



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE D'ORLY

(94)

Exercices 2016 et suivants

Observations
délibérées le 18 octobre 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ ET DE PERFORMANCE	5
PROCÉDURE	6
OBSERVATIONS	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL	7
1.1 Présentation de la commune	7
1.1.1 Une commune du Val-de-Marne, bien desservie en transports.....	7
1.1.2 Une population qui augmente malgré des données socio-économiques moins favorables que les moyennes régionale et nationale	7
1.1.3 La présence de nombreux services publics communaux et d'un patrimoine remarquable	8
1.1.4 Des priorités affichées en matière de mixité, de démocratie participative, et d'attractivité	8
1.2 Les relations avec l'EPT GOSB et la MGP	9
1.2.1 Des transferts de compétences <i>a minima</i> dans un ensemble institutionnel complexe....	9
1.2.2 Des relations financières complexes	10
2 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE	13
2.1 Le conseil municipal, les services, le cabinet	13
2.1.1 Un fonctionnement régulier du conseil municipal mais des limites à mieux préciser dans deux délégations du maire	13
2.1.2 Des services réorganisés qui s'appuient sur un projet d'administration et qui se sont adaptés face à la crise sanitaire.....	13
2.1.3 Un cabinet composé de collaborateurs, mais aussi de services administratifs dont le rattachement dans l'organigramme mériterait d'être clarifié	14
2.2 Les ressources humaines.....	14
2.2.1 Le poids conséquent de la masse salariale malgré des outils de pilotage	14
2.2.2 Des effectifs en augmentation, dont le suivi est à renforcer.....	16
2.2.3 Du personnel mis à disposition, y compris auprès d'associations.....	17
2.2.4 Des agents bénéficiant d'un régime indemnitaire amélioré, d'avantages en nature (dont certaines modalités sont à revoir) et d'actions sociales.....	18
2.2.5 Le régime du temps de travail mis en règle en 2022 mais son contrôle effectif à renforcer	19
2.2.6 L'absentéisme en diminution comme dans la moyenne des collectivités territoriales.	20
2.3 La gestion budgétaire, la commande publique et l'informatique	21
2.3.1 Un pilotage financier à renforcer sur le plan de la pluriannualité	21
2.3.2 Des délais de paiement qui s'améliorent	22
2.3.3 Des régies simplifiées dont le contrôle pourrait être mieux formalisé.....	22
2.3.4 Un pilotage de la commande publique sécurisé en 2018	23
2.3.5 La sécurité des systèmes d'information à renforcer	23

2.4	Les relations avec les tiers	24
2.4.1	Les garanties d'emprunt et participations à des organismes de regroupement	24
2.4.2	Des subventions aux tiers dont le contrôle et la valorisation peuvent être améliorés ..	24
2.5	Conclusion sur la gouvernance : le contrôle interne à renforcer	26
3	LA SITUATION COMPTABLE	27
3.1	Des comptes globalement bien tenus malgré quelques points à améliorer.....	27
3.1.1	La fiabilité de l'actif patrimonial à renforcer	28
3.1.2	Des créances contentieuses à surveiller, des provisions à ajuster et quelques imputations à rectifier.....	29
3.2	La qualité et la transparence des informations budgétaires à renforcer.....	31
3.2.1	Des marges de progrès dans la qualité et le contenu des informations budgétaires.....	31
3.2.2	La publication des informations budgétaires à respecter	33
3.3	Des taux de réalisation budgétaires satisfaisants	33
4	LA SITUATION FINANCIÈRE	34
4.1	La stratégie de la commune visant un niveau élevé et soutenable d'investissement.....	34
4.2	L'amélioration de la situation financière de 2016 à 2021.....	35
4.2.1	Des produits de gestion stables sur 2016-2020, en forte progression en 2021.....	35
4.2.2	La croissance modérée des charges malgré le poids conséquent des dépenses de personnel.....	37
4.2.3	La capacité d'autofinancement en chute jusqu'en 2019 puis en hausse en 2020 et 2021	38
4.2.4	Le niveau croissant de l'investissement	39
4.2.5	Une dette élevée mais soutenable et sécurisée en 2021	40
4.2.6	Le fonds de roulement supérieur à plus de 100 jours de charges courantes.....	41
4.2.7	L'absence d'impact financier négatif significatif de la crise sanitaire	42
4.3	Les tendances pour 2022-2026	42
4.3.1	Le budget de 2022	42
4.3.2	Les projections sur 2023-2026	43
5	LE CENTRE CULTUREL « ARAGON-TRIOLET »	46
5.1	Un équipement au cœur de la politique culturelle de la commune.....	46
5.2	Un centre exploité en régie depuis 2016, dont l'activité et la fréquentation ont été fortement affectées par la crise sanitaire.....	46
5.2.1	Un centre exploité en régie, qui s'appuie sur un « conseil de la culture »	46
5.2.2	Des activités centrées autour des spectacles et du cinéma	47
5.2.3	Une fréquentation fortement touchée par la crise sanitaire en 2020 et en 2021.....	48
5.3	Un pilotage stratégique à renforcer.....	49
5.4	Un équilibre financier dépendant presque exclusivement de la commune.....	49
	ANNEXES.....	52

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune d'Orly pour les exercices 2016 et suivants.

L'augmentation de la population dans un environnement institutionnel complexe

Située dans le Val-de-Marne, la commune compte 24 800 habitants en 2022 et dispose d'un budget de 51 M€ en section de fonctionnement et de 16 M€ en section d'investissement¹. Ses indicateurs socio-économiques sont moins favorables que les moyennes nationale et régionale, et sa population a augmenté de 17 % en 11 ans. Elle dispose, en euros par habitant, d'un budget bien supérieur à la moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants. Les grands projets en cours sur son territoire visent à renforcer sa mixité et son attractivité².

Alors qu'elle n'était membre d'aucune intercommunalité, la commune fait partie, depuis leur création en 2016, de l'établissement public territorial (EPT) Grand-Orly Seine Bièvre et de la Métropole du Grand Paris (MGP). Ses relations avec l'EPT et la MGP apparaissent complexes en termes de flux financiers et de partage des compétences.

Des services communaux réorganisés dont le pilotage pourrait être renforcé

S'il se réunit régulièrement, le conseil municipal pourrait davantage préciser les limites de certaines délégations accordées au maire (tarifs, emprunts). Une délibération devrait être adoptée en ce sens. Les services communaux, qui ont été réorganisés fin 2020, ont su s'adapter au contexte de la crise sanitaire (plan de continuité d'activité). Un nouveau projet d'administration est en cours d'élaboration. Le rapport d'activité de la commune a été produit pour la première fois en 2022.

La commune, qui s'est dotée d'outils de gestion de ses ressources humaines, a adopté des lignes directrices. Pour autant, l'augmentation de ses charges de personnel (+ 7 % entre 2016 et 2021) et leur poids dans son budget (62 % en 2021) devraient l'inciter à renforcer la maîtrise de sa masse salariale (pilotage des effectifs, contrôle efficace du temps de travail, limitation des heures supplémentaires, etc.). Elle y est attentive.

La commune respecte globalement ses délais de paiement. Cependant, alors qu'elle s'y était engagée à la suite du contrôle précédent de la chambre, elle n'a toujours pas élaboré un règlement budgétaire et financier en raison de difficultés techniques. Cet instrument lui serait pourtant utile pour le pilotage pluriannuel de ses dépenses et recettes. Elle compte le faire en 2023 en vue du passage en 2024 à la nouvelle norme comptable M57. En outre, elle doit respecter l'ensemble des règles s'appliquant aux subventions aux tiers et, en particulier, valoriser les aides qu'elle leur apporte en nature.

Face à la montée des risques informatiques et numériques, l'élaboration d'un plan de sécurité et de sauvegarde des systèmes d'information apparaît adéquate. Celui-ci est en projet dans le cadre d'un schéma directeur en cours d'adoption.

Ces observations rendent légitime une réflexion sur la mise en place de dispositifs d'audit et de contrôle interne au sein de la commune.

¹ Charges courantes de fonctionnement et dépenses d'équipement réalisées en 2021 (budget principal, hors restes à réaliser).

² Peuvent être cités les projets de rénovation urbaine tels que ceux dans le quartier Calmette, la zone d'aménagement concertée (ZAC) « Sénia », la ZAC « Chemin des Carrières », ou encore l'opération d'intérêt national « Orly Rungis-Seine Amont ».

La tenue des comptes satisfaisante avec néanmoins des marges d'amélioration concernant la fiabilité de l'actif patrimonial et la transparence de l'information budgétaire

La commune a amélioré la qualité de ses comptes tout au long de la période contrôlée. Néanmoins, elle doit encore améliorer la fiabilisation et de gestion active de son patrimoine. Ce sujet est d'autant plus important qu'elle procède chaque année à des cessions (plus de 10 M€ depuis 2016) afin de financer ses investissements. Ainsi, elle doit intégrer régulièrement les immobilisations achevées dans son patrimoine, et rendre ses données d'inventaire cohérentes avec celles du comptable public. Ce travail est en cours.

De plus amples informations devraient figurer dans son rapport annuel sur les orientations budgétaires (engagements pluriannuels en investissement, données de prospective financière). Elle doit également publier sur son site internet certains documents budgétaires. Elle s'y est engagée.

La situation financière soutenable malgré une dette relativement élevée

La commune a vu sa situation financière se redresser en 2020 et 2021 grâce, d'une part, aux économies de gestion favorisées par le contexte de la crise sanitaire (moins d'activités des services) et centrées en 2021 sur des subventions versées aux tiers, et d'autre part, à la hausse notable de ses recettes fiscales et des aides et compensations perçues de l'État. Ainsi, après avoir précédemment chuté à 5,8 M€ en 2019 (soit 10,4 % de ses produits de gestion), sa capacité d'autofinancement (CAF) brute est remontée à 9,1 M€ en 2021 (15,8 % des produits de gestion, taux le plus élevé depuis 2016). Elle constitue la principale source de financement de ses investissements qui ont doublé depuis 2016 (15,6 M€ en 2021), le reste étant couvert par d'autres ressources et l'emprunt.

La dette communale s'est accrue de plus de 3 M€ depuis 2016 jusqu'à 45,7 M€ en 2021. Son montant par habitant est très supérieur à la moyenne des communes de même taille. Cependant, elle demeure soutenable, la capacité de désendettement ne s'élevant qu'à cinq ans de CAF brute en 2021. À cet égard, la crise sanitaire n'a pas eu d'impact négatif sur le budget de la commune. Pour autant, afin de maintenir ses équilibres financiers au cours des prochaines années, la commune devra poursuivre ses efforts de maîtrise des charges et adapter ses dépenses d'équipement à sa capacité d'épargne.

Une stratégie de gestion nécessaire pour le centre « Aragon-Triolet », au cœur de la politique culturelle de la commune

Équipement central de la politique culturelle de la commune, le centre « Aragon-Triolet » existe depuis 1976 et est géré en régie depuis 2016. Il propose une programmation variée de spectacles, héberge un café-restaurant et organise des expositions ainsi que des ateliers de pratiques artistiques. Ses activités ont été affectées par la crise sanitaire et sa fréquentation a logiquement chuté (seulement 6 635 spectateurs lors de la saison 2020-2021 contre 30 338 en 2018-2019). Pour autant, son équilibre financier a été maintenu grâce au soutien de la commune, sa principale source de financement.

Il conviendrait que le centre se dote d'objectifs, assortis d'indicateurs de résultats, permettant d'évaluer la satisfaction de ses publics. La commune y travaille, notamment par le biais d'un questionnaire et d'un « projet de direction » de sa direction des affaires culturelles, dont l'achèvement est prévu en 2023.

La chambre formule sept recommandations, dont trois de régularité et quatre de performance.

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : Redéfinir les modalités d'attribution des logements de fonction concédés pour nécessité absolue de service (articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques)..... 19
- Recommandation régularité 2 : Présenter les engagements pluriannuels envisagés en investissement dans le rapport sur les orientations budgétaires (articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT)..... 32
- Recommandation régularité 3 : Publier, sur le site internet de la commune, les documents budgétaires qui doivent l'être (articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT).
..... 33

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Se doter d'outils de suivi précis et cohérents des effectifs, propres à en assurer le pilotage. 17
- Recommandation performance 2 : Adopter un règlement budgétaire et financier afin de renforcer le pilotage, tant annuel que pluriannuel, de la gestion financière. 21
- Recommandation performance 3 : Recenser l'ensemble des aides en nature attribuées aux tiers (CCAS, caisse des écoles, associations, etc.) et les valoriser dans les documents budgétaires..... 26
- Recommandation performance 4 : Déterminer des objectifs annuels ou pluriannuels pour le centre culturel, avec des indicateurs de résultat, permettant d'apprécier leur atteinte et d'évaluer la satisfaction des usagers. 49

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2022, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orly pour les exercices 2016 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil de leurs normes professionnelles, sont présentées en annexe n° 1.

La réponse de la commune au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 25 octobre 2022, a été reçue par la chambre le 29 novembre 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

1.1 Présentation de la commune

1.1.1 Une commune du Val-de-Marne, bien desservie en transports

Située au sud de Paris, dans le département du Val-de-Marne (94), la commune d'Orly s'étend sur 6,7 km² et est entourée par les communes de Thiais et Choisy-le-Roi au nord, Villeneuve-Saint-Georges à l'est, Villeneuve-le-Roi au sud et Paray-Vieille-Poste à l'ouest. Une partie du territoire est couverte par la plate-forme aéroportuaire de Paris-Orly. La commune est bien desservie en transports en commun (RER C, bus RATP, nouveau Tram 9, prolongation du métro 14 jusqu'à l'aéroport d'ici 2024, etc.).

Carte n° 1 : Plan d'Orly et de son quartier « Est » (politique de la ville)



Source : site internet de la commune

1.1.2 Une population qui augmente malgré des données socio-économiques moins favorables que les moyennes régionale et nationale

La commune, qui comptait 21 207 habitants en 2011, en a 24 805 en 2022³ (+ 17 % en 11 ans). Elle dépassait, cependant, les 30 000 dans les années 1960, époque des « grands ensembles ». Sa population est relativement jeune, 43,7 % ayant moins de 30 ans.

Ses données socio-économiques les plus récentes⁴ montrent un taux de chômage de 16,1 %, bien supérieur aux taux régional (12,2 %) et national (13 %). Ce constat est aggravé concernant le chômage des jeunes (15-24 ans), avec un taux de 31,1 % à Orly contre une moyenne régionale de 24,1 % (26,5 % au plan national). Le taux de pauvreté atteint 23 % contre 15,5 % au niveau régional et 14,5 % pour la France métropolitaine. Le revenu annuel de vie médian s'élève à 18 710 €, ce qui est inférieur à la moyenne régionale (24 060 €) et au montant national (21 930 €).

³ Population légale 2019 en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

⁴ Source : Institut national de la statistique et des études économiques, données 2018 en vigueur en 2021, les plus récentes au moment du contrôle.

1.1.3 La présence de nombreux services publics communaux et d'un patrimoine remarquable

La commune, qui compte près de 800 agents en équivalent temps plein (ETP)⁵, comprend, notamment, un centre administratif municipal (doté d'un « guichet unique » depuis 2017), une douzaine d'équipements socio-culturels et de loisirs⁶, une trentaine de parcs et jardins, 15 écoles, deux crèches municipales, près d'une vingtaine d'équipements sportifs⁷, ainsi que plusieurs équipements sociaux et de santé⁸. Ils sont principalement gérés en régie.

Elle est dotée d'un patrimoine historique et artistique remarquable⁹. Elle organise de nombreux moments culturels et festifs au cours de l'année¹⁰.

1.1.4 Des priorités affichées en matière de mixité, de démocratie participative, et d'attractivité

La commune est signataire, avec l'État, l'EPT Grand Orly-Seine-Bièvre (GOSB) et d'autres acteurs concernés d'un contrat de ville 2015-2020 qui a été prolongé jusqu'en 2022. Celui-ci définit les actions à mener dans les quartiers dits « prioritaires » de la politique de la ville (QPV), à savoir le « Quartier Est » (cf. *supra*, carte), dans quatre domaines : la cohésion sociale (incluant une thématique culturelle¹¹), le cadre de vie et le renouvellement urbain (programme « ANRU 2¹² »), le développement économique et l'emploi, et un pilier transversal visant à renforcer le « pouvoir d'agir » des habitants. À cet égard, la commune a créé trois conseils de quartier, chacun s'appuyant sur un référent, adjoint au maire. Elle a instauré d'autres instances de démocratie de proximité¹³. Elle s'est également dotée d'un « agenda 21 » en 2018 qui établit six axes stratégiques en matière de développement durable¹⁴. Elle s'inscrit dans d'autres démarches partenariales (projet éducatif, contrat local de santé, contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance).

En matière d'attractivité, la révision du plan local d'urbanisme (PLU), engagée en 2013, a été approuvée par le conseil territorial de l'EPT en 2020, duquel relève désormais la compétence. Le nouveau PLU définit ses principaux axes de développement. Les grands projets en cours sur son territoire concernent, notamment, la zone d'aménagement concertée (ZAC) « Sénia » à l'ouest de la commune, dans le secteur de l'opération d'intérêt national « Orly Rungis-Seine Amont »¹⁵, la ZAC « Chemin des Carrières », à l'interface entre le quartier du « Vieil Orly » et la zone du « Sénia », le projet « Cœur d'Orly », et les opérations de renouvellement urbain dans le quartier « Calmette »¹⁶. Ces projets sont assumés par la municipalité qui souhaite, selon des déclarations parues dans la presse, porter la population de la commune à près de 35 000 habitants d'ici 2035. Selon elle, il s'agit de répondre aux obligations réglementaires en matière de construction de logements et ainsi de faire face aux demandes de plus en plus importantes en la matière.

⁵ Source : rapport d'activité 2021 de la commune (792,5 ETP recensés par la chambre).

⁶ Un centre culturel, une école municipale des arts, deux médiathèques, six salles de convivialité, deux centres sociaux, une maison des associations et du citoyen, une maison de l'enfance, deux ludothèques, etc.

⁷ Complexes sportifs, gymnases, espaces multisports, boulodromes, un centre équestre, une piscine municipale, etc.

⁸ Centre communal d'action sociale (CCAS) qui gère, notamment, deux foyers-restaurants, un service d'aide à domicile et d'une résidence pour personnes âgées, centre municipal de santé (rénové en 2021), centre médico-psycho-pédagogique (CMPP), etc.

⁹ Église Saint-Germain (datant du Moyen-âge), parc et château Méliès, œuvres d'art dans la commune, etc.

¹⁰ Un banquet des seniors (janvier), des carnavales de printemps, un festival des arts de la rue « Orly en fête » (juin), un « Oasis hors les murs » (juillet et août), une journée des associations (septembre), un marché de Noël (décembre), etc.

¹¹ L'un des objectifs stratégiques du contrat de ville vise à faire de la culture un pilier de cohésion sociale.

¹² Agence nationale de la rénovation urbaine. Le programme dit « ANRU 1 » s'est étalé entre 2004 et 2020. Le programme « ANRU 2 » ou nouveau programme national de renouvellement urbain a été lancé en 2014.

¹³ Conseils inter-quartiers, vie associative, seniors, enfants, citoyen... Un conseil de la culture a été créé en 2016 visant à contribuer à la programmation du centre culturel (cf. *infra*, partie centre culturel).

¹⁴ « Une ville écologique et conviviale, faciliter les déplacements avec la mobilité durable, valoriser toutes les ressources d'Orly, stimuler une économie locale et alternative, adapter la ville à tous les besoins de la vie, et un axe de responsabilité ».

¹⁵ L'opération d'intérêt national est pilotée par l'établissement public d'aménagement Orly Rungis-Seine Amont (EpaOrsa). Le secteur inclut, aussi, le projet d'écoquartier « Les Portes d'Orly ».

¹⁶ Elles prévoient, d'ici 2024, la construction d'un groupe scolaire, d'un institut médicoéducatif, d'un centre social et d'un restaurant pour seniors (coût total estimé de 29,3 M€ TTC).

1.2 Les relations avec l'EPT GOSB et la MGP

1.2.1 Des transferts de compétences *a minima* dans un ensemble institutionnel complexe

Encadré n° 1 : La MGP et l'EPT GOSB

La MGP a été instaurée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « Maptam ») et son régime juridique a été modifié par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »). Elle a le statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier. Elle regroupe la commune de Paris, les 123 communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que 7 autres communes d'Île-de-France¹⁷, soit 131 communes en tout. Elle est organisée en 12 « territoires », dotés de la personnalité juridique et de compétences propres, sous forme d'EPT. D'au moins 300 000 habitants et succédant aux EPCI de la première couronne parisienne, ceux-ci ont la qualité d'EPCI mais sont assimilés à des syndicats de communes. Ainsi, chaque commune membre de la MGP (à l'exception de Paris) appartient à deux EPCI : son EPT de rattachement et la MGP. Cette organisation territoriale est unique en France¹⁸.

Les compétences obligatoires de la MGP se répartissent en quatre groupes, dont les trois premiers sont, pour partie, soumis à la définition d'un intérêt métropolitain : l'aménagement de l'espace métropolitain ; la politique locale de l'habitat ; le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

L'EPT GOSB auquel appartient la commune est situé géographiquement pour partie sur le territoire du Val-de-Marne et de l'Essonne. Il a succédé à quatre communautés d'agglomération et comprend 24 communes, dont 8 (avec Orly) n'appartenaient à aucune intercommunalité. C'est le territoire le plus grand de la métropole (123,6 km²) et le deuxième le plus peuplé (plus de 700 000 habitants). Il dispose, comme les autres EPT, de compétences propres relevant de 5 domaines prévus par la loi à savoir le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ; la politique de la ville ; l'assainissement et l'eau ; la gestion des déchets ménagers et assimilés ; le plan climat-air-énergie territorial (celui-ci devant être compatible avec le plan métropolitain). Les compétences sont partagées entre la MGP et l'EPT en matière d'environnement, d'habitat, de développement économique et d'aménagement¹⁹. Deux autres compétences des EPT nécessitent la définition d'un intérêt territorial, ce qu'a fait GOSB s'agissant de la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ; l'action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat qui relève de la MGP. Enfin, l'EPT a repris des compétences héritées des anciennes communautés d'agglomération, telles que la voirie.

Alors qu'elle n'était membre d'aucune intercommunalité, la commune d'Orly a été intégrée, dans le cadre de la mise en place de la MGP en 2016, à l'EPT GOSB et lui a transféré les compétences obligatoires prévues par la loi (PLU, politique de la ville, assainissement et eau, déchets ménagers, aménagement, développement économique). En revanche, elle ne lui a pas transféré d'équipements (culturel, social, éducatif ou sportif, etc.), ni de compétences en matière d'action sociale, d'espaces verts ou de voirie en l'absence de visibilité sur l'évolution future de l'organisation institutionnelle du Grand Paris et de garantie sur le maintien d'un niveau équivalent de service rendu. En outre, même dans les secteurs transférés, tels que la politique de la ville et l'aménagement, la commune, considérée comme le premier échelon de proximité pour ses habitants, continue à mener des actions connexes *via* ses propres compétences (voirie et équipements communaux notamment). Il résulte de ces évolutions institutionnelles que les interactions entre la MGP, l'EPT et la commune aboutissent à une gouvernance d'ensemble complexe en raison d'un enchevêtrement des rôles. Pour autant, la commune d'Orly participe pleinement aux instances de la MGP et de l'EPT²⁰.

¹⁷ Situées en « grand couronne » mais qui ont été incluses dans le périmètre de la MGP pour des raisons de continuité territoriale.

¹⁸ Dans un référé d'octobre 2017 sur l'organisation territoriale en région Île-de-France, la Cour des comptes a souligné la complexité résultant de l'appartenance des communes à deux niveaux d'intercommunalité indépendants l'un de l'autre.

¹⁹ Le principe est que sont de compétences territoriales toutes les actions que la MGP n'a pas retenues comme relevant de sa compétence d'intérêt métropolitain. En matière d'aménagement, à ce jour, la MGP n'a reconnu d'intérêt métropolitain qu'une opération située à Saint-Ouen ; l'EPT est donc pleinement compétente dans ce domaine. Concernant l'habitat, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique précise que le transfert de la compétence sur le logement social interviendra à la date à laquelle le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), élaboré par la MGP, sera exécutoire ; cette dernière n'ayant pas adopté son PMHH à ce jour, cette compétence reste donc toujours exercée par les communes.

²⁰ Conseil métropolitain d'un côté et conseil de territoire de l'autre.

Concernant les transferts effectifs, ceux-ci ont commencé en 2017²¹, après une année 2016 transitoire au cours de laquelle la commune a continué à exercer, par conventions de gestion, certaines compétences pour le compte de l'EPT (eau, assainissement, déchets, PLU). À ce jour, ils ne sont pas encore achevés. Chaque transfert doit, théoriquement, entraîner une réduction de l'attribution de compensation (AC²²) versée par la MGP à la commune du montant des charges transférées à l'EPT, celles-ci transitant par l'intermédiaire du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT²³). Dans le cas d'Orly, commune anciennement « isolée », le montant de sa contribution au FCCT est très inférieur à celui de son AC perçue (moins de 7 % sur toute la période 2016-2021), confirmant des transferts limités aux seules compétences obligatoires.

1.2.2 Des relations financières complexes

La création de la MGP et de l'EPT en 2016 a instauré des flux financiers avec la commune d'une extrême complexité. Ces trois niveaux de collectivité se partagent les produits de la fiscalité locale, avec des flux croisés. En effet, plusieurs impôts que percevait la commune d'Orly relèvent, désormais, des EPCI, la commune gardant la fiscalité sur les ménages²⁴. Ainsi, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) (près de 3 M€ pour Orly en 2015), de même que la dotation de compensation de la part « salaires » de l'ancienne taxe professionnelle²⁵ (7,7 M€ en 2015), sont prélevées par la MGP²⁶. La cotisation foncière des entreprises (CFE) (7,2 M€ en 2015) est, elle, perçue par l'EPT jusqu'en 2022²⁷. S'y rajoutent les contributions fiscalisées assises sur la CFE perçues au bénéfice de syndicats intercommunaux (0,5 M€ en 2015)²⁸ ainsi que les rôles supplémentaires de CFE, diminués des transferts de charges²⁹.

²¹ Transfert (*via* une mise à disposition) de 13 emplois en 2017 pour les compétences déchets, eau et assainissement, PLUi, et politique de la ville, de 4 emplois en 2018 concernant les compétences aménagement (renouvellement urbain) et développement économique, et de 2 agents en 2020 pour la compétence aménagement urbain.

²² L'AC a été créée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dans le but de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources en contrepartie des charges afférentes aux compétences transférées par les communes. Dans le cadre de la MGP, les AC sont versées par elle aux communes sur la base des montants attribués en 2015 par les précédents EPCI de rattachement, avec des révisions possibles afin d'actualiser les recettes fiscales avec des rôles supplémentaires et les dépenses par l'évaluation de charges transférées, et intégrer les dotations de solidarité communautaire et/ou fonds de concours quand ils existaient.

²³ Défini à l'article L. 5219-5 XI du code général des collectivités territoriales (CGCT), le FCCT constitue une contribution obligatoire de la commune à l'EPT pour assurer le besoin de financement des compétences transférées. Son montant, révisable chaque année, est régulé par la commission locale d'évaluation des charges transférées selon le calcul suivant : besoin de financement des compétences transférées = recettes transférées à l'EPT (redevance assainissement, subventions reçues, etc.) – dépenses supportées par l'EPT. Outre cette composante « transfert », le montant comprend une quote-part de la fiscalité ménage. Ainsi, dans le cas des communes anciennement « isolées », une participation de 3 € par habitant au titre des charges de structure a été actée (composante « socle », ramenée à 1 € par habitant à partir de 2018). Enfin, l'EPT a décidé de financer partiellement, *via* le FCCT, les annuités d'emprunt liées à ses investissements issus de compétences transférées.

²⁴ La taxe d'habitation (TH) et les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB). Pour rappel, la loi de finances pour 2020 a prévu la suppression progressive de la TH pour les résidences principales d'ici 2023, avec un système de compensation.

²⁵ Dotation de compensation part salaires (DCPS) était intégrée, jusqu'alors, à la dotation globale de fonctionnement (DGF). La loi de finances pour 1999 avait organisé la suppression progressive de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle (TP), et institué, en parallèle, une compensation de la perte de recette occasionnée pour les collectivités locales. La DCPS a continué à être versée après la réforme de la fiscalité économique en 2010 (suppression de la TP, remplacée par la contribution économique territoriale constituée de la CFE et de la CVAE).

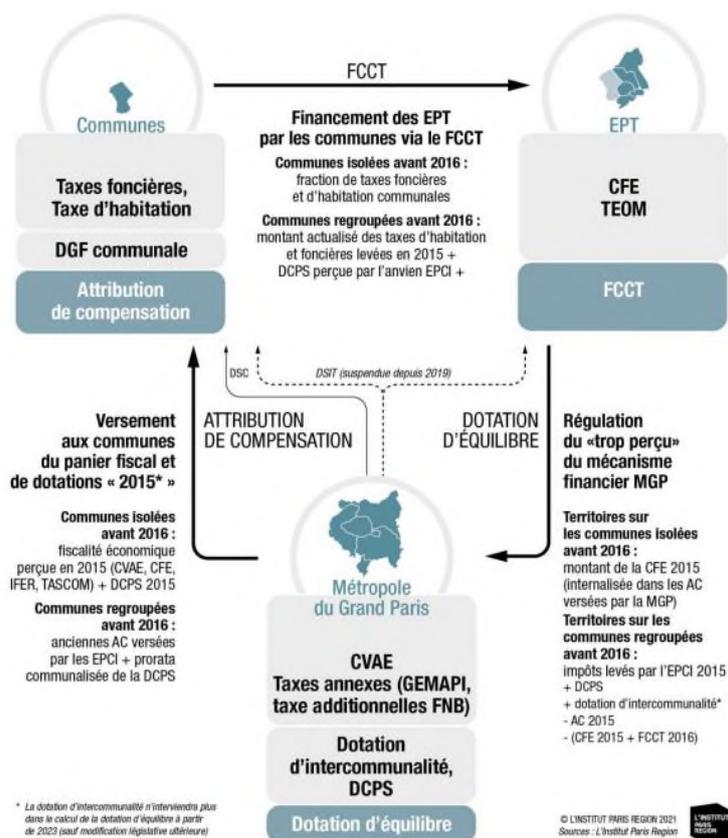
²⁶ De plus, les recettes liées à la part communale de la taxe d'aménagement ont été transférées à la MGP à partir de 2017 (environ 0,1 M€ par an).

²⁷ Il est prévu qu'elle soit affectée à la MGP à partir de 2023.

²⁸ Syndicat intercommunal pour l'informatique et les outils (SICIO) et syndicat intercommunal Choisy-le-Roi Orly Thiais de la halle sportive du lycée (SIHSL).

²⁹ Les rôles supplémentaires de CFE, de 2 288 € jusqu'en 2018, sont passés à plus de 0,17 M€ depuis 2019. Tel que résultant de la commission locale d'évaluation des charges transférées, le montant de ces dernières a été déterminé à 2 785 €, venant en déduction de l'AC depuis 2019.

Schéma n° 1 : Flux financiers (fiscalité reversée, dotations) dans le cadre de la MGP



Source : Institut Paris Région

L'ensemble de ces flux s'élève à 18,4 M€ par an (18,6 M€ depuis 2019 du fait de l'intégration de rôles supplémentaires), qui sont reversés par la MGP à la commune sous forme d'AC, ce qui assure une neutralité financière pour la commune d'Orly³⁰. En 2020, afin de faire face à la crise sanitaire, elle a, aussi, bénéficié d'une aide exceptionnelle de la MGP de 88 680 €, sous forme de dotation de solidarité communautaire.

Tableau n° 1 : Fiscalité reversée par la MGP à la commune

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Attribution de compensation versée par MGP (compte 73211)	18 434 768	18 434 768	18 434 768	18 606 429	18 606 429	18 606 429
CFE	7 248 989	7 248 989	7 248 989	7 248 989	7 248 989	7 248 989
CVAE	2 543 941	2 543 941	2 543 941	2 543 941	2 543 941	2 543 941
IFER ³¹	34 473	34 473	34 473	34 473	34 473	34 473
TATFNB ³²	14 039	14 039	14 039	14 039	14 039	14 039
Tascom ³³	396 546	396 546	396 546	396 546	396 546	396 546
DCPS ³⁴	7 661 982	7 661 982	7 661 982	7 661 982	7 661 982	7 661 982
Rôles supplémentaires de CFE nets de transferts de charges	2 288	2 288	2 288	171 661	171 661	171 661
Contributions fiscalisées (CFE) au bénéfice de syndicats intercommunaux	532 510	532 510	532 510	532 510	532 510	532 510

Source : comptes de gestion et données de la commune

³⁰ De son côté, l'EPT verse une dotation d'équilibre à la MGP, censée garantir que celle-ci dispose des moyens suffisants pour verser les AC aux communes.

³¹ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau.

³² Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti.

³³ Taxe sur les surfaces commerciales.

³⁴ Dotation de compensation part salaires.

Par ailleurs, se rajoutent d'autres flux liés aux transferts, de plus de 3 M€ par an (4 M€ en 2020). En effet, afin de couvrir le coût de la compétence déchets, la commune a reversé à l'EPT, jusqu'en 2020, la TEOM³⁵ et la redevance spéciale pour les déchets non ménagers, dont le produit total est passé de 2,4 M€ en 2016 à 2,8 M€ en 2020 ; celles-ci sont directement perçues par l'EPT depuis 2021. De plus, comme vu précédemment, elle lui verse, par l'intermédiaire du FCCT, des contributions en fonction du besoin de financement des compétences transférées³⁶, dont le montant est passé de 0,7 M€ en 2016 à plus d'1,2 M€ en 2020, avant d'être ajusté à 0,65 M€ en 2021.

Tableau n° 2 : Contributions de la commune à l'EPT pour charges transférées

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Restitution et reversements sur impôts locaux : TEOM et redevance spéciale (compte 739118)	2 444 775	2 491 728	2 539 029	2 699 075	2 765 674	-
Contributions au FCCT – compte 65541	675 092	736 690	795 120	1 214 082	1 254 117	650 204
Contributions de la commune à l'EPT	3 119 867	3 228 418	3 334 149	3 913 157	4 019 791	650 204

Source : comptes de gestion et données de la commune

À l'inverse, la commune bénéficie, le cas échéant, du remboursement de trop versé de FCCT et du coût de la mise à disposition de personnel communal (plus de 0,6 M€ en 2020³⁷).

Enfin, en matière d'investissement, si la commune d'Orly ne reçoit pas de financements sur projet de l'EPT, conformément au droit³⁸, elle bénéficie de subventions de la MGP au titre de son fonds d'investissement métropolitain pour certains de ses projets³⁹ (0,6 M€ en 2020).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les indicateurs socio-économiques d'Orly demeurent moins favorables que les moyennes régionale et nationale, des projets structurants (renouvellement urbain, politique de la ville, etc.) ont été initiés afin de renforcer son développement. Sa population, de plus de 24 800 habitants en 2022, a augmenté de 17 % en 11 ans, signe d'un nouvel élan démographique. Elle dispose de nombreux équipements municipaux.

Alors qu'elle n'était membre d'aucune intercommunalité, la commune fait partie, depuis 2016, de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre dans le cadre de la mise en place de la Métropole du Grand Paris. Ses relations avec l'EPT et la MGP apparaissent complexes en termes de partage des compétences et de flux financiers.

³⁵ Taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères.

³⁶ Le FCCT comprenait, initialement, des contributions au titre du financement de la gestion des déchets et de la récupération des eaux pluviales (environ 0,7 M€).

³⁷ Cf. annexe sur les relations financières avec l'EPT et la MGP.

³⁸ Le versement d'un fonds de concours par un EPT (dont le statut est assimilable à celui d'un syndicat intercommunal) à une commune membre n'est pas expressément prévu par les textes. Seuls sont possibles les fonds de concours entre une commune et un EPCI à fiscalité propre (soit la MGP dans le cas présent, cf. articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du CGCT).

³⁹ Réhabilitations du parc Méliès, création du parc Cachin, mise en souterrain des lignes haute tension, installation de bornes d'alimentation pour véhicules électriques, projet de « Halle aux talents », restructuration de l'école Jean Moulin ...Cf. annexe sur les relations financières avec l'EPT et la MGP. Certaines subventions sont inscrites dans les restes à réaliser (RAR) : 0,8 M€ en 2019 pour les parcs Cachin et Méliès, 0,9 M€ en 2021 pour l'école Jean Moulin.

2 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE

2.1 Le conseil municipal, les services, le cabinet

2.1.1 Un fonctionnement régulier du conseil municipal mais des limites à mieux préciser dans deux délégations du maire

Conformément au droit, le fonctionnement du conseil municipal repose sur un règlement intérieur qui a été adopté dans les six mois suivant son installation. Il se réunit bien au moins une fois par trimestre. La commune publie régulièrement, sur son site internet, son compte rendu dans le délai d'une semaine⁴⁰.

Le conseil municipal a donné délégation de pouvoirs au maire dans les domaines prévus à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴¹. Cependant, en matière de fixation de tarifs et de réalisation d'emprunts, les pouvoirs ont été délégués sans limitation claire. Or, pour ces deux domaines, la chambre rappelle que le conseil municipal doit définir les limites de la délégation. Elle invite donc la commune à mieux les préciser⁴². En réponse, cette dernière indique qu'une délibération modificative sera préparée notamment pour définir les limites du champ de la délégation dans ces deux domaines.

2.1.2 Des services réorganisés qui s'appuient sur un projet d'administration et qui se sont adaptés face à la crise sanitaire

Le rapport d'observations définitives de la chambre de 2016 indiquait que la commune s'était dotée, lors du mandat précédent, d'un projet d'administration⁴³, au titre duquel divers projets ont été impulsés (réorganisation des services, création du guichet unique au centre administratif). À la suite des élections municipales de 2020, l'élaboration d'un nouveau projet d'administration a été lancée. Le récent rapport d'activité 2021 est une des concrétisations de cette nouvelle démarche. Par ailleurs, les services (une cinquantaine) ont été réorganisés fin 2020 à des fins d'optimisation et d'efficacité. Ils sont désormais regroupés dans 17 directions, elles-mêmes rassemblées dans 6 pôles⁴⁴ placés sous la responsabilité de la direction générale des services (DGS).

Les services municipaux ont fait preuve d'adaptation dans le contexte de la crise sanitaire. Un plan de continuité d'activité a été élaboré visant, notamment, à maintenir les missions dites « essentielles »⁴⁵. La commune a procédé à la distribution de masques ainsi que d'autotests (notamment dans les écoles), et instauré un dispositif de suivi de ses agents. Au sortir du premier confinement, un plan de reprise d'activités a été mis en place avec, notamment, le développement du télétravail⁴⁶. Des agents ont été redéployés en interne, en particulier au centre de vaccination que la commune a accueilli en 2021 et en 2022.

⁴⁰ Cf. articles L. 2121-7 et suivants du CGCT. À compter du 1^{er} juillet 2022, la commune devra mettre en ligne, de manière permanente et gratuite, la liste des délibérations examinées par le conseil municipal ainsi que son procès-verbal dans la semaine qui suit son adoption, en vertu de l'ordonnance du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

⁴¹ Par délibération du 4 juillet 2020 et, pour la période concernée par le précédent mandat, par délibération du 17 avril 2014.

⁴² Ainsi, la chambre relève qu'un emprunt de 20 M€ figurant dans le compte-rendu des décisions prises par la maire au titre de sa délégation a soulevé des interrogations en séance du conseil municipal d'octobre 2021.

⁴³ Il s'agit d'une démarche managériale, menée le plus souvent de manière participative, ayant pour but, notamment, de donner un socle commun (du « sens ») à l'ensemble des agents de la collectivité en fixant les valeurs qui fondent leur action, les missions à entreprendre, les méthodes et les moyens pour les réaliser.

⁴⁴ Personnel et administration générale, aménagement et développement, technique et environnement, santé et social, enfance et famille, et culture et vie locale. La direction des finances et ressources internes, la direction des systèmes d'information et de télécommunication, et une cellule modernisation des services et communication interne sont directement rattachées au DGS. Cf. organigramme des services en annexe sur les ressources humaines.

⁴⁵ Accueil et orientation au sein du guichet unique, entretien et propreté, accueil et soins au centre municipal de santé, mise en place d'une plateforme d'écoute, accueil d'enfants de personnels dans les crèches et les écoles, actions de solidarité, etc. La commune en a rendu compte au conseil municipal de juin 2020.

⁴⁶ Un règlement intérieur fixant les modalités de mise en place du télétravail a été adopté au conseil municipal d'avril 2022.

2.1.3 Un cabinet composé de collaborateurs, mais aussi de services administratifs dont le rattachement dans l'organigramme mériterait d'être clarifié

Le cabinet comprend, outre des collaborateurs de droit, dont le nombre est plafonné à deux pour la commune d'Orly⁴⁷, et des secrétaires, une direction de la communication et un service événementiel de 20 agents en tout⁴⁸. N'ayant pas le statut de collaborateurs de cabinet, ils constituent des services administratifs qui, à ce titre, devraient être placés, dans l'organigramme, sous la responsabilité de la DGS, conformément au décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales⁴⁹. À défaut, le positionnement de ces agents présenterait un risque de requalification juridique, avec comme conséquence que la commune dépasserait le nombre de collaborateurs autorisé. En réponse, la maire précise que si la direction de la communication est rattachée fonctionnellement à la directrice de cabinet concernant la définition et la mise en œuvre de la stratégie de communication externe, elle est rattachée hiérarchiquement au DGS, ce dernier assurant son pilotage administratif et financier. La chambre invite la commune à mieux formaliser ce « double rattachement » dans son organigramme et s'assurer que les agents concernés soient bien évalués par le DGS.

2.2 Les ressources humaines

2.2.1 Le poids conséquent de la masse salariale malgré des outils de pilotage

La commune fait état de nombreux outils de pilotage de ses ressources humaines (RH) : tableau de ses effectifs, suivi des dépenses de personnel, organigramme, plan pluriannuel de formation, communication interne, bilan social (rapport social unique depuis 2019), nouveau logiciel RH en 2022. Elle est dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC⁵⁰). Un schéma directeur a été initié en 2019 mais n'a pas pu être consolidé en raison du contexte de la crise sanitaire. Il a été repris intégralement dans les lignes directrices de gestion (LDG)⁵¹, que la commune a adoptées, fin 2020, conformément à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Celles-ci permettent, selon elle, d'envisager une politique RH « volontariste et moderne », prenant en compte l'ensemble des besoins identifiés, dont ceux qui ont émergé en raison de la crise sanitaire.

⁴⁷ Conformément aux articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique (anciennement article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et au décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales).

⁴⁸ En ETP. Source : rapport d'activité 2021 de la commune.

⁴⁹ Dont l'article 2 stipule que « Le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation ». Ce principe a été rappelé dans différents rapports d'observations définitives de chambres régionales des comptes (cf. par exemple les rapports sur la commune de Marcq-en-Barœul (CRC Hauts-de-France, 2020), la commune de Menton (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2019), et la commune de Saint-Denis (CRC La Réunion et Mayotte, 2019). De son côté, le juge administratif a censuré la gestion de services administratifs et le pouvoir hiérarchique des cabinets (cf. cour administrative d'appel de Lyon, 2 juin 2009, *Mme Houria X.*, n° 07LT01994 ; cour administrative d'appel de Nantes, 9 avril 2010, *Mme Florence X.*, n° 09NT01817).

⁵⁰ Cette démarche transversale vise à maîtriser, de manière prévisionnelle, les évolutions de l'emploi, en identifiant les métiers stratégiques et en anticipant les besoins en compétences qui en découlent.

⁵¹ Les LDG de la commune définissent une stratégie pluriannuelle de pilotage des RH portant, notamment, sur la promotion et la valorisation des parcours, la GPEEC, la prévention des risques professionnels, la politique indemnitaire, le temps de travail, le dialogue social, la communication et l'égalité professionnelle.

Tableau n° 3 : Charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rémunérations du personnel titulaire	15 962 446	16 479 599	16 827 282	17 013 602	17 046 308	16 560 756
+ Rémunérations du personnel non titulaire	4 524 758	4 993 706	5 388 334	5 826 506	5 471 863	6 288 274
+ Autres rémunérations	245 186	200 675	151 050	147 275	133 848	96 608
= Rémunérations du personnel (hors atténuations de charges)	20 732 390	21 673 980	22 366 667	22 987 383	22 652 019	22 945 638
- Atténuations de charges	52 907	70 328	117 771	113 678	95 226	67 181
= Rémunérations du personnel	20 679 483	21 603 652	22 248 896	22 873 705	22 556 793	22 878 457
Charges totales de personnel (rémunérations + impôts + charges)	29 499 543	30 610 395	31 164 083	31 603 396	31 175 589	31 503 042
Charges de personnel / charges courantes en %	61,7	63,8	63,8	63,0	63,2	62,1

Source : comptes de gestion (budget principal)

Malgré ces outils, les dépenses de personnel ont augmenté de 7 % en six ans et atteignent 31,5, M€ en 2021. Leur poids dans les charges courantes croît sur la période, de 61,7 % à 62,1 %, après un pic à 63,2 % en 2020. Il est supérieur à la moyenne de la strate⁵². Ce niveau élevé s'explique, notamment, par la gestion en régie de nombreux services à la population (cuisine centrale, centre équestre municipal, voirie, bâtiments, centre municipal de santé CMS, centre médico-psycho-pédagogique-CMPP), à laquelle s'ajoutent les effets du glissement, vieillesse, technicité (GVT), de l'augmentation du point d'indice (2016), et du protocole d'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations⁵³. Il résulte, aussi, des modalités de mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)⁵⁴ par la commune. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire mentionne aussi la municipalisation du centre culturel en 2016 et l'intégration de son budget dans celui de la commune en 2021, ainsi que le renforcement de certains services comme celui des agents de surveillance de la voie publique (ASVP), qui est passé de quatre à sept agents.

C'est la rémunération du personnel non titulaire qui croît le plus (+ 39 % sur la période, à 6,3 M€ en 2021), celle du personnel titulaire progressant de 4 % (16,6 M€ en 2021). Les « autres rémunérations » connaissent une baisse qui s'explique, principalement, par la décision de l'État de réduire le nombre de contrats aidés. Enfin, la diminution de la masse salariale en 2020 (- 0,4 M€ par rapport en 2019), résulte, essentiellement, des économies liées à la crise sanitaire (impact de la fermeture ou de la moindre activité de services).

⁵² La moyenne de la strate (20 000 à 50 000 habitants) est de 53 % en 2016 et de 60,7 % en 2020. Source : direction générale des finances publiques (DGFiP) et direction générale des collectivités locales (DGCL).

⁵³ Le « GVT » correspond à l'augmentation annuelle de la masse salariale découlant du déroulement de carrière (avancements, promotions, etc.) et du vieillissement des agents. Le parcours professionnel, carrières et rémunérations date de 2016 et a été mis en œuvre à partir de 2017.

⁵⁴ Créé par le décret du 20 mai 2014. Cf. *infra*, partie sur le régime indemnitaire.

2.2.2 Des effectifs en augmentation, dont le suivi est à renforcer

La chambre relève, tout d'abord, que les « effectifs physiques », qui correspondent aux agents rémunérés sur une année, quelles que soient leur quotité de travail et leur période d'activité, affichés dans les rapports sur les orientations budgétaires de la commune, ne concordent pas avec les chiffres figurant dans d'autres documents de référence⁵⁵. De plus, ils présentent des contradictions⁵⁶ qui ne permettent pas d'apprécier, précisément, leur évolution et qui ont nécessité un retraitement de la part de la chambre. Des incohérences ont également été relevées concernant les données recensées à l'annexe C.1 des comptes administratifs relative à l'état du personnel⁵⁷. Lors du contrôle, la commune a fait état de difficultés techniques liées à son ancien logiciel. Dans sa réponse, la maire précise qu'avec l'acquisition du nouveau logiciel de gestion RH en janvier 2022, plus performant, et d'un outil de pilotage de la masse salariale, la commune sera en mesure d'avoir des données cohérentes en matière d'effectifs.

Tableau n° 4 : Effectifs physiques

Nombre	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Titulaires	607	592	587	590	558	562
Stagiaires	17	19	23	20	34	13
Contractuels	226	242	278	192	224	332
Autres (apprentis, etc.)	53	47	46	122	67	68
Total commune	903	900	934	924	883	975

Source : chambre régionale des comptes (CRC) d'après les rapports annuels sur les orientations budgétaires de la commune

S'ils varient selon les années, avec une forte baisse constatée en 2020 qui s'explique, principalement, par l'impact de la crise sanitaire, les effectifs physiques communaux sont, globalement, en hausse, passant de 903 agents en 2016 à 975 en 2021. Cette évolution est conforme à celle de la masse salariale constatée sur la période.

Même si les agents titulaires restent majoritaires (60 % en 2021), l'augmentation de la part des contractuels est conséquente (31 % en 2021 contre 25 % en 2016), notamment en comparaison de la moyenne constatée dans la fonction publique territoriale (21 % de non-titulaires⁵⁸). Elle s'explique, notamment, par le contexte de la crise sanitaire, avec le recours à des contractuels pour pallier des absences. Dans sa réponse, la maire ajoute que la commune connaît des difficultés pour recruter des fonctionnaires dans certains secteurs en tension (petite enfance et métiers techniques notamment). En outre, les praticiens exerçant dans son CMS et son CMPP ne peuvent être recrutés comme fonctionnaires. Enfin, la loi du 6 août 2019 a favorisé l'emploi de contractuels.

⁵⁵ Bilans sociaux, rapports sociaux uniques, lignes directrices de gestion (LDG), rapport égalité professionnelle, rapport d'activités 2021. À titre d'exemple, les LDG indiquent 766 agents au 31 décembre 2019. Dans sa réponse aux observations provisoires, la maire indique que les critères de prise en compte des effectifs dans les bilans sociaux ont connu des évolutions et sont différents de ceux s'appliquant aux effectifs dans les documents budgétaires de la commune. De plus, le périmètre des effectifs « payés » est différent de celui des effectifs « budgétisés » car ces derniers ne tiennent pas compte de certaines catégories d'agents tels que ceux percevant des allocations retour à l'emploi.

⁵⁶ Les rapports sur les orientations budgétaires 2018 et 2019 présentent des données d'effectifs 2016 et 2017 qui ne concordent pas (respectivement 903 et 900 agents dans le premier contre 1 165 et 1 171 agents dans le second) et les rapports 2019 et 2020 présentent des données 2018 qui ne correspondent pas (1 146 agents dans le premier contre 934 agents dans le second). La commune explique ces écarts, notamment, par une volonté d'afficher l'ensemble des effectifs rémunérés, avec une présentation, également, des effectifs du CCAS et de la caisse des écoles. Par ailleurs, certaines données ont pu faire l'objet d'une communication en équivalents temps plein et non en personnes physiques.

⁵⁷ L'analyse des annexes, dont les données ne correspondent pas à celles figurant dans les bilans sociaux et rapports sociaux uniques, fait état d'une progression du nombre d'agents en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT), de 743,65 en 2016 à 770,65 à 2020, suivie d'une chute à 652,05 ETPT en 2021 qui ne correspond absolument pas à l'évolution de la masse salariale, en hausse, constatée cette année-là. En outre, le rapport d'activité de la commune recense un total de 792,5 « équivalents temps plein » (ETP) en 2021, chiffre qui paraît plus réaliste. Pour mémoire, les ETP correspondent aux effectifs présents sur une année donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet). Les ETPT correspondent aux effectifs présents sur une année donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

⁵⁸ Source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2021.

Enfin, malgré une diminution depuis 2020, l'écart entre les emplois budgétaires et ceux pourvus, tels qu'inscrits dans les comptes administratifs, double sur la période, passant de près de 25 postes en 2016 à plus de 50 en 2021, soit environ 7 % des emplois budgétés. Cet écart, qui est plus ou moins important selon les années au moment du vote du budget ou du compte administratif, peut représenter un risque financier pour la commune si elle décidait de recruter tous les postes budgétés. Dans sa réponse, la maire explique cet écart par le fait que, dans le cadre d'un recrutement sur un poste déterminé, elle fait le choix d'ouvrir plusieurs grades et donc plusieurs emplois budgétés pour pouvoir, de manière anticipée, recruter un candidat correspondant à l'un des grades créés. La chambre estime que ce procédé n'est pas de bonne gestion bien que la commune s'efforce de supprimer systématiquement les emplois budgétaires correspondant aux grades supplémentaires une fois les recrutements réalisés.

Tableau n° 5 : Emplois budgétaires et pourvus

ETPT ⁵⁹ au 31 décembre	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs budgétaires	767,5	788,62	808,97	831,19	830,19	702,2
Effectifs pourvus	743	741,65	766,1	765,65	770,65	652,05
Différence	24,5	46,97	42,87	65,54	59,54	50,15

Source : CRC d'après les comptes administratifs de la commune (budget principal)

Au regard des éléments précités, la chambre lui recommande de renforcer le pilotage de ses effectifs.

Recommandation performance 1 : Se doter d'outils de suivi précis et cohérents des effectifs, propres à en assurer le pilotage.

2.2.3 Du personnel mis à disposition, y compris auprès d'associations

Encadré n° 2 : Les règles encadrant les mises à disposition d'agents territoriaux

Celles-ci figurent aux articles L. 512-12 et suivants du CGFP⁶⁰ et sont précisées dans le décret du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales. Ce dernier énonce que « *la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination (...) dans les conditions définies par la convention de mise à disposition* ». Il indique que « *l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité (...) la rémunération du fonctionnaire mis à disposition* » et qu'il peut être dérogé à cette règle « *lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité (...) et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché* ».

Sur 2016-2021, la commune a mis une quinzaine d'agents à disposition du CMPP et de la caisse des écoles⁶¹, un agent à disposition du SICIO⁶², et neuf agents à disposition de l'EPT GOSB dans le cadre des compétences transférées. Les rémunérations des agents lui ont été régulièrement remboursées (près de 0,8 M€ en 2021)⁶³. Plus aucun agent n'est mis à disposition du SICIO depuis mars 2021 ni de la caisse des écoles depuis janvier 2022.

En revanche, sur la période examinée, elle a mis gracieusement un agent (à plein temps, puis à mi-temps depuis 2019) à disposition du comité des œuvres sociales (COS) et un agent (à mi-temps) à disposition de l'association Lire Pour Vivre. La chambre ne peut que l'inviter à demander le remboursement du coût des agents communaux qu'elle met à disposition de ces associations. En réponse, la commune indique s'efforcer de tenir compte des mises à dispositions de personnel dans l'attribution du montant des subventions. Elle précise que des échanges sont en cours avec l'association sportive d'Orly (ASO) visant à régulariser une situation.

Enfin, elle a régularisé en 2017 une situation individuelle relative au poste de directeur du développement urbain qui avait été relevée dans le précédent rapport de la chambre.

⁵⁹ Équivalent temps plein travaillé.

⁶⁰ Code général de la fonction publique - Anciennement articles 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984.

⁶¹ Établissements publics communaux. Le CMPP fait l'objet d'un budget annexe. La caisse des écoles dispose d'un budget autonome.

⁶² Syndicat intercommunal pour l'informatique et les outils.

⁶³ Cf. détail des remboursements à l'annexe sur les RH.

2.2.4 Des agents bénéficiant d'un régime indemnitaire amélioré, d'avantages en nature (dont certaines modalités sont à revoir) et d'actions sociales

Conformément au droit, la commune a instauré, à partir de 2017, en lieu et place de différentes primes, le Rifseep, ce qui a nécessité un travail de catégorisation des fonctions de chaque agent⁶⁴. Les modalités mises en œuvre se sont traduites par une augmentation du régime indemnitaire versée (estimée à + 0,6 M€ par an⁶⁵ par rapport à ce qui préexistait). Par ailleurs, elle a décidé, de manière régulière, de maintenir la prime annuelle au titre des « avantages collectivement acquis » (0,8 M€ en 2021)⁶⁶. Enfin, elle a versé, en 2020, une prime exceptionnelle dite « Covid »⁶⁷ à près de 380 agents particulièrement mobilisés en présentiel durant la crise sanitaire, pour un montant d'environ 0,1 M€.

La commune accorde également des avantages en nature à certains agents. Dans son rapport précédent, la chambre demandait que l'attribution d'un véhicule de service au DGS fasse l'objet d'une délibération annuelle du conseil municipal⁶⁸, ce qui a été fait en 2020 et en 2022. Elle a, en outre, mis en place une procédure fixant les modalités d'attribution et de restitution de ses téléphones portables, qu'elle souhaite élargir aux matériels informatiques dans le cadre du développement du télétravail. Elle accompagne le bien-être de son personnel à travers des mesures d'action sociale, notamment *via* le COS qu'elle subventionne et le comité national d'action sociale dont elle est adhérente depuis 2018⁶⁹. Elle a mis en place une participation employeur à la complémentaire santé et prend en charge, depuis 2019, la prévoyance. Par ailleurs, environ 400 agents bénéficient d'une dotation vestimentaire dans le cadre de leurs fonctions, et 30 agents reçoivent des avantages repas. Depuis 2021, elle accorde une petite participation financière aux agents pour leurs repas pris au travers de distributeurs (« frigos connectés »).

Encadré n° 3 : Les concessions de logement par nécessité absolue de service (NAS)

Les règles d'attribution de logements de fonction ont été modifiées par le décret du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, et codifiées aux articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques. Elles disposent, notamment, que la concession accordée par NAS comporte la gratuité de la prestation du logement nu, mais que seules les personnes ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier de ce régime, que les surfaces sont limitées en fonction du nombre de personnes occupantes, et que les avantages dits « accessoires » (frais d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage) sont, désormais, à la charge des occupants.

Enfin, dans son rapport de 2016, la chambre avait invité la commune à revoir ses modalités d'attribution de logements de fonction au regard des nouvelles règles édictées en 2012 (cf. *supra*, encadré). Elle constate, dans le cadre du présent contrôle, qu'une majorité de conventions « NAS » (10 sur 12 logements concernés⁷⁰), ne prévoit toujours pas l'obligation de prise en charge des avantages accessoires par les occupants, voire mentionne expressément leur gratuité. Elle recommande donc à la commune de mettre ses délibérations (qui datent de 1997 et 2003), arrêtés et conventions concernant ses logements de fonction en conformité avec le droit.

⁶⁴ Le Rifseep comprend deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, en fonction du groupe et du niveau de responsabilité auxquels appartient l'agent, et une part complément indemnitaire annuel sur la base des entretiens d'évaluation et de critères de performance.

⁶⁵ Source : rapport sur les orientations budgétaires 2019 et rapport d'activité 2019 de la direction des ressources humaines.

⁶⁶ Conformément à l'article L. 714-11 du CGFP (anciennement article 88 de la loi du 26 janvier 1984). Cf. annexe sur les RH.

⁶⁷ Par délibération du 11 juin 2020, conformément au décret afférent du 14 mai 2020.

⁶⁸ Conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

⁶⁹ Pour un coût de cotisation de 0,16 M€, ce qui a entraîné une réallocation d'une partie de la subvention qu'elle versait au COS (28 700 € en 2019 contre 140 000 € en 2018).

⁷⁰ Parmi les 12 logements ne figure plus, à la suite d'une régularisation de la commune, la concession NAS accordée au « référent parcours réussite éducative » qui avait été critiquée par la chambre dans son rapport de 2016.

Recommandation régularité 1 : Redéfinir les modalités d'attribution des logements de fonction concédés pour nécessité absolue de service (articles R. 2124-64 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques).

En réponse, la maire précise que la commune a réalisé un plan de résorption du nombre d'agents logés et supprimé huit postes dédiés depuis le précédent contrôle. Elle indique que les situations seront régularisées au gré des départs à la retraite ou des mobilités des agents concernés, dont l'attribution d'un logement est antérieure à l'entrée en vigueur du décret.

2.2.5 Le régime du temps de travail mis en règle en 2022 mais son contrôle effectif à renforcer

Encadré n° 4 : La durée légale du temps de travail dans les collectivités locales

Avant la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les règles relatives au temps de travail dans les collectivités étaient régies par le décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 telle que modifiée par la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Ces règles stipulaient que les collectivités ne pouvaient décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an⁷¹, sauf dérogation par validation des droits acquis préexistants en application d'une délibération.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a supprimé cette dérogation et prévoit, désormais, que les collectivités disposent d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles de temps de travail de leurs agents, celles-ci devant entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition (soit le 1^{er} janvier 2022 pour les communes). Ces dispositions, qui figurent désormais aux articles L. 611-1 et suivants du CGFP, ont été rappelées dans une instruction gouvernementale du 28 septembre 2021 envoyée aux préfets leur demandant de veiller à la légalité de ces dispositions.

Dans son rapport de 2016, la chambre avait estimé que la durée annuelle de travail à Orly était de 1 551 heures⁷². La chambre relevait que cela représentait l'équivalent d'une trentaine d'ETP rémunérés sans service fait. Elle l'invitait à adopter un régime conforme à la durée légale ainsi que des modalités de contrôle du temps de travail lui permettant d'en vérifier l'effectivité. À la suite d'une concertation, la commune a adopté, en 2018, un nouveau dispositif fondé sur une durée hebdomadaire de 37h30 ouvrant droit, en plus des congés légaux, à des jours de réduction du temps de travail⁷³. Cependant, comme mis en exergue par la préfecture, il ne respectait pas la durée légale en ce qu'il octroyait des congés extra-légaux réduisant, d'autant, le temps effectif de travail⁷⁴. Par ailleurs, en raison d'une disposition illégale⁷⁵, il a été invalidé par le juge administratif en 2021. C'est pourquoi, la commune a adopté, en février 2022, un nouveau règlement de temps de travail ne contenant plus ces éléments litigieux.

Cependant, contrairement à ce que ce dernier prévoit⁷⁶, en l'absence d'outil de pointage, le respect des 1 607 heures ne repose que sur la seule responsabilité des agents et de leurs supérieurs hiérarchiques. La chambre invite donc la commune à réfléchir à la mise en place d'un dispositif de contrôle effectif du temps de travail.

⁷¹ 1 600 heures portés à 1 607 heures en 2004 avec la mise en place de la « journée de solidarité ».

⁷² Dans son rapport sur les orientations budgétaires de 2018, la commune l'a même indiquée à 1 540 heures.

⁷³ 14 jours de réduction du temps de travail en prenant en compte la « journée de solidarité ».

⁷⁴ En particulier, le règlement de 2018 stipulait que les jours fériés tombant un samedi ou un dimanche généraient un jour de congé supplémentaire. Il accordait, également, une journée supplémentaire de congé (dite « de personnel »). Enfin, il octroyait à un agent partant à la retraite en cours d'année un mois de congés payés supplémentaires, à prendre avant son départ effectif.

⁷⁵ Le règlement stipulait l'impossibilité d'épargner les jours de fractionnement sur le compte épargne-temps (CET).

⁷⁶ Le règlement de 2022 stipule que « conformément aux dispositions légales, l'employeur met en place un dispositif permettant de mesurer précisément le travail effectif accompli par les agents ».

Un tel outil, s'il était automatisé, permettrait, aussi, de renforcer le contrôle des heures supplémentaires dont le coût a plus que doublé depuis 2016, à 0,16 M€ en 2021⁷⁷. Si la commune a instauré une procédure déclarative de validation et de suivi, la chambre rappelle que leur versement doit normalement être subordonné à la mise en œuvre, par l'employeur, de moyens de contrôle automatisé permettant leur comptabilisation exacte⁷⁸.

En réponse, la commune indique que la mise en place d'un contrôle du temps de travail par un système de pointage lui paraît difficile en raison de son coût et de l'existence de différents régimes de temps de travail mais qu'elle envisage toutefois une expérimentation à l'échelle d'une direction en vue d'en mesurer les impacts.

Enfin, le nombre de jours stockés dans les comptes épargne-temps (CET) des agents a, également, plus que doublé depuis 2016, à près de 11 800 jours fin 2021⁷⁹. La commune a fait le choix de ne pas rendre monétisables les CET. S'ils devaient l'être, leur coût théorique sont estimés à près d'1 M€ en 2021⁸⁰.

Dans son rapport de 2016, la chambre indiquait que, jusqu'à l'application des 1 607 heures, les heures supplémentaires et les jours accumulés sur CET étaient calculés selon un fondement erroné car ne correspondant pas à du temps de travail réglementaire. Dans le cadre du présent contrôle, elle souligne que le respect de la durée légale devrait être de nature à limiter tant le recours aux heures supplémentaires que le nombre de jours de CET.

2.2.6 L'absentéisme en diminution comme dans la moyenne des collectivités territoriales

D'après les données de la commune⁸¹, le nombre de jours d'absence (hors maternité, paternité, adoption) est en diminution. Il est passé de 29 690 jours en 2016 à 23 286 en 2021. La baisse est notable pour la maladie ordinaire, motif qui affiche 11 412 jours d'absence en 2021 contre 15 348 en 2016. Sur ces bases, la chambre estime que le taux d'absentéisme s'élève à 9,4 % en 2021, soit une amélioration de près de trois points par rapport à 2016⁸². Il se situe, à ce jour, dans la moyenne des collectivités territoriales (9,5 % selon l'institut Sofaxis⁸³).

Cette diminution s'explique, notamment, par les mesures prises par la commune visant à prévenir l'absentéisme et s'inscrivant, plus généralement, dans une démarche de « qualité de vie au travail »⁸⁴. Des actions spécifiques ont été initiées dans le contexte de la crise sanitaire⁸⁵.

⁷⁷ Cf. annexe sur les RH. L'augmentation en 2020 et en 2021 s'explique, en grande partie, par la crise sanitaire. Comme pour les effectifs, la chambre a noté des discordances dans les données d'heures supplémentaires que la commune lui a communiquées par rapport à celles figurant dans ses rapports sur les orientations budgétaires.

⁷⁸ Conformément au décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires de travaux supplémentaires.

⁷⁹ Cf. annexe sur les RH. Dans sa réponse, la maire souligne que les règles relatives au CET ont évolué depuis 2016 et que le plafond de 60 jours a été augmenté exceptionnellement en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, ce qui a contribué à la hausse du nombre de jours épargnés.

⁸⁰ Sur la base des conditions financières en vigueur concernant le paiement d'un jour de CET.

⁸¹ Cf. annexe sur les RH. La chambre a dû retraiter les données transmises par la commune mais, ce faisant, a, de nouveau, relevé des différences avec les données d'absentéisme figurant dans les bilans sociaux et rapports sociaux uniques.

⁸² Selon la méthodologie retenue par la Cour des comptes dans son rapport 2016 sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et partagée par l'institut Sofaxis, le taux d'absentéisme de l'année N est déterminé comme suit : nombre de jours d'absence calendaires * (5/7) * 100 / effectif * nombre de jours ouvrés de l'année N.

⁸³ Sofaxis, *Panorama 2021. Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales*.

⁸⁴ Attribution d'équipements de protection individuelle adaptés aux postes, analyse de « l'arbre des causes » pour chaque accident du travail, en lien avec le médecin agréé et/ou le comité médical, déploiement des registres de santé et sécurité au travail, visites d'inspection des risques professionnels faites en partenariat avec le centre interdépartemental de gestion de la Petite Couronne, actions de sensibilisation thématique (troubles musculo-squelettiques et addiction à l'alcool en 2021, risque routier en 2022), prévention des risques psychosociaux, mise à jour régulière du document unique d'évaluation des risques professionnels, dispositif de suivi des agents devant être reclassés (avec examen en commission d'orientation). La plupart de ces actions sont suivies par le service santé et prévention de la direction des ressources humaines.

⁸⁵ Isolements, autorisations spéciales d'absence, dotations de matériels sanitaires...

2.3 La gestion budgétaire, la commande publique et l'informatique

2.3.1 Un pilotage financier à renforcer sur le plan de la pluriannualité

La commune fait état de nombreux outils de pilotage budgétaire : logiciels, calendrier budgétaire, respect des délais de paiement et de la comptabilité d'engagement, opérations de clôture, procédure de mise au rebut, etc. Elle a le projet de développer la comptabilité analytique dans une logique de contrôle de gestion et d'optimisation des ressources.

Dans son rapport de 2016, la chambre indiquait que si la commune d'Orly était en capacité de décrire précisément ses procédures, celles-ci gagneraient à être formalisées dans un règlement budgétaire et financier. Alors que la commune s'y était engagée, elle n'a finalement pas mis en œuvre la recommandation, indiquant que ce sujet était en réflexion en lien avec le passage à la nouvelle norme comptable M57 (prévue d'ici 2024). Elle a également mis en exergue des difficultés techniques liées au logiciel financier. La chambre estime que sa recommandation, émise en 2016, demeure d'actualité. Un tel outil serait d'autant plus opportun, à ce jour, qu'il permettrait de renforcer le pilotage financier de la collectivité. En effet, si elle dispose de plans pluriannuels d'investissements (PPI), ceux-ci, outre le fait qu'ils ne sont pas présentés en conseil municipal, ne sont pas accompagnés d'impacts prévisionnels en fonctionnement⁸⁶. Lors du contrôle, la commune a indiqué qu'elle avait le projet de renforcer son PPI par l'élaboration, précisément, d'un plan pluriannuel en fonctionnement, et qu'elle avait le souhait de pratiquer la gestion de ses opérations en autorisations de programme et crédits de paiement⁸⁷. Cela pourrait s'avérer utile sur ses gros projets, mais à condition, justement, de s'appuyer sur des modalités figurant dans un règlement budgétaire et financier. C'est pourquoi, la chambre réitère sa recommandation formulée en 2016.

Recommandation performance 2 : Adopter un règlement budgétaire et financier afin de renforcer le pilotage, tant annuel que pluriannuel, de la gestion financière.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire indique qu'un règlement budgétaire et financier sera présenté au conseil municipal en 2023, en vue de l'application de la nouvelle norme comptable M57 à partir de 2024, conformément au droit. Elle précise qu'en lien avec son PPI, la commune a engagé en 2022 un plan pluriannuel en fonctionnement en vue de mesurer l'impact sur son budget des nouveaux équipements prévus dans les prochaines années. Enfin, son PPI sert à élaborer une prospective financière actualisée chaque année et présentée à l'exécutif municipal.

⁸⁶ Les articles L. 1611-9 et D. 1611-35 du CGCT rendent nécessaire la présentation à l'assemblée délibérante d'une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement de toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil (au cas d'espèce : 75 % des recettes réelles de fonctionnement). Si celui-ci n'est pas dépassé concernant les projets de la commune, ceux jugés « structurants » pourraient être évalués de la sorte à des fins de bonne gestion. Pour mémoire, les économistes Alain Guengant et Guy Gilbert estiment que pour une dépense d'investissement de 100, une collectivité doit supporter un coût annuel de 11,2 en moyenne en fonctionnement (« coefficient de récurrence des immobilisations » des collectivités locales mesuré entre 1992 et 2008).

⁸⁷ Exception au principe de l'annualité budgétaire, cette procédure concerne une dépense dont le paiement s'étend sur plusieurs exercices sans en faire supporter l'intégralité à un budget annuel spécifique, évitant ainsi de prévoir la mobilisation d'emprunts par anticipation (cf. article L. 2311-3 du CGCT). Une procédure analogue existe concernant les dépenses en fonctionnement (autorisations d'engagement et crédits de paiement).

2.3.2 Des délais de paiement qui s'améliorent

Encadré n° 5 : Le délai de paiement et les intérêts moratoires

Au titre de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, les collectivités locales sont soumises à une obligation de respect du délai global de paiement (DGP) de 30 jours comprenant le délai octroyé à l'ordonnateur (20 jours) et celui du comptable public (10 jours). Il est, aujourd'hui, fixé aux articles L. 2192-10 à L. 2192-13 et R. 2192-10 du code de la commande publique.

En cas de dépassement, des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, en sus de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 €. Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire doivent être payés dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal. Les intérêts sont de droit, sans possibilité d'y renoncer.

Tableau n° 6 : Délai de paiement annuel moyen

Nombre de jours	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DGP moyen ordonnateur	23,71	24,61	19,32	16,73	16,70	20,03
<i>dont DGP moyen en investissement</i>	<i>28,53</i>	<i>27,94</i>	<i>23,82</i>	<i>20,96</i>	<i>23,57</i>	<i>26,80</i>
DGP moyen comptable pour les seuls mandats éligibles au DGP	4,86	5,00	4,95	4,12	4,27	7,67
<i>dont DGP moyen en investissement</i>	<i>6,21</i>	<i>6,07</i>	<i>5,86</i>	<i>5,34</i>	<i>5,93</i>	<i>9,06</i>

Source : données du comptable public

La commune, qui dispose d'alertes et de relances automatiques en cas de retard de traitement, a amélioré son DGP. Celui-ci est passé de 23,7 jours en 2016 à 16,7 jours en 2020, avant de remonter à 20 jours en 2021.

Ces bons délais de paiement expliquent les faibles intérêts moratoires payés sur la période. Sur la période de contrôle, la commune n'a payé des intérêts moratoires qu'en 2016 (10 705 €) et 2017 (1 342 €).

2.3.3 Des régies simplifiées dont le contrôle pourrait être mieux formalisé

La commune dispose de huit régies d'avances et neuf régies de recettes, dont les modalités de gestion ont évolué dans le temps avec, notamment, la création d'un portail numérique « familles » et du guichet unique. Un travail d'optimisation du nombre de régies a été réalisé, permettant d'en réduire leur nombre et de les simplifier.

En vertu de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs doivent être soumis aux contrôles du comptable public et de l'ordonnateur. Si la commune indique sécuriser leur rôle (prise des arrêtés nécessaires, formations), vérifier les pièces justificatives et, en matière de recettes, assurer la cohérence entre les facturations émises et les montants recouverts, des contrôles sur place, pour les régies qui s'y prêtent, actés par des procès-verbaux, mériteraient, aussi, d'être effectués. En outre, elle doit, également, demander la transmission des comptes rendus des contrôles du comptable. En réponse, la maire indique que des contrôles des régies sont déjà réalisés par la direction des finances ; leurs résultats seront, dorénavant, consignés dans un procès-verbal.

2.3.4 Un pilotage de la commande publique sécurisé en 2018

Le contrôle de la chambre -qui n'a pas porté sur les procédures de passation⁸⁸- s'est axé sur les outils de pilotage. Faisant partie, auparavant, de la direction des finances, le service de la commande publique et des achats a été rattaché, en 2018, à la direction des affaires juridiques afin de passer d'un pilotage déconcentré, propice à une dispersion des achats, à celui d'une organisation centralisée, permettant une plus grande visibilité des besoins, une meilleure sécurisation des procédures, et des achats optimisés. De nombreux outils ont été identifiés : campagne annuelle de recensement des besoins, tableaux de suivi des marchés et des avenants, logiciels de rédaction des pièces, nomenclature achats (avec un objectif, à terme, de l'intégrer dans le logiciel budgétaire afin de disposer d'une cartographie des achats), commission d'appel d'offres, fiches de procédure, etc. Ceux-ci gagneraient à figurer dans une « stratégie achat » formalisée⁸⁹. En outre, comme la chambre l'y invitait déjà dans son rapport précédent, il conviendrait que la commune actualise son guide interne dédié (qui date de 2012) au regard des dernières évolutions réglementaires. En réponse, la maire indique que la commune a opté pour la construction progressive d'une stratégie d'achat. Cette dernière reposera, en plus des éléments précités (nomenclature, cartographie), sur un outil de recensement automatisé des besoins en 2022 et un guide des procédures, qui prendra la forme de schémas procéduraux (avec quatre fiches en cours de validation). Enfin, la relation avec le magasin centralisé sera renforcée pour rationaliser la politique d'achat.

La part des mandats payés dans le cadre d'un marché public dans l'ensemble des mandats de dépenses⁹⁰ augmente entre 2016 et 2020, de 32 % à 46 %, puis diminue en 2021, à 20 % en raison de la crise sanitaire. Leur montant n'est pas négligeable (plus de 10 M€ par an en moyenne). Le nombre de nouveaux marchés passés varie selon les années (entre 26 et 70 sur la période de contrôle). Peu de contentieux sont à relever depuis 2016. La commune participe à divers groupements de commandes et dispositifs de mutualisation⁹¹.

2.3.5 La sécurité des systèmes d'information à renforcer

Avec d'autres collectivités du département, la commune a adhéré au SICIO en 2014, qui assure la maintenance d'une trentaine d'applications informatiques métiers (finances, RH, affaires générales, etc.), dont la plupart sont utilisées à Orly. Un audit de l'ensemble des logiciels a été engagé en 2021 avec les communes adhérentes. Dans ce cadre, un « parcours sécurité » est mené en lien avec l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Concernant le traitement des données personnelles, elle s'appuie sur un cabinet extérieur qui assure la fonction de délégué⁹², mais celle-ci sera reprise en interne à terme. Elle dispose d'une direction des systèmes d'information et télécommunication (DSIT, neuf agents en mai 2022), rattachée au DGS, en charge, notamment, des matériels et des questions de sécurité. Lors du contrôle, elle n'a pas fait état de l'existence d'une cartographie des risques informatiques ou d'un schéma directeur dédié, bien qu'elle en ait le projet. Dans le plan 2021 de continuité d'activité des services figure une partie consacrée à un « *plan de continuité des activités en cas d'indisponibilité informatique* » mais qui reste à élaborer.

⁸⁸ Cela avait été fait lors du précédent contrôle de la chambre, qui n'avait pas relevé d'anomalies significatives sur la base d'un échantillon de marchés.

⁸⁹ La stratégie d'achat désigne une démarche de formalisation de l'ensemble des étapes consistant à optimiser les processus d'achat au sein d'une collectivité en vue d'atteindre des objectifs déterminés.

⁹⁰ Hors personnel, indemnités des élus et subventions.

⁹¹ Notamment dans le cadre de l'EPT GOSB, du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (Sipperec), du syndicat intercommunal pour l'informatique et les outils (SICIO), du centre interdépartemental de gestion Petite Couronne, et de son CCAS.

⁹² Conformément au règlement européen n° 2016-679 sur la protection générale des données (dit « Règlement général sur la protection des données »), en vigueur dans l'Union européenne depuis le 25 mai 2018, et transposé en droit français par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, le délégué à la protection des données est chargé de mettre en œuvre, au sein de l'organisme qui l'a désigné, la conformité au règlement précité de l'ensemble des traitements de données mis en œuvre.

Face à la montée des risques et cyberattaques dans les collectivités, la chambre ne peut qu'inviter la commune à formaliser un plan de sécurité de ses systèmes d'information afin d'assurer, le cas échéant, la sauvegarde de ses données. En réponse, la maire indique qu'un plan de continuité d'activité est en cours de préparation dans le cadre de l'actualisation du plan communal de sauvegarde et que la rédaction d'un schéma directeur⁹³ est en voie de finalisation. Celui-ci constituera le projet de direction de la DSIT.

2.4 Les relations avec les tiers

2.4.1 Les garanties d'emprunt et participations à des organismes de regroupement

En 2021, le capital garanti par la commune s'élève à 123,6 M€, dont 96 % concerne des opérateurs de logement social. Son ratio d'endettement en matière de garanties d'emprunt se situe aux alentours de 10 %, en dessous du plafond réglementaire de 50 % de ses recettes réelles de fonctionnement, conformément au droit (article L. 2252-1 du CGCT).

La commune est adhérente d'organismes de regroupement, en majorité des syndicats : Sipperec, Sigeif⁹⁴, Sedif⁹⁵, SICIO, Sifurep⁹⁶, SIHSL⁹⁷ (jusqu'en 2019), SIGA-PLIE⁹⁸, EpaOrsa⁹⁹, syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc des sports et de loisirs du Grand Godet¹⁰⁰, SAF 94¹⁰¹. Elle est, par ailleurs, actionnaire de la SEMISE¹⁰². Elle avait adhéré, en 2016, au syndicat mixte d'études de la cité de la gastronomie Paris-Rungis, qu'elle a quitté en 2019. La chambre relève que l'annexe du compte administratif listant les organismes de regroupement auxquels elle adhère ne les mentionne pas toutes¹⁰³. En particulier, concernant le SAF 94, la commune lui a versé, en 2020, une participation d'équilibre de 55 000 € afin de résorber un déficit foncier, qui n'est pas mentionnée dans les annexes du compte administratif. Dans sa réponse, la maire indique que la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune sera corrigée lors de l'élaboration du compte administratif 2022.

2.4.2 Des subventions aux tiers dont le contrôle et la valorisation peuvent être améliorés

Encadré n° 6 : Les règles s'appliquant aux collectivités locales en matière de subventions aux tiers

Les instructions comptables et l'article L. 2313-1 du CGCT préconisent que le compte administratif comporte, en annexe, la liste des concours attribués aux tiers (publics ou privés) sous forme de prestations en nature ou de subventions (état B1.7 en M14).

Concernant plus spécifiquement les tiers de droit privé (tels que les associations), l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose qu'une convention doit être conclue lorsque la subvention est supérieure à 23 000 €. Celle-ci définit, notamment, son objet, son montant, ses modalités de versement, ses conditions d'utilisation et ses modalités de contrôle et d'évaluation. Le même article¹⁰⁴ mentionne que la collectivité a l'obligation de rendre accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €.

⁹³ Celui-ci s'appuiera sur plusieurs actions (création d'une charte numérique, campagne de sensibilisation aux risques informatiques, acquisition de dispositifs supplémentaires de sécurité, accompagnement par des prestataires experts).

⁹⁴ Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France.

⁹⁵ Syndicat des Eaux d'Île-de-France. Avec d'autres communes de l'EPT GOSB, Orly souhaite quitter le Sedif en vue de créer une régie publique de l'eau.

⁹⁶ Syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne.

⁹⁷ Syndicat intercommunal Choisy-le-Roi Orly Thiais de la halle sportive du lycée.

⁹⁸ Syndicat intercommunal pour la gestion et l'animation d'un plan local pour l'insertion et l'emploi.

⁹⁹ Établissement public d'aménagement Orly Rungis – Seine Amont.

¹⁰⁰ Parc implanté à Villeneuve-le-Roi, Choisy-le-Roi et Orly.

¹⁰¹ Syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne.

¹⁰² À hauteur de 80 000 €. Il s'agit de la société anonyme immobilière d'économie mixte de la région parisienne secteur sud-est.

¹⁰³ Le SAF 94, le Sedif, le Sipperec, le Sigeif et le SIGA-PLIE ne sont pas recensés.

¹⁰⁴ Tel que résultant de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dont les modalités d'applications sont fixées dans le décret du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, les associations ou entreprises qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions, sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. De plus, selon l'article 10 de la loi précitée et l'arrêté afférent du Premier ministre du 11 octobre 2006, lorsqu'une subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire de droit privé doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un « compte-rendu financier », distinct des comptes sociaux, attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention¹⁰⁵.

Enfin, comme vu précédemment, sauf exceptions (dont ne relèvent pas les organismes de droit privé), la mise à disposition de personnel à un tiers par une collectivité donne lieu à remboursement.

Tableau n° 7 : Subventions de fonctionnement versées par la commune

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CCAS	1 905 824	2 014 176	2 073 468	2 176 667	2 525 335	2 000 000
Caisse des écoles	1 068 000	1 257 051	1 288 655	1 500 000	1 190 000	1 000 000
Autres organismes publics (budget annexe centre culturel...)	931 795	960 108	945 659	943 383	736 520	0
Personnes de droit privé (associations)	1 048 974	1 124 527	968 527	860 955	881 035	593 215
Total	4 954 593	5 355 862	5 276 309	5 481 005	5 332 890	3 593 215
Subv. excep. personnes de droit privé	-	-	-	4 407	9 965	6 424

Source : comptes de gestion et données de la commune

2.4.2.1 Les aides au centre communal d'action sociale (CCAS) et à la caisse des écoles

Le CCAS est un établissement public administratif qui anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune. Celui d'Orly a en charge, notamment, la gestion d'aides facultatives ainsi que de services médico-sociaux. Il est le premier bénéficiaire des subventions communales, à 2 M€ en 2021. La commune lui apporte, en plus, divers concours en matière de services supports (expertise juridique, RH, finances, commande publique, informatique et logistique, gestion du patrimoine, communication, etc.) qui mériteraient d'être valorisés dans les documents budgétaires communaux.

La caisse des écoles est également un établissement public communal qui assure des activités périscolaires et porte le dispositif de « réussite éducative ». C'est le deuxième bénéficiaire des subventions communales, à 1 M€ en 2021.

Enfin, les subventions attribuées aux « autres organismes publics » concernent, principalement, le centre culturel, géré en régie depuis 2016 et dont le budget annexe dédié a été intégré au budget principal de la commune en 2021 (cf. *infra*, partie centre culturel).

2.4.2.2 Les aides aux associations

Le montant total des subventions financières allouées aux associations (une cinquantaine par an) s'élève à un peu moins de 0,6 M€ en 2021, soit une diminution de près de moitié par rapport à 2016. Cependant, un montant prévisionnel de 0,86 M€ a été voté en 2022.

¹⁰⁵ Le compte rendu financier comprend un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée et fait apparaître les écarts éventuels (en euros et en pourcentage) constatés avec le budget prévisionnel. Il est accompagné de deux annexes : la première comprend un commentaire sur les écarts et la seconde comprend une information qualitative décrivant, notamment, la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet. Un modèle national de compte-rendu financier existe.

Sur la période examinée, cinq associations, régulièrement conventionnées, ont reçu, chacune, plus de 23 000 € de subventions par an¹⁰⁶. Si la commune a été en mesure de transmettre à la chambre leurs rapports d'activité et comptes sociaux, aucun compte-rendu financier n'a été produit. Dans sa réponse, la maire estime que ce dernier n'est nécessaire que si la subvention sert à financer un projet particulier, ce qui n'aurait pas été le cas concernant les cinq associations précitées dans le cadre de leurs conventions. Outre le fait que les subventions versées ont vocation à financer le fonctionnement desdites associations ainsi que leurs projets, quels qu'ils soient, la chambre relève que l'ASO a perçu deux subventions exceptionnelles, l'une en 2019 et l'autre en 2020, chacune pour une action bien déterminée, pour laquelle la commune n'a pas demandé de compte rendu financier. Par ailleurs, elle n'a pas publié, sur son site internet, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €. En outre, comme vu précédemment (cf. *supra*, partie RH), les agents communaux qui ont été mis à disposition du COS et de l'association Lire Pour Vivre n'ont pas fait l'objet d'un remboursement. La chambre invite donc la commune à renforcer son contrôle sur les aides qu'elle accorde aux associations. Elle relève qu'elle a effectué, en 2021, un important travail d'audit sur la principale structure financée, qui mériterait d'être actualisé chaque année, et constituer un modèle de suivi pour les autres associations.

Enfin, la liste des concours attribués aux tiers figurant en annexe des comptes administratifs de la commune ne recense pas les aides en nature. Or, comme pour le CCAS, plusieurs associations perçoivent bien des concours en nature¹⁰⁷, en particulier les plus subventionnées.

Au regard de l'importance des subventions attribuées aux tiers et des aides en nature qui peuvent, aussi, être conséquentes, et même si elle s'efforce de les valoriser depuis 2021 dans le cadre des demandes qu'elle reçoit, la chambre recommande à la commune de les recenser et de les valoriser dans ses documents budgétaires.

Recommandation performance 3 : Recenser l'ensemble des aides en nature attribuées aux tiers (CCAS, caisse des écoles, associations, etc.) et les valoriser dans les documents budgétaires.

2.5 Conclusion sur la gouvernance : le contrôle interne à renforcer

La commune n'a pas de dispositif de contrôle interne dans ses services¹⁰⁸, bien que sa direction des finances et ressources possède des compétences en matière de contrôle de gestion, que des contrôles réguliers soient réalisés grâce à son logiciel financier et que les cadres des services support soient tenus de contrôler les actions des services, chacun dans leur domaine. Pourtant, la formalisation d'une telle fonction permettrait de renforcer les procédures et outils mis en place en matière d'audit, de maîtrise des risques et d'évaluation des politiques publiques, ce qui serait utile au regard des marges de progrès identifiées précédemment. La commune pourrait, aussi, s'appuyer sur la cellule modernisation des services et communication interne rattachée au DGS¹⁰⁹. La chambre invite donc la commune à initier une réflexion sur la mise en place d'un tel dispositif. Dans sa réponse, la maire indique que l'évaluation des actions se fera notamment au travers du projet d'administration et du rapport d'activité de la commune qui sera réalisé chaque année.

¹⁰⁶ L'Avenir sportif d'Orly, premier bénéficiaire privé des aides communales (0,6 M€ par an en moyenne), Lire Pour Vivre (44 000 € par an), Passerelle Orly-Sud (35 000 € par an sur 2018-2020), la mission locale Orly-Choisy (93 000 € par an, uniquement sur 2016 et 2017), et le COS (dont la subvention est passée de 0,2 M€ en 2016 à 28 700 € en 2019 et 2020, et 20 000 € en 2021).

¹⁰⁷ Mise à disposition gracieuse de salles, de matériels, d'agents, prise en charge de dépenses (fluides), etc.

¹⁰⁸ Le contrôle interne désigne un dispositif organisé, permanent et documenté qui vise, notamment par des audits et évaluations, à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une structure, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, tout en veillant à la conformité des lois et règlements.

¹⁰⁹ Dont les missions visent, notamment, à accompagner les agents dans l'amélioration de leurs pratiques professionnelles et favoriser le travail en « mode projet ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si le conseil municipal se réunit régulièrement, il conviendrait qu'il détermine plus précisément des limites dans deux délégations qu'il accorde au maire (tarifs et emprunts). Une délibération devrait être adoptée en ce sens. Les services communaux font preuve d'adaptation (réorganisations fin 2020, plan de continuité dans le contexte de la crise sanitaire). Un nouveau projet d'administration est en cours d'élaboration. Le premier rapport d'activité 2021 de la commune a été produit en 2022.

En matière de ressources humaines, la commune s'appuie sur des outils de gestion et a adopté ses lignes directrices. L'absentéisme de ses agents est en diminution. Pour autant, l'augmentation notable de la masse salariale entre 2016 et 2021 et son poids conséquent dans son budget montrent qu'elle dispose de marges de progrès (cohérence des données RH, pilotage des effectifs, contrôle renforcé du temps de travail et des heures supplémentaires). Les modalités de concession des logements de fonction pour nécessité absolue de service doivent être actualisées au regard du droit en vigueur. La commune est attentive sur l'ensemble de ces sujets.

La commune respecte globalement ses délais de paiement et a renforcé le pilotage de la commande publique. Néanmoins, alors qu'elle s'était engagée à le faire à la suite du précédent rapport de la chambre, la commune n'a pas adopté de règlement budgétaire et financier en raison de difficultés techniques. Elle a prévu de le faire en 2023 en vue du passage à la norme comptable M57 prévu en 2024. Un tel outil serait utile pour renforcer le pilotage de sa gestion financière, notamment dans un cadre pluriannuel. Elle se doit, par ailleurs, de respecter l'ensemble des règles encadrant les subventions accordées aux tiers, et valoriser les aides apportées en nature. Enfin, face à la montée des risques informatiques, l'élaboration d'un plan de sécurité de ses systèmes d'information apparaît souhaitable. Un schéma directeur dédié est en cours de finalisation.

Tous ces sujets rendent légitime une réflexion sur la mise en place de dispositifs de contrôle interne au sein de la commune.

3 LA SITUATION COMPTABLE

3.1 Des comptes globalement bien tenus malgré quelques points à améliorer

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel¹¹⁰ qui contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales. De manière générale, la qualité comptable de la commune a progressé, avec un indice de qualité des comptes locaux¹¹¹ passant de 16 sur 20 en 2016, à 17,8 sur 20 en 2020. Depuis 2019, il se situe au-dessus de la moyenne nationale des communes. Pour autant, plusieurs points concernant les comptes du budget principal¹¹² doivent être améliorés.

¹¹⁰ Cf. article 47-2 de la Constitution.

¹¹¹ Cet indicateur de pilotage comptable est produit par la DGFIP et constitue un outil partagé avec l'ordonnateur afin de cibler des actions à améliorer dans le domaine comptable.

¹¹² Le budget de la commune comprend un budget principal et deux budgets annexes, dont l'un (centre culturel) a été intégré au budget principal en 2021. Ce dernier concentre l'essentiel des dépenses consolidées de la commune (98 % en moyenne sur la période de contrôle). C'est pourquoi l'analyse des comptes a porté sur le seul budget principal.

3.1.1 La fiabilité de l'actif patrimonial à renforcer

L'instruction M14 prévoit que les comptes 203 (frais d'études et de recherche) soient apurés, soit par amortissement, soit par réintégration dans un compte d'actif. Fin 2020, ils présentaient un solde débiteur de 5,3 M€, en augmentation de près de 2 M€ par rapport à 2016. Le travail d'apurement engagé en 2021 (solde réduit à 2,4 M€) mériterait de se poursuivre. La commune s'y est engagée.

Concernant les comptes 238 (avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles¹¹³), alors que les sommes inscrites étaient quasi-nulles en 2016 et 2017, elles ont cru à 2,6 M€ en 2021. La commune doit être attentive sur leur apurement. Dans sa réponse, la maire précise que les sommes correspondent à des travaux menés depuis 2018 par le biais d'un mandataire sur deux groupes scolaires. La commune veillera à l'apurement du compte au regard des dépenses réellement faites par ce dernier, notamment pour pouvoir percevoir le FCTVA.

Lorsque les immobilisations corporelles en cours (compte 231) sont achevées, elles doivent être inscrites au compte définitif concerné (compte 21) et être, ainsi, intégrées à l'actif patrimonial, ce qui permet leur amortissement. Afin de s'assurer que ces opérations sont régulièrement apurées, un contrôle de vraisemblance doit être effectué. Il consiste à rapporter le solde du compte 231 à celui du compte 21. Au cas d'espèce, le pourcentage obtenu, bien que bas (moins de 10 %), augmente entre 2016 et 2019, reflétant un stock d'immobilisations en cours en hausse¹¹⁴. S'il s'améliore depuis 2020, son montant n'est pas négligeable pour autant (près de 16 M€ en 2021). La commune doit continuer à procéder, régulièrement, à l'intégration des opérations achevées dans son bilan patrimonial. Dans sa réponse, la maire indique que le montant de 2021 s'explique notamment par le projet de construction du nouveau groupe scolaire, de l'IME et du centre social, ce qui nécessite la mobilisation de ressources budgétaires importantes sur plusieurs années.

Enfin, une collectivité doit disposer d'une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale, indispensable pour mettre en œuvre, le cas échéant, une stratégie de « gestion active » de son patrimoine¹¹⁵. À ce titre, l'ordonnateur doit assurer le recensement exhaustif des biens et de leur identification par la tenue d'un inventaire physique et comptable, tandis que le comptable public est chargé de l'enregistrement des immobilisations à l'actif du bilan. L'inventaire de l'ordonnateur doit être concordant avec l'état de l'actif du comptable.

Tableau n° 8 : Cohérence des états du patrimoine au 31 décembre 2021

Budget principal	Valeur nette comptable €
État de l'actif 2021 (a)	308 980 384
Inventaire 2021 (b)	295 766 281
Écart (a – b)	13 214 103

Source : CRC d'après les données de la commune et du comptable public

¹¹³ Ce compte est utilisé lorsqu'il est prévu dans un marché public que son titulaire puisse demander à bénéficier d'une avance de fonds avant de commencer l'exécution des travaux. Dans ce cas, la collectivité doit veiller à précompter sur les situations de paiement ultérieures, les avances consenties, afin d'obtenir leur remboursement lorsque le marché atteint 61 % de son exécution au plus. Des montants inscrits peuvent être anciens et témoigner d'une carence dans le suivi de la commande publique.

¹¹⁴ Cf. annexe sur la situation comptable et financière.

¹¹⁵ Cette stratégie peut prendre la forme d'un schéma directeur annuel ou pluriannuel du patrimoine ou immobilier visant à recenser les biens de manière exhaustive, évaluer les besoins d'entretien et de renouvellement, ainsi que les biens à céder le cas échéant, déterminer les amortissements, appuyer la mise en œuvre d'un PPI, etc.

Au cas d'espèce, l'inventaire de la commune (d'une valeur nette de 295,77 M€) et l'état de l'actif du comptable public (308,98 M€) présentent, au 31 décembre 2021, un écart de 13,2 M€. S'il ne représente qu'environ 4 % de la valeur de l'état de l'actif, cet écart n'est pas anodin¹¹⁶. De plus, si la commune n'a pas de stratégie formalisée de gestion de son patrimoine, elle cherche à l'optimiser, soit en le rationalisant¹¹⁷, soit en procédant à des ventes afin de financer ses investissements. Sur la période 2016-2021, le total des produits de cessions s'élève à plus de 10 M€ permettant de couvrir environ 17 % des dépenses d'équipement. La chambre relève, à cet égard, que le solde des plus ou moins-values sur cessions est débiteur de 0,6 M€, fin 2021, notamment en raison d'une importante moins-value en 2019¹¹⁸. Cette politique de cessions mériterait de faire partie d'une véritable stratégie patrimoniale fondée sur un état fiable de l'actif. Aussi, la chambre invite la commune à poursuivre la mise en cohérence de l'inventaire avec l'état de l'actif. Dans sa réponse, la maire indique que la commune travaille depuis 2018 à régulariser l'erreur commise dans la reprise des données comptables de son inventaire lors du changement de logiciel en 2016, en vue de disposer à terme d'un état cohérent et fiable du patrimoine.

3.1.2 Des créances contentieuses à surveiller, des provisions à ajuster et quelques imputations à rectifier

Les créances contentieuses¹¹⁹ augmentent, de 0,28 M€ en 2016 à 0,36 M€ en 2020, avant de redescendre à 0,25 M€ en 2021. Elles représentent 27 % du total des créances en fin de période. Bien que limités au regard du budget de la commune, les montants ne sont pas négligeables. C'est pourquoi, à la demande du comptable¹²⁰, elle a constitué, en 2020, une provision de 0,42 M€¹²¹ pour dépréciation des comptes de redevables. Le suivi attentif de ces créances doit être maintenu avec, le cas échéant, la dotation d'une provision adéquate.

Plus largement, la politique de provisionnement de la commune mériterait d'être affinée. En effet, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, des dotations aux provisions doivent être constituées dans certaines situations (notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité¹²²), tandis que dans d'autres, elle peut décider de constituer des provisions dès l'apparition de risques, et les reprendre si ceux-ci ne sont plus avérés. Les dotations sont donc à évaluer et ajuster, régulièrement, en fonction du risque.

¹¹⁶ Lors du contrôle, la commune a expliqué cet écart, en partie, par un problème technique lié à son logiciel financier. Elle a indiqué, par ailleurs, que des mises au rebut de biens étaient effectuées de manière incorrecte par certains services, d'où une alerte effectuée. Dans son rapport d'activité 2021, elle mentionne le projet de lancer un recensement du détail du patrimoine et une évaluation des coûts de travaux par priorité.

¹¹⁷ Y compris en ayant recours à des locations comme pour son nouveau centre de santé qui a ouvert en 2021.

¹¹⁸ Cf. annexe sur la situation comptable et financière. En 2019, dans le cadre de ses opérations de destruction-reconstruction du collège Desnos et d'aménagement urbain dans le quartier « Calmette », elle a procédé à un échange de biens, et cédé pour 1 € symbolique un terrain de 5,4 M€ à un opérateur.

¹¹⁹ Qui représentent un risque financier si elles ne devaient pas être perçues. Cf. annexe sur la situation comptable et financière.

¹²⁰ Qui, selon la commune, faisait face « à de réelles difficultés pour le recouvrement des sommes dues, et ce, dans un contexte social de plus en plus fragile et aggravé par les conséquences de la crise sanitaire ».

¹²¹ Ramenée à 0,4 M€ en 2021.

¹²² Auquel cas, les provisions sont à inscrire au compte 1511 « provisions pour litige ». Les comptes 15181 et 15182 concernent les « autres provisions pour risque ».

Au cas d'espèce, outre la provision pour créances contentieuse précitée, la commune a, dans ses comptes, des dotations pour risque de 0,48 M€, dont l'inscription est ancienne et dont le montant est identique depuis 2017¹²³. Lors du contrôle, la commune les avait, initialement et involontairement, omises, indiquant n'avoir identifié « *aucun risque potentiel singulier pouvant conduire (...) au versement de sommes importantes relatives à des indemnités, pénalités, dommages-intérêts (...)* ». Elle les a, ensuite, justifiées en les qualifiant de provisions « *générales* », catégorie qui n'existe pas dans les instructions comptables, tout en soulignant, de manière contradictoire, qu'elles visaient à couvrir « *des risques pour litiges pouvant naître des contentieux latents* ». La chambre ne peut qu'inviter la commune à renforcer le suivi de ses provisions, en identifiant et en évaluant au plus près les risques qui relèvent de « litiges » des « autres risques », et à les ajuster régulièrement en conséquence. Dans sa réponse, la maire indique qu'un travail est mené pour réévaluer les risques auxquels la commune fait face et réajuster le montant des provisions le cas échéant.

Comme les provisions, les amortissements¹²⁴ constituent des dépenses obligatoires. Dans le cas de la commune d'Orly, leurs modalités de constitution, auparavant fixées dans une délibération de 2014, ont été actualisées en 2020. Les durées d'amortissement fixées sont conformes à celles préconisées par l'instruction M14. Mis à part un écart mineur en 2017, il y a bien concordance entre les opérations budgétaires des comptes de gestion et celles des comptes administratifs sur la période examinée.

Les admissions en non-valeur sont d'un montant limité sur la période¹²⁵. Le conseil municipal prend, chaque année, une délibération en la matière, conformément au droit.

Les opérations pour compte de tiers, qui présentaient un solde débiteur d'1,1 M€ en 2017 en raison de réalisations anciennes dans des collèges¹²⁶, ont été apurées depuis, de même que les comptes en attente de régularisation, notamment en recettes, dont le solde était créditeur de 0,72 M€ en 2016¹²⁷.

Il peut être noté une augmentation des retenues de garantie¹²⁸, passant de moins de 0,1 M€ en 2016 à 0,35 M€ en 2021. Comme elle l'a fait en 2019 sur des opérations remontant à 2010, la commune doit poursuivre l'apurement de ces comptes.

Les subventions d'équipement transférables¹²⁹ ont bien été apurées même s'il reste, depuis 2019, un reliquat à régulariser (0,18 M€ en 2021).

¹²³ Cf. détail des provisions en annexe sur la situation comptable et financière. La commune avait constitué, en 2004, dans le cadre d'un contentieux avec le concessionnaire des marchés forains, des provisions pour litige, à 0,775 M€ en 2016. Elle avait, également, constitué (à partir de 2005) des provisions pour risque visant à couvrir d'éventuels sinistres sur les bâtiments communaux, inscrites à 0,44 M€ en 2016 (sur une somme totale de provisions pour risque de 0,84 M€). Le contentieux avec le concessionnaire s'étant terminé et la commune ayant souscrite, en 2017, une assurance pour couvrir les sinistres sur ses bâtiments, elle a procédé à une reprise de ces provisions en 2017 pour un montant d'1,215 M€, donnant un solde de 0,4 M€, qu'elle a finalement porté à 0,48 M€ dans le cadre de son budget primitif (BP) 2017.

¹²⁴ L'amortissement des immobilisations est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif et a pour but d'assurer les ressources nécessaires à son renouvellement, sous la forme d'une dotation qui constitue une dépense obligatoire. Cf. annexe sur la situation comptable et financière.

¹²⁵ Comptes 6541 et 6542. Cf. annexe sur la situation comptable et financière. L'admission en non-valeur est une mesure d'ordre budgétaire et comptable qui a pour but de faire disparaître des écritures de prise en charge du comptable public les créances qu'il estime irrécouvrables. Elle nécessite une délibération de l'assemblée délibérante. Le compte 6542 concerne les créances éteintes.

¹²⁶ Compte 4562 « opérations d'investissement sur établissements d'enseignement remis au département ».

¹²⁷ Comptes 47171 et 4718.

¹²⁸ Comptes 40171 et 40471. Il s'agit d'opérations effectuées par une collectivité à l'égard de tiers, notamment lors de l'exécution de marchés publics et du règlement d'achats ou de travaux (émission de réserves). Ces retenues ont vocation à être régularisées, soit en procédant à leur remboursement aux entreprises après parfait achèvement ou levée des réserves, soit en les intégrant dans les comptes quand cela est justifié (compensation d'un préjudice subi, liquidation judiciaire, déchéance quadriennale).

¹²⁹ Compte 131. Cf. annexe sur la situation comptable et financière. Les subventions sont dites « transférables » lorsqu'elles sont reprises dans le résultat par opposition aux subventions « non transférables » qui subsistent durablement au bilan. Les subventions sont ainsi qualifiées lorsqu'elles servent à réaliser des immobilisations qui sont amorties. La reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat » (opération d'ordre budgétaire).

Enfin, en plus de l'inscription de provisions pour litige au compte adéquat (cf. *supra*), deux autres imputations comptables mériteraient d'être corrigées. D'une part, le remboursement de frais de personnel communal mis à disposition de la caisse des écoles (près de 50 000 € par an) doit être inscrit au compte dédié « budgets annexes, régies municipales, CCAS, caisse des écoles »¹³⁰. D'autre part, comme elle le fait pour les agents titulaires, la commune doit imputer le régime indemnitaire perçu par le personnel non-titulaire sur un compte spécifique¹³¹ et non pas sur celui de leur rémunération principale. Elle s'y est engagée à la suite du contrôle.

3.2 La qualité et la transparence des informations budgétaires à renforcer

L'information financière à destination des élus et des administrés doit présenter un caractère exhaustif et qualitatif afin d'assurer la transparence des comptes publics locaux.

3.2.1 Des marges de progrès dans la qualité et le contenu des informations budgétaires

3.2.1.1 Des engagements pluriannuels à mentionner dans le rapport sur les orientations budgétaires

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune organise un débat d'orientation budgétaire dans le délai des deux mois précédant le vote du budget, sur la base d'un rapport. Celui-ci présente les principales priorités et données de l'année à venir. Lors de son précédent contrôle, la chambre avait invité la commune à y faire figurer des éléments RH tels que requis par la loi « NOTRÉ » de 2015. Ainsi, depuis 2018, son rapport comporte une partie sur les effectifs, la masse salariale, les rémunérations, le temps de travail et l'action sociale. Celle-ci mériterait de présenter, également, des informations sur les avantages en nature et l'absentéisme. Par ailleurs, la chambre a relevé des incohérences dans les effectifs affichés (cf. *supra*, partie RH).

Concernant les informations budgétaires, le rapport 2022 ne fournit que peu de données rétrospectives et facilement lisibles (sous forme de tableaux notamment). Les recettes et les dépenses d'équipement sont présentées succinctement et uniquement pour l'année concernée. Or, selon les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, le rapport doit comporter les engagements pluriannuels envisagés, « *notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* ». Ces dispositions sont à mettre en relation avec l'article L. 2311-2 dudit code qui stipule que, dans le cadre du budget, « *le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face* ». Au cas d'espèce, aucune délibération n'est prise en ce sens. Si les grands projets de la commune font régulièrement l'objet d'une présentation au conseil municipal, ce n'est pas le cas pour son PPI. Le rapport sur les orientations budgétaires ne mentionne pas d'engagements pluriannuels, ni ne comporte de données prospectives détaillées, si ce n'est un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement en pourcentage sur les exercices suivants. Au regard de sa politique d'investissement volontariste (cf. *infra*, partie situation financière), la chambre émet la recommandation suivante.

¹³⁰ Compte 70841. En 2020 et en 2021, la commune a imputé ce remboursement au compte 70848 « autres organismes ».

¹³¹ Compte 64138 « autres indemnités ». La commune n'utilise que le compte 64131 « rémunération principale des non-titulaires » (6,23 M€ en 2021), sans faire la distinction entre la rémunération strictement principale et le régime indemnitaire.

Recommandation régularité 2 : Présenter les engagements pluriannuels envisagés en investissement dans le rapport sur les orientations budgétaires (articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT).

En réponse à cette observation, la maire indique que la commune s'y conformera dans son rapport sur les orientations budgétaires pour 2023.

3.2.1.2 Un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes à présenter préalablement au projet de budget

Les articles L. 2311-1-2¹³² et D. 2311-16 du CGCT prévoient, préalablement aux débats sur le projet de budget, la présentation au conseil municipal d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Celui-ci doit faire état, non seulement de la politique RH de la commune en la matière, mais aussi des actions menées plus largement sur son territoire¹³³. La chambre invite la commune à produire et présenter ce document, et souligne que son rapport en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes élaboré en 2021 au titre de sa politique RH en constitue une bonne base. Dans sa réponse, la maire indique que cela sera fait à l'occasion du débat d'orientation budgétaire 2023.

3.2.1.3 Certaines annexes budgétaires sont à compléter

Les budgets sont régulièrement approuvés chaque année. En vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, les états qui leur sont annexés doivent être complétés conformément aux instructions comptables. Concernant la commune d'Orly, le contenu de certaines annexes au compte administratif peut être renforcé. Elle s'y est engagée dans sa réponse.

Ainsi, l'annexe A2.2 sur l'état de la dette ne comporte pas l'ensemble des informations requises¹³⁴. La chambre reconnaît, néanmoins, que la commune fait preuve de transparence en la matière en présentant, chaque année à son assemblée délibérante, un rapport sur le bilan de sa gestion de la dette.

L'annexe C1.1 sur les effectifs ne comprend pas la partie relative aux informations sur les non-titulaires (rémunérations, fondement et nature du contrat notamment). En fait, la commune regroupe l'ensemble des données de personnel dans un seul et même tableau, ce qui est utile à des fins de consolidation, mais sans que les mentions précitées ne soient précisées.

Enfin, comme vu précédemment, l'annexe B1.7 sur les concours attribués aux tiers mériterait de mentionner et valoriser les aides apportées en nature, et celle sur la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (C3.1), l'ensemble des structures concernées ainsi que ses participations¹³⁵. En outre, la contribution de la commune à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (0,4 M€ par an) pourrait être mentionnée dans les annexes, en particulier la C2 sur la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier.

¹³² Issu de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Les dispositions sont applicables depuis 2016 pour les communes de plus de 20 000 habitants.

¹³³ Comme souligné dans un guide publié par l'État en 2016, ce rapport est différent de celui institué par la loi du 12 mars 2012 (dite « Sauvadet »), qui ne concerne que la dimension RH de la collectivité, qui doit être présenté au comité technique, et dont les données peuvent, désormais (à la suite de la loi du 6 août 2019), être intégrées dans le rapport social unique.

¹³⁴ Manquent les dépôts et cautionnements (compte 165) et les emprunts et dettes assimilés (compte 168). La chambre rappelle que l'encours de la dette ne se limite pas aux seuls emprunts bancaires. Il correspond au compte 16, hors comptes 166, 169 et 1688.

¹³⁵ Dans son rapport précédent, la chambre avait noté une incohérence relative au montant de la participation communale au capital social de la SemOrly (société d'économie mixte d'aménagement et d'équipement d'Orly), mais cette observation n'a plus lieu d'être, la société ayant été dissoute en 2016 dans le contexte du transfert de la compétence aménagement.

3.2.2 La publication des informations budgétaires à respecter

Selon les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT, la commune est tenue de mettre en ligne, sur son site internet, plusieurs documents budgétaires un mois après leur adoption par le conseil municipal, dans des conditions garantissant leur accessibilité, leur gratuité et leur facilité d'accès pour le public : le rapport annuel sur les orientations budgétaires, les notes explicatives de synthèse (ou rapports de présentation) annexées au budget primitif et au compte administratif, et une présentation brève et synthétique (différente des notes précitées) retraçant les informations financières essentielles, à joindre au budget primitif et au compte administratif « afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ». Concernant la commune d'Orly, les informations budgétaires disponibles sur son site internet se sont limitées, au moment du contrôle, à quelques rapports relatifs aux budgets de 2016 et 2017. Aucune « présentation brève et synthétique » n'est produite. La chambre rappelle à la commune son obligation de publication.

Recommandation régularité 3 : Publier, sur le site internet de la commune, les documents budgétaires qui doivent l'être (articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT).

Dans sa réponse, la maire indique qu'elle suivra cette recommandation. Elle précise que la commune publie chaque année des informations en la matière dans son journal municipal et que les documents budgétaires votés en conseil municipal sont consultables par tout citoyen, conformément à la réglementation.

3.3 Des taux de réalisation budgétaires satisfaisants

Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT. À cet égard, les taux d'exécution budgétaire traduisent le rapport entre les recettes et les dépenses réellement réalisées et les prévisions budgétaires votées par l'assemblée délibérante.

Sur la période 2016-2021¹³⁶, pour la section de fonctionnement, les taux de réalisation sont satisfaisants, de 98,3 % en moyenne pour les recettes et de 93,8 % pour les dépenses. L'examen des comptes montre que la commune procède, chaque année, à des rattachements de charges et de produits en fonctionnement¹³⁷.

Concernant la section d'investissement, en incluant les restes à réaliser (RAR)¹³⁸, les taux moyens d'exécution sont également satisfaisants, de 100,4 % pour les recettes et de 78,9 % pour les dépenses.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la commune a amélioré sa qualité comptable, qui est satisfaisante, des marges de progrès subsistent en matière de fiabilisation et de « gestion active » de son patrimoine. Ainsi, elle doit intégrer régulièrement à son actif les immobilisations achevées et mettre ses données d'inventaire en cohérence avec celles du comptable public. Ce travail est en cours. Par ailleurs, sa politique de provisionnement mériterait d'être affinée et ajustée selon chaque type de risque, en particulier contentieux. La commune s'y est engagée.

¹³⁶ Cf. détail des taux de réalisation en annexe sur la situation comptable et financière.

¹³⁷ Pour des parts moyennes respectives de 2,7 % et 0,7 % des charges et des produits. Cf. annexe sur la situation comptable et financière. La procédure de rattachement des charges et des produits résulte du principe d'indépendance des exercices. Elle a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'une année, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas été reçues ou émises.

¹³⁸ Selon l'article R. 2311-11 du CGCT, les RAR de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Au cas d'espèce, la part des RAR est substantielle, de 17 % en moyenne pour les recettes et de 25 % pour les dépenses.

Enfin, la commune peut renforcer le contenu et la transparence de ses informations : complétude de certaines annexes financières, mention des engagements pluriannuels en investissement dans son rapport annuel sur les orientations budgétaires, publication régulière des documents budgétaires requis sur son site internet, présentation au conseil municipal d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes préalablement aux débats sur le projet de budget. La commune a indiqué son intention de mettre en œuvre ces observations.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 La stratégie de la commune visant un niveau élevé et soutenable d'investissement

Les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal de la commune ne dépassant pas le seuil de 60 M€ par an, celle-ci ne fait pas partie des collectivités ayant dû contractualiser avec l'État au titre de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (« contrats de Cahors », suspendus depuis 2020 dans le contexte de la crise sanitaire). Pour autant, ses objectifs lui étaient assignables, en particulier celui de contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Schéma n° 2 : Stratégie financière de la commune



Source : documents budgétaires de la commune

Dans ce cadre, sa stratégie financière, telle qu'elle figure dans ses documents budgétaires, vise une maîtrise des dépenses de fonctionnement et une optimisation des recettes afin d'améliorer l'épargne dégagée, en vue de financer un niveau d'investissement soutenu pour « renforcer la qualité des services rendus à la population et améliorer l'environnement urbain ». En matière de dette, elle cherche à mener une « gestion active » afin de maîtriser le coût des intérêts et sécuriser l'encours de sa dette. Enfin, cette stratégie est conduite dans un contexte marqué, au niveau national, par des mutations budgétaires et fiscales (baisse des dotations dans le cadre du plan de redressement des comptes publics, réformes de la fiscalité locale), auxquelles se rajoute l'impact de la crise sanitaire depuis 2020, et au plan régional, par des modifications institutionnelles dans le cadre du Grand Paris.

La commune est dotée d'un budget principal et deux budgets annexes, l'un concernant le CMPP, et l'autre, le centre culturel. Ce dernier a été intégré au budget principal en 2021¹³⁹.

Tableau n° 9 : Situation financière consolidée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes consolidées	62 202 726	63 041 587	61 033 656	70 885 452	59 899 211	62 257 747
dont recettes nettes du budget principal	61 474 287	62 172 103	59 281 496	68 998 201	59 070 158	61 168 038
<i>en %</i>	98,8	98,6	97,1	97,3	98,6	98,2
Dépenses consolidées	53 856 019	56 594 825	56 366 230	66 588 797	56 574 278	54 211 559
dont dépenses nettes du budget principal	53 152 881	55 219 767	54 627 449	64 789 861	55 084 560	53 589 580
<i>en %</i>	98,7	97,	96,9	97,3	97,4	98,8

Source : comptes de gestion (budgets consolidés)

Le budget principal représente, en moyenne, 98 % des dépenses et recettes consolidées de la commune. C'est pourquoi, la chambre a examiné et apprécié sa situation financière à partir des comptes administratifs et de gestion de son budget principal. L'exercice 2019 est atypique en raison d'opérations d'ordre budgétaire très importantes (charges et produits exceptionnels de plus de 10 M€, mais qui sont neutralisés dans l'analyse qui suit).

4.2 L'amélioration de la situation financière de 2016 à 2021

4.2.1 Des produits de gestion stables sur 2016-2020, en forte progression en 2021

Tableau n° 10 : Produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM* (en %)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 663 882	17 707 544	18 284 845	19 110 803	19 169 943	19 894 913	3,6
+ Fiscalité reversée	22 150 148	22 093 435	22 202 959	22 605 794	22 840 166	22 780 743	0,6
= Fiscalité totale (nette)	38 814 030	39 800 979	40 487 804	41 716 597	42 010 109	42 675 656	1,9
+ Ressources d'exploitation	6 965 282	5 083 871	4 778 781	4 909 280	3 532 262	3 698 225	- 12,1
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 628 579	9 123 629	9 334 699	8 765 397	9 660 654	11 366 832	3,4
= Produits de gestion	55 407 892	54 008 478	54 601 283	55 391 274	55 203 025	57 690 419	0,8

*VAM : variation annuelle moyenne.

Source : comptes de gestion

Les produits de gestion, de 55,4 M€ en 2016, atteignent 57,7 M€ en 2021, soit une augmentation de 0,8 % par an en moyenne. En 2021, ils sont constitués de 39,5 % de fiscalité reversée, 34,5 % de recettes fiscales propres, 19,7 % de ressources institutionnelles, et de 6,3 % de produits d'exploitation.

Comme vu précédemment (cf. *supra*, partie relations avec l'EPT et la MGP), la fiscalité reversée, qui progresse de 22,1 M€ à 22,8 M€ sur la période, comprend, principalement, l'AC versée par la MGP (18,4 M€ par an, 18,6 M€ depuis 2019)¹⁴⁰. Par ailleurs, en termes de péréquation, elle ne contribue plus au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)¹⁴¹ et est bénéficiaire nette du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, à hauteur d'1,7 M€ en 2021 (contre 1,2 M€ en 2016). Enfin, la troisième composante de la fiscalité reversée est le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)¹⁴², stable à 2,5 M€ par an.

¹³⁹ Cette intégration ne nécessite pas de retraitement significatif puisque son montant (environ 1 M€ par an) apparaît relativement limité par rapport aux budgets consolidés. En outre, il est financé très majoritairement (90 %) par le budget principal.

¹⁴⁰ La MGP a également versé, en 2020, une dotation de solidarité communautaire exceptionnelle d'environ 89 000 € dans le contexte de la crise sanitaire.

¹⁴¹ Depuis 2016, en tant que commune éligible à la dotation de solidarité urbaine et faisant partie d'un EPCI, elle bénéficie d'une exonération totale de sa contribution au FPIC, ce qui représente une économie d'environ 1 M€ par an. Pour mémoire, le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal, mis en place en 2012 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, visant à redistribuer une part des recettes fiscales des groupements et communes isolées (ce qui était le cas de la commune d'Orly).

¹⁴² Le FNGIR a été mis en place en 2011 pour assurer à chaque collectivité le maintien des ressources dont elle disposait avant la réforme fiscale votée dans la loi de finances pour 2010. Il s'agit d'un mécanisme complémentaire à celui de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Les ressources fiscales propres sont en forte augmentation, de 16,7 M€ en 2016 à plus de 19,9 M€ en 2021. Celles-ci comprennent, essentiellement, le produit des impôts locaux¹⁴³ qui progresse fortement, de 13,4 M€ à 18,6 M€. Cette situation est avant tout le résultat d'un « effet base » (revalorisation des bases fiscales¹⁴⁴), en lien avec la croissance de la population. En 2021, il est aussi constaté un « effet taux », la commune ayant augmenté son taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 3 points¹⁴⁵, tout en récupérant la part départementale (13,75 points) dans le cadre de la réforme nationale de la fiscalité locale, portant ainsi ce taux à 35,39 %. Les autres ressources fiscales incluent les taxes sur la consommation finale d'électricité et de séjour, et les droits de mutation ; ces derniers sont en hausse sur la période, de 0,43 M€ à 0,62 M€, après un pic à 0,72 M€ en 2020.

Relativement stables entre 2016 et 2020, à 9,6 M€, les recettes institutionnelles progressent notablement en 2021, à 11,4 M€. La diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)¹⁴⁶ (4,5 M€ en 2021 contre 5,1 M€ en 2016) a été compensée par une augmentation des participations des partenaires publics, en particulier l'État (6,7 M€ en 2021 contre 4,3 M€ en 2016), notamment au titre de la politique de la ville et des actions menées en matière de santé dans le contexte de la crise sanitaire¹⁴⁷. En outre, la commune d'Orly a largement bénéficié des compensations de l'État au titre de ses réformes fiscales touchant les collectivités, en particulier en 2021¹⁴⁸.

Enfin, les produits d'exploitation sont en forte baisse, passant de 7 M€ en 2016 à moins de 3,7 M€ en 2021. Cependant, cette situation doit être nuancée car en 2016, la commune a bénéficié d'un remboursement exceptionnel de l'EPT (2 M€) pour avoir continué à assumer, de manière transitoire, des compétences transférées (eau, assainissement, déchets). En neutralisant ce remboursement exceptionnel, les produits d'exploitation sont relativement stables, à 5 M€ par an jusqu'en 2019, et diminuent par la suite du fait de la crise sanitaire.

Au final, les produits de gestion s'élèvent à 57,7 M€ en 2021, soit 2 401 € par habitant, un montant bien supérieur à la moyenne de la strate de 1 447 €¹⁴⁹. Malgré des indicateurs socio-économiques moins favorables que ce qui est constaté au niveau régional ou national, les recettes budgétaires de la commune d'Orly sont conséquentes, en particulier celles de nature fiscale. Elles illustrent un territoire économiquement dynamique, résultant, principalement, de la présence d'un aéroport international et de parcs d'entreprises, sources de retombées fiscales. Ainsi, le potentiel financier, indicateur qui mesure la richesse des bases fiscales d'une commune, dépasse les 1 800 € par habitant à Orly en 2021 contre une moyenne de la strate d'environ 1 250 €¹⁵⁰.

¹⁴³ Net des restitutions. Pour rappel, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance spéciale ont été prélevées par la commune et reversées à l'EPT entre 2016 et 2020 (environ 2,5 M€ par an). Elles sont directement perçues par l'EPT depuis 2021.

¹⁴⁴ D'après les données de la DGCL, les bases de la taxe d'habitation (TH) ont augmenté de 7,5 % à Orly entre 2016 et 2020, et celles de la TFPB, de près de 17 %. Les bases locatives ont été revalorisées en loi de finances chaque année : 0,4 % en 2017, 1,1 % en 2018, 2,2 % en 2019. En 2020, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, la revalorisation a été de 0,9 % pour la TH sur les résidences principales et d'1,2 % pour la TH sur les résidences secondaires et la TFPB. En 2021, la revalorisation des bases a été de 0,2 % (hors locaux professionnels).

¹⁴⁵ Cf. évolution des taux de fiscalité en annexe sur la situation comptable et financière. Selon la commune, l'augmentation de son taux de TFPB en 2021 (la première depuis 2012) vise à faire face aux baisses sur les autres taxes et anticiper les effets de la crise sanitaire afin de disposer d'un niveau d'épargne suffisant pour pouvoir réaliser son programme d'investissement à venir.

¹⁴⁶ La DGF comprend une part « forfaitaire », en diminution dans le cadre du plan national de redressement des comptes publics mené, principalement, entre 2014 et 2017, et une part « aménagement » au titre de la péréquation de l'État (dotation de solidarité urbaine et dotation nationale de péréquation), en hausse de 0,9 M€ pour Orly entre 2016 et 2021.

¹⁴⁷ Compensations et participations de l'État au titre de l'achat de masques, de l'accueil d'un centre de vaccination en 2021...

¹⁴⁸ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (1,3 M€ par an), compensations au titre d'exonérations des TFPB et TH... Ses compensations connaissent une hausse marquée en 2021 (+ 1,6 M€ par rapport à 2020) compte tenu, notamment, de la réforme des bases des locaux professionnels dans le cadre de la baisse des impôts dits « de production » (réduction de moitié des bases taxables foncières).

¹⁴⁹ Source : DGCL et DGFiP (moyenne 2020).

¹⁵⁰ Source : données du comptable public.

4.2.2 La croissance modérée des charges malgré le poids conséquent des dépenses de personnel

Tableau n° 11 : Charges de gestion et charges courantes

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	VAM* (en %)
Charges à caractère général	10 758 355	9 446 384	9 756 199	10 141 032	9 969 382	11 410 715	1,2
+ Charges de personnel	29 499 543	30 610 395	31 164 083	31 603 396	31 175 589	31 503 042	1,3
+ Subventions de fonctionnement	4 954 593	5 355 862	5 276 309	5 481 005	5 332 890	3 593 215	- 6,2
+ Autres charges de gestion	1 580 437	1 707 327	1 745 439	2 186 505	2 211 343	1 786 006	2,5
= Charges de gestion	46 792 928	47 119 968	47 942 029	49 411 938	48 689 204	48 292 978	0,6
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 009 898	871 342	879 359	716 622	665 976	2 447 027	-
= Charges courantes	47 802 826	47 991 309	48 821 388	50 128 560	49 355 179	50 740 005	1,2
Charges de personnel / charges courantes (en %)	61,7	63,8	63,8	63,0	63,2	62,1	-

*VAM : variation annuelle moyenne.

Source : comptes de gestion

Les charges courantes augmentent, de 47,8 M€ en 2016 à plus de 50,7 M€ en 2021 (+ 1,2 % par an en moyenne ; + 0,6 % hors charges d'intérêt). En 2021, elles sont constituées de 62,1 % de dépenses de personnel, 22,5 % de charges à caractère général, 7,1 % de subventions de fonctionnement, 3,5 % d'autres charges de gestion, et de 4,8 % de charges d'intérêt, en forte augmentation cette année-là.

Comme vu précédemment (cf. *supra*, partie RH), les dépenses de personnel connaissent une augmentation notable, de 29,5 M€ en 2016 à 31,5 M€ en 2021 (+ 7 % en six ans). Elles représentent 1 311 € par habitant en 2021, soit un montant très supérieur à la moyenne de la strate de 764 €¹⁵¹. Leur poids dans les charges courantes sur la période examinée dépasse, aussi, la moyenne de la strate¹⁵². La baisse de la masse salariale en 2020 résulte, principalement, de l'impact de la crise sanitaire.

Les charges à caractère général progressent, de 10,7 M€ en 2016 à 11,4 M€ en 2021¹⁵³, en lien avec les besoins des services municipaux (fluides, fournitures, prestations, locations, etc.). La baisse constatée en 2020 s'explique, là encore, par la crise sanitaire. La forte hausse en 2021 résulte, principalement, du loyer du nouveau centre municipal de santé (0,6 M€), de frais liés à la crise sanitaire (accueil du centre de vaccination notamment), et de l'intégration du budget annexe du centre culturel.

Cette hausse est contrebalancée par une chute du montant des subventions de fonctionnement (cf. *supra*, partie relations avec les tiers). Alors qu'elles étaient en augmentation, de 4,9 M€ en 2016 à 5,3 M€ en 2020, celles-ci ont été réduites en 2021, à 3,6 M€, notamment afin de prendre en compte une moindre activité dans le contexte de la crise sanitaire. Par ailleurs, dans le cadre de son intégration au budget principal, la contribution au centre culturel a été supprimée en 2021.

L'évolution des « autres charges de gestion », qui passent d'1,6 M€ en 2016 à 2,2 M€ en 2020, avant de baisser à 1,8 M€ en 2021, s'explique par la variation de certaines contributions de la commune, en particulier celle à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, en augmentation, de 0,35 M€ en 2016 à 0,41 M€ en 2021, et, surtout, sa participation au FCCT, qui croît de 0,68 M€ en 2016 à 1,2 M€ en 2020, avant d'être ajusté à 0,65 M€ en 2021¹⁵⁴.

¹⁵¹ Source : DGCL et DGFIP (moyenne 2020).

¹⁵² La moyenne de la strate est de 53 % en 2016 et de 60,7 % en 2020. Source : DGCL et DGFIP.

¹⁵³ La diminution observée en 2017 (- 1,3 M€ par rapport à 2016) s'explique par le transfert effectif de compétences à l'EPT.

¹⁵⁴ Les « autres charges » comprennent également la participation de la commune à l'établissement public d'aménagement Orly Rungis – Seine Amont (EpaOrsa), d'environ 52 000 € par an.

Dans sa réponse, la maire indique que l'augmentation exceptionnelle du FCCT en 2020 s'explique par des investissements importants que l'EPT avait prévu de faire sur le territoire de la commune (compétence eaux pluviales notamment). Concernant sa contribution à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, elle précise que celle-ci est obligatoire et calculée au regard de sa population (article L. 2522-2 du CGCT).

Enfin, la forte hausse des charges d'intérêt en 2021 (2,4 M€ contre 0,8 M€ par an en moyenne entre 2016 et 2020) s'explique par les frais liés à l'opération de refinancement de la dette effectuée cette année-là (cf. *infra*, partie dette)¹⁵⁵.

Au final, les charges courantes s'élèvent à 50,7 M€ en 2021, soit 2 112 € par habitant, un montant, comme pour les produits, bien supérieur à la moyenne de la strate de 1 259 €¹⁵⁶.

4.2.3 La capacité d'autofinancement en chute jusqu'en 2019 puis en hausse en 2020 et 2021

Tableau n° 12 : Capacité d'autofinancement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	55 407 892	54 008 478	54 601 283	55 391 274	55 203 025	57 690 419
- Charges de gestion	46 792 928	47 119 968	47 942 029	49 411 938	48 689 204	48 292 978
= Excédent brut de fonctionnement	8 614 963	6 888 511	6 659 254	5 979 336	6 513 822	9 397 441
+/- Résultat financier	- 1 009 898	- 871 342	- 879 359	- 716 622	- 665 976	- 563 652
+/- Autres produits et charges excep. réels	2 027 478	1 138 435	289 708	504 214	324 716	282 027
= CAF brute	9 632 544	7 155 604	6 069 604	5 766 929	6 172 562	9 115 816
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,4</i>	<i>13,2</i>	<i>11,1</i>	<i>10,4</i>	<i>11,2</i>	<i>15,8</i>
- Annuité en capital de la dette	4 000 224	3 989 396	4 100 625	4 523 736	4 602 061	3 285 013
= CAF nette ou disponible	5 632 320	3 166 209	1 968 979	1 243 192	1 570 501	5 830 803

Source : comptes de gestion

Calculé par la différence entre les produits courants et les charges courantes, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'élève à 9,4 M€ en 2021, en forte hausse par rapport à 2020 (6,5 M€) après une chute observée entre 2016 et 2019 (de 8,6 M€ à moins de 6 M€). La CAF brute, qui correspond à l'EBF augmenté du résultat financier et du résultat exceptionnel, connaît la même évolution, avec une baisse entre 2016 et 2019, de 9,6 M€ à 5,8 M€, avant de remonter à 6,2 M€ en 2020, puis à 9,1 M€ en 2021. Elle représente 15,8 % des produits de gestion en fin de période, ce qui est un niveau convenable¹⁵⁷, en progression par rapport à la période 2017-2020, mais en repli par rapport à 2016 (17,4 %). Comme vu précédemment, cette amélioration en 2021 résulte d'une maîtrise des charges de gestion liée, principalement, à des économies réalisées dans le contexte de la crise sanitaire et centrées sur les subventions de fonctionnement, et d'une forte hausse des produits de nature fiscale.

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dette, mesure la capacité de la commune à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge de la dette. Au cas d'espèce, alors qu'elle était en forte baisse entre 2016 et 2020, de 5,6 M€ à 1,6 M€, en raison de la diminution de la CAF brute et d'une augmentation de l'annuité en capital, la CAF nette connaît un fort rebond en 2021, à 5,8 M€.

¹⁵⁵ Les charges d'intérêt ont été couvertes, en 2021, par un transfert de charges (1,9 M€ inscrits dans les produits financiers).

¹⁵⁶ Source : DGCL et DGFIP (moyenne 2020).

¹⁵⁷ Les juridictions financières estiment qu'un bon niveau de CAF brute se situe à un *minimum* de 15 % des produits de gestion.

4.2.4 Le niveau croissant de l'investissement

Tableau n° 13 : Dépenses d'équipement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses d'équipement réelles nettes (a)	6 372 589	5 203 829	9 270 125	13 390 957	11 898 135	15 473 635
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes (b)	680 762	41 593	59 903	2 476 405	983 776	132 407
+ Désinvestissements ou annulations de mandats (c)	583 812	17 638	33 904	12 771	109 636	38 179
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif (a + b + c)	7 637 163	5 263 059	9 363 932	15 880 134	12 991 548	15 644 220
en € / habitant	337	230	398	672	541	644
Moyenne de strate en € / habitant	273	323	324	394	320	ND*

*ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les comptes administratifs et de gestion et les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Les dépenses d'équipement ont plus que doublé, passant de 7,6 M€ en 2016 à 15,6 M€ en 2021, après un pic à 15,9 M€ en 2019 (subventions versées comprises¹⁵⁸), suivi d'une baisse à 13 M€ en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire. Elles représentent 644 € par habitant en 2021, un montant bien supérieur aux moyennes de la strate constatées depuis 2016 (320 € en 2020). Une telle augmentation s'explique par la politique volontariste de développement de la commune, en lien, aussi, avec ses missions. En effet, la commune n'ayant transféré que le strict *minimum* à l'EPT, elle demeure compétente dans la construction et la gestion d'équipements¹⁵⁹.

Tableau n° 14 : Financement de l'investissement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAF nette ou disponible	5 632 320	3 166 209	1 968 979	1 243 192	1 570 501	5 830 803
+ Recettes d'inv. hors emprunt	3 137 521	4 277 000	4 178 841	8 215 466	3 050 552	5 323 920
dont taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	319 501	123 718	125 425	23 029	222 665	157 950
dont FCTVA ¹⁶⁰	470 391	433 998	1 357 369	1 553 463	0	3 097 057
dont subventions d'investissement reçues	547 560	885 741	1 553 404	1 588 627	1 886 058	951 848
dont fonds affectés à l'équipement	657 473	116 124	140 744	624 838	878 179	211 213
dont produits de cession	1 142 596	2 717 419	1 001 900	4 425 509	63 650	905 853
= Financement propre disponible	8 769 841	7 443 209	6 147 820	9 458 659	4 621 053	11 154 723
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) (en %)	137,6	143,0	66,3	70,6	38,8	72,1
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie mais hors subventions).	6 372 589	5 203 829	9 270 125	13 390 957	11 898 135	15 473 635
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	667 831	2 228 959	5 000 000	7 000 000	0	11 223 260

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

¹⁵⁸ Mais hors RAR. En plus des dépenses d'équipement réelles, la commune verse, chaque année, des subventions d'équipement, d'un montant variable selon les années (2,5 M€ en 2019 contre 41 000 € en 2017).

¹⁵⁹ Plusieurs projets initiés sur la période de contrôle peuvent être mentionnés : équipement intergénérationnel constitué d'un centre de loisirs maternel, d'une ludothèque et d'une unité intergénérationnelle, réhabilitation des parcs George Méliès et Marcel Cachin, « Halle au Talents », nouvelle salle de convivialité, réhabilitation et extension de la médiathèque Bonin, restructuration d'écoles, projet de nouveau groupe scolaire, d'Institut médicoéducatif et de centre social au quartier Calmette.

¹⁶⁰ Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Le cumul de CAF nette sur 2016-2021 (19,4 M€) ne permet de financer que 31,5 % des dépenses d'équipement (61,6 M€). Il constitue, néanmoins, la plus grande partie du « financement propre disponible » qui correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la commune. Celui-ci comprend, également, les subventions d'investissement reçues, les produits du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ainsi que d'autres taxes et fonds, et les recettes de cession. Ces dernières s'élèvent à un total de 10,2 M€ sur la période et permettent de couvrir 17 % des dépenses d'équipement.

Le ratio financement propre disponible / dépenses d'équipement permet d'apprécier si le volume annuel d'investissements est soutenable¹⁶¹. Au cas d'espèce, alors qu'il se situait autour de 140 % en 2016 et 2017, le taux chute à 39 % en 2020 du fait de la crise sanitaire, puis remonte à 72 % en 2021. La politique d'investissement de la commune apparaît donc soutenable, en partie grâce aux produits de cession au moins jusqu'en 2019.

4.2.5 Une dette élevée mais soutenable et sécurisée en 2021

Tableau n° 15 : Besoin de financement et nouveaux emprunts

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 699 695	1 794 878	- 3 633 250	- 7 277 115	- 8 267 678	- 6 390 218
- Reprise sur excédents capitalisés	0	31 677	0	0	154 646	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 699 695	1 763 201	- 3 633 250	- 7 277 115	- 8 422 324	- 6 390 218
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	667 831	2 228 959	5 000 000	7 000 000	0	11 223 260
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 367 525	3 992 161	1 366 750	- 277 115	- 8 422 324	4 833 043

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

Alors qu'elle était en situation de capacité de financement¹⁶² en 2016 et 2017, la commune connaît un besoin croissant de financement entre 2018 et 2021, de 3,6 M€ à 6,4 M€, avec un pic de besoin en 2020 (8,4 M€). Afin de le combler, elle a procédé à des emprunts croissants : 5 M€ en 2018, 7 M€ en 2019, 11,2 M€ en 2021¹⁶³ (contre des volumes limités de 0,7 M€ en 2016 et 2,2 M€ en 2017).

Tableau n° 16 : Dette et capacité de désendettement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de la dette au 31/12	42 545 815	39 043 834	39 942 741	42 421 028	37 812 148	45 736 397
<i>dont dette bancaire</i>	<i>40 715 030</i>	<i>38 940 114</i>	<i>39 839 488</i>	<i>42 315 752</i>	<i>37 713 691</i>	<i>45 651 938</i>
CAF brute	9 632 544	7 155 604	6 069 604	5 766 929	6 172 562	9 115 816
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	4,4	5,5	6,6	7,4	6,1	5,0
Encours de la dette / habitant	1 877	1 708	1 699	1 796	1 575	1 903
<i>Moyenne strate encours de la dette/habitant</i>	<i>1 095</i>	<i>1 063</i>	<i>1 036</i>	<i>1 032</i>	<i>1 011</i>	<i>ND*</i>

*ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les comptes administratifs et de gestion de la commune et les données de la DGFIP et de la DGCL

¹⁶¹ Les juridictions financières admettent qu'une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce ratio est durablement inférieur à 45 %. À l'inverse, au-delà de 90 %, cette situation peut être le signe d'un excès de ressources prélevées, au regard des investissements réalisés.

¹⁶² Selon les juridictions financières, le « besoin » (ou la « capacité ») de financement est calculé par la différence entre le financement propre disponible et le total des dépenses d'équipement.

¹⁶³ La somme est constituée d'un emprunt de 4,7 M€ négocié en décembre 2020, mais conclu en mars 2021, et d'un emprunt de 6,5 M€ souscrit en septembre 2021 (qui constitue l'une des trois lignes de prêt d'un montant total de 20 M€).

L'encours de la dette atteint plus de 45,7 M€ en 2021, en augmentation de 3,2 M€ par rapport à 2016. À ce jour, la dette par habitant s'élève à plus de 1 900 €. Sur l'ensemble de la période examinée, elle est bien supérieure à la moyenne de la strate (1 011 € en 2020). Comme vu précédemment, elle résulte, avant tout, de la politique de la commune menée en matière d'investissement, tout en restant soutenable. Ainsi, si la capacité de désendettement¹⁶⁴ se dégrade entre 2016 et 2019, passant de 4,4 ans à 7,4 ans, en raison principalement de la chute de la CAF brute, l'amélioration de cette dernière depuis 2020 permet au ratio de diminuer, à 5 ans en 2021, un chiffre inférieur au seuil d'alerte des 12 ans et qui se situe dans la moyenne des communes¹⁶⁵.

Une partie de l'encours de la dette (capital restant dû de 27,6 M€, soit 73 % du stock 2020) a fait l'objet d'une renégociation en décembre 2021 afin de diminuer le taux moyen des emprunts (d'1,56 % à près d'1 %) et de rallonger la durée de vie résiduelle de la dette (de 12,3 ans à 23,3 ans). Le montant des pénalités acquittées auprès des banques concernées a été fixée à 1,88 M€ en 2021, d'où la hausse des charges d'intérêt cette année-là (couverte par un transfert de charges). La commune estime qu'une économie de 15 M€ devrait être dégagée au titre de cette opération de refinancement, d'ici 2028. Celle-ci a permis, également, de simplifier la structure de l'encours de la dette, désormais composée de 9 lignes de prêts (contre 25 auparavant), et de renforcer sa sécurisation, la part de la dette à taux fixe s'élevant à 83,1 % (contre 79,6 % avant la renégociation). Elle est classée en totalité en « 1-A » (non risquée) en application de la cotation fondée sur la gradation des risques selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales¹⁶⁶.

4.2.6 Le fonds de roulement supérieur à plus de 100 jours de charges courantes

Tableau n° 17 : Fonds de roulement net global

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 367 525	3 992 161	1 366 750	- 277 115	- 8 422 324	4 833 043
FRNG	14 115 446	18 107 607	19 474 357	19 197 243	10 929 565	15 782 513
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>107,8</i>	<i>137,7</i>	<i>145,6</i>	<i>139,8</i>	<i>80,8</i>	<i>113,5</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Source possible du financement des investissements, le fonds de roulement net global (FRNG)¹⁶⁷ correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé sur la base des données des comptes de gestion qui ne prennent pas en considération les RAR. Sauf en 2020, le niveau du fonds de roulement de commune d'Orly dépasse les 100 jours de charges courantes sur l'ensemble de la période examinée, ce qui soulève la question d'un excès de ressources fiscales ou, au cas d'espèce, de recours à l'emprunt. Lors du contrôle, la commune a précisé que son FRNG serait mobilisé dans les prochaines années pour financer ses investissements. Dans sa réponse, la maire indique que le « résultat global » de la commune atteint près de 6 M€ fin 2021, soit l'équivalent de 43 jours de charges courantes, un niveau moindre que celui du FRNG car prenant en compte les RAR en investissement (soit des projets d'équipement). La chambre précise qu'il s'agit de deux notions différentes, le résultat global (ou cumulé) correspondant, dans les comptes administratifs, à la différence entre les recettes cumulées et les dépenses cumulées, toutes sections budgétaires confondues. Son niveau en nombre de jours de charges courantes ne peut donc être comparé à celui du FRNG.

¹⁶⁴ Ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Si la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 avait fixé un plafond de capacité de désendettement à 12 ans pour les communes, les juridictions financières considèrent qu'un seuil « critique » se situe à 10 ans.

¹⁶⁵ La moyenne du bloc communal se situe à 5,1 ans selon les estimations du député Jean-René Cazeneuve (*Bilan – 5 ans d'action en faveur des finances des collectivités territoriales, février 2022*).

¹⁶⁶ Cette charte de bonne conduite, signée en 2010 favorise une meilleure compréhension des risques liées aux emprunts souscrits par les collectivités locales selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit le risque lié à l'indice servant au calcul de la formule du prêt, la lettre (de A à E) exprimant le risque attaché à la complexité de la formule de calcul des intérêts.

¹⁶⁷ Les juridictions financières estiment qu'un FRNG se situe à un bon niveau lorsqu'il est au-dessus de 60 jours de charges courantes (le seuil « plancher » en deçà duquel le fonctionnement de la collectivité est compromis est de 30 jours), mais en dessous de 90 jours (seuil « plafond » au-delà duquel il est permis de s'interroger sur un excès de ressources prélevées).

4.2.7 L'absence d'impact financier négatif significatif de la crise sanitaire

Dans une note interne de juin 2020, la commune anticipait un impact financier négatif important sur son budget, avec des dépenses supplémentaires liées à la pandémie de Covid-19 de 0,82 M€¹⁶⁸ et des pertes de recettes (essentiellement tarifaires) évaluées à 1,2 M€, soit un coût total de 2 M€ en 2020. Cependant, les recettes supplémentaires n'étaient pas prises en compte (aides et compensations de l'État et des autres partenaires) ni les économies générées par la fermeture ou la moindre activité des services. Surtout, cette prévision ne s'est pas réalisée comme le montre l'augmentation de la CAF brute en 2020 (+ 7 % par rapport à 2019), de même qu'en 2021 (+ 48 % par rapport à 2020)¹⁶⁹. Concernant plus spécifiquement 2021, la commune a indiqué à la chambre des montants de 0,19 M€ de dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire et de 0,8 M€ de pertes de recettes. Mais elles ont largement été contrebalancées par près de 2 M€ d'économies de gestion¹⁷⁰.

4.3 Les tendances pour 2022-2026

4.3.1 Le budget de 2022

La commune a adopté son budget primitif de 2022 en décembre 2021. Celui-ci prévoit des produits de gestion de 56,9 M€¹⁷¹ et des charges de gestion à 51,4 M€¹⁷². Les dépenses d'équipement (subventions comprises, mais hors RAR) ont été inscrites à 22,6 M€, un montant en forte augmentation par rapport à 2021, que la commune justifie par la volonté de « *préparer l'avenir des Orlysiens (...) renforcer les services rendus aux Orlysiens et améliorer la qualité de l'environnement urbain* »¹⁷³. Pour les financer, elle prévoit des recettes d'investissement à 36 M€¹⁷⁴, dont plus de 22 M€ d'emprunts¹⁷⁵ (sur lesquels, elle pense utiliser 9 M€ en 2022).

¹⁶⁸ Achats de masques et de matériels sanitaires, de tablettes pour les écoles, mesures de soutien RH telles que la « prime exceptionnelle Covid » et le maintien de salaires pour les vacataires.

¹⁶⁹ Ce faisant, la situation de la commune n'est pas différente de celles des collectivités locales qui, prises globalement, ont résisté à la crise sanitaire, notamment en raison du soutien de l'État. Selon les estimations du député Jean-René Cazeneuve, leur épargne brute est en hausse de 18 % en 2021 par rapport à 2020, et dépasse le niveau de 2019 (*Bilan – 5 ans d'action en faveur des finances des collectivités territoriales*, février 2022). Lors du contrôle, la commune a admis qu'« avec le recul que nous avons aujourd'hui sur (...) 2021, il est établi à travers les derniers chiffres connus sur les finances locales, que dans leur ensemble, la territoriale a su faire face à la crise contre toute attente, mesurant un impact financier moins important ».

¹⁷⁰ Diminution des subventions, moindres achats, annulation de manifestations....

¹⁷¹ Dont 42,2 M€ de fiscalité, 10,6 M€ de ressources institutionnelles, et 4,2 M€ de recettes d'exploitation et autres produits de gestion courante.

¹⁷² Dont 32,5 M€ de dépenses de personnel, 12,8 M€ de charges à caractère général, 3,9 M€ de subventions de fonctionnement et 2,2 M€ d'autres charges de gestion.

¹⁷³ Source : *rapport de présentation du budget primitif de 2022*. La commune vise, notamment, le développement des équipements publics nécessaires aux secteurs de l'éducation, de l'action sociale, de la santé, de la jeunesse et du sport et de la culture. Parmi les projets prévus peuvent être mentionnés le nouveau groupe scolaire en lien avec l'Institut médicoéducatif et le centre social (10,4 M€ inscrits en 2022), le PPI scolaire (5,1 M€), et le secteur aménagement, travaux et urbanisme (5,2 M€).

¹⁷⁴ Dont 8,3 M€ de subventions, 2,3 M€ de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et de taxes, et 3 M€ de produits de cessions.

¹⁷⁵ Ces derniers intègrent le prêt pluriannuel souscrit en septembre 2021, d'un montant de 20 M€.

Tableau n° 18 : Budget 2022

en milliers €	2021 (rappel du réalisé)	2022 (budget primitif)	2022 (exécution prév.)
Produits de gestion	57 690	56 946	56 946
Charges de gestion	48 293	51 441	50 634
Excédent brut de fonctionnement	9 397	5 505	6 312
+/- Résultat financier	- 564	- 600	- 600
+/- Autres produits et charges exceptionnels Réels	282	52	300
= CAF brute	9 116	4 957	5 908
- Annuité en capital de la dette	3 285	2 200	2 200
= CAF nette ou disponible	5 831	2 757	3 708
+ Recettes d'inv. hors emprunt	5 324	13 540	6 450
= Financement propre disponible	11 155	16 297	10 158
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	15 474	19 935	18 000
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	132	2 696	1 000
- Charges à répartir	1 883	1 643	1 643
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 6 390	- 17 635	- 10 496
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	11 223	9 000	10 496
Encours de la dette au 31 décembre	45 736	52 017	54 032
Capacité de désendettement (dette/CAF brute)	5,0	10,5	9,1

Source : CRC d'après le compte de gestion 2021 et le budget primitif de 2022 (budget principal)

Si le budget 2022 devait être entièrement réalisé, l'encours total de la dette s'élèverait, d'après les estimations de la commune, à plus de 52 M€. Avec une CAF brute projetée à seulement 5 M€, sa capacité de désendettement s'élèverait alors à 10,5 ans. Cependant, en se basant sur les taux moyens d'exécution des exercices antérieurs, tout en prenant en considération des éléments de contexte national et international¹⁷⁶, la chambre estime que la CAF brute dégagée pourrait atteindre 5,9 M€ (soit à peu près le niveau moyen sur 2018-2020). En revanche, afin de financer un programme d'investissement ambitieux, même ramené à 19 M€ (un niveau jamais atteint sur 2016-2021), il lui faudrait obtenir 6,45 M€ de recettes hors emprunt (montant qui, sur la période rétrospective, n'a été dépassé qu'une seule fois) et emprunter 10,5 M€ en 2022, portant son encours de la dette à 54 M€. Bien que demeurant inférieur à 12 ans, son ratio de désendettement s'élèverait, alors, à 9,1 ans, confirmant une dégradation de sa situation financière en 2022. Dans sa réponse, la maire souligne que la commune va assumer temporairement cette dégradation au regard du contexte économique de 2022 et de l'impact de l'inflation sur son budget qui va peser sur ses équilibres (prix de l'énergie et des produits alimentaires, masse salariale, révision des coûts des marchés publics si besoin). Néanmoins, son niveau de trésorerie lui permet, à court terme, de faire face à ce surcroît de charges.

4.3.2 Les projections sur 2023-2026

La commune dispose d'une prospective financière sur 2021-2030, élaborée en 2021, mais qui, comme son PPI, n'a pas été présentée en conseil municipal ; il vise à permettre à l'exécutif municipal d'établir une stratégie budgétaire en mesurant les contraintes et en identifiant les points de vigilance. Son scénario « au fil de l'eau », qui n'a pas vocation à être mis en œuvre par la commune, se fonde sur un montant prévisionnel d'investissements conséquent, de 27 M€ par an sur 2023-2026, nécessitant un volume d'emprunts tel que l'encours de la dette atteindrait 69 M€ fin 2026. En raison d'une augmentation des dépenses de fonctionnement plus rapide que les recettes, sa CAF brute chuterait à 1,5 M€ en 2026, portant le ratio de désendettement à 45 ans.

¹⁷⁶ Les recettes de fonctionnement prévues pourraient être intégralement perçues, mais les dépenses de fonctionnement ne devraient pas être entièrement réalisées (exécution de 94 % en moyenne sur les années 2016-2021). Néanmoins, tant la masse salariale (revalorisation du point d'indice actée en 2022) que les charges à caractère général (augmentation des prix des matières premières et d'énergie, notamment dans le contexte de la guerre en Ukraine) devraient être poussées à la hausse, limitant les économies par rapport aux prévisions. Les charges de gestion pourraient donc atteindre, *in fine*, 50,6 M€ en 2022.

Dans ces conditions, l'étude préconisait de diminuer le niveau d'investissements à 25 M€ et d'améliorer l'autofinancement de la commune de 3 M€ par rapport au scénario « au fil de l'eau », avec un effort de 1,5 M€ en début de mandat (ce qui a été fait par la hausse de la fiscalité en 2021) et de 1,5 M€ en fin de mandat (via la limitation de la hausse des dépenses de fonctionnement, avec un objectif d'évolution fixé à 0,7 % par an contre 1,4 % en « évolution naturelle »), afin de ramener le ratio de désendettement aux alentours de 10 ans en 2026.

De son côté, en s'appuyant sur ces éléments prospectifs ainsi que ses prévisions d'exécution du budget de 2022, la chambre a réalisé une projection à horizon 2026. Cette simulation est à prendre avec la précaution d'usage, surtout au regard d'un contexte incertain lié aux effets à moyen et long terme de la crise sanitaire et du contexte national et international. Elle n'a pas d'autre objet que de permettre d'engager la réflexion sur la soutenabilité budgétaire de la commune. À partir de 2023, en se fondant sur des taux d'évolution annuels moyens constatés entre 2016 et 2021, la chambre a retenu, comme hypothèses, une progression annuelle d'1,4 % des produits de gestion et d'1,2 % des charges de gestion¹⁷⁷. Au regard de la politique soutenue d'investissement, un montant de dépenses d'équipement de 19 M€ par an (dont 1 M€ de subventions) a été appliqué, financé par 6,45 M€ de recettes hors emprunt.

Tableau n° 19 : Prospective 2022-2026

en milliers €	2022	2023	2024	2025	2026
= Produits de gestion (a)	56 946	57 715	58 502	59 309	60 135
= Charges de gestion (b)	50 634	51 245	51 864	52 491	53 127
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	6 312	6 470	6 638	6 817	7 009
+ Résultat financier	- 600	- 879	- 1 069	- 1 252	- 1 426
+ Autres prod. et charges exceptionnels réels (hors cessions)	300	300	300	300	300
= CAF brute	5 908	5 890	5 869	5 866	5 882
- Remboursement de la dette en capital ancienne	2 200	4 200	4 100	4 000	3 800
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	949	2 164	3 484	4 919
= CAF nette (c)	3 708	741	- 395	- 1 618	- 2 837
Recettes d'investissement hors emprunt (d)	6 450	6 450	6 450	6 450	6 450
Financement propre disponible (c + d)	10 158	7 191	6 055	4 832	3 613
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
- Participations et inv. financiers nets	5	5	5	5	5
- Charges à répartir	1 643	1 403	1 163	923	683
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 10 496	- 13 223	- 14 119	- 15 103	- 16 081
Nouveaux emprunts de l'année	10 496	13 223	14 119	15 103	16 081
Fonds de roulement net global (FRNG)	15 783	15 783	15 783	15 783	15 783
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>112,4</i>	<i>110,8</i>	<i>109,1</i>	<i>107,5</i>	<i>105,9</i>
Encours de la dette	54 032	62 106	69 962	77 581	84 943
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	9,1	10,5	11,9	13,2	14,4
Nombre d'habitants	24 805	25 177	25 555	25 938	26 327
Encours de la dette par habitant €	2 178	2 467	2 738	2 991	3 226
<i>Moyenne strate encours de la dette par habitant en € (2016-2020)</i>	1 048				

Source : CRC d'après les comptes, budgets et données de la commune

¹⁷⁷ Concernant les produits de gestion, les hypothèses sont les suivantes : ressources fiscales : 1,8 % par an (contre 1,9 % par an sur 2016-2021). Les recettes d'exploitation ont été maintenues à un montant annuel de 4,2 M€ (contre 3,6 M€ en 2021), de même que les ressources institutionnelles, à 10,6 M€ (soit à peu près le montant moyen sur 2020-2021). Concernant les charges de gestion, les hypothèses sont les suivantes : dépenses de personnel : 1,3 % par an ; charges à caractère général : 1,2 % par an (soit les taux annuels moyens constatés sur 2016-2021) ; autres charges de gestion : 2 % par an (contre 2,5 % par an sur 2016-2021). Les subventions de fonctionnement ont été maintenues au montant prévisionnel de 2022, soit 3,9 M€ par an. Concernant la population, une hypothèse de croissance d'1,5 % par an a été appliquée (contre 1,2 % par an sur 2016-2021).

Sur ces bases, la CAF brute se situerait à 5,9 M€ en 2026. En raison de fortes annuités de la dette, la CAF nette deviendrait négative à partir de 2024¹⁷⁸. Sans recours à son fonds de roulement, la commune devrait emprunter 69 M€ entre 2022 et 2026 pour financer des dépenses d'équipement cumulées, sur cette période, de 95 M€. L'encours de la dette atteindrait 85 M€, fin 2026 (soit 3 226 € par habitant, un chiffre trois fois supérieur à la moyenne de la strate de 1 048 € constatée sur la période 2016-2020). Avec une capacité de désendettement de plus de 14 ans, la situation financière de la commune serait très dégradée.

Dans ces conditions, la chambre invite la commune, pour maintenir une trajectoire financière équilibrée dans les prochaines années, à renforcer dès 2022 la maîtrise de ses charges et à adapter ses dépenses d'équipement à ses capacités d'épargne. Lors du contrôle, la commune a indiqué que son objectif, bien que non formalisé, visait à dégager une CAF brute annuelle équivalent à au moins 15 % de ses produits de gestion. Par ailleurs, son fonds de roulement serait mobilisé pour financer son investissement. Dans sa réponse, la maire précise que, dès le budget 2023, des objectifs seront fixés pour revenir à des ratios budgétaires équilibrés, sous deux à trois ans, si le contexte économique ne se dégrade pas encore dans les années à venir. Elle indique qu'au regard du nouveau contexte économique depuis 2022, l'actualisation de sa prospective a été engagée et qu'au sein de l'exécutif municipal, une réflexion est menée pour ajuster la stratégie budgétaire d'ici la fin du mandat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que sa CAF brute connaissait une baisse tendancielle depuis 2016, résultant d'une augmentation de ses charges, notamment de personnel, plus rapide que ses produits, la commune a vu sa situation financière se redresser en 2020 et en 2021. Cette situation est, d'une part, le résultat d'économies de fonctionnement favorisées, en 2020, par le contexte de la crise sanitaire, et centrées, en 2021, sur les subventions versées aux tiers. Mais aussi le fruit d'une forte hausse des recettes et compensations de nature fiscale.

Ainsi, la CAF brute atteint plus de 9,1 M€ en 2021 et permet de financer une grande partie des investissements, qui ont doublé depuis 2016 (15,5 M€ en fin de période), le reste étant couvert par d'autres recettes et par l'emprunt. Si la dette s'accroît sur la période, à 45,7 M€ en 2021, et que son montant par habitant est très supérieur à la moyenne des communes de même taille, elle demeure soutenable à ce jour, sa capacité de désendettement étant en diminution, à 5 ans en 2021, un ratio en-deçà du seuil d'alerte national des 12 ans.

Afin de maintenir cet équilibre financier sur les prochaines années, la commune ne peut être qu'incitée à poursuivre la maîtrise de ses charges de fonctionnement et adapter le niveau de ses dépenses d'équipement à ses capacités budgétaires.

¹⁷⁸ L'épargne brute dégagée ne suffirait plus à couvrir entièrement l'annuité en capital de la dette ; pour y parvenir, la commune devrait alors puiser sur une partie de ses recettes propres destinées, normalement, à l'investissement.

5 LE CENTRE CULTUREL « ARAGON-TRIOLET »

5.1 Un équipement au cœur de la politique culturelle de la commune

Le centre culturel existe depuis 1976¹⁷⁹. Son édification résulte de la volonté de la commune, à l'époque, de se doter d'un équipement socio-culturel d'envergure afin de « *permettre, en consacrant de nouveaux moyens à la culture, de rapprocher les services municipaux des familles des cités* ». Il propose chaque année, dans le cadre d'une « saison culturelle »¹⁸⁰, une programmation variée de manifestations, dont une partie destinée au jeune public. Il comprend différents espaces, notamment deux salles de spectacles¹⁸¹, un café-restaurant, deux lieux de répétition, une réserve de stockage, un atelier, quatre loges, et cinq bureaux. Si certains spectacles sont à « entrée libre », la plupart sont tarifés, selon une grille (type de manifestation, critères sociaux, abonnement, etc.)¹⁸².

Comme le montrent les informations sur sa programmation faites régulièrement en conseil municipal, il constitue le principal équipement de la politique culturelle de la commune qui s'appuie, également, sur deux médiathèques (dont l'une située dans le centre), une école municipale des arts, et une multitude d'acteurs associatifs locaux. L'un des objectifs de son contrat de ville vise à faire de la culture un pilier de la cohésion sociale¹⁸³. En 2021, la commune a consacré près de 4,4 M€ de dépenses à sa politique culturelle¹⁸⁴. Plusieurs projets ont été initiés tels que la nouvelle organisation du pôle culture et vie locale au sein des services municipaux, et la « Halle aux Talents », nouveau « tiers lieu » dédié à la création artistique.

En raison de sa dimension, de son rayonnement (pouvant aller au-delà du seul territoire communal), et de son financement (reposant presque entièrement sur le budget de la commune, cf. *infra*), la chambre s'interroge sur l'opportunité, pour la commune, de mener une réflexion sur les avantages et les inconvénients d'un éventuel transfert du centre culturel à l'EPT GOSB¹⁸⁵.

5.2 Un centre exploité en régie depuis 2016, dont l'activité et la fréquentation ont été fortement affectées par la crise sanitaire

5.2.1 Un centre exploité en régie, qui s'appuie sur un « conseil de la culture »

Auparavant géré par une association avec laquelle la commune disposait d'une convention, le centre a vu son exploitation reprise en régie en 2016 dans le but de renforcer la cohérence de la politique culturelle municipale tout en préservant la qualité de sa programmation. Un budget annexe dédié a été créé et l'association, dont une partie ses salariés a été reprise par la commune¹⁸⁶, a été dissoute. En 2021, le budget annexe a été intégré au budget principal de la commune, renforçant la gestion en régie directe.

¹⁷⁹ Inauguré en décembre 1976, ses architectes sont Jean et Maria Deroche. La commune est propriétaire des locaux. Le centre héberge également la médiathèque centrale, dont la gestion et l'activité ne seront pas abordés dans le cadre du présent rapport.

¹⁸⁰ De septembre à juin.

¹⁸¹ « Aragon », d'une capacité de 386 places, qui sert également de cinéma, et « Triolet », de 60 places. L'espace scénique de la salle « Aragon » est l'un des plus grands du département selon la commune.

¹⁸² Un logiciel de billetterie permet des ventes en ligne depuis septembre 2017 et sur smartphones depuis novembre 2018.

¹⁸³ Développer l'art dans l'espace public, encourager la création artistique et sa proximité avec les habitants, valoriser l'image des quartiers et de leur histoire, avoir une offre culturelle variée grâce à des équipements culturels complémentaires

¹⁸⁴ 2,6 M€ en fonctionnement et 1,8 M€ en investissement. *Source : compte administratif de 2021 (présentation croisée par fonction).*

¹⁸⁵ Ce qui mettrait l'équipement en réseau avec d'autres structures culturelles d'intérêt territorial (dont 18 centres culturels, théâtres et cinémas).

¹⁸⁶ Neuf salariés sur 11 ont été repris. Par ailleurs, la commune mettait sept agents à disposition du centre.

L'intégration du centre dans l'administration communale a entraîné, en 2016-2017, la création d'un service municipal dédié (16 agents) au sein de sa direction de la culture qui a été réorganisée à cette occasion.

En lien avec sa priorité accordée à la démocratie de proximité, la commune a créé un « conseil de la culture » en 2016. Composé d'une vingtaine d'habitants, il constitue une instance de concertation destinée, notamment, à participer à la co-construction de la programmation du centre. Cette démarche a valu à la commune de recevoir un prix en 2019¹⁸⁷. Le conseil a été renouvelé en février 2021.

5.2.2 Des activités centrées autour des spectacles et du cinéma

Le centre culturel développe cinq activités principales : les spectacles, le cinéma, le café « Aragon-Triolet », les expositions, et les ateliers de pratiques artistiques.

Tout au long de la saison, il propose une programmation éclectique de spectacles en théâtre, cinéma, danse, musique, et variétés (une trentaine par saison en moyenne). Il accueille, également, des manifestations associatives, et héberge des compagnies en résidence. Le public jeune (enfants, adolescents, scolaires) constitue une priorité avec une partie de la programmation qui lui est destinée. Également, des spectacles « amateurs » de l'école municipale des arts ou d'associations sont organisés. Enfin, une programmation « hors les murs » est proposée dans les différents quartiers de la commune. Dans le cadre de sa saison, le centre s'appuie sur des partenariats pour attirer de nouveaux publics¹⁸⁸.

Concernant le cinéma municipal, celui-ci est classé « art et essai »¹⁸⁹. Il diffuse des œuvres pluralistes s'adressant à tous les publics (environ 450 séances par an). Il organise périodiquement des manifestations (ciné-goûters, projections thématiques, soirées-débat, etc.) et s'appuie, aussi, sur des partenariats¹⁹⁰.

Situé dans l'espace accueil du centre, le café « Aragon-Triolet », en plus d'être un lieu de restauration, accueille des spectacles, principalement sous forme de « café-théâtre » (musique, humour, magie, etc.).

Au rez-de-chaussée du centre, l'espace expositions montre, périodiquement, des œuvres d'artistes (peinture, sculpture, photographie, etc.), souvent en lien avec la programmation.

Enfin, l'équipement organise, depuis 2018, des cours de danse dans ses salles de répétition. Des ateliers théâtre et de création artistique sont, également, montés.

¹⁸⁷ Prix « Territoria » argent, dans la catégorie culture, remis par l'observatoire national de l'innovation publique.

¹⁸⁸ Associations, écoles, institutions (Éducation nationale, direction régionale des affaires culturelles, département...). Il est partenaire de festivals locaux : « Festi'Val de Marne », « Théâtrales Charles Dullin », « Orly Temps danse », « Orly en fête » ...

¹⁸⁹ Un cinéma classé « art et essai » répond à un cahier des charges fixé par l'État (cf. décret du 9 juillet 2014 relatif à la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée).

¹⁹⁰ Associations, établissements scolaires (dispositifs d'éducation à l'image tels que « école au cinéma », « collège au cinéma », « Lycéens et apprentis au cinéma », ...), festivals : « Ciné Junior », « journées cinématographiques du Val-de-Marne contre le racisme pour l'amitié entre les peuples », festival « l'œil vers... » ...

5.2.3 Une fréquentation fortement touchée par la crise sanitaire en 2020 et en 2021

Tableau n° 20 : Spectateurs du centre culturel

	Saison 2015/2016	Saison 2016/2017	Saison 2017/2018	Saison 2018/2019	Saison 2019/2020 (jusqu'à mars 2020)	Saison 2020/2021 (sept. & oct. 2020)
CINÉMA						
Nombre de spectateurs	12 513	17 523	16 670	19 366	14 199	5 297
dont nombre jeune public	2 770	3 395	2 861	3 126	-	-
Nombre de séances	339	402	452	414	407	236
SPECTACLE VIVANT						
Nombre de spectateurs	9 344	9 680	9 081	10 972	8 067	1 338
dont nombre jeune public	3 368	3 744	4 058	4 340	3 397	721
Nombre de représentations	ND*	62	102	97	73	8
Total spectateurs	21 857	27 203	25 751	30 338	22 266	6 635
Total spectateurs jeune public	6 138	7 139	6 919	7 466	3 397	721
% spectateurs jeune public	28	26	27	25	15	11

*ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les données de la commune

Entre 2016 et 2019, 87 représentations de spectacle vivant et 402 séances de cinéma ont été organisées, en moyenne, chaque saison. La fréquentation du centre était en augmentation, atteignant 30 338 spectateurs lors de la saison 2018-2019 (contre 21 857 en 2015-2016). Le jeune public constituait, en moyenne, près de 27 % des spectateurs.

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'équipement a fermé ses portes durant plusieurs mois en 2020 et en 2021¹⁹¹, affectant fortement son activité et sa fréquentation. En 2020, 24 spectacles et 184 séances de cinéma ont dû être annulés (32 spectacles et 199 séances en 2021). Par rapport à 2018-2019, la fréquentation du centre a chuté de 27 % en 2019-2020, à 22 266 spectateurs, et de 78 % en 2020-2021, avec seulement 6 635 spectateurs. La part du jeune public n'a été que de 15 % en 2019-2020 et de 11 % en 2020-2021.

La chambre relève que les données de fréquentation transmises par la commune lors du contrôle ne concordent pas exactement avec celles figurant dans les rapports de présentation budgétaire du centre culturel, posant la question de la précision du comptage¹⁹². Dans sa réponse, la maire explique ces différences par un changement de logiciel billetterie en mai 2016, qui a fait perdre des données sur la saison 2016-2017, et par un mode de comptage pouvant varier selon les exercices (saison ou année civile). Elle indique qu'un point sera fait en début de saison entre la direction des affaires culturelles et la direction des finances afin de donner un état de fréquentation.

Enfin, concernant la fréquentation des ateliers de pratiques artistiques, la même évolution est constatée avec une augmentation du nombre d'adhérents entre les saisons 2015-2016 et 2018-2019, de 49 à 88¹⁹³, suivie d'une baisse lors des saisons suivantes, à 79 en 2019-2020, puis 69 en 2020-2021, en raison de la crise sanitaire.

¹⁹¹ Du 14 mars au 22 juin 2020, puis du 29 octobre au 30 juin 2021, soit cinq mois en 2020 et six mois en 2021. La grande majorité des agents n'a pas été redéployée car l'activité liée à la gestion des reports, échanges et remboursements de spectacles est restée conséquente. Pour autant, certains se sont portés volontaires pour travailler au centre de vaccination ouvert en 2021.

¹⁹² Cf. annexe sur le centre culturel. Les données transmises par la commune correspondent avec celles figurant dans les rapports de présentation des comptes administratifs pour 2016-2017, 2017-2018 et 2019-2020 mais pas pour 2018-2019 (ni 2015-2016). Concernant les rapports de présentation des budgets primitifs, leurs données divergent de celles transmises par la commune pour 2016-2017, et 2017-2018, mais concordent pour 2018-2019. Les écarts ne sont pas minimes (une différence de plus de 1 000 spectateurs en 2016-2017 est constatée).

¹⁹³ Cf. annexe sur le centre culturel. Auparavant gérés dans le cadre du dispositif de la politique de la ville, les ateliers d'arts plastiques ont été repris par le centre en 2018.

5.3 Un pilotage stratégique à renforcer

Le centre ne dispose pas d'un document d'orientation stratégique de type « projet d'établissement » ou « projet culturel », et ne produit pas de rapport annuel d'activité. Si le rapport d'activité de la commune, produit en 2022, fournit des premiers indicateurs quantitatifs sur la fréquentation du centre en 2021, il ne s'appuie pas sur des objectifs cibles, avec des indicateurs de résultat qualitatifs ou quantitatifs permettant d'apprécier *a posteriori* son activité. En outre, comme vu précédemment, ses données de fréquentation présentent des incohérences. Enfin, il ne procède pas à des évaluations de la satisfaction des publics ni de leur typologie. Seule la proportion des usagers des ateliers de pratiques artistiques issus des « QPV » fait l'objet d'un recensement.

Lors du contrôle, la commune a indiqué qu'une mission relative au développement des publics et à l'évaluation de leur satisfaction devait être menée en 2020, par le biais d'un recrutement, mais que celle-ci n'a pu être déployée en raison de la crise sanitaire. Finalement, un agent, chargé du développement des publics et du rayonnement de la structure sur le territoire, a pris ses fonctions en mai 2022. Par ailleurs, sa direction des affaires culturelles prévoit, dans le cadre de son futur projet de direction, en cours de rédaction pour 2023, de se doter d'outils d'études des publics du centre. Plus largement, celui-ci prendrait en considération le développement de l'équipement, sur la base d'objectifs et d'indicateurs. La chambre ne peut qu'encourager la commune à s'inscrire dans une telle démarche.

Recommandation performance 4 : Déterminer des objectifs annuels ou pluriannuels pour le centre culturel, avec des indicateurs de résultat, permettant d'apprécier leur atteinte et d'évaluer la satisfaction des usagers.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire indique que les critères de la billetterie « spectacle et cinéma » seront révisés au cours de la saison 2022-2023. Dès lors, grâce à une analyse plus fine des données collectées, notamment démographiques, sociales et géographiques, il sera possible de mieux connaître le rayonnement territorial du centre culturel et de le suivre à l'avenir. Afin de s'inscrire dans une lecture plus qualitative de la fréquentation et déterminer, le cas échéant, des objectifs pluriannuels de développement, il est prévu qu'un questionnaire de satisfaction des publics et de leurs attentes soit réalisé avant la fin 2022, en lien avec le conseil de la culture. Ses résultats seront restitués dans un bilan d'activité et permettront d'ajuster son fonctionnement par la suite.

5.4 Un équilibre financier dépendant presque exclusivement de la commune

Tableau n° 21 : Situation financière du centre culturel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Produits de gestion (A)	923 190	994 350	1 880 844	1 054 325	809 125	61 559
Ressources d'exploitation	51 031	85 780	86 532	82 485	43 755	29 559
Ressources institutionnelles	872 159	908 570	1 794 312	971 840	765 370	32 000
<i>dont participation de la commune</i>	<i>835 759</i>	<i>877 228</i>	<i>1 761 462</i>	<i>939 840</i>	<i>732 920</i>	<i>SO**</i>
<i>dont participation du département</i>	<i>31 342</i>	<i>31 342</i>	<i>32 000</i>	<i>32 000</i>	<i>32 000</i>	<i>32 000</i>
<i>dont participation de l'État</i>	<i>5 058</i>	<i>0</i>	<i>850</i>	<i>0</i>	<i>450</i>	<i>0</i>
Charges de gestion (B)	953 754	971 773	1 037 363	1 059 984	821 249	726 866
Charges à caractère général	630 951	567 127	595 927	637 623	423 611	347 066
Charges de personnel	322 803	404 646	441 436	422 358	397 636	379 800
Excédent brut d'exploitation (A - B)	- 30 565	22 577	843 481	- 5 659	- 12 124	SO**
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	393	13 138	- 814 849	- 420	3 933	941
= CAF brute	- 30 171	35 715	28 632	- 6 079	- 8 191	SO**
Résultat de l'exercice	- 30 171	35 715	28 632	- 6 079	- 8 191	SO**
Résultat à la clôture de l'exercice	- 30 171	5 544	34 176	28 097	19 906	SO**

*2021 : le budget annexe du centre culturel a été intégré au budget principal de la commune

**SO : sans objet

Source : CRC d'après les comptes de gestion du budget annexe du centre culturel (2016-2020) et les données de la commune

Les dépenses du centre augmentent continuellement entre 2016 et 2019, de 0,95 M€ à 1,06 M€. Si les charges à caractère général sont relativement stables, à 0,64 M€ en 2019, celles de personnel sont en hausse, de 0,32 M€ à 0,42 M€, et leur poids dans ses dépenses totales croît sur la période, de 33,8 % à 39,8 %. L'année 2020 enregistre une chute des dépenses, à 0,82 M€, en raison de la crise sanitaire. La baisse des charges à caractère général (- 33,6 % par rapport à 2019) a été beaucoup plus forte que celle de la masse salariale (- 5,9 %).

En 2016, année de création du budget annexe, sur un budget prévisionnel d'1 M€, le centre en a consommé 0,95 M€, mais n'a reçu que 0,92 M€ de recettes, engendrant un déficit de 30 000 €. Celui-ci s'explique, principalement, par des ressources institutionnelles et d'exploitation moindres que prévues. Par la suite, il a été comblé, comme le montrent les résultats de clôture positifs entre 2017 et 2020, essentiellement grâce à une augmentation très forte des produits institutionnels, en particulier du budget principal de la commune. Ce soutien correspond à une subvention communale¹⁹⁴ qui représente, en moyenne, 90 % des recettes du centre¹⁹⁵. Ses autres ressources proviennent du département¹⁹⁶, de l'État¹⁹⁷, de produits exceptionnels, et des ressources d'exploitation (billetterie principalement). Si ces dernières n'ont pas atteint leur objectif en 2016, elles l'ont dépassé les années suivantes¹⁹⁸. Pour autant, elles ne représentent, en moyenne, que 6,6 % du total des produits du centre, ce qui est faible¹⁹⁹. La chambre invite la commune à rechercher comment accroître le niveau des recettes extérieures du centre culturel (subventions, dons, mécénat, etc.). Dans sa réponse, la maire indique que les projets « hors les murs » sont régulièrement soutenus par le bailleur Valophis Habitat et la région Île-de-France et qu'en 2022, l'équipement pourra compter sur une aide du centre national du cinéma (CNC). Par ailleurs, une réflexion a été engagée, en lien notamment avec le conseil de la culture, sur la tarification des spectacles ainsi que la recherche de nouvelles sources de financement.

Le « modèle économique » du centre repose donc, avant tout, sur le soutien financier de la commune. Outre la participation de celle-ci au fonctionnement du centre s'ajoutent des dépenses d'investissement qu'elle prend en charge directement en tant que propriétaire des locaux²⁰⁰.

La crise sanitaire en 2020 a entraîné une chute des produits d'exploitation de 53 % par rapport à 2019²⁰¹. Mais leur très faible poids dans le budget du centre n'a pas eu d'impact négatif sur son équilibre financier. À l'inverse, cette période a été propice à des économies de gestion (0,82 M€ de dépenses contre une prévision d'1,02 M€) tout en percevant l'intégralité de la subvention départementale et le gros de la participation communale²⁰². Au final, son résultat de clôture, fin 2020, affiche un excédent de 20 000 €. Si l'analyse de la situation financière du centre est rendue complexe en 2021 du fait de l'intégration de son budget à celui de la commune, les grandes tendances décrites précédemment sont confirmées. Ainsi, la chute des produits d'exploitation s'est poursuivie (en 2021, ils représentent moins de 30 000 €, soit une diminution de 64 % par rapport à 2019), mais elle a largement été contrebalancée, d'une part par les économies dans les dépenses de fonctionnement²⁰³, et d'autre part par le maintien des financements du département et de la commune. C'est cette dernière qui assure son équilibre financier, à hauteur de 0,66 M€, soit 91 % de son budget en 2021.

¹⁹⁴ Qui figure, d'ailleurs, dans l'annexe B.1.7 du compte administratif du budget principal relatif aux concours attribués aux tiers.

¹⁹⁵ Ainsi, de 0,83 M€ en 2016, la participation communale a été portée à 1,76 M€ en 2018 avant de redescendre à 0,94 M€ en 2019. En raison de moindres dépenses en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, la commune l'a réduite à 0,73 M€ (alors que son inscription prévisionnelle était de 0,85 M€).

¹⁹⁶ Subvention départementale annuelle de 31 342 € en 2016 et en 2017, arrondie à 32 000 € depuis 2018.

¹⁹⁷ Aides de l'État en matière d'emplois aidés : 5 058 € en 2016, 850 € en 2018 et 450 € en 2019.

¹⁹⁸ Plus de 80 000 € de ressources d'exploitation par an entre 2017 et 2019.

¹⁹⁹ Par comparaison, de nombreuses structures culturelles labellisées par l'État (scènes nationales, centres dramatiques nationaux, etc.) ont un cahier des charges qui leur fixe un objectif de 20 % de ressources propres.

²⁰⁰ Ainsi, la commune a réalisé plusieurs travaux du centre : création du café Aragon (2016), réhabilitation d'une salle de danse (2016), accessibilité et changement des sols dans le hall d'accueil (2017), rénovation d'une seconde salle de danse (2017).

²⁰¹ À 43 753 € contre 82 485 € en 2019.

²⁰² Par rapport au prévisionnel, la commune a réduit sa participation de 0,12 M€ en 2020, à 0,73 M€.

²⁰³ Économies de 0,2 M€ par rapport au budget primitif, soit 0,73 M€ de dépenses de fonctionnement en 2021. Il peut être noté que, pour la première fois depuis 2016, les charges à caractère général ont été inférieures à la masse salariale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Équipement central de la politique culturelle communale, le centre culturel « Aragon-Triolet » existe depuis 1976 et est géré en régie depuis 2016. Il propose, dans le cadre d'une « saison culturelle », une programmation variée de spectacles (théâtre, danse, cirque, musique, et cinéma). Il héberge un café et organise des expositions et des ateliers de pratiques artistiques.

Alors qu'elles étaient en hausse, son activité et sa fréquentation ont été fortement touchées par la crise sanitaire mais sans remettre en cause son équilibre financier. En effet, celui-ci (1 M€ de budget par an en moyenne) repose quasi exclusivement sur le soutien de la commune qui a été maintenu. Les ressources extérieures (billetterie, subventions, etc.) sont très limitées en proportion ; elles gagneraient, d'ailleurs, à être davantage développées. La commune y réfléchit.

Surtout, il conviendrait que la commune se dote d'objectifs, assortis d'indicateurs de résultats, permettant d'évaluer la satisfaction des publics. Elle y travaille, notamment dans le cadre d'un projet de questionnaire portant sur la satisfaction des publics et de leurs attentes et du projet de direction de la direction des affaires culturelles, dont la finalisation est prévue en 2023.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	53
Annexe n° 2. Relations financières entre la commune et l'EPT et la MGP	54
Annexe n° 3. Ressources humaines	55
Annexe n° 4. Situation comptable et financière	57
Annexe n° 5. Centre culturel	60
Annexe n° 6. Glossaire	61

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orly a porté sur les exercices 2016 et suivants. Durant cette période, l'ordonnateur était Mme Christine Janodet.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Notification d'ouverture de contrôle	27 janvier 2022	Mme Janodet (maire)
Entretien de début de contrôle	2 février 2022	Mme Janodet (maire), M. Aghachoui (DGS), Mme Delon (directrice de cabinet)
Modification de l'équipe de contrôle	14 mars et 10 mai 2022	M. Aghachoui (DGS), Mme Janodet (maire)
Entretien de fin d'instruction	19 mai 2022	Mme Janodet (maire), M. Aghachoui (DGS), Mme Delon (directrice de cabinet)

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations provisoires		14 juin 2022	M. Luprich, président de section, M. Ly Van Luong, premier conseiller, rapporteur, MM. Calviac et Connan, premiers conseillers, Mme Vadon, conseillère, Mmes Bagourd et Igout, vérificatrices, Mme Nivore, auxiliaire de greffe
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations provisoires	1	20 juillet 2022	Mme Janodet (maire)
Notification d'extraits du rapport d'observations provisoires			
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	Nombre		Date
	1		29 septembre 2022

Auditions	Date	Destinataire
Ordonnateur/Ancien ordonnateur/Tiers		

Délibéré de la formation compétente		Date	Participants
Rapport d'observations définitives		18 octobre 2022	M. Luprich, président de section, M. Ly Van Luong, premier conseiller, rapporteur, M. Calviac, premier conseiller, Mmes Bagourd et Igout, vérificatrices, Mme Nivore, auxiliaire de greffe
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	1	25 octobre 2022	Mme Janodet (maire)
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		29 septembre 2022

Annexe n° 2. Relations financières entre la commune et l'EPT et la MGP

Tableau n° 1 : Reversements à la commune par l'EPT

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Remboursement de FCCT (compte 74752)	-	-	185 337	166 575	470 609	-
Remboursement de mise à dispo de personnel (compte 70846)	398 798	-	138 818	454 283	145 424	141 873
Reversements à la commune par l'EPT	398 798	0	324 155	620 858	616 033	141 873

Source : comptes de gestion et données de la commune

Tableau n° 2 : Subventions d'investissement versées à la commune par la MGP (hors RAR)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Subventions d'investissement versées (compte 13251)	-	-	406 103	677 258	574 810	-

Source : comptes de gestion et données de la commune

Commune d'Orly (94) - exercices 2016 et suivants
Rapport d'observations définitives

Tableau n° 2 : Prime annuelle de fin d'année

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prime de fin d'année (code 4605)	19 874,39	17 862,29	1 260,36	659,68	2 032,42	0,00
Prime de fin d'année (code 4606)	49 571,76	83 957,13	79 055,70	80 557,36	108 370,08	86 931,70
Prime annuelle (code 4620)	478 239,23	471 514,84	739 306,07	735 614,45	695 065,64	712 931,75
Total	547 685,38	573 334,26	819 622,13	816 831,49	805 468,14	799 863,45

Source : CRC d'après les fichiers de paie de la commune

Tableau n° 3 : Heures supplémentaires

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre	4 352	5 763	3 141	4 388	5 299	7 492
Montant (en €)	84 934	119 875	61 826	94 854	111 338	165 035

Source : données de la commune

Tableau n° 4 : Jours de compte épargne-temps

Nombre jours CET	2016	2021
A	460	1 063
B	717,5	1 528,5
C	4 414,5	9 099
Sans catégorie	75	97,50
Total	5 667	11 788

Source : données de la commune

Tableau n° 5 : Absentéisme

Nombre jours d'absence	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Maladie ordinaire	15 348	12 851	11 366	10 453	9 373	11 412
Accident de travail	3 764	4 649	4 882	5 734	4 871	3 249
Maladie professionnelle	2 229	3 287	2 556	3 855	4 740	5 512
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	8 349	6 260	5 314	4 127	4 884	3 113
Maternité, paternité, adoption	1 990	1 984	2 077	2 445	1 217	1 864
Total	31 680	29 031	26 195	26 614	25 085	25150
Total hors maternité, paternité, adoption	29 690	27 047	24 118	24 169	23 868	23 286
Taux (en %)	12,5	11,4	9,8	9,8	9,7	9,4

Source : CRC d'après les données de la commune

Annexe n° 4. Situation comptable et financière

Tableau n° 1 : Immobilisations en cours

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immo. corpo. en cours - Solde compte 231 (A)	14 618 455	15 439 522	18 287 853	24 160 040	18 394 851	15 886 540
<i>Immo. corpo. en cours - Flux (B)</i>	<i>1 415 030</i>	<i>821 066</i>	<i>2 848 331</i>	<i>5 872 187</i>	<i>- 5 765 190</i>	<i>- 2 508 311</i>
Immo. corporelles - Solde compte 21 (C)	253 055 280	242 665 291	249 307 831	253 274 595	267 095 643	286 636 002
Solde des immo. en cours / Solde des immo. corporelles [(A) / (C)] (en %)	5,78	6,36	7,34	9,54	6,89	5,54

Source : comptes de gestion

Tableau n° 2 : Produits de cessions

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valeur nette comptable des immobilisations	861 111	2 102 623	693 170	9 911 799	111 682	691 340
+/- values annuelles réalisées	281 486	614 796	308 730	- 5 486 290	- 48 032	214 513
= Produits de cession de l'année	1 142 596	2 717 419	1 001 900	4 425 509	63 650	905 853
+/- values en % de la VNC des immo. cédées	32,7	29,2	44,5	- 55,4	- 43,0	31,0

Source : comptes de gestion

Tableau n° 3 : Créances totales et contentieuses

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Compte 4111 - Redevables - amiable	228 543	471 285	593 160	416 023	319 604	362 573
Compte 4116 - Redevables - contentieux	201 684	246 335	224 559	235 277	291 016	195 920
Compte 4141 - Locataires- acquéreurs et locataires - amiable	73 439	130 909	95 485	78 002	50 654	56 864
Compte 4146 - Locataires- acquéreurs et locataires - contentieux	33 093	32 909	62 616	52 806	31 715	25 120
Compte 46721 - Débiteurs divers amiables	656 942	64 879	19 216	621 856	9 758	265 800
Compte 46726 - Débiteurs divers contentieux	43 779	28 642	20 340	28 830	32 836	26 744
TOTAL	1 237 480	974 959	1 015 376	1 432 794	735 583	933 021
<i>dont contentieux</i>	<i>278 556</i>	<i>307 886</i>	<i>307 515</i>	<i>316 913</i>	<i>355 567</i>	<i>247 784</i>
Part des créances amiables (en %)	77,49	68,42	69,71	77,88	51,66	73,44
Part des créances contentieuses (en %)	22,51	31,58	30,29	22,12	48,34	26,56

Source : comptes de gestion

Tableau n° 4 : Provisions

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Compte 1511 - Provisions pour litige	775 000					
Compte 1517 - Provisions pour garanties d'emprunt						
Comptes 15181 et 15182 - Autres provisions pour risque	840 000	480 000	480 000	480 000	480 000	480 000
Compte 1522 - Provisions pour risques et charges sur emprunts						
Compte 4912 - Provisions pour dépréciation comptes redevables					420 000	404 000
Compte 6817 - Dotations aux provisions pour dépréciation des comptes					420 000	
Compte 6865 - Dotations aux provisions pour risques et charges financiers						
Compte 6875 - Dotations aux provisions pour risques et charges except.		80 000			480 000	
Compte 7865 - Reprises sur provisions pour risques et charges financiers						
Compte 7875 - Reprises sur provisions pour risques et charges except.		1 215 000			480 000	

Source : comptes de gestion

Tableau n° 5 : Admissions en non-valeur

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Comptes 6541 et 6542	0	59 837	26 806	15 253	10 820	31 885

Source : comptes de gestion

Tableau n° 6 : Amortissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dotation aux amortissements des immobilisations (charge)	1 330 194	1 352 219	1 429 109	1 572 142	1 812 112	1 648 794
Amortissement des immobilisations (compte de bilan)	1 330 194	1 371 168	1 429 109	1 572 142	1 812 112	1 648 794
Écarts	0	- 18 949	0	0	0	0

Source : comptes de gestion

Tableau n° 7 : Retenues de garantie

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Comptes 40171 et 40471	82 890	124 756	182 444	190 468	357 680	350 496

Source : comptes de gestion

Tableau n° 8 : Subventions d'équipement transférables

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Compte 131	3 528 854	558 573	180 380	172 049	172 049	184 839

Source : comptes de gestion

Tableau n° 9 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires (budget principal)

en €	FONCTIONNEMENT (RÉEL)					
	DÉPENSES			RECETTES (hors produits de cessions réalisés)		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	Taux R/P (en %)
2016	55 727 601	50 541 513	90,7	61 095 997	60 166 249	98,5
2017	53 700 971	50 878 597	94,7	59 983 806	59 169 202	98,6
2018	54 367 035	51 755 263	95,2	58 509 614	57 824 867	98,8
2019	54 833 435	53 184 542	97,0	63 597 629	58 951 471	92,7
2020	56 197 192	52 260 766	93,0	58 447 982	58 913 328	100,8
2021	55 357 324	50 920 697	92,0	57 979 622	58 226 686	100,4
MOYENNE 2016-2021			93,8			98,3

en €	INVESTISSEMENT (RÉEL)							
	DÉPENSES				RECETTES (hors produits de cessions)			
	Prévisions	Réalisé	RAR*	Taux R/P (en %)	Prévisions	Réalisé	RAR*	Taux R/P (en %)
2016	25 426 740	15 269 604	4 306 679	77,0	9 894 041	9 507 075	458 849	100,7
2017	26 078 195	10 124 154	7 026 135	65,8	12 763 609	9 511 999	2 374 159	93,1
2018	46 584 002	25 503 930	10 229 332	76,7	23 657 686	22 428 498	4 604 451	114,3
2019	42 445 038	21 725 606	10 907 076	76,9	18 248 247	15 516 257	1 884 481	95,4
2020	32 494 146	17 757 855	9 611 056	84,2	25 662 629	18 831 780	8 197 794	105,3
2021	69 570 890	46 640 387	18 005 545	92,9	61 525 918	49 297 473	8 211 528	93,5
MOYENNE 2016-2021				78,9				100,4

*RAR : restes à réaliser

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

Tableau n° 10 : Rattachements de charges et produits en fonctionnement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total charges rattachées	2 538 977	890 152	720 528	839 417	971 386	1 727 778
Total charges de gestion (en %)	5,4	1,9	1,5	1,7	2,0	3,6
Total produits rattachés	142 339	342 770	165 008	313 938	323 481	880 137
Total produits de gestion (en %)	0,3	0,6	0,3	0,6	0,6	1,5

Source : comptes de gestion

Tableau n° 11 : Évolution des taux de taxes d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

		2016	2017	2018	2019	2020 ²⁰⁴	2021
Taxe habitation	Taux TH Orly	24,03	24,03	24,03	24,03	24,03	24,03
	<i>Moyenne nationale TH - strate 20 000 à 50 000 hab.</i>	19,99	19,95	20,00	20,05	19,93	ND*
Taxe sur le foncier bâti	Taux TFPB Orly	18,64	18,64	18,64	18,64	18,64	35,39
	<i>Moyenne nationale TFPB - strate 20 000 à 50 000 hab.</i>	23,19	23,10	23,19	23,35	23,46	ND*

*ND : donnée non disponible

Source : CRC d'après les données de la commune, de la DGFIP et de la DGCL

²⁰⁴ Dans le cadre de la suppression progressive de la TH sur les résidences principales entre 2020 et 2023, les taux d'imposition de TH ont été gelés dès 2020, à hauteur de ceux appliqués en 2019. La TH demeure pour les résidences secondaires.

Annexe n° 5. Centre culturel

Tableau n° 1 : Données de fréquentation du centre culturel*

Nombre total de spectateurs	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Selon les rapports CA	23 086	27 203	25 751	30 032	22 266
Écart avec les données commune (CA – données)	1 229	0	0	- 306	0
Selon les rapports BP	ND	26 170	26 456	30 338	ND
Écart avec les données commune (BP* - données)	ND	-1 033	705	0	ND

*BP : budget primitif ; CA : compte administratif ; ND : donnée non disponible.

Source : CRC d'après les rapports de présentation des BP et CA du budget annexe du centre culturel

Tableau n° 2 : Adhérents des ateliers de pratiques artistiques du centre culturel

Nombre	Saison 2015/2016	Saison 2016/2017	Saison 2017/2018	Saison 2018/2019	Saison 2019/2020	Saison 2020/2021
Adhérents atelier théâtre	49	57	68	70	68	57
Adhérents ateliers arts plastiques	-	-	-	18	11	12
Total adhérents ateliers	49	57	68	88	79	69

Source : données de la commune

Annexe n° 6. Glossaire

AC	Attribution de compensation
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CET	Compte épargne-temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CMPP	Centre médico-psycho-pédagogique
COS	Comité des œuvres sociales
CRC	Chambre régionale des comptes
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGP	Délai global de paiement
DGS	Direction générale / directeur général des services
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FRNG	Fonds de roulement net global
GOSB	Grand Orly-Seine-Bièvre
MGP	Métropole du Grand Paris
NAS	Nécessité absolue de service
NOTRé	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
QPV	Quartiers prioritaires de la Ville
RAR	Restes à réaliser
RH	Ressources humaines
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SICIO	Syndicat intercommunal pour l'informatique et les outils
TFPB/TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	Taxes foncières sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
VAM	Variation annuelle moyenne
ZAC	Zone d'aménagement concertée

REPONSE

**DE MADAME CHRISTINE JANODET
MAIRE DE LA COMMUNE D'ORLY (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Direction générale des services

Centre administratif municipal
7, avenue Adrien Raynal
94310 Orly
01 48 90 20 50

Vos Réf. : Contrôle n°2022-0083
Rapport n°2022-0217 R du 25 octobre 2022

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

Date : 28 novembre 2022

Dossier suivi par : Zouhir AGHACHOUI



**Chambre régionale des comptes
Monsieur Christian MARTIN
Monsieur le Président**

6, cours des Roches
Noisiel – BP 187

77315 Marne-la-Vallée

Monsieur le Président,

Par courrier daté du 25 octobre 2022, vous avez bien voulu me communiquer le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Orly pour les exercices de 2016 à 2021 (rapport n°2022-0217R).

J'ai pris connaissance de celui-ci avec un vif intérêt et remercie vos services pour la qualité du travail mené. Il permettra à la commune d'améliorer son mode de fonctionnement.

Ce rapport témoigne d'un long travail mené par les magistrats de la Chambre avec le concours plein et entier des services municipaux concernés.

Je constate par ailleurs qu'entre sa version provisoire et le rapport définitif, la Chambre a bien voulu prendre en compte nombre d'observations et compléments qui lui ont été communiqués par la Commune.

Toutefois au paragraphe 4.2.6, à la page 41, vous faites remarquer que le « résultat global » et le fonds de roulement net global (FNRG) sont deux indicateurs différents donc pas comparables. Néanmoins, il est indispensable de suivre de manière parallèle ces indicateurs car un niveau de FNRG qui peut paraître élevé, devrait toujours être analysé au regard du montant des restes-à-réaliser. En effet, un « résultat global » trop faible, pourrait mettre en difficulté la collectivité sur les exercices suivants. Dans le cas de la ville d'Orly, le volume des restes-à-réaliser montre bien que la commune va utiliser ce FNRG pour financer les dépenses d'investissements.

Par ailleurs, au point 4.2.3, aux pages 43 à 45, la Chambre présente une étude prospective jusqu'en 2026. Elle indique bien que les hypothèses retenues pour cette analyse sont « à prendre avec les précautions d'usage au regard d'un contexte incertain ». En effet, l'effet de l'inflation sur les dépenses des collectivités territoriales vient bouleverser les schémas budgétaires établis y compris pour la ville d'Orly. Il est donc essentiel d'insister sur le fait que tous les scénarios de prospective budgétaire doivent être révisés par rapport à ce profond changement économique, y compris celui exposé dans ce rapport. Outre ces difficultés récentes, je tiens également à rappeler que la ville d'Orly a établi son programme d'investissement en concertation avec les partenaires étatiques au regard de la fiscalité supplémentaire que les nouveaux logements devaient générer jusqu'en 2030. Cette programmation a été faite avant la suppression de la taxe d'habitation. Avec cette réforme fiscale, la taxe d'habitation n'est pas compensée à ce jour par l'Etat sur les nouveaux logements ce qui entraîne une diminution de plus de 3 M€ par an de recettes fiscales que la ville d'Orly pouvait en partie commencer à percevoir à partir de 2026. La ville d'Orly a donc déjà pris des décisions en matière de stratégie budgétaire pour anticiper le manque à gagner, imputable à l'Etat, sur les prochains exercices.

La Chambre Régionale des Comptes formule ainsi sept recommandations dans le rapport d'observations définitives, dont :

- trois de régularité;
- et quatre de performance.

La majorité de ces recommandations sont déjà prises en compte par l'administration voire mises en œuvre.

Enfin, je vous informe que le rapport d'observations définitives sera présenté et soumis au débat du Conseil municipal du 15 décembre 2022.

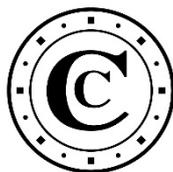
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Christine JANODET



Maire,

Conseillère départementale du Val-de-Marne



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france