préalable d'une bonne gestion et conservation des bâtiments, et au premier chef, des monuments historiques.

Malgré ce patrimoine public conséquent, la commune n'a pas formalisé de stratégie patrimoniale dans un schéma directeur immobilier. En l'absence de schéma directeur, la commune souffre d'une absence de stratégie consolidée opérationnelle et financière de préservation et de valorisation de son patrimoine, lui permettant de développer une gestion active de son patrimoine, en lien avec ses capacités financières. La DRAC, en réponse à la chambre, a insisté sur la nécessité d'assortir également ce schéma directeur d'un volet dédié aux monuments historiques.

En réponses aux observations provisoires, la commune a indiqué avoir entamé un travail de diagnostic des biens de la commune, préalable à l'élaboration d'un schéma directeur.

Recommandation n° 6. : Élaborer un schéma directeur immobilier définissant notamment la stratégie consolidée de préservation et de valorisation du patrimoine public et privé de la commune.

⁸⁶ Données issues du logiciel Attal de la commune (logiciel de gestion du patrimoine et des services techniques).

5.3 Un pilotage des secteurs protégés à renforcer

5.3.1 La nécessaire adoption d'une zone tampon autour du périmètre Unesco

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 1972⁸⁷.

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.

L'inscription de plusieurs biens et lieux de la commune d'Avignon sur la liste du patrimoine mondial a été réalisée par l'Unesco en 1995, sous l'appellation « centre historique d'Avignon ». Le comité du patrimoine avait en effet jugé « *l'ensemble de monuments du centre historique d'Avignon est un exemple exceptionnel d'architecture médiévale religieuse, administrative et militaire qui a joué un rôle capital dans le développement et la diffusion d'une forme particulière de culture à travers une vaste région d'Europe, à une époque de toute première importance pour la mise en place de relations durables entre la papauté et les pouvoirs civils* ». La déclaration de valeur universelle des biens, qui reprend ces arguments, a été adoptée en 2017 par l'Unesco.

Le périmètre d'inscription englobe de nombreux édifices et lieux, qui ne couvrent cependant pas tout le centre historique de la commune. En 2006, l'appellation a d'ailleurs été précisée en « *centre historique d'Avignon : palais des Papes, ensemble Épiscopal et Pont d'Avignon* ». Le périmètre englobe : le palais des Papes, la place du Palais, la métropole Notre-Dame-des-Doms, le jardin du Rocher-des-Doms, le petit palais, le rempart entre la tour des chiens et le Châtelet, le pont Saint-Bénézet et la chapelle Saint-Nicolas, ainsi que la vue d'ensemble du bien.

⁸⁷ 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.

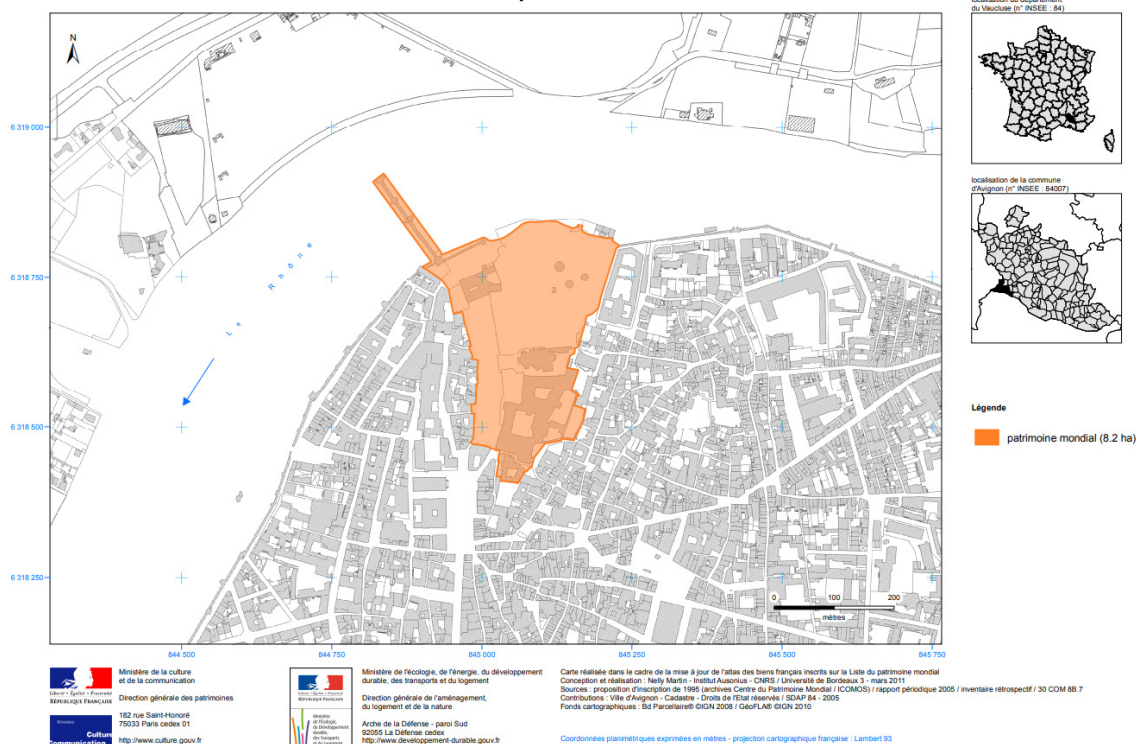
Carte n° 2 : Délimitation des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial



ATLAS DES BIENS FRANÇAIS INSCRITS SUR LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL, EN APPLICATION DE LA CONVENTION ADOPTÉE PAR L'UNESCO EN 1972

MISE À JOUR DE MARS 2011

228rev - Centre historique d'Avignon : Palais des papes, ensemble épiscopal et Pont d'Avignon : délimitation du bien lors de son inscription sur la Liste en 1995



Source : Unesco

La gestion de l'ensemble incombe à la commune d'Avignon, 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 commune a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de quantifier l'évolution de la fréquentation touristique depuis la mise en place du site Unesco, ni de savoir quel était l'impact de cette inscription sur le tourisme. Elle indique tout de même vouloir engager des études qualitatives sur la fréquentation touristique.

La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite LCAP) 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 biens 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 que la commune a l'obligation d'adopter un plan de gestion et une zone tampon, afin de protéger le bien dans ses alentours immédiats.

Par délibération du 13 décembre 2012, soit 17 ans après l'inscription, le conseil municipal a adopté un plan de gestion et une convention relative à la gestion du bien. La

convention de gestion du bien a été signée avec la préfecture le 14 septembre 2018. Elle comprend un plan d'action pluriannuel (2018-2024), désormais caduque.

Cependant, le plan de gestion n'ayant jamais été adopté formellement par le comité de bien, si bien que le projet a été repris et le plan actualisé. Il a finalement été adopté par le comité de bien qui s'est tenu le 23 avril 2019, sous réserve, selon le préfet, comme cité dans le procès-verbal de la réunion, que les outils de gestion du site (zone tampon et plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine) soient adoptés pour 2020, ce qui n'a pas été le cas.

Le plan de gestion sert de projet scientifique et culturel et de cadre stratégique pour les actions menées sur le terrain. Il est composé de trois parties : un diagnostic des enjeux, un plan stratégique de gestion et la déclinaison d'axes de développement (plan d'actions pluriannuel). La commune a indiqué qu'un bilan du plan de gestion était en cours de réalisation en 2025.

En 2017, la déclaration de valeur universelle du bien indiquait qu'une zone tampon⁸⁸ était en cours d'étude, conformément aux nouvelles obligations portées par la loi LCAP. Une proposition de zone tampon figurait dans le plan de gestion en 2019, mais elle n'a jamais été adoptée formellement. La mise en place d'une zone tampon est certes un processus long, qui implique la réalisation de diagnostics et la coordination de nombreux acteurs. La commune n'est, par ailleurs, pas exempte de protections, notamment avec le site patrimonial remarquable qui couvre tout le centre-ville. Une zone tampon permet d'établir une gestion cohérente du site et des abords, en s'appuyant sur des protections déjà existantes, en en créant ou en mettant à jour les documents d'urbanismes. Cette zone tampon doit donc être mise en place dans les meilleurs délais par la commune, sans quoi l'inscription du site au patrimoine mondial pourrait *in fine* être remise en cause.

Recommandation n° 7. : Mettre en place, conformément à l'article L. 612-1 du code du patrimoine, la zone tampon du site Unesco.

5.3.2 Un plan de sauvegarde et de mise en valeur du site patrimonial remarquable dont la mise à jour est en cours

Les sites patrimoniaux remarquables (SPR) 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 ont été créés par la loi LCAP et regroupent et simplifient les dispositifs de protection qui précédaient et proposent un cadre juridique unifié pour la conservation et la valorisation des sites. Selon l'article L. 631-1 du code du patrimoine, « *le classement au titre des sites*

⁸⁸ Définition d'une zone tampon, paragraphe 104 des Orientations de l'UNESCO : « *une zone tampon est une aire entourant le bien proposé pour inscription dont l'usage et l'aménagement sont soumis à des restrictions juridiques et/ou coutumières, afin d'assurer un surcroît de protection à ce bien. Cela doit inclure l'environnement immédiat du bien proposé pour inscription, les perspectives visuelles importantes et d'autres aires ou attributs ayant un rôle fonctionnel important en tant que soutien apporté au bien et à sa protection. L'espace constituant la zone tampon doit être déterminé au cas par cas par des mécanismes appropriés* ». Cette définition est reprise par l'article L 612-1 du code du patrimoine.

patrimoniaux remarquables a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel ». Le SPR se substitue 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 ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), remplacées par les AVAP (aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) à partir de 2010, ainsi que les secteurs sauvegardés, ont été intégrés dans les SPR. Ains, au 8 juillet 2016, avec l'entrée en vigueur de la loi LCAP, le secteur sauvegardé d'Avignon est devenu site patrimoine remarquable. Créé en 1964 (quartier de la Balance), élargi par arrêté ministériel du 16 septembre 1991 à la totalité de l'intra-muros, ce secteur sauvegardé répondait à trois objectifs : la protection du patrimoine exceptionnel à l'unité, une vision d'ensemble de l'unité urbaine et la mise en adéquation des fonctions urbaines en rapport avec le patrimoine et le site.

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), soit combiner ces deux outils⁸⁹.

La commune disposait déjà d'un PSMV dans le cadre de son secteur sauvegardé, approuvé par arrêté du 12 juin 2007 du préfet de Vaucluse, puis modifié en 2013 (création du tramway) et en 2017 (reconversion de la prison Sainte-Anne). Le PSMV remplace le plan local d'urbanisme à l'intérieur du périmètre du site patrimonial remarquable. Il constitue le support de l'identification et de la protection des éléments constitutifs du patrimoine urbain⁹⁰. Les travaux tant extérieurs qu'intérieurs doivent être autorisés par l'architecte des bâtiments de France (autorisation préalable de travaux).

Le PSMV est composé de trois éléments : le rapport de présentation qui rappelle l'histoire de la commune et son évolution, le plan réglementaire qui précise le statut de tous les bâtiments compte tenu de leur intérêt architectural ou patrimonial et le règlement qui détaille l'ensemble des règles applicables pour chacune des zones définies par le plan, qui précise notamment les matériaux et techniques à utiliser, les conditions de réalisation d'extensions ou de construction neuves.

Au moment de l'adoption de la loi LCAP, la commune d'Avignon a souhaité mettre à jour son PSMV. Le 27 octobre 2017, un architecte du patrimoine a remis une « étude préalable à la révision du PSMV ». Par arrêté préfectoral du 30 septembre 2022, la commune a obtenu la délégation de maîtrise d'ouvrage pour la révision du PSMV. Par délibération du 16 décembre 2023, elle a officiellement lancé la procédure de révision. Cette révision doit notamment permettre de mettre le document en cohérence avec les autres protections ou dispositifs urbains sur le site (programme local de l'habitat ou schéma de cohérence territoriale), élaborer un diagnostic de tous les patrimoines afin de prévoir des protections adaptées à tous et, plus largement, permettre de concilier conservation du patrimoine, attractivité de la

⁸⁹ Les dispositions régissant les SPR sont définies au code du patrimoine (articles L. 630-1 à L. 633-1 et R. 631-1 à D. 633-1) et au code de l'urbanisme pour les plans de sauvegarde et de mise en valeur (articles L. 313-1 et R. 313-1 à R. 313-18).

⁹⁰ Protection des immeubles, des façades sur rues et des éléments qui les composent, mais aussi sur les intérieurs, la réglementation des enseignes commerciales et l'action sur les devantures.

commune (maintien de l'habitat et des commerces en centre-ville) et enjeux environnementaux, notamment en matière de gestion de la chaleur.

La chambre invite donc la commune, en lien avec la DRAC, à poursuivre et finaliser cette révision indispensable du PSMV, afin d'en faire un outil de gestion durable du centre-ville.

5.4 Une nécessaire réflexion sur la gestion des sites et leur tarification

5.4.1 La gratuité des musées municipaux : une décision prise sans étude d'impact

En 2017, les musées gérés par la commune sont rassemblés dans un même pôle « Avignon musées ». La mise en œuvre de la gratuité d'accès aux établissements muséaux d'Avignon est ensuite décidée par la délibération du conseil municipal du 28 mars 2018⁹¹ et mise en œuvre à partir de mai 2018. Selon la commune, cette mesure, accompagnée de renforcement de la médiation culturelle, vise à faciliter l'accès de tous à la culture, à mettre en valeur le patrimoine et à préserver l'attractivité pour les habitants et le public touristique.

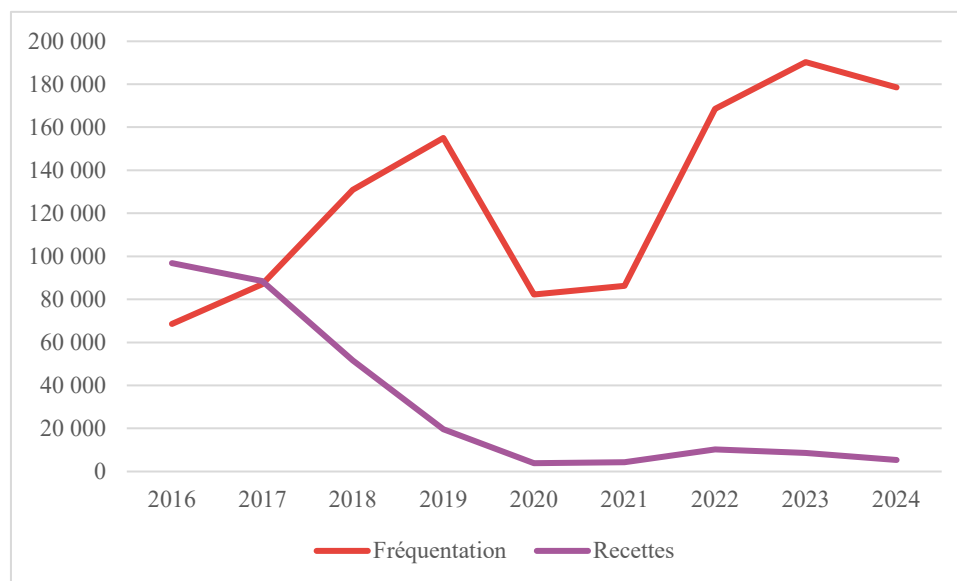
La fréquentation des musées a augmenté depuis 2018. Ainsi, celle-ci a atteint 154 977 visiteurs en 2019, marquant une augmentation de 18 % par rapport à l'année 2018. Entre 2019 et 2024, la fréquentation a progressé de 15 %, sans être linéaire. Ainsi, les années 2020 et 2021 ont été affectées par la crise sanitaire, entraînant des fermetures prolongées (cinq mois en 2020 et quatre mois et demi en 2021). Depuis 2022, la tendance est à nouveau à la hausse, malgré une baisse de fréquentation en 2024⁹². Cependant une augmentation de la fréquentation était déjà visible en 2016 et 2017. Sans étude de public avant la mise en œuvre de la gratuité, ni ensuite, il n'est donc pas possible d'attribuer entièrement l'augmentation de la fréquentation des musées à la gratuité.

Parallèlement, les recettes se sont éteintes, passant de 96 872 € en 2016 à 5 365 € en 2024. Cette sure constitue donc une perte de recettes d'environ 90 000 € par an.

⁹¹ Gratuité des expositions permanentes hors visites guidées pour trois musées municipaux : musée Calvet, musée du petit palais et musée lapidaire. Les musées Requien et palais du Roure étaient déjà gratuits. Les bains Pommer sont gratuits depuis leur ouverture en 2024.

⁹² Selon la commune, les chiffres les plus récents indiquent un rebond de fréquentation en 2025, en raison d'une exposition sur plusieurs sites et sur plusieurs mois de l'artiste Jean-Michel Othoniel et de l'ouverture des Bains Pommer.

Graphique n° 10 : Fréquentation et recettes des musées municipaux d'Avignon 2016-2024 (en nombre de visiteurs et euros)



Source : CRC d'après les données de la commune et du ministère de la culture

La tarification d'un service public a un effet pédagogique et donne un signal sur la qualité de ce service, c'est pourquoi l'instauration de la gratuité ne peut se justifier que pour des raisons sociales ou si le coût d'intervention, c'est-à-dire le coût de gestion lié à la tarification de ce service, est disproportionné par rapport aux recettes perçues.

Ainsi, la question de la gratuité des musées de la commune, peut se poser, dans un territoire très touristique où cette gratuité peut constituer un effet d'aubaine pour les touristes et alors que d'autres musées ou monuments de la commune, par ailleurs aidés par celle-ci, affichent des tarifs élevés, comme le palais des Papes, dont l'entrée au tarif plein (palais, pont et jardins) est de 17 €.

La fixation des tarifs d'entrée répond à un double objectif : d'une part, comme le prévoit l'article L. 442-6 du code du patrimoine, de favoriser l'accès des musées au public le plus large et, d'autre part, de générer des ressources pour la conservation et la valorisation des collections. Le niveau optimal des tarifs d'entrée résulte en conséquence d'un équilibre à trouver entre ces deux orientations.

Si une augmentation de la fréquentation est constatée, la baisse de 2024, montre que la gratuité n'est pas le seul déterminant de la fréquentation, surtout dans une commune touristique. Plusieurs communes ont mis en place la gratuité, à l'instar de Paris, tandis que d'autres, par exemple Bordeaux, sont revenues à un modèle payant après une période d'accès gratuit.

Dans le cas présent, aucune cible n'a été définie, à court ou moyen terme, en matière d'augmentation attendue de la fréquentation ou d'évolution de la composition du public, permettant d'évaluer, au moyen d'indicateurs adaptés, l'atteinte des objectifs de cette politique et ses conséquences sur l'état et la gouvernance des musées de la commune

À l'orée de ses dix ans, la chambre invite donc la commune à effectuer un bilan de cette mesure sur la fréquentation des musées, en discriminant fréquentation touristique et locale, sur les conséquences budgétaires et humaines de cette gratuité, ainsi que sur la politique de

médiation culturelle et de conservation. La commune devrait au préalable avoir fixé des objectifs et des indicateurs permettant d'avoir une appréciation quantitative et qualitatives des résultats de cette mesure.

5.4.2 Le palais des Papes : gestion déléguée et multi-occupations

La commune ne possède pas l'ensemble des édifices classés du périmètre Unesco, et notamment du palais des Papes et de ses abords. Ainsi, l'État est propriétaire, et gère, la cathédrale Notre-Dame des Doms, qui jouxte le palais des papes. Le département est propriétaire et gestionnaire d'environ un tiers du palais des Papes, siège des archives départementales. Le reste du bâtiment est géré par la SPL « Avignon Tourisme », via deux délégations de service public : une pour la grande chapelle, la cour du palais et le pont Bénézet, et l'autre pour le centre des congrès qui occupe les autres espaces du bâtiment.

La SPL gère l'ensemble des services et prestations nécessaires au fonctionnement de ses activités, assure les travaux d'entretien courant et de maintenance et reverse à la commune une redevance composée d'une part fixe et d'une part variable calculée sur le pourcentage des entrées suivant les paliers progressifs de fréquentation. Cette redevance doit permettre à la ville d'assurer les gros travaux de restauration des monuments historiques.

Les redevances ont augmenté de 53 % sur la période, pour atteindre 3,12 M€ en 2024. Cependant, ces recettes doivent mises en regard des dépenses⁹³ effectuées par la commune pour la SPL, et notamment, d'une recapitalisation de 7,5 M€ en 2023, pour apurer les dettes de la société. En moyenne, les recettes annuelles nettes ne sont plus que de 563 246 €.

Tableau n° 43 : Relations financières entre la commune et la SPL Avignon tourisme (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Dépenses</i>	647 620	817 420	785 799	841 312	8 323 974	804 256
<i>Recettes</i>	2 039 492	2 506 264	2 470 194	2 491 200	2 969 842	3 122 862
<i>Solde</i>	1 391 872	1 688 844	1 684 395	1 649 887	- 5 354 132	2 318 606

Source : ORC et grand livre 2024 de la commune

Parallèlement aux travaux d'entretien et de restauration, la SPL et la commune développent un programme de mise en valeur des sites.

Les archives départementales sont en cours de déménagement depuis septembre 2025 pour rejoindre le nouveau pôle patrimonial de Vaucluse, le projet « Memento », qui doit ouvrir au printemps 2026. À ce jour, le conseil départemental n'a pas officiellement indiqué ce qu'il souhaitait faire de ces espaces, mais une cession ne semble pas être à l'ordre du jour.

⁹³ y compris un versement annuel à l'office de tourisme.

Tout projet devra être concerté avec la commune d'Avignon et la DRAC afin de préserver l'intégrité, la vocation du lieu et sa lisibilité auprès du grand public. La multi-occupation du site (qui comprend également sa transformation en scène de théâtre pour le festival d'Avignon), étant un enjeu pour sa fréquentation touristique et son inscription sur la liste du patrimoine mondial. Un projet culturel cohérent et lisible devra donc être défini pour le palais des Papes.

La précédente convention d'occupation, très succincte, avait été signée avec le conseil départemental de Vaucluse en 1975, dans un tout autre contexte et avant l'inscription du site sur la liste du patrimoine mondial. Une nouvelle convention d'occupation doit donc être signée avec le département, dans l'année 2026. Celle-ci devrait se doubler d'une convention de gestion, révisable, afin de fixer les impératifs de gestion du site.

En réponse aux observations provisoires, la DRAC a confirmé la nécessité de disposer d'un projet d'ensemble pour ce bâtiment, permettant d'agir pour la restauration du site et de concilier ses différents usages afin de garantir sa bonne conservation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique culturelle patrimoniale de la commune a connu une évolution significative depuis 2016, marquée par une ambition accrue en matière de patrimoine, comme en témoignent l'instauration de la gratuité des musées municipaux. La réorganisation des services culturels en 2025 a intégré la valorisation du patrimoine au sein du pôle culture.

Cependant, de nombreux défis persistent. La labellisation « ville d'art et d'histoire » n'est pas encore finalisée en raison de l'absence de création d'un centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine et du recrutement d'un animateur. La commune doit également clarifier la protection de ses monuments historiques et accélérer l'adoption d'un schéma directeur immobilier pour une meilleure gestion de son patrimoine.

Elle doit également poursuivre un ambitieux travail de mise à jour de son plan de sauvegarde et de mise en valeur de son site patrimonial remarquable, qui se substitue à son plan local d'urbanisme pour l'intra-muros. Elle doit avancer avec diligence sur l'adoption d'une zone tampon du site inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, dispositif légalement obligatoire.

Enfin, la mesure de gratuité des musées, bien qu'ayant augmenté la fréquentation, devrait bénéficier d'une évaluation globale (gouvernance, moyens, conservation).

**RÉPONSE DE MONSIEUR OLIVIER GALZI,
MAIRE DE LA COMMUNE D'AVIGNON**

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

ARRIVEE LE 27/05/2026
N° 2026-0304

M. Xavier LEFORT

Président

Chambre régionale des comptes de
Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, rue de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08

Avignon, le 26 mai 2026

Ref : OG/CM/CR 2026-055

Monsieur le Président,

Le rapport établi par la Chambre Régionale des Comptes sur les exercices 2019 et suivants concerne exclusivement la gestion de Mme Cécile HELLE et de ses équipes. Toutefois la réponse aux recommandations va se faire sous ma responsabilité, d'où ma volonté d'exposer ici non seulement mes objectifs en regard de ces observations, mais aussi mes remarques sur certains éléments présentés dans ce rapport.

Tout d'abord, je concède que la ville d'Avignon doive faire face à de nombreux défis sécuritaires, environnementaux et sociaux. Vous notez que pour y répondre de manière correcte, la commune apparaît insuffisamment structurée. La gouvernance doit être révisée et optimisée afin de renforcer le contrôle et l'efficacité de nos actions.

La recommandation n°1 concerne l'utilisation des véhicules de services ou de fonctions. Contrairement à ma prédécesseuse, j'ai déjà engagé la régularisation de l'utilisation d'un véhicule communal par l'ordonnateur pour les besoins de l'exercice des missions municipales, par l'adoption d'une délibération annuelle, comme cela avait été indiqué à la Chambre. Dans le même esprit, une délibération attribue et encadre les frais de représentations du Maire, contrairement aux pratiques passées, dont la Chambre a relevé l'utilisation irrégulière d'une carte achat.

La recommandation n°2, la commune engagera la mise en conformité des concessions de logement qui, au vu de ce qui m'a été indiqué, ne concerne que les emplois de concierges.

La Chambre relève aussi dans son rapport « un manque de rigueur dans l'organisation du cabinet de la maire ». Les mesures d'organisation visant à mettre fin aux rattachements directs auprès du directeur de Cabinet d'agents de la collectivité seront rapidement prises. Déjà a été présenté au 1^{er} CST une nouvelle organisation de la direction générale qui modifie le rattachement du coordonnateur anciens combattants, en le rattachant au directeur du pôle communication et évènementiel. La réduction du nombre de secrétaire d'élus a aussi été engagé avec la suppression de 8 postes. Cette nouvelle organisation représente une étape et sera affinée dans l'avenir afin de rattacher tous les postes administratifs sous l'autorité du Directeur Général des Services.

Une remarque tout de même car contrairement aux affirmations de la chambre pour qui « la rémunération des collaborateurs de cabinet n'appelle pas de remarque au regard de la réglementation en vigueur », une non-conformité a été déjà rétabli. En effet, le directeur était bien rémunéré dans la limite légale des 90%, toutefois était pris en considération dans le calcul les primes de l'emploi administratif fonctionnel le plus élevé, or la délibération n°2019-0038-12 du 26 juin 2019 excluait les collaborateurs de cabinet du RIFSEEP et donc des primes. En ce sens la rémunération versée au précédent directeur de cabinet était 40% supérieure au plafond applicable local. La ville a pris une délibération pour revenir au plafond légal.

La chambre relève un écart conséquent entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus, près du double, constat que je fais aussi et j'ai demandé à la direction générale de proposer rapidement une délibération de mise à jour du tableau des effectifs par la suppression des emplois excédentaires afin d'améliorer la lisibilité.

Dans un long chapitre relatif à la qualité et la fiabilité des comptes (à compter de la page 23), la Chambre analyse les données financières jusqu'à l'adoption du dernier compte administratif disponible, soit l'année 2024.

Il est essentiel de souligner que l'année 2025 (particulièrement la fin de cet exercice) et le début 2026 ont été catastrophiques pour les comptes de la ville. Beaucoup d'indicateurs se sont considérablement dégradés et il est constaté, post-élection municipale, une situation financière extrêmement difficile. Ainsi, l'épargne brute passe de 27,3 M€ en 2024 à 21,7 M€ en 2025. De la même manière, notre capacité de désendettement s'allonge à 9 années. Une grande partie de la gestion 2025 a été, de manière non conventionnelle voire non conforme à la réglementation, transférée sur l'exercice 2026. De plus, des crédits correspondants à des dépenses connues et bien identifiées n'ont pas été inscrits au BP 2026, compliquant très sérieusement la gestion à venir. Il est estimé à ce jour environ 10 M€ de crédits connus et non-inscrits, ainsi que 4,5 M€ de dépenses non reportés ou rattachés. A titre d'exemple, sur la 1^{ère} tranche de l'opération Rocher des Doms inaugurée par Mme HELLE le 28 février 2026, le besoin de crédits nouveaux afin de payer les factures des travaux réalisés est de 1,1 M€.

Un point est préoccupant, relevé par la CRC (p29), concerne les restes à recouvrer du budget principal, près de 4,4 M€ pour les exercices 2022 à 2024, le chiffre pour 2025 étant de 1,327 M€.

La recommandation n°3 fait référence à la politique tarifaire et particulièrement à certaines gratuités dont peuvent bénéficier des catégories d'usagers. Le dossier plus général de la politique tarifaire est prioritaire pour moi. Au-delà des points relevés par la Chambre, il s'agit de revenir sur de nombreuses gratuités mais aussi de remettre en cohérence certains tarifs. Pour cela, au-delà de quelques mesures sectorielles, j'ai mis en place un COPIL Tarifs transversal afin d'avoir une vision globale des pratiques, d'uniformiser les règles de gestion et d'optimiser les recettes. L'objectif est de mettre en place une nouvelle politique tarifaire à l'occasion du budget 2027.

La recommandation n°4 pointe des dysfonctionnements graves de la régie foires et marchés. Je porte une attention toute particulière à ce dossier et les premières mesures seront prises très rapidement. La réorganisation est déjà engagée avec un changement dans le rattachement de la direction de pôle concernée. Une mesure visant à supprimer les paiements en numéraires sur site est en cours de mise en œuvre. Une réflexion porte sur l'organisation administrative de cette régie au sein de la direction de pôle, et surtout les contrôles internes seront plus systématisés. Instruction est donnée à la direction générale afin de proposer, d'ici la fin de l'année, un plan d'action et de contrôle.

Page 35, la CRC ouvre un chapitre sur une « situation financière fragile ». Je ne peux que souscrire à l'analyse et, comme évoqué précédemment, renforcer ce constat par les chiffres 2025 qui montrent bien une amplification de cette situation dégradée. Ainsi il est noté une évolution des charges de gestion sur la période de 13,7%, passant de 130,5 M€ en 2019 à 148,4 M€ en 2024. En 2025, ces mêmes charges sont de 156,24 M€, soit +5,18%, dont +4,82% pour les seules charges de personnel et +7,64% pour les charges à caractère général (28,35 M€) dont 2,32 M€ de dépenses pour l'opération Terre de Culture.

Spécifiquement sur les dépenses de personnel, alors que la chambre note une tendance baissière des effectifs de -106 ETP de 2019 à 2024, les dépenses ont pourtant progressé de 11% sur la même période pour atteindre 88,21 M€. Et la tendance s'accélère, avec 93,04 M€ de dépenses en 2025, 96 M€ inscrits au BP 2026 et une demande supplémentaire d'environ 1,2 M€ pour 2026. Clairement une absence totale de maîtrise du 012 est constatée.

La Chambre note une baisse du flux de dettes pour la première fois en 2024, il a aussi été procédé en 2025 à une réduction du flux, de 1,295 M€. Cette stratégie est largement critiquable car elle masque une réalité bien différente. Les dépenses d'équipements sont passées de 44,454 M€ en 2024 à 48,426 M€ avec dans le même temps des recettes atones voire en diminution. La ville n'avait en aucune manière la capacité financière à procéder à une baisse de la dette. Cela d'autant plus que :

- 1) 2.144.363 € de dépenses d'investissements ont été engagées en 2025 et réglées sur les crédits 2026 sans report
- 2) 2.380.577 € de dépenses de fonctionnement 2025 ont été réglées sur crédits 2026 sans rattachement
- 3) Près de 10,99 M€ de dépenses d'investissement dont 7,5 M€ en dépenses d'équipements sont demandés en BS pour règlement de travaux engagés voire réalisés (dont 1,1 M€ pour la 1^{ère} tranche Rocher des Doms inaugurée par Mme Helle)
- 4) Près de 6,2 M€ sont demandés en BS sur les chapitres 65 et 011 et 1,2 M€ en 012 pour pallier les non prises en compte des demandes aux budget primitif.
- 5) Les déficits des budgets annexes nécessitent 1,1 M€ de crédits nouveaux
- 6) Les concessions, prises en considération au BP 2026 à hauteur de 2,065 M€ nécessitent en réalité 5,6 M€, soit 3,53 M€ de crédits supplémentaires.

L'ensemble de ces besoins est à satisfaire avec un résultat en baisse à 13,950 M€. Ainsi, la stratégie non réelle de désendettement va devoir être stoppée en 2026 pour solder l'accélération des investissements réalisées avec une baisse des recettes et une augmentation sans précédent des dépenses de fonctionnement. Pour honorer les engagements, la ville devra mobiliser l'ensemble de l'emprunt inscrit au BP 2026 conduisant à une augmentation de l'endettement de 10 M€.

Page 62, La Chambre note « *La commune a mis en œuvre une politique ambitieuse en faveur du développement durable, cependant, en matière d'atténuation du changement climatique, la commune a vu ses émissions de gaz à effet de serre augmenter.* » Un fois encore, comme la CRC, nous pouvons nous interroger sur la pertinence et l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre.

Le chapitre concernant la Police Municipale est aussi affligeant. Alors que la délinquance baisse partout, elle augmente à Avignon en 2024 (graphique page 64). La Chambre note une augmentation des dépenses de vidéoprotection mais aussi « *Le réseau de vidéoprotection n'est cependant pas pleinement opérationnel en raison de maintenance, de panne de matériel et des limites des capacités des serveurs pour les nouvelles caméras.* » La sécurité étant une priorité politique, les moyens de revenir sur ces constats seront donnés. Le doublement de la capacité de stockage des serveurs est déjà à l'étude notamment.

AVIGNON

Ville d'exception

La recommandation n°5 qui concerne la mise en place des outils de suivi d'activité de la PM sera évidemment mise en œuvre, mais nous iront plus loin encore avec dès maintenant la mise en place d'une Direction Générale Adjointe à la sécurité qui rassemble la direction de pôle de la sécurité publique, la direction de pôle de la tranquillité publique et la direction de la sécurité civile locale, afin de prioriser la coordination de l'ensemble des moyens municipaux en charge de la sécurité de nos concitoyens. De plus, le conseil municipal a déjà validé la création de 10 policiers municipaux supplémentaires dont 6 seront affectés en brigade de nuit afin de renforcer prioritairement cette brigade essentielle.

En matière culturelle la Chambre revient sur la gratuité instaurée en 2018 pour les musées de la ville et invite la commune à faire un bilan de cette mesure. La nouvelle municipalité a dès à présent engagé les études internes pour revenir globalement sur les mesures de gratuités, dont en premier lieu les musées. Un COPIL Tarifs a été mis en place avec pour objectif de revoir l'ensemble des tarifications municipales. La tarification des musées, dans ce cadre, est une priorité à mettre en œuvre dès le début 2027.

Les recommandations n°6 et n°7 feront aussi l'objet d'une attention toute particulière dans le nouveau cadre budgétaire et le nouveau PPI concernant particulièrement la recommandation n°6.

Soyez convaincu, Monsieur le Président, de mon engagement et de celui de mon équipe municipale à redresser une situation « à la dérive », et à redonner à Avignon l'attractivité qui doit être la sienne.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Olivier GALZI

Maire d'Avignon
Président du Grand Avignon

**RÉPONSE DE MADAME CÉCILE HELLE,
ANCIENNE MAIRE DE LA COMMUNE D'AVIGNON**

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

ARRIVEE LE 20/05/2026
N° 2026-0284

Cécile HELLE

Maire d'Avignon de 2014 à 2026

Monsieur Xavier LEFORT

Président

Chambre régionale des comptes

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

Avignon, le mercredi 20 mai 2026

Contrôle n° 2025-001048

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Avignon

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
paca-greffe@crtc.ccomptes.fr*

Monsieur le Président,

Dans la suite du contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Avignon, engagé par la Chambre régionale des comptes en juillet 2025, vous m'avez transmis en date du 27 avril 2026, le rapport d'observations définitives retenues par la Chambre.

J'ai pris connaissance avec attention de ces observations et conformément à l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je souhaite formuler en tant qu'ancienne ordonnatrice une réponse écrite que je vous prie de trouver ci-dessous.

En préambule, **je souhaite vous faire part de ma surprise, sur un élément** qui ne me semble pouvoir être passé sous silence, et **qui m'apparaît comme largement minimisé**, quant à son ampleur et à ses incidences, dans l'analyse telle que conduite par la Chambre. **La période sous contrôle – 2019 à 2025 – est en effet loin d'être banale. La crise sanitaire exceptionnelle de 2020 et 2021** marquera à jamais l'histoire contemporaine, mettant à l'arrêt puis ralentissant toute l'économie mondiale. **L'année 2022**, quant à elle, **sera celle du retour de la guerre** sur le continent européen (qui en avait été épargné depuis 1945), entraînant **une crise énergétique et inflationniste impactant toute Europe**.

Tous les Maires pourront vous dire **combien l'une et l'autre de ces crises ont été marquantes et déstabilisantes**, obligeant à revoir totalement nos modes et priorités d'actions pour accompagner au mieux les populations, inquiètes et fragilisées, et les acteurs économiques, privés pour certains de toute activité et de tout revenu, mais aussi pour restaurer au plus tôt l'accès de tous au service public (notamment les écoles et les structures sociales de proximité) en repensant en profondeur leur fonctionnement.

Pendant de longs mois, la vie des communes a été rythmée par les comités de pilotage de crise conduits sous l'autorité des Préfets ; ces derniers ont d'ailleurs témoigné à de nombreuses reprises combien les Maires, incarnation du premier échelon de notre République, n'avaient pas failli lors de cette période si singulière.

L'approche adoptée par la Chambre qui est de quasiment passer sous silence cette période à tout le moins, de la banaliser, y compris dans ses incidences budgétaires et fonctionnelles, me paraît tout à fait contestable. Ainsi, les moyennes calculées sur 7 ans ne me semblent pas rigoureuses, d'autant qu'il suffit de regarder les chiffres pour constater leur niveau anormalement bas (en recettes) ou élevé (en dépenses), en 2020 et 2021 (crise sanitaire), comme en 2022 (crise énergétique). Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la situation budgétaire de la ville, sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir, s'est rétablie à partir de 2023, avec un confortement de cette évolution positive en 2024 et 2025. Dès lors, titrer sur la fragilité de la situation financière de la ville d'Avignon me semble totalement injuste. Je m'étonne d'ailleurs que le titre introduit dans le rapport intermédiaire, « *une situation financière en amélioration mais qui reste fragile* », beaucoup plus conforme à la réalité, n'ait pas été repris. Je serais assez tentée en retour, de connaître les communes qui, à la sortie de ces trois années de crises exceptionnelles, n'ont pas enregistré une situation budgétaire fragile ou bien encore de rappeler, le déficit abyssal qui caractérise depuis les années COVID, le budget de l'État.

L'engagement, l'abnégation, l'agilité et la créativité qu'il a fallu déployer pour se montrer à la hauteur de cette période totalement inédite pour l'action publique, comme nous avons su le faire à Avignon, mériteraient à mes yeux, d'être plus reconnus et respectés.

Dans le cadre de son analyse relative à la gouvernance et à l'organisation des services, la chambre fait état d'un certain nombre de remarques et de quelques recommandations sur lesquelles il me semble important d'apporter des éléments d'explication.

Avant toute chose, je souhaite réaffirmer que **j'ai eu le souci constant**, durant les 12 années où j'ai eu l'honneur et la chance d'être la Maire d'Avignon, **de placer la transparence, l'exemplarité et la probité au cœur de mon action.** Ainsi, dès mon élection en 2014, j'ai fait un certain nombre de choix forts, maintenus durant mes 2 mandats : baisse de 20% des indemnités du Maire et de 10% de celles des adjoints (mesure qui a permis de réaliser une économie estimée à 80 000€, soit en douze ans 960 000€ équivalent à la végétalisation de 6 cours d'école), mandat unique, bilan d'actions présenté chaque année à la population, nombre de collaborateurs de cabinet en dessous des seuils autorisés, suppression progressive des postes de chauffeur (0 depuis 2023), réduction du nombre de secrétaires particulières (1 seule depuis 2022)...

Comme dans tous domaines et comme le souligne la Chambre, certaines marges de progression existent qu'il appartiendra au nouveau Maire, de mettre en place avec la même exigence et le même respect de la responsabilité confiée par les Avignonnaises et les Avignonnais, qui ont été les miens pendant 12 ans.

Concernant le nécessaire renforcement des procédures relatives à la transparence et à la lutte contre la corruption, la commune a engagé une démarche structurante de prévention de la corruption et a mis en place dans le même temps, des interventions prioritaires immédiates, démontrant ainsi, qu'elle est bien dans une dynamique de renforcement volontariste des dispositifs de probité. De manière opérationnelle, les renouvellements des délégations de service public ont été identifiés comme des procédures particulièrement à risque, nécessitant un accompagnement déontologique particulier. Ainsi lors de l'attribution de la DSP relative à la construction et l'exploitation d'un réseau de chaleur et de fraîcheur urbain (choix délibéré au conseil municipal du 25 avril 2025) et celle relative à la DSP pour la gestion du marché d'intérêt national d'Avignon (désignation du délégataire par délibération du conseil municipal du 29 novembre 2025), l'ensemble des membres, élus et fonctionnaires, de la commission de délégation de service public ont rencontré en entretien individuel, le déontologue de manière à prévenir tout conflit d'intérêt.

Sur l'organisation du cabinet du Maire, je me satisfais que la Chambre souligne dans son rapport d'une part que *«la commune a toujours respecté le nombre de collaborateurs de cabinet conformément aux dispositions du décret du 16 décembre 1987... »* et d'autre part que *« la rémunération des collaborateurs de cabinet n'appelle pas de remarque au regard de la réglementation en vigueur »*.

J'ai souhaité dès ma prise de fonction, diminuer drastiquement le nombre des agents administratifs rattachés au cabinet, sachant que tous ces agents sont des fonctionnaires et remplissent des missions purement administratives nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité. Ainsi en 2011, l'effectif global du cabinet était de 37 ETP auquel s'ajoutaient 3 postes à temps plein constituant le secrétariat particulier du Maire. En 2014, cet effectif n'était plus que de 27 ETP auquel s'ajoutaient 1,8 postes pour le secrétariat particulier du Maire. Enfin en 2025, les agents administratifs rattachés au cabinet correspondaient à 14 ETP avec 1 seul poste pour assurer le secrétariat particulier du Maire : 3,6 postes de secrétaires de direction ; 1,4 postes d'huissiers ; 1 coordonnateur en charge des relations avec les anciens combattants ; 0 poste de chauffeur depuis juillet 2023 ; 8 postes de secrétaires d'élus (20 en 2015, diminution rendue possible par une gestion économe des postes au plus près des besoins par la constitution de « pools » d'élus affectés à chaque secrétaire : moyenne de suivi et d'accompagnement de 6 à 7 élus par secrétaire).

J'ai également impulsé en partage avec les différents DGS qui se sont succédé sur la période, **une réorganisation visant à limiter fortement le nombre de fonctionnaires territoriaux placés directement sous la responsabilité du Directeur de cabinet** (passage de 40 avant 2014 à 15). Successivement les bureaux courrier, emplois et logements (2016), puis les agents de la Direction de la communication (2022) ont été replacés sous hiérarchie administrative. Il appartiendra au nouvel ordonnateur de réaliser la phase ultime de cette réorganisation en proposant le rattachement de l'ensemble des personnels administratifs du cabinet (secrétariat du cabinet et des élus, huissiers ainsi que le coordonnateur chargé des anciens combattants) au directeur général des services par la constitution d'un bureau des services du cabinet.

Je souscris pleinement à l'idée d'une clarification et d'une sécurisation de gestion du parc de véhicules par la collectivité, par le vote annuel en Conseil Municipal, d'une délibération fixant en transparence, la liste des emplois et fonctions éligibles à la mise à disposition de véhicules de fonction (tels qu'autorisée par la loi) et de véhicules de service avec remisage à domicile, y compris pour le Maire. La collectivité a tenu à adresser à la Chambre dans la phase contradictoire, la Charte d'engagement et de bonne conduite de l'utilisation du matériel roulant destinée à être présentée lors d'un prochain Comité Social Territorial (répondant ainsi par anticipation, au double objectif de transparence et rigueur).

Pour ce qui me concerne plus précisément, je souhaite rappeler que dès ma prise de fonction en avril 2014, il m'a été proposé de bénéficier d'un véhicule auquel était initialement rattaché un pool de 3 chauffeurs. J'ai immédiatement fait le choix de limiter l'équipe de chauffeurs du Maire à une seule personne, présupposant des besoins limités de déplacements, en nombre comme en kilomètres, s'effectuant à l'échelle de la ville d'Avignon et tout au plus, à l'échelle du Grand Avignon.

En 2018, le véhicule utilisé par la Maire précédente a été remisé, du fait de son ancienneté et kilométrage. J'ai alors formulé **le choix dans un souci d'économies et d'exemplarité de disposer d'un véhicule électrique, Zoé première génération** présentant une autonomie maximale de 200km (véhicule que j'ai conservé jusqu'à la fin de mon mandat). **En juillet 2023**, le chauffeur qui m'accompagnait dans mes déplacements quotidiens a fait valoir ses droits à la retraite. **Dans un souci d'économies et d'exemplarité, j'ai fait le choix de ne pas procéder à un nouveau recrutement** (permettant une économie pour la collectivité de l'ordre de 40 000€ par an). A partir de cette date, j'ai donc été amenée à conduire moi-même, ce véhicule pour assister aux différentes manifestations, rencontres et réunions organisées en dehors de l'hôtel de ville.

Je tiens à préciser qu'à aucun moment, je n'ai considéré ce véhicule comme un véhicule de fonction et ne l'ai jamais utilisé à des fins personnelles. Je n'ai par ailleurs jamais été informée par l'Administration, de l'existence d'un carnet de bord ni alertée par elle, de la nécessité de le remplir pour retracer les déplacements du Maire. **Je souhaite porter à la connaissance de tous, la faiblesse du kilométrage constaté entre le 4 juillet 2023 et le 20 février 2026, tel qu'en atteste le livret de suivi des révisions : 7473 km, soit 233 km/mois, venant confirmer un usage exclusif de ce véhicule dans l'exercice de mes fonctions de Maire.**

La Chambre a eu accès à l'ensemble des dépenses engagées dans le cadre de mes fonctions de Maire, sur les 7 années de contrôle. Je me réjouis que soit soulignée dans son rapport, la légitimité des déplacements et des frais afférents, ne révélant ainsi aucune anomalie quant à la nature de ces dépenses. Celles-ci se sont inscrites dans le cadre de la délibération du 19 décembre 2020 relative à la formation et à la prise en charge des frais de mission des élus. **Il est également important de souligner que pour la période sous contrôle de 2019 à 2025, les dépenses ont été en moyenne, inférieures à 3 000€ par an.**

Concernant la remarque formulée par la Chambre sur l'utilisation irrégulière de la carte achat mise à ma disposition pour mes frais de mandat, je souhaite rappeler que dès ma prise de fonction en avril 2014, la Direction Générale m'a proposé la mise à disposition d'une carte bancaire permettant la prise en charge des frais engagés dans l'exercice de mes fonctions. Il m'a été indiqué que je m'inscrivais ainsi dans les pratiques à l'œuvre depuis 2009 bénéficiant à la précédente ordonnatrice.

C'est donc en toute bonne foi que j'ai suivi et appliqué cette procédure, considérant que l'avantage d'une carte bancaire est d'assurer la parfaite transparence et la totale traçabilité des frais engagés. Je note que la Chambre n'a formulé aucune observation sur ce point lors de ses précédents contrôles en 2015 et 2017.

Je tiens à préciser qu'à aucun moment, je n'ai eu connaissance de la nature de la carte bancaire mise à ma disposition par la collectivité. Autrement dit, j'ai toujours ignoré que cette carte bancaire n'était pas une carte affaires mais une carte achat. Toutefois dès que j'ai été informée dans le courant du mois de septembre 2025, d'une part de la nature de la carte bancaire mise à ma disposition et d'autre part, du caractère irrégulier de son usage par un élu, j'ai demandé de mettre fin immédiatement au contrat correspondant à cette carte. **Lors de la procédure contradictoire, la Chambre a eu en sa possession la preuve transmise par l'établissement bancaire de la commune confirmant l'annulation de la carte au 1^{er} octobre 2025.** Je regrette profondément, notamment depuis la parution du décret n°2023-209, que ni l'administration municipale ni le Trésorier Municipal ne m'aient alertée sur cette difficulté, puisque celle-ci aurait pu être facilement réglée par le changement de cette *carte achat* en *carte affaires*.

Dans le cadre de l'analyse par la Chambre, de la situation financière de la commune, cette dernière n'hésite pas à constater « *une amélioration* » (en 2024 que viendra confirmer le CA 2025), notamment grâce à « *une capacité d'autofinancement positive* » par la maîtrise des dépenses de gestion et la croissance soutenue des recettes, le tout accompagné « *d'une politique soutenue d'investissement* ». **Cette appréciation constitue à mes yeux, une grande satisfaction car pour la période sous contrôle, la commune d'Avignon, comme l'ensemble des collectivités territoriales, a été fragilisée dans ses fondamentaux budgétaires par les deux années de crise sanitaire (2020 et 2021) et en 2022, par la double crise énergétique et inflationniste entraînée par la guerre en Ukraine** (comme j'ai eu l'occasion de la rappeler en préambule de cette réponse).

Dans ce contexte de crises totalement inédit, l'objectif de maîtrise des dépenses a été particulièrement compliqué à tenir pendant ces trois années, puisqu'il a fallu répondre dans l'urgence, aux attentes de l'État ne pouvant seul faire face aux enjeux sanitaires posés par la crise Covid (achat de masques, de gel hydroalcoolique, de produits désinfectants...,

organisation des centres de dépistage puis de vaccination...). Il a fallu également imaginer et construire de nouvelles politiques publiques pour accompagner les habitants, notamment les plus fragiles d'entre eux (création des corbeilles solidaires pour les personnes précaires, isolées et âgées, ainsi que pour les étudiants, livraison de légumes et fruits frais au bénéfice des épiceries sociales...). Il a fallu enfin faire face aux augmentations très importantes des coûts énergétiques, difficiles à maîtriser car aux origines totalement exogènes (+3M€/an).

Ces crises ont dans le même temps, entraîné des pertes de produits qui ont durement impacté les équilibres budgétaires de la ville. Les années 2020, 2021 et 2022 se sont ainsi traduites par des baisses très significatives de la taxe de séjour, l'une des recettes les plus dynamiques de la période 2014/2019, du fait de l'arrêt total, puis de la reprise très progressive de l'économie touristique (-4M€). Ces pertes de produits sont également venues des choix volontaristes faits par la collectivité pour relancer l'économie locale, à travers l'élaboration d'un plan local de relance, avec des exonérations de redevances d'occupation du domaine public ainsi que des diminutions de loyers dans le patrimoine communal au bénéfice des acteurs économiques du territoire.

La stratégie budgétaire de la ville d'Avignon de maîtrise stricte de sa section de fonctionnement en questionnant chaque euro dépensé et en optimisant les recettes propres de la ville, sans actionner le levier fiscal (pour respecter l'engagement pris devant les Avignonnaises et les Avignonnais, en 2014 comme en 2020, de ne pas augmenter les impôts locaux) **a été la bonne** puisque comme le souligne la Chambre, la situation financière se rétablit à partir de 2023 et s'améliore nettement à partir de 2024 (ce que viendra confirmer le CA 2025).

L'année 2023 aura bien été une année charnière au cours de laquelle je me suis battue pour mobiliser au bénéfice de la ville, à deux reprises, la solidarité nationale d'une part, au travers du filet de sécurité (reconnaissance par l'État des incidences financières de la crise sanitaire sur la gestion de la ville d'Avignon) et d'autre part, par l'obtention en toute fin d'année, d'une subvention exceptionnelle de près d'1M€, à la suite d'une entrevue avec la Première Ministre. Ces deux apports joints aux mesures volontaristes mises en place pour minimiser les dépenses (à l'image du Plan Sobriété Énergétique imaginé dès 2022) ont permis de rétablir les équilibres de la section de fonctionnement.

Ma satisfaction est d'autant plus grande que ces économies de gestion couplées à une optimisation des recettes propres ont permis de développer le Service Public Municipal au bénéfice des Avignonnaises et Avignonnais : multiplication des lieux ressources pour les habitants comme pour les acteurs économiques (Maisons communes, Maison de la justice et du droit, Maison du commerce et de l'artisanat, Maison des projets, Maison de la Tranquillité publique, Maison Sport Santé), création de nouveaux équipements culturels (bibliothèque du Puzzle, musée des Bains Pommer) et sportifs (réouverture des piscines de proximité, espace bien-être et remise en forme du stade nautique).

C'est d'ailleurs **le caractère extrêmement diversifié et dense du Service Public Municipal** au sein de la commune d'Avignon **qui explique le nombre toujours important de régies** (malgré leur diminution grâce à la rationalisation de leur organisation). Au cours des deux mandats, j'ai toujours eu pleinement **conscience de la zone de risques constituée par la gestion des régies, rendues nécessaires pour le bon fonctionnement du service public.** Mes alertes et consignes ont été constantes auprès des DGS successifs, afin d'exiger une optimisation des organisations de la collectivité, pour un suivi plus efficace et des contrôles plus réguliers. Plus précisément **sur le rapport d'audit de la DGFIP, sur la régie « foires/marchés », je regrette qu'aucun des éléments d'explication et de contestation méthodologiques transmis par la commune n'ait été pris en compte par la Chambre dans son analyse.**

Pour la ville, le chiffrage de perte retenu par la DGFIP est en effet, contestable sur deux points : en premier lieu, la méthode de calcul retenue est en m², alors que le calcul de la redevance d'occupation domaniale telle qu'il résulte des délibérations votées par le Conseil Municipal, est fondé sur des mètres linéaires ; en second lieu, le calcul des recettes par la DGFIP est basé

sur un tarif qui correspond aux « *étalages, installations à la devanture des boutiques des marchands* », alors que le tarif applicable est celui de la rubrique « *étalages sur les marchés de détails* ». Les tarifs et modalités de calcul utilisés sont donc erronés et la perte présumée de fonds publics apparaît dès lors incohérente et inexacte.

Les économies de gestion couplées à l'optimisation des recettes propres réalisées sur la période ont également permis la mise en place de nouvelles politiques publiques : dispositif sport santé, kit de fournitures scolaires, cadeau des aînés pour Noël, corbeilles et légumes solidaires, aide spécifique aux clubs jeunes des centres sociaux..., **ainsi que la baisse des tarifs des cantines, des centres de loisirs et des stages sportifs pour rendre accessibles au plus grand nombre, les services publics municipaux.**

Cette réflexion pour rendre effective l'accessibilité universelle aux services publics municipaux a toujours été au cœur de mon action politique depuis 2014. Dans ce cadre-là, **j'ai souhaité avec volontarisme, développer des gratuités et tarifs différenciés au bénéfice des Avignonnaises et des Avignonnais.** Cela est notamment le cas dans les musées municipaux, le dimanche au Palais des Papes et au Pont d'Avignon, également au sein des bases de loisirs et des stages sportifs pour les enfants ou bien encore dans les piscines et au Stade Nautique.

Comme le relève la Chambre, le principe d'égalité impose que les usagers placés dans une situation identique au regard du service public bénéficient de conditions d'accès et de tarification identiques. **Toutefois le Conseil d'État et diverses jurisprudences rappellent que des tarifs différenciés ou gratuités pour les résidents et agents municipaux sont possibles** lorsqu'il existe d'une part, des différences de situation appréciables au regard des services (résidents / non-résidents, scolaires du territoire, jeunes) et d'autre part, une nécessité d'intérêt général culturel, social ou de mobilité clairement identifiée (démocratisation culturelle, éducation patrimoniale, gestion du stationnement) en rapport avec les conditions d'exploitation du service et que la mesure reste proportionnée.

A mes yeux au-delà de l'interprétation juridique qui peut être faite de ces décisions, dont on voit bien que les jurisprudences dans ce domaine sont contradictoires - principe d'égalité d'accès au service public vs principe d'intérêt général -, **le débat est avant tout, politique.**

Il permet en effet **d'introduire l'idée que certains services ou biens publics parce qu'ils relèvent de l'intérêt général, parce qu'ils sont vitaux pour l'humanité** (ma conviction est que cela est le cas de la culture) **doivent sortir d'une approche purement mercantile et tarifaire** (renvoyant à la marchandisation excessive et exclusive de notre société et de nos vies) et **s'inscrire dans un financement universel par l'impôt** (ce qui suppose d'ailleurs de revoir en profondeur, notre système de fiscalité locale qui depuis la suppression de la taxe d'habitation, a perdu sa vertu pédagogique, implicative et démocratique). Dès lors **les habitants d'une commune étant les premiers pourvoyeurs du budget communal par l'impôt, il apparaît normal que ces derniers puissent bénéficier de tarifs préférentiels voire de gratuité sur tout ou partie des services publics municipaux.**

Si on prend le cas des piscines, seuls les Avignonnaises et les Avignonnais financent le fonctionnement à l'année des 4 piscines de proximité et du Stade Nautique (pour plus de 5M€ par an), il n'apparaît dès lors, ni incohérent ni injuste, de leur permettre d'accéder de manière privilégiée à ces équipements, sachant que les usagers non-résidents conservent un accès effectif à ce service (ce que confirment les statistiques de fréquentation annuelles au Stade Nautique, les entrées non-avignonnaises représentant 50% du total). Concernant les bibliothèques municipales dont l'accès a été rendu gratuit pour tous (résidents comme non-résidents), en 2022, il répond à l'objectif de rendre effective la promesse de démocratisation culturelle et introduit l'idée que les œuvres culturelles (littéraires, musicales, cinématographiques, artistiques) appartiennent au patrimoine mondial de l'humanité : il nous revient dès lors d'en assurer un accès universel sans entrave d'aucune sorte.

Sur la période sous contrôle, le choix a également été fait de maintenir un haut niveau d'investissements (entre 35M€ et 40M€ par an) pour continuer de transformer la ville et de l'adapter au changement climatique, tout en répondant aux attentes de l'État de relance de l'économie par la commande publique locale (injonction relayée par les Préfets dès l'été 2020). Pour atteindre un tel objectif, la ville a assumé de recourir à l'emprunt à un moment où les taux d'intérêt étaient particulièrement bas. Dès que ces derniers sont repartis à la hausse (2023), il a été fait le choix de renouer avec une trajectoire de désendettement (telle qu'enregistrée sur la période 2014/2018), comme le souligne d'ailleurs la Chambre dans son rapport : -1,2M€ en 2024, -2,6M€ baisse attendue au CA 2025. Parallèlement, ma mobilisation en tant que Maire a été totale pour capter des financements de partenaires, notamment d'autres collectivités, avec une progression notable (+86% de 2019 à 2024 pour arriver au niveau historique de 10,7 M€).

Ainsi entre 2020 et 2026, le total des investissements aura été de 245M€ pour un endettement supplémentaire limité à 10M€. Conformément à la recommandation formulée par la Chambre dans son rapport de 2015, ces derniers ont été portés par un **Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI)** orienté principalement sur des projets de réhabilitation, requalification et entretien d'équipements publics, de voiries et d'espaces publics, nombre d'entre eux n'ayant bénéficié d'aucune campagne globale de rénovation depuis leur construction et aménagement dans les années 60/70.

Ce constat est l'occasion pour moi, **de défendre l'idée que l'endettement d'une commune ne s'apprécie pas seulement à l'aune de son niveau d'endettement financier** tel qu'il apparaît dans les grands équilibres de son budget d'investissement (endettement réel), **mais aussi au regard de l'état de son patrimoine** (bâti, historique, viaire...) **qui non entretenu et non rénové pendant plusieurs décennies, est assimilable à une dette indirecte et reportée.** A titre d'exemple, le stade nautique était fermé depuis 2010 et deux piscines de proximité étaient sous la menace d'une fermeture en raison de leur obsolescence technique et énergétique. Le choix de leur rénovation a certes entraîné une dépense de près de 28M€, se traduisant pour partie, par de l'endettement (avec toutefois, le recours notable à des prêts à 0% limitant ainsi leur impact sur la section de fonctionnement) mais a également permis, à la différence de nombreuses communes, d'assurer l'accès à l'apprentissage de la natation de tous les enfants d'Avignon et la pratique sportive des nageurs, adhérents ou non, de clubs.

Je tiens également à rappeler que c'est au cours de cette même période que la dette de la ville d'Avignon a été durablement assainie, en se dégageant des deux emprunts toxiques (SWAP) classés 6F selon la charte Gissler contractés depuis la fin des années 2000 qui faisaient peser un fort risque sur les finances de la collectivité.

C'est bien sûr une grande satisfaction que **la Chambre reconnaisse la politique ambitieuse conduite par la commune d'Avignon en faveur du développement durable**, puisque les enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, garants de la préservation de l'attractivité future de nos villes et de la qualité de vie des habitants, ont été pour moi, une priorité d'action dont l'intensité s'est accentuée au fil des années.

En témoignent d'ailleurs, **les nombreux investissements réalisés entre 2019 et 2025 au titre du budget vert** : végétalisation de 21 cours d'école (3,7M€), construction d'une bibliothèque en containers (2021, réemployée en 2025), d'un dojo et d'une salle de classe en yourte, aménagement des jardins du Palais des Papes et du Rocher des Doms (15M€), aménagement de la voie douce de la Confluence (3M€), création de la nouvelle école Melly et Paul Puaux bénéficiant du label « *Bâtiment Méditerranéen Durable* » niveau Or (14M€), plan ambition piscine (22M€), création du parvis jardin de la gare centre (16M€)...

Il me paraît important de **tempérer l'appréciation de la Chambre sur le bilan des émissions de gaz à effet de serre de la commune d'Avignon, en rappelant que certains de ces investissements considérés comme favorables pour la transition écologique** (végétalisation de cours d'école, isolation thermique de bâtiments, construction exemplaire),

notamment sur le moyen et long terme, **peuvent se traduire à court terme, par un impact négatif sur les émissions de gaz à effet de serre**, notamment au regard des effets induits par la fabrication et le transport des matériaux.

Jusqu'au bout, **ma mobilisation aura été totale dans la prise en compte des enjeux climatiques et dans le défi posé pour qu'ils ne soient pas la source de nouvelles inégalités sociales. En témoigne** l'un des derniers grands projets votés par le Conseil Municipal portant **création d'un réseau de chaleur/fraîcheur** à l'échelle de la ville afin de permettre à tous les habitants, y compris ceux des quartiers populaires, de bénéficier d'un prix de l'énergie juste, stable et maîtrisé mais aussi de favoriser l'utilisation de sources d'énergie plus locales, propres et vertueuses pour notre environnement (géothermie peu profonde et biomasse).

Enfin une autre source de satisfaction a été **la dimension collective et partagée** prise au fil des années, **par cette ambition écologique** puisqu'elle s'est enrichie **des dynamiques associatives et citoyennes** impulsées au travers du Budget Participatif (avec par exemple, la création de la ferme urbaine du *Tipi*) ou de nouvelles actions mises en place, à l'exemple des défis « *Mon écol'O* » ou « *Zéro Gaspì* » proposés aux enfants des écoles de la ville.

Au cours de mes douze années de Maire, la sécurité et la tranquillité publiques des Avignonnaises et des Avignonnais ont toujours constitué une priorité d'action. Je me réjouis d'ailleurs que la Chambre le souligne dans son rapport relevant tout à la fois « *les importants moyens humains déployés* » et « *la hausse des dépenses de vidéoprotection* ». Au regard de l'expérience acquise en tant que Maire sur cette préoccupation qui demeure légitimement première pour les habitants et au vu de la sensibilité politique qui l'entoure, je souhaitais partager à l'occasion de cette réponse, ma vision pour une politique de sécurité et tranquillité publiques à l'échelle locale réellement efficace. Celle-ci doit selon moi, reposer sur trois priorités absolues.

La première est la nécessité pour les Maires de devoir en permanence rappeler à l'État ses propres responsabilités dans le domaine de la sécurité, qui demeure par la loi une compétence régalienne. Cette exigence me semble notamment impérieuse, pour ce qui est de la lutte contre le narcotrafic et l'extrême violence qui lui est associée. Ainsi, le continuum de sécurité État/collectivités locales n'a de sens que si l'État est lui-même pleinement mobilisé dans les moyens de sécurité et d'enquête qu'il se doit de déployer à l'échelle des territoires, en zone Police comme en zone Gendarmerie.

Je veux ici témoigner d'une part, **de la qualité et de la régularité du dialogue étroit entretenu avec les Préfets de Vaucluse et les Directeurs Interdépartementaux de la Police Nationale (DIPN)** et d'autre part, **du renforcement des partenariats opérationnels** que ce soit par la signature puis le suivi du **Contrat de Sécurité Intégré (CSI)** ou lors des **réunions mensuelles de la cellule opérationnelle** (réunissant Préfet, DIPN, Procureur, Sous-Préfet ville, Maire, DGS, Directeur de cabinet), sans avoir jamais cherché à médiatiser tout cela dans l'outrance. Il me semble important également de préciser que ces réunions permettent non pas une gestion en mode « circonstances exceptionnelles » mais bien un partage régulier, réactif et pragmatique des interventions opérationnelles de terrain, s'articulant au plus haut niveau (préfet, DIPN, Procureur, Maire). Ainsi la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi du 13 juin 2025 « *visant à sortir la France du piège du narcotrafic* » a été rendue possible dans un délai court, grâce à cette étroite collaboration : à titre d'exemple, sur les six derniers mois de 2025, plus d'une trentaine d'épiceries de nuit soupçonnées de blanchiment ont fait l'objet de fermetures administratives sur la base des verbalisations réalisées par la police municipale et d'actions conjointes Ville/État conduites sur le terrain.

Malheureusement, je ne peux que regretter la présence trop épisodique, de renforts terrain de forces nationales de sécurité accordés dans le cadre du Plan National de Sécurisation Renforcée (PNSR), seuls à même par leur visibilité et leur force de persuasion,

de gêner et diminuer l'activité liée au trafic de drogue, ramenant sécurité et apaisement dans les quartiers concernés. Je considère également que **le Préfet** en tant que représentant de l'État, **se doit de participer en personne, aux Café Police/Population**, que ces derniers aient été organisés au rythme trimestriel tel que prévu dans le CSI ou qu'ils aient été convoqués à la suite de la survenance d'événements dramatiques et violents. **Je suis en effet convaincue que seul ce dialogue direct entre les habitants, le Maire et le Préfet, sur les questions de sécurité du quotidien dans leur quartier permettra de renouer avec eux, la confiance en la République et en ses institutions.**

Concernant la vidéoprotection de la ville d'Avignon, la Chambre souligne, et c'est bien sûr un élément de satisfaction pour moi, les efforts budgétaires consacrés au déploiement de nouvelles caméras et à la remise en service et à niveau du parc existant dans la cadre du CSI. Ainsi en 2025, 20 nouveaux sites ont été créés et 30 caméras ont fait l'objet d'intervention de remise en service (9) et de remise à niveau (21) avec transformation systématique en multi-capteurs correspondant au niveau optimal de technologie, représentant une dépense annuelle de plus d'1,2M€. En outre j'ai souhaité depuis 2014, que toutes les opérations de requalification d'espaces publics en centre-ville comme dans les quartiers, notamment dans la cadre du NPNRU, s'accompagnent systématiquement du déploiement de nouveaux sites de caméras ou d'une remise à niveau des sites existants (les options d'aménagement étant partagés en amont avec la Police Nationale). Cela a également été le cas de tous les abords des nouveaux équipements (école Melly et Paul Puaux ou bibliothèque du Puzzle) et des équipements rénovés (Stade Nautique ou Halles Sportives Genicoud). À l'issue de chacune de ces opérations, le nombre de caméras a été plus important qu'il ne l'était avant réaménagement.

Cette action résolue a permis de **constituer un réseau dense de caméras, représentant 691 flux images visionnés 7 jours sur 7 et 24h sur 24, correspondant à plus de 200 sites répartis sur l'ensemble du territoire communal** selon des priorités définies et arrêtées de façon partenariale entre l'État et la Ville, tenant compte également des demandes terrains émanant soit d'acteurs économiques (commerçants, professions libérales...) soit de citoyens. Ayant présidé mon dernier comité stratégique sur la vidéoprotection début mars 2026, **je tiens à affirmer qu'à cette date, seules 6 caméras ne fonctionnaient pas**

La deuxième des priorités absolue est la nécessité pour les Maires de répondre aux enjeux de la sécurité du quotidien pour leurs habitants à la fois en termes de sécurité publique, mais également en termes de tranquillité. C'est d'ailleurs cette conviction qui m'a conduite à **créer en 2014, au sein de l'administration de la ville, la Direction de la Tranquillité Publique**, pour que la réponse dans la sécurité du quotidien ne repose pas que sur les Policiers Municipaux mais s'inscrive dans une complémentarité d'actions avec les équipes d'Agents de Surveillance Voie Publique (ASVP), de médiateurs, d'éco-gardes et d'agents de proximité et de solidarité. Cette ambition a ainsi permis de renforcer considérablement en 12 ans, **la présence effective d'agents de terrain au plus près des lieux de vie des Avignonnaises et des Avignonnais avec un total de 231 agents dont 104 policiers municipaux en 2025.**

Elle est passée également **par la densification du réseau de postes de police municipale dans chaque quartier** : certains ont été relocalisés et réaménagés pour une plus grande visibilité et une amélioration des conditions de travail (cela a été notamment le cas des postes de proximité du Pont-des-deux-Eau, des quartiers ouest et de Montfavet) ; d'autres ont été créés pour répondre aux attentes des habitants (Barthelasse, St Chamand et Blé de Lune dont l'ouverture est prévue en juin 2026). Parallèlement à tout cela, les moyens matériels ont été constamment renouvelés et modernisés permettant d'améliorer l'efficacité des actions conduites. La Chambre souligne bien dans son rapport, la progression sur la période de ces dépenses pour la sécurité (+7,8%), leur niveau en fonctionnement rapporté au nombre d'habitants, s'avérant deux fois plus élevé que la médiane nationale (82,5€ par habitant contre 48,3€ à l'échelle France).

Enfin la troisième priorité pour les Maires afin de lutter efficacement contre l'insécurité est de porter une politique ambitieuse de prévention de la délinquance et d'accompagnement de la jeunesse. Elle aussi a besoin de moyens humains et financiers pour engager des actions spécifiques dans le cadre du Contrat Local de Sécurité et Prévention de la Délinquance (CLSPD) et du Contrat de Ville, mais également des actions volontaristes dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation et de la citoyenneté. Or force est de constater que les partenariats qui étaient étoffés il y a encore quelques années, ont eu tendance à s'étioler au fil des ans, fragilisant dangereusement le réseau associatif et institutionnel en première ligne sur ces enjeux.

A l'inverse, **l'engagement de la commune d'Avignon a été total**, en témoignent le pilotage direct qui a été le mien, du CLSPD, le renforcement des équipes de médiateurs (passage de 2 à 9), ainsi que les nombreuses actions mises en place de manière volontariste par la ville : création de la Maison de la justice et du droit dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (2018) et plus récemment, de la Maison de la Tranquillité Publique dans le centre-ville (2025), restauration du droit aux vacances pour tous grâce au dispositif « *Un été à Avignon* » (2015), aide financière spécifique aux clubs jeunes des centres sociaux (2024)...

Pour terminer mon propos, je souhaite revenir sur la stratégie ambitieuse que j'ai impulsée dès mon arrivée en tant que Maire d'Avignon, en matière de politique culturelle et patrimoniale pour faire reconnaître Avignon pas simplement comme ville de théâtre et de festivals, mais comme véritable capitale culturelle et patrimoniale, pour permettre aussi à toutes les Avignonnaises et tous les Avignonnais, de pouvoir vivre et vibrer culture tout au long de l'année. C'est d'ailleurs, une réelle satisfaction que la Chambre le souligne comme tel dans son rapport.

La première phase de cette stratégie (2014/2020) a été marquée par un certain nombre de mesures emblématiques, visant à élargir les publics de la culture, au premier rang desquelles l'instauration de la gratuité des musées en 2018. Cette mesure a été accompagnée d'autres actions conduites dans les musées municipaux pour en démultiplier les effets en termes de fréquentation : développement d'une programmation culturelle (rythmée par de nombreux événements et initiatives tout au long de l'année), création d'un service de médiation avec espaces dédiés spécifiques, orienté notamment vers les enfants, les jeunes générations et les seniors et enfin croisements avec les grandes expositions présentées au Palais des Papes (cela a été le cas en 2025, avec l'exposition « *Cosmos ou les Fantômes de l'Amour* » de Jean-Michel Othoniel).

Concernant la politique patrimoniale et pour répondre à l'enjeu du renforcement de l'attractivité touristique d'Avignon, ma volonté a été de magnifier le patrimoine historique exceptionnel de notre ville, par des cartes blanches offertes à des artistes contemporains, notamment par l'organisation de grandes expositions au sein du Palais des Papes (par exemple, en 2019, « *Ecce Homo* » de l'artiste Ernest Pignon Ernest) mais aussi, grâce à des chantiers remarquables conduits entre autres, au sein du Palais des Papes (Restauration des Tours des Anges, de la Garde-Robe et du Pape, sauvetage des décors peints de la chapelle St Martial et aménagements des jardins pontificaux). Dès 2014, cette double ambition a permis de renforcer la fréquentation des deux monuments emblématiques d'Avignon, en constante progression sur la période de 2014 à 2025 (hors période de crise sanitaire 2020 à 2022) : de 600 000 visiteurs à plus de 750 000 pour le Palais des Papes et de 350 000 à 550 000 pour le Pont.

Parallèlement, j'ai souhaité relancer le plan de gestion du bien universel permettant son adoption en 2019 près de 25 ans après l'inscription de la ville au Patrimoine Mondial de l'UNESCO. Une révision partielle du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) a aussi été entreprise dans le cadre du projet de requalification du site historique de la Prison Ste Anne. Enfin la ville s'est lancée dans la candidature au label « *Ville d'Art et d'Histoire* ».

La période la plus récente -2021/2025- a permis de franchir un cap supplémentaire dans cette ambition grâce à la dynamique lancée dès 2021, de Terre de culture 2025 *Curiosité(s)* visant à fêter tout à la fois le 25ème anniversaire d'Avignon, capitale européenne de la culture et les 30 ans de son inscription au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Véritable action de résistance et aventure collective, imaginées et coconstruites avec les artistes et acteurs culturels et sociaux avignonnais, pour replacer la culture et le patrimoine au cœur de la ville et au cœur de la vie des Avignonnaises et des Avignonnais, cette année exceptionnelle a été une **grande réussite** : fréquentations historiques des deux monuments emblématiques de la ville et des musées municipaux (*record absolu avec près de 350 000 visiteurs*), rayonnement international grâce à l'exposition de JM Othoniel présentée dans dix musées et lieux patrimoniaux, engouement populaire autour du *Curieux Banquet* et de la *Curieuse Parade*. Un travail universitaire conduit en partenariat avec l'Université d'Avignon est en cours de finalisation et permettra de mesurer les impacts, tant quantitatifs que qualitatifs, de cette action culturelle protéiforme.

Pendant cette période, la ville a également obtenu le label « *Ville d'Art et d'histoire* » en septembre 2023 et a lancé le processus de révision du PSMV (2022) dans lequel s'inscrira l'instauration d'une zone tampon.

Je souhaite revenir sur la décision que j'ai prise d'instaurer la gratuité des musées d'Avignon, au regard de l'approche critique qu'en dresse la Chambre, qui ne me semble d'ailleurs pas relever de simples observations de gestion mais d'un véritable parti pris.

La mise en place de la gratuité au sein des musées municipaux de la ville d'Avignon relève d'une décision politique volontariste partant du constat de la faiblesse de fréquentation générale des musées municipaux d'Avignon avant 2018 (année de mise en place de la gratuité) – maximum de 85 000 à 90 000 visiteurs entre 2014 et 2017 -, s'inspirant également d'expériences réussies de gratuité, telle que celle menée au sein des musées municipaux de la ville de Dijon, enfin considérant comme évoqué par la Chambre dans son rapport que « *le coût de gestion lié à la tarification de ce service est disproportionné par rapport aux recettes perçues* ». Pour une parfaite information, l'impact budgétaire de cette mesure en termes de perte de recettes a été inférieur à 100 000€ par an pour un budget global de recettes de fonctionnement de l'ordre de 160M€, soit une diminution limitée de 0.06%.

La gratuité des Musées répond à un triple objectif : ouvrir à un plus large public les musées municipaux, en visant notamment le public local et régional ; offrir aux visiteurs et aux touristes, des trésors artistiques inestimables et universels ; inciter à de nouvelles pratiques de découvertes basées sur la liberté (notion induite par le libre accès) et la curiosité : la gratuité favorise ainsi, des visites de contemplation plus limitées en temps et plus intuitives.

Je considère que l'étude d'impact la plus probante pour mesurer la pertinence d'une telle décision, est clairement visible, en toute transparence, rigueur et impartialité, dans l'évolution des chiffres de fréquentation. La gratuité ayant été mise en place au début de l'année 2018, une étude non contestable des chiffres de fréquentation ne peut occulter la comparaison des fréquentations des années 2017 et 2018. Précisément, **entre 2017 et 2018, cette fréquentation a bondi de 50% passant de 87 035 visiteurs à 130 968**, soit en un an près de 44 000 visiteurs de plus, ce qui est remarquable. Je m'étonne d'ailleurs que la Chambre n'en dise mot, ne démarrant sa comparaison qu'à partir de l'année 2018, soulignant à ce titre, la progression **de +18% constatée entre 2018 et 2019**, avec près de 155 000 visiteurs. Sur toute la période sous contrôle, la progression est linéaire et quasi continue (en neutralisant bien sûr les deux années 2020 et 2021 impactées par la crise sanitaire) : **dès 2022, la fréquentation historique de 2019 est dépassée**, représentant 70 000 visiteurs supplémentaires par rapport à 2017 et 27 000 par rapport à 2018.

Pour une parfaite information, la légère baisse de fréquentation enregistrée en 2024 (-6%) est liée d'une part à la fermeture pendant 3 mois du musée du Petit Palais (en raison du déploiement de vidéosurveillance au sein de cet établissement dans le cadre du partenariat relancé en 2023 avec le

Louvre -*projet Musée du Petit Palais Louvre en Avignon*-). Elle est liée aussi à une très forte progression en 2023 du nombre de visiteurs au Palais du Roure en lien avec une exposition exceptionnelle « *Joë Hamman, un homme de légende* » qui y était présentée (45 000 visiteurs en 2023 et 34 000 visiteurs en 2024).

Toujours dans un souci de rigueur et de complétude de la démonstration, il me paraît important de présenter **les chiffres de fréquentation 2025** (transmis à la Chambre lors de la phase contradictoire mais non introduits dans le rapport définitif) qui révèlent **un record historique avec près de 350 000 visiteurs** (286 000 visiteurs si l'on neutralise le sixième musée ouvert fin juin, celui des Bains Pommer présentant en 6 mois, une fréquentation tout à fait remarquable de 60 000 visiteurs), **soit +94%** (+60% si l'on exclut le musée des Bains Pommer).

Enfin, au-delà de la comparaison des tendances d'évolution telles qu'introduites par la Chambre, le nombre réel des entrées dans les musées d'Avignon me semble particulièrement éclairant : de 2016 à 2017, la progression effective des entrées en un an, représentait 10 000 nouveaux visiteurs, à comparer aux 200 000 nouveaux visiteurs de la seule année 2025.

Ces chiffres incontestables sont à mes yeux, suffisamment éloquents pour démontrer clairement la puissance d'une mesure comme la gratuité, pour un accès universel et non mercantile à la culture !

J'ai tenu à répondre avec précision et argumentation, au rapport définitif de la Chambre régionale des Comptes, montrant ainsi, toute l'attention portée aux recommandations et observations formulées, parfaitement consciente aussi des axes de progrès dans l'organisation des services et dans les procédures qui devront être activés par la collectivité.

Je souhaite à l'occasion de cette conclusion, **aller sur un propos plus personnel** qu'il m'apparaît essentiel de poser, au regard de la crise démocratique qui touche notre pays.

A mes yeux, en effet, le risque est grand pour les Maires, à force d'être sollicités pour dresser des évaluations tous azimuts, élaborer des schémas, rédiger des règlements... **de devenir de simples gestionnaires et administrateurs de leur commune.**

Le risque est également grand, à force de minimiser l'instabilité du monde et la complexité des enjeux qu'elle induit, **d'épuiser et de perdre même, les plus convaincus et engagés d'entre eux.**

Enfin le risque est grand, à force de dresser des contrôles qui cherchent à uniformiser les critères d'analyse, en les plaçant sous les seuls angles financiers et fonctionnels, **d'en oublier le facteur humain qui demeure fondamental chez ceux qui agissent - les Maires-**, conduits par leur libre arbitre, **comme chez ceux pour lesquels les actions sont menées - les citoyens-habitants-**, souverains dans leur conscience et leur volonté.

Dès lors, **j'ai la conviction profonde de l'impérieuse nécessité, de garantir aux Maires un espace de liberté, leur permettant de continuer d'agir pour leur commune et leurs concitoyens**, en conformité avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités et en cohérence avec leurs convictions. **Plus que jamais les Maires doivent demeurer des femmes et des hommes politiques, au sens où l'entendait Platon, afin de « créer l'unité et assurer l'harmonie dans la Cité ».**

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Cécile HELLE



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

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

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