Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LEVALLOIS-PERRET
(Département des Hauts-de-Seine)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 16 septembre 2024

6 cours des Roches – Noisiel – BP 187 – 77315 Marne-la-Vallée Cedex 2
Standard : 01.64.80.88.88 – Courriel : iledefrance@crtc.ccomptes.fr – Site : https://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE....3

RECOMMANDATIONS....6

INTRODUCTION....7

1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE....8

2 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE....10

2.1 Contrôle des cycles comptables relatifs à l'actif immobilisé et aux provisions....10

2.1.1 Provisions pour risques et charges....10

2.1.2 Actifs immobilisés incorporels et corporels....12

2.1.3 Les opérations comptables de fin d'exercice....17

2.1.4 Les restes à réaliser doivent être plus cohérents....17

2.2 Gouvernance et organisation des fonctions financières et comptables....18

2.2.1 Les services impliqués....18

2.2.2 Un contrôle interne en cours de renforcement....20

2.2.3 Le calendrier budgétaire et l'amélioration de la qualité des documents accessibles....21

2.2.4 La qualité des prévisions budgétaires à parfaire en matière d'investissement....22

3 ANALYSE FINANCIERE....23

3.1 Stratégie financière de la commune....23

3.2 La capacité d'autofinancement (CAF)....24

3.3 Les charges de gestion....27

3.3.1 Des charges de personnel en hausse....27

3.3.2 Une contribution nulle au fonds de compensation des charges territoriales....30

3.3.3 Les subventions de fonctionnement....33

3.3.4 Des pénalités « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) limitées et contestées....34

3.4 Les produits de gestion....35

3.5 La dette et la trésorerie....37

3.5.1 Une dette élevée mais saine....37

3.5.2 La trésorerie....42

3.6 L'investissement....43

3.6.1 Un satellite moins actif : la SEMARELP....43

3.6.2 Les autres opérations d'investissement....44

4 RESSOURCES HUMAINES....46

4.1 Organisation de la fonction ressources humaines (RH)....46

4.2 Les effectifs et la masse salariale....47

4.3 Le temps de travail....49

4.3.1 Le régime du temps de travail et son coût....49

4.3.2 La gestion des heures supplémentaires 50
4.4 Régime indemnitaire 52
4.4.1 La mise en place du Rifseep 52
4.4.2 La prime semestrielle 53
4.4.3 La rémunération des élus au titre de l'administration de la SEMARELP 54
4.5 Les collaborateurs de cabinet 54
4.6 Les emplois fonctionnels 56
4.7 Les avantages en nature 56
4.7.1 Les logements de fonction 56
4.7.2 Les véhicules de fonction 57
4.7.3 Les mises à disposition 57
5 LA COMMANDE PUBLIQUE 59
5.1 L'organisation de la commande publique et ses outils 59
5.1.1 L'organisation administrative de la commande publique 59
5.1.2 Les outils de la commande publique 60
5.2 Les caractéristiques des achats 60
5.2.1 Des achats hors marché en baisse 60
5.2.2 Les achats comme levier du développement durable 62
5.2.3 Une concurrence insuffisante 63
6 LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS 64
6.1 L'organisation du service de la vie associative 64
6.1.1 L'organisation administrative 64
6.1.2 Les outils du service de la vie associative 64
6.2 Caractéristiques des subventions 65
6.2.1 Les montants alloués 65
6.2.2 La ventilation par niveau de subvention 66
6.2.3 L'instruction des demandes 67
6.3 Progrès réalisés et à réaliser 68
6.3.1 La valorisation des contributions en nature est satisfaisante 68
6.3.2 Un contrôle limité à l'instruction des demandes de subventions 68
6.3.3 Un lien privilégié avec certaines associations 69
ANNEXE 71

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Levallois-Perret de l'exercice 2018 à la période la plus récente. La commune, qui comptait près de 67 258 habitants en 2020 (Institut national de la statistique et des études économiques-Insee), se caractérise par sa forte densité, avec plus de 27 000 habitants/km^2. Ancienne « commune isolée », elle est membre depuis le 1er janvier 2016 de la Métropole du Grand Paris (MGP) et de l'établissement public territorial (EPT) Paris Ouest La Défense, qui réunit 11 communes d'une population totale de plus de 560 000 habitants.

La fiabilité des comptes et l'information financière

Depuis le dernier contrôle de la chambre, les rapports d'orientations budgétaires ont gagné en précision. L'accessibilité des documents budgétaires et financiers sur le site internet de la commune s'est également améliorée. Les services chargés des finances, placés, avec les systèmes d'information, sous une responsabilité commune, permettent un meilleur partage d'information en interne, effort à poursuivre autour du plan pluriannuel d'investissement mis en place en 2022.

La commune peut encore progresser, notamment dans la tenue de son inventaire, encore loin de converger avec l'état de l'actif tenu par le comptable, également à mettre à jour. Cette convergence recouvre des enjeux de fiabilité des comptes mais aussi d'entretien et d'amortissement des actifs majeurs. De même, les provisions obligatoires ne sont pas systématiquement passées, quand bien même le comptable en rappelle la nécessité. Ces deux critiques étant déjà présentes dans le précédent rapport de la chambre, la commune devra démontrer la prise en compte effective de ces observations.

La situation financière

La capacité d'autofinancement (CAF) de la commune est constamment supérieure au seuil prudentiel de 15 % des produits de gestion. Les charges courantes augmentent légèrement, tirées par des charges de personnel en forte hausse (+ 11,5 % au total sur la période), notamment en 2022. La contribution au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) dû à l'EPT « Paris Ouest La Défense » est nul, un excédent est même mis en réserve aux termes du Pacte fiscal et financier territorial, puis rétrocédé à la commune via la participation de l'EPT à des offres de concours.

Par ailleurs, la commune présente à la fois l'encours de dette par habitant le plus élevé du département des Hauts-de-Seine et la CAF brute (avant paiement des échéances d'emprunt) la plus importante de sa strate. Ce profil paradoxal a conduit la municipalité à des choix de maîtrise de la dette, sans que le désendettement soit pour autant une priorité dominante. S'élevant à 300 M€ en 2023, l'encours de dette de la commune reste lourd au regard des moyennes des communes comparables, mais il baisse au fil de la période avec une variation annuelle moyenne de 3,6 %. Les exercices 2018, 2021 et 2022 ont cependant été marqués par de nouveaux emprunts, justifiés par la commune par les faibles taux d'intérêt du marché.

La structure de la dette est saine. Les pics élevés d'annuité liés aux remboursements *in fine* de trois emprunts obligataires sont bien anticipés du fait de leur mise en réserve intégrale. La principale singularité de cette dette tient à la place importante (près de 42 % au 31 décembre 2022) des produits obligataires. Ce recours désintermédié au marché financier, dans des conditions avantageuses, a été facilité par la notation de la collectivité par Fitch Ratings depuis 2018. La politique de gestion active de la trésorerie de la commune n'appelle pas d'observations.

La gestion des ressources humaines

Les effectifs de la commune, qui comptait 1 529 agents en 2022, ont connu une croissance modérée sur les 5 derniers exercices, principalement portée par la part des non titulaires (402). Le coût unitaire brut par équivalent temps plein (ETP) augmente de 9 % (+ 4 000 €/an par agent en moyenne).

Le régime annuel du temps de travail est désormais conforme à la réglementation. La commune ne dispose pas cependant de règlement intérieur du personnel. Si un tel règlement ne constitue pas une obligation règlementaire, il pourrait cependant permettre d'améliorer la gouvernance interne et constituer une référence utile dans la conduite de la gestion des personnels.

Au regard du nombre et du caractère systématique des dépassements des plafonds relatifs aux heures supplémentaires dans certains services, la commune est appelée à renforcer le suivi des heures supplémentaires effectuées, le contrôle du contingent mensuel et des dérogations accordées, par la mise en place d'un contrôle automatisé, dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La commande publique

La commune est consciente des enjeux liés à la commande publique en termes financiers et d'image. Elle a ainsi suivi la majeure partie des recommandations des rapports précédents de la chambre, en se dotant de procédures solides et actualisées pour ses achats. Ceux-ci demeurent très peu mutualisés, notamment avec l'établissement public territorial, symptôme supplémentaire d'une intégration intercommunale *a minima*.

Le soutien aux associations

La commune contribue à la vitalité de son tissu associatif par une participation importante au fonctionnement des associations, via des subventions qui représentent environ 10 % de ses charges de fonctionnement, et même davantage si l'on tient compte des contributions en nature.

La procédure d'instruction des demandes de subvention est bien formalisée, mais le contrôle et le suivi des associations subventionnées par la collectivité devraient être plus approfondis, l'examen de l'activité et des comptes n'étant réalisé que pour évaluer les demandes de subventions. La commune n'indique pas non plus les domaines vers lesquels elle souhaite orienter tout ou partie de son soutien aux associations. Ainsi, les subventions aux associations en lien avec l'environnement, priorité politique affirmée, ne représentent qu'une part réduite de ses subventions.

La commune a néanmoins accompli des progrès sensibles par rapport au contrôle précédent, notamment en réduisant drastiquement les personnels municipaux mis à disposition des associations sans remboursement. De même, elle valorise ses contributions en nature au-delà de mille euros de façon documentée et réaliste.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule cinq recommandations dont trois sont des recommandations concernant la régularité et deux visent à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Fiabiliser l'inventaire de la commune et le rapprocher de l'état de l'actif tenu par le comptable conformément à l'instruction budgétaire M57. 14

Recommandation régularité 2 : Transférer les immobilisations en cours (comptes 23) achevées vers les comptes d'immobilisations définitives (comptes 21) conformément à l'instruction budgétaire M57. 17

Recommandation régularité 3 : Renforcer le suivi des heures supplémentaires effectuées, le contrôle du contingent mensuel et les dérogations accordées, notamment par la mise en place, pour les personnels qui exercent leur activité dans leurs locaux de rattachement, d'un contrôle automatisé dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. 52

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Se doter d'une nomenclature adaptée des achats permettant un meilleur suivi de la commande publique et le respect des seuils de procédure. 60

Recommandation performance 2 : Renforcer les exigences en matière de développement durable au sein de la commande publique. 63

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Levallois-Perret pour les exercices 2018 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Mme Agnès Pottier-Dumas depuis le 3 juillet 2020
- M. Jean-Yves Cavallini (intérim) du 6 mars 2020 au 2 juillet 2020
- Mme Isabelle Balkany (intérim) du 23 septembre 2019 au 5 mars 2020
- M. Patrick Balkany du 30 mars 2014 (dernière réélection) au 23 septembre 2019

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	03/07/2023	Mme Agnès Pottier-Dumas
	20/09/2023	M. Jean-Yves Cavallini
	20/09/2023	Mme Isabelle Balkany
	20/09/2023	M. Patrick Balkany
Entretien de début de contrôle	5/09/2023	Mme Agnès Pottier-Dumas
Entretien de fin d'instruction	21/12/2023	Mme Agnès Pottier-Dumas
	18/12/2023	M. Jean-Yves Cavallini
	Proposé le 13/12/2023, sans suite	Mme Isabelle Balkany
	Proposé le 13/12/2023, sans suite	M. Patrick Balkany

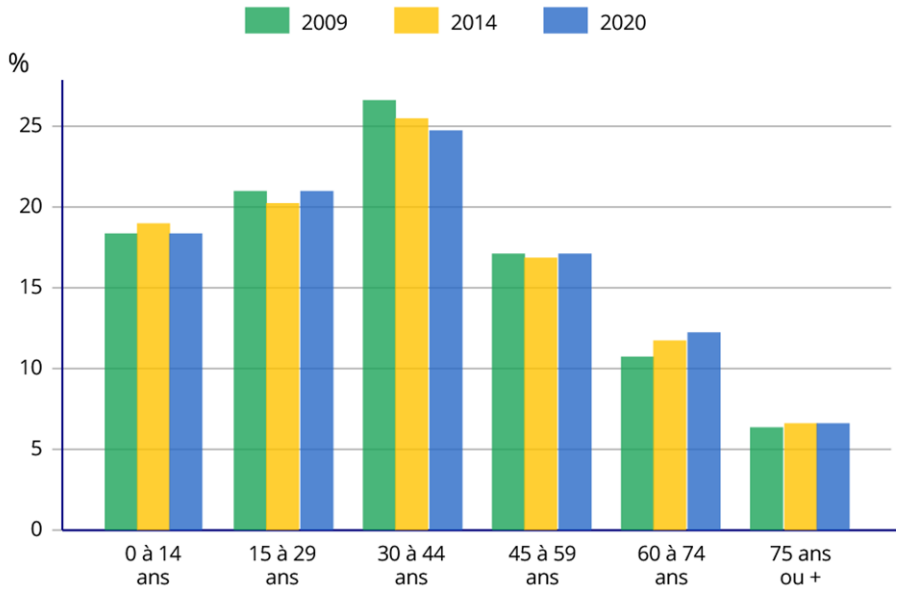
Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 3 mai 2024 à l'ordonnateur actuel et aux anciens ordonnateurs.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 2ème section le 16 septembre 2024, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

1 PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

La commune, qui comptait près de 67 258 habitants (hbts) en 2020 (Insee), se caractérise par sa densité, avec plus de 27 000 habitants/km^2 (contre 20 360 hbts/m^2 pour la Ville de Paris en 2020). La structure de sa population est équilibrée, la tranche d'âge la mieux représentée étant celle des 30-44 ans, cependant en décroissance depuis 2009 alors que la population âgée augmente :

Graphique n° 1 : Population par grandes tranches d'âges

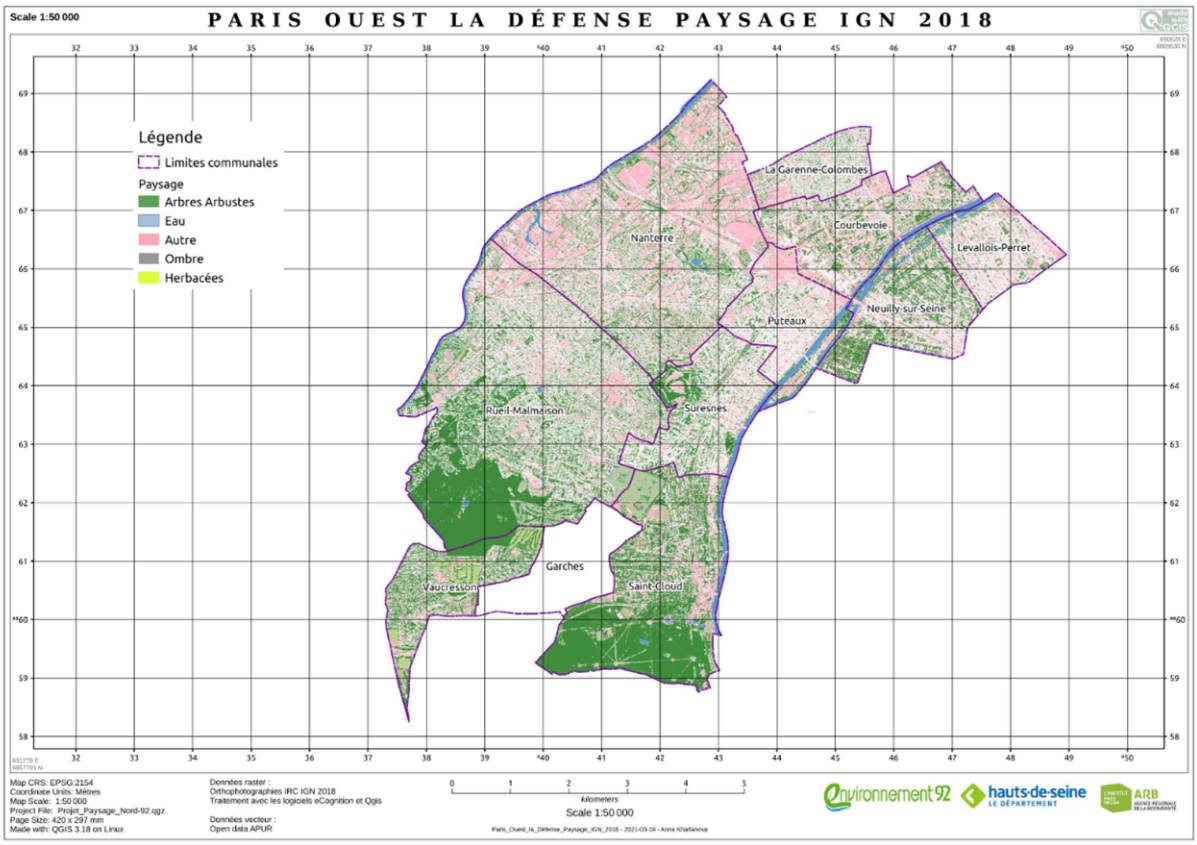


Source : Insee

Les cadres et professions intellectuelles supérieures constituent, à 33,1 %, la première catégorie socioprofessionnelle du territoire, contre 18,5 % au niveau régional et 26,5 % dans le département des Hauts-de-Seine. Le taux de chômage (au sens du recensement) était de 8,6 % en 2020, contre 9 % au niveau régional. La part des ménages fiscaux imposés s'élevait à 75 % en 2020, pour une médiane du revenu disponible par unité de consommation de 33 400 €.

La commune de Levallois-Perret, ancienne commune isolée, est membre depuis le 1er janvier 2016 de la Métropole du Grand Paris et de l'établissement public territorial (EPT) « Paris Ouest La Défense » (POLD), dont le siège est à Puteaux et qui réunit 11 communes d'une population totale de plus 560 000 habitants. L'EPT a été constitué à partir de 3 communautés d'agglomération et de 3 communes isolées (Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret, La Garenne-Colombes).

Carte n° 1 : Établissement public territorial de Paris Ouest La Défense (EPT POLD – T4)



Source : http://www.marnes-environnement-patrimoine.info/sites/IleSeguin/IleSeguinIle/Brochure_carte_de_paysage_des_Hauts_de_Seine_final.pdf

Le 1er janvier 2018, l'EPT POLD a restitué aux communes des compétences importantes en matière d'éclairage public et de transports. Il n'a pas encore déterminé les équipements sportifs et culturels d'intérêt territorial. De même, il s'est peu emparé de ses responsabilités en matière d'urbanisme et d'aménagement[1]. Ainsi, par exemple, contrairement à d'autres EPT dont l'élaboration du plan local d'urbanisme est déjà bien avancée, POLD n'a engagé qu'en 2021 les études préalables au plan local d'urbanisme.

La faiblesse de l'intégration intercommunale se retrouve dans l'élaboration du budget de POLD qui n'est que la juxtaposition de 12 budgets : un « budget sectorisé » pour chacune des 11 communes et un « budget territorial », équivalent aux charges de siège de POLD et aux actions communes[2]. Ce système en silo aboutit à des contributions communales au budget parfois nulles, via le fonds de compensation des charges territoriales (cf. chapitre 3).

La commune fait valoir ici son implication dans l'intercommunalité, matérialisée par plusieurs mises à disposition, et des projets territoriaux notamment en matière de développement durable, à travers l'expérimentation de la collecte des biodéchets par la commune reprise à l'échelon intercommunal, avant l'obligation légale d'entrée en vigueur de cette collecte au 1er janvier 2024.

Aucun équipement public de la commune de Levallois-Perret n'a été transféré à l'EPT. La question pouvait cependant se poser pour le centre aquatique, au regard de l'augmentation

[1] Cf. Rapport d'observations définitives, Établissement public territorial Paris Ouest La Défense (92), exercices 2016 et suivants, observations délibérées le 5 avril 2022.
[2] Ibid.

importante de sa fréquentation (84 745 personnes en 2021, 127 319 personnes en 2022, pour une population communale de 64 195 habitants).

Le transfert de la compétence d'aménagement semble avoir été plus effectif que dans d'autres communes et territoires similaires, avec la clôture de plusieurs zones d'aménagement concertée (ZAC) et la diminution de l'activité de la Société d'économie mixte d'aménagement de rénovation et d'équipement de Levallois-Perret (SEMARELP).

2 FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIERE

La commune dispose d'un budget principal uniquement, tenu selon la nomenclature M14 jusqu'au 31 décembre 2023, avant l'adoption de la nomenclature budgétaire M57. Les cycles comptables relatifs à l'actif immobilisé et aux provisions indiquent des progrès possibles dans le suivi de la chaîne budgétaire et comptable.

2.1 Contrôle des cycles comptables relatifs à l'actif immobilisé et aux provisions

Les provisions pour risques et charges permettent de faire face à une charge probable sur l'exercice. Une bonne estimation de ces montants atteste de la prise en compte d'un risque financier, souvent généré par un risque de gestion du patrimoine physique ou de créances. La connaissance du patrimoine est une condition de sa bonne gestion. Les comptes d'actifs doivent être tenus en parallèle par l'ordonnateur et le comptable.

2.1.1 Provisions pour risques et charges

L'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) indique qu'une provision doit être constituée pour les communes de plus de 3 500 habitants dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux de première instance à l'encontre de la collectivité ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordées par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Le montant de la provision est à fixer par la commune en fonction du risque, il doit être justifié. La décision appartient au maire (article R. 2321-2 du CGCT modifié par le décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022). En dehors des cas obligatoires, l'instruction M57 ne prescrit une provision que si trois critères cumulatifs sont remplis :

- il existe une obligation de l'entité vis-à-vis d'un tiers résultant d'un évènement passé,
- il est probable ou certain qu'une sortie de ressources sera nécessaire,

- le montant peut être estimé de manière fiable.

Sur la période sous-revue, la commune n'a constitué qu'une provision de 600 000 € pour litiges en 2022[3] et reconnait, notamment auprès du comptable, ne pas procéder aux autres provisionnements obligatoires, ni à aucun autre. Une reprise sur une provision pour litige constituée en 2016, a été effectuée en 2018 pour 750 551,71 €, correspondant à un contentieux avec la société de nettoyage, pour lequel la commune a obtenu gain de cause devant la cour administrative d'appel de Versailles le 29 mars 2018[4]. En 2023, les provisions pour risques et charges s'élèvent à 1,2 M€ en cours d'exercice.

À fin septembre 2023, la commune recense 63 contentieux en cours, sur les ressources humaines et les marchés publics dont certains devraient être provisionnés en cas d'issue défavorable. Le tableau de suivi des contentieux n'indique ni les montants concernés, ni l'appréciation du risque. La commune s'engage à compléter en ce sens le tableau de suivi des contentieux et à se doter, en lien avec le comptable public, d'une cartographie des risques - y compris contentieux - auxquels elle est soumise, pour prévenir et diminuer leurs impacts au cas où ils surviennent.

En revanche, la commune met bien en réserve les sommes nécessaires au remboursement *in fine* d'emprunts obligataires, de sorte que les pics de remboursement dans le profil d'extinction de la dette peuvent être lissés sur la durée des emprunts (voir analyse financière).

Tableau n° 1 : Suivi du compte 1632 « opérations sur capital non échu des emprunts obligataires remboursables *in fine* - Anticipation du remboursement en capital »

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (prov.)
Crédit du compte sur l'année N	3 404 167	9 004 167	9 004 167	9 004 167	9 004 167	0
Débit du compte	0	0	0	0	19 700 000	0
Solde au 31.12. N	3 404 167	12 408 333	21 412 500	30 416 667	19 720 833	19 720 833

Sources : balance des comptes

Le suivi des créances douteuses n'est pas fait annuellement, mais tous les trois ans. Seuls 37 956,19 € provisionnés en 2015 ont été repris dans le budget pour 2018, au titre de créances de 2013-2015. La commune s'engage à provisionner et à suivre annuellement les créances douteuses. Dans le cadre du budget supplémentaire de 2024 soumis au vote de l'assemblée délibérante le 19 juin 2024, des crédits ont ainsi été ouverts pour leur provisionnement.

[3] Délibération sur le budget supplémentaire, 4 juillet 2022.
[4] Cour administrative d'appel de Versailles, 5ème chambre, 29 mars 2018.

Tableau n° 2 : Suivi des créances

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (prov.)
Créances non contentieuses	955 532	4 507 455	5 438 310	5 910 728	2 456 685	3 184 643
Créances douteuses	698 327	759 333	982 056	860 742	1 093 205	2 019 270
Montant des provisions constituées	0	0	0	0	0	0
% provisions/créances douteuses	0	0	0	0	0	
Admissions en non-valeur + créances éteintes	172 063	-	-	173 889	-	216 255

Source : comptes de gestion

2.1.2 Actifs immobilisés incorporels et corporels

La bonne connaissance de son patrimoine est importante pour une commune à deux titres : d'une part, pour établir dans ses comptes une image fidèle de la réalité de ses actifs et, d'autre part, pour en maintenir la valeur et le caractère opérationnel. L'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif devraient donner une image conforme du patrimoine, notamment si les entrées et sorties, en particulier les cessions immobilières, sont correctement retracées, et si la dépréciation d'usage des biens amortissables fait l'objet de dotations adaptées.

2.1.2.1 Inventaire et état de l'actif à rapprocher

L'inventaire des actifs de la commune s'élève au 1er janvier 2023 à 629,12 M€ alors que le comptable tient un état de l'actif évalué à 1,43 Md€ :

Tableau n° 3 : Rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif (en € courants)

Comptes	Inventaire (A)	État de l'actif (B)	Différence (B-A)	Ratio Inventaire/État de l'actif (en %)
202				
203	1 376 880,94	1 216 086,86	- 160 794,08	113
204	9 603 695,13	9 619 946,77	16 251,64	100
205	998 709,43	1 363 565,29	364 855,86	73
Total 20	**11 979 285,50**	**12 199 598,92**	**220 313,42**	**98**
211	35 097 118,60	100 781 454,35	65 684 335,75	35
212	2 631 809,95	9 263 613,26	6 631 803,31	28
213	508 576 719,91	1 005 224 369,73	496 647 649,82	51
214	948 186,62	11 296 687,52	10 348 500,90	8
215	17 111 652,73	114 929 430,66	97 817 777,93	15
216	162 378,06	676 754,01	514 375,95	24
217	126 057,20	126 057,20	-	100
218	8 163 691,23	10 874 185,85	2 710 494,62	75
Total 21	**572 817 614,30**	**1 253 172 552,58**	**680 354 938,28**	**46**
231	38 769 736,62	116 224 072,69	77 454 336,07	33
232			-	
233			-	
238	8 204,56	5 332 228,86	5 324 024,30	0
Total 23	**38 777 941,18**	**121 556 301,55**	**82 778 360,37**	**32**
2423	-	12 883 789,22	12 883 789,22	0
Total 24	**-**	**12 883 789,22**	**12 883 789,22**	**0**
261	5 543 640,00	6 412 286,88	868 646,88	86
Total 26	**5 543 640,00**	**6 412 286,88**	**868 646,88**	**86**
274		643 287,02	643 287,02	0
275		5 143 176,38	5 143 176,38	0
276		20 685 975,72	20 685 975,72	0
Total 27	**-**	**26 472 439,12**	**26 472 439,12**	
TOTAUX	**629 118 480,98**	**1 432 696 968,27**	**803 578 487,29**	**44**

Source : inventaire au 31 décembre 2022 et état de l'actif au 1er janvier 2023

Le montant de l'actif tenu par la commune et celui du comptable ne concordent pas : le tableau ci-dessus en atteste, en valeur nette comptable, (valeur d'acquisition, amortissements et dépréciations déduites), sauf pour le compte 217 (immobilisation sous la responsabilité de la commune par mise à disposition).

L'ampleur des différences, qui excèdent le montant de l'inventaire de la commune, questionne tant le recensement des immobilisations, que les méthodes de calcul de la valeur nette comptable.

Au titre du recensement des éléments d'actif, la chambre s'interroge sur l'exhaustivité de l'inventaire et sur la mise à jour de l'état de l'actif, qui comprend de nombreuses opérations de régularisations anciennes. Ainsi, l'inventaire ne compte que 162 378 € au titre des biens historiques et culturels (compte 216), alors que la commune met en valeur ses archives, notamment dans sa politique culturelle. Il semble aussi que les sorties de patrimoine ne soient pas rigoureusement suivies, maintenant dans l'actif des biens inexistants ou inutilisables qui ne sont pas passés au rebut (cf. compte administratif).

À l'occasion de la mise en œuvre de la M57, au 1er janvier 2024, la commune a pris une délibération sur le suivi des immobilisations corporelles[5], incluant une revue des durées d'amortissements, et le retrait de l'inventaire de tout bien de moins de 600 € amorti en un an. Ce document complète le règlement budgétaire et financier (RBF).

Si les transmissions entre les services financiers de l'ordonnateur et le comptable sont détaillées dans le RBF et semblent suivies, rien ne dit que l'ensemble des informations utiles de la direction des services techniques sont bien diffusées. L'ancienneté de certaines dates de mise en service de biens comptant encore dans les immobilisations en cours en atteste.

Les numéros d'inventaire permettent bien de retrouver les opérations dans l'état de l'actif. En revanche, ils ne permettent pas d'identifier une immobilisation à laquelle se rapporteraient plusieurs opérations, par exemple acquisition et entretien. Une telle identification rapprocherait la fiabilisation de l'actif et le suivi opérationnel, attesté par le rapport d'activité de la direction des services techniques, et pourrait conduire la commune à se doter d'une gestion du patrimoine bâti qui viendrait, notamment, alimenter le plan pluriannuel d'investissement. La commune fait part de sa volonté de mettre en œuvre une telle démarche de fiabilisation, en lien avec le comptable.

Recommandation régularité 1 : Fiabiliser l'inventaire de la commune et le rapprocher de l'état de l'actif tenu par le comptable conformément à l'instruction budgétaire M57.

2.1.2.2 Produits de cessions d'immobilisations

Les produits de cession sont correctement calculés en prenant en compte les plus ou moins-values, pour des opérations importantes dont les principales sont :

- 2017 : cession de l'Îlot Brossolette (18 M€ de plus-value) ;
- 2018 : cessions des actions de la société d'économie mixte Levallois-Habitat (pas de différence sur réalisation) ;
- 2019 : ventes d'une partie du parc automobile amorti et plus-value de 1,96 M€ sur l'immobilisation) ;
- 2020 : ventes d'une partie du parc automobile amorti et moins-value de 60,91 M€ sur immobilisation (parking du centre commercial So-ouest).
- 2021 : ventes de trois biens immobiliers et de deux véhicules ;
- 2022 : un reliquat d'opération (63 200 €) et une moins-value de 419 600 € sur la cession d'un bien immobilier.

[5] En date du 1er février 2023.

Tableau n° 4 : Opérations relatives aux cessions d'immobilisations

Cessions d'immobilisations en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valeur comptable des immobilisations cédées + diff. positive = Produit des cessions d'immobilisations + diff. négative	30 436 275	41 808 675	12 068 320	1 690 906	2 382 800	8 918 659
Différence sur réalisation positive	600	12 450 585	11 373 060	675 807	63 200	51 455
Différence sur réalisation négative	0	0	0	0	419 600	
Comp. Annexe CA	*30 436 275*	*41 808 675*	*12 068 320*	*1 690 906*	*1 963 200*	*nc*

Source : comptes de gestion

2.1.2.3 Amortissements et transferts des immobilisations en cours

Le suivi des amortissements repose sur l'inventaire de l'ordonnateur dont le système d'information recense les durées d'amortissements. La mention dans l'état de l'actif du comptable de - 26,92 M€ en 2022 conforte la nécessité de rapprocher les données physiques, financières et comptables.

Tableau n° 5 : Montants d'amortissements

Amortissements en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotation aux amortissements des immobilisations (c/6811) et amortissement (c/28) conformes	3 866 744	3 845 756	5 378 679	5 781 102	6 095 499	6 189 841
Inventaire					Prévu : 6 591 261 Réalisé (hors 2031 et 2184) : 6 189 855	nc
État de l'actif						57 890 316

Source : chambre régionale des comptes (CRC) à partir des comptes de gestion, de l'état de l'actif (comptable) et de l'inventaire (ordonnateur)

Si les amortissements sont évalués conformément aux données entrées dans le système d'information, l'assiette des biens amortissables présente un risque de sous-évaluation, dans la mesure où les immobilisations en cours (comptes 23) comprennent des biens relatifs à d'anciennes opérations.

Tableau n° 6 : Immobilisations en cours

Immobilisations en cours (en €)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1 305 400 958 Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	115 634 580	114 797 185	115 461 430	115 470 750	116 224 073	116 360 709
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	2 832 104	1 212 403	664 244	133 815	753 323	136 636
Immobilisations corporelles - Solde (D)	1 197 891 957	1 186 598 455	1 202 211 957	1 245 879 122	1 275 436 756	1 305 400 958
Flux des immo. en cours/Solde des immo. en cours [(B) / (A)]	0,02	0,01	0,01	0	0,01	0
Solde des immo. en cours/Solde des immo. corporelles [(A) / (D)] en %	*9,7*	*9,7*	*9,6*	*9,3*	*9,1*	*8,9*

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

Certaines ont même une date de mise en service qui indique que le bien en question devrait relever du patrimoine fonctionnel, recensé aux comptes 21, et être amortissable s'il génère des revenus. De nombreuses entrées (2 453) des comptes 23 ont une date de mise en service comprise entre 2011, (garantie c/238) mais surtout 2015, et 2022. La reprise en détail des opérations permettrait d'imputer correctement les immobilisations en distinguant celles qui relèveraient du patrimoine fonctionnel et celles dont les mises en service sont suspendues pour travaux.

Tableau n° 7 : Mises en service (en millions d'euros)

Dates de mise en service	< 1990	2011	2015	2016	2017	2018	2019	Total général
2313	0,72		8,18	11,73	5,06	1,64	0,66	28,00
2315	1,23		3,73	2,00	2,47	1,19	0,15	10,77
238		0,01						0,01
Total général	1,95	0,01	11,91	13,73	7,54	2,83	0,81	38,78
Inv. mis en service année N/ total du compte 23 (en %)	5	0	31	35	19	7	2	100

Source : CRC d'après l'inventaire 2022

Les opérations de suivi de l'actif nécessitent une mise à jour du patrimoine historique et un suivi plus régulier des opérations de transfert des immobilisations en cours. Le maintien irrégulier d'opérations au compte 23 peut en effet conduire à une sous-évaluation des amortissements et une majoration artificielle du résultat. La commune s'engage à un suivi plus rigoureux des opérations de transfert des immobilisations en cours, notamment en renforçant la cellule financière des services techniques.

Recommandation régularité 2 : Transférer les immobilisations en cours (comptes 23) achevées vers les comptes d'immobilisations définitives (comptes 21) conformément à l'instruction budgétaire M57.

2.1.3 Les opérations comptables de fin d'exercice

La clôture de l'exercice participe de façon significative à la fiabilité des comptes par les opérations qui permettent de respecter l'annualité budgétaire.

2.1.3.1 Les rattachements

Les opérations de fonctionnement engagées et réalisées durant l'exercice mais non encore payées ou perçues, sont rattachées à l'exercice clos même si leur liquidation intervient l'année suivante. Le rattachement demande une double écriture comptable.

La commune n'a pas pris de délibération quant au seuil de rattachement. Elle doit donc rattacher l'ensemble de ses produits et charges[6] qui affectent de manière significative le résultat de fonctionnement. Au cours de la période contrôlée, la commune présente un faible taux de rattachement des produits. Elle procède néanmoins au rattachement de produits tous les ans, ce qui montre que la commune a pris en compte l'observation de la chambre lors de son dernier contrôle, qui remarquait l'absence de produits rattachés pendant plusieurs années.

Tableau n° 8 : Charges et produits rattachés sur la période contrôlée

En euros	2018	2019	2020	2021	2022
Total des produits rattachés	4 288 327	2 386 334	1 224 000	2 450 684	1 581 111
% produits rattachés / produits de gestion	2,6	1,4	0,8	1,5	0,9
Total des charges rattachées	6 246 306	6 773 857	6 109 982	5 168 500	3 751 049
% charges rattachées / charges gestion	5	5,2	4,8	3,9	2,8
Solde des rattachements	- 1 957 980	- 4 387 524	- 4 885 982	- 2 717 817	- 2 169 938
Résultat de fonctionnement	32 625 181	41 817 605	41 311 630	25 463 690	24 586 773
Incidences rattachements /résultat (en %)	- 6	- 10	- 12	- 11	- 9

Source : CRC d'après les comptes de la commune

2.1.4 Les restes à réaliser doivent être plus cohérents

Les restes à réaliser participent substantiellement au résultat d'investissement. Il est donc important de vérifier que les montants de dépenses et de recettes pris en compte, correspondent effectivement à des opérations engagées en année N. Des dépenses ou des recettes incertaines ou omises augmentent ou diminuent indûment le résultat. Les restes à réaliser sont suivis par la direction des finances. Les dépenses et les recettes appellent toutefois quelques constats.

[6] Pour mémoire, lors du dernier contrôle de la chambre, un montant de rattachement avait été décidé avec le comptable à 3 000 €. Le comptable actuel a confirmé l'absence de seuil sur la période contrôlée.

En dépense, les restes à réaliser sont en moyenne de 6 M€ par an, en légère baisse en 2022. Si les montants sont faibles par rapport au total des dépenses, un nombre important d'actions sont concernées.

Tableau n° 9 : Les restes à réaliser en dépenses

Dép. Investissement	2018	2019	2020	2021	2022
Crédits inscrits	183 789 568	104 794 384	77 766 775	101 786 848	80 277 217
RAR dépenses	5 259 722	10 933 121	10 933 121	7 545 412	4 807 683
Part des RAR/crédits votés (en %)	3	10	14	7	6

Source : comptes administratifs

Les restes à réaliser en recettes, sont en moyenne de 8 M€ par an. L'augmentation de 2018 s'explique par l'acquisition du patrimoine privé de la commune par LEVAPARC (28,6 M€ de restes à réaliser sur les 37,4 M€ de l'année 2018). Ils diminuent considérablement pour s'établir à 0,9 M€ en 2022.

Tableau n° 10 : Les restes-à-réaliser en recettes

Recettes Investissement (en euros)	2018	2019	2020	2021	2022
Crédits inscrits	169 267 806	121 647 592	60 688 062	107 292 391	76 615 077
RAR Recettes	37 490 171	6 668 525	6 668 525	231 111	973 382
Part des RAR/crédits votés (en %)	**22**	**5**	**11**	**0**	**1**

Source : comptes administratifs

2.2 Gouvernance et organisation des fonctions financières et comptables

Pour mettre en œuvre un budget d'environ 280 M€, la commune s'est dotée d'une gouvernance financière lisible et de services structurés et adaptés.

2.2.1 Les services impliqués

2.2.1.1 La direction des finances structurée et impliquée dans la transition écologique

Le conseil municipal du 3 juillet 2020 a élu le maire et ses adjoints dont M. Frédéric Robert, adjoint au maire délégué aux finances, rapporteur général du budget, 8ème adjoint.

La direction des finances relève de la directrice générale adjointe aux finances, systèmes d'information et intercommunalité. Objet de plusieurs réorganisations sur la période du contrôle, la direction des finances, d'abord divisée en deux services -chargés respectivement des finances et du contrôle de gestion-, réunit aujourd'hui ces deux activités. Elle emploie 15 personnes, dont 8 correspondants financiers affectés à des politiques publiques différentes.

La direction est chargée de plusieurs missions :

- contrôle de la gestion externe (subvention aux associations) et interne ;
- appui à l'élaboration du budget principal et du compte administratif : préparation des fiches budgétaires par service, organisation et participation des réunions budgétaires ;
- conseil en stratégie financière ;
- gestion de la régie Levalloisirs, depuis 2021, en raison des montants importants générés par cette régie.

La commune a créé une quarantaine de régies de recettes et d'avance gérées par la direction des finances, qui transmet l'ensemble des actes au comptable. La commune dit procéder à un contrôle régulier que la chambre ne peut cependant confirmer, faute de transmission d'un calendrier de contrôle ou des axes de vérification. Le comptable effectue un contrôle des régies tous les deux ans et confie le contrôle des régies à enjeux (type Levalloisirs) à la direction départementale des finances publiques (DDFiP). Si le comptable ne relève aucune anomalie sérieuse ni de mise en débet, les procès-verbaux de contrôle montrent l'absence de régisseurs suppléants malgré le caractère obligatoire de la suppléance[7]. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à régulariser, sous les meilleurs délais, la désignation des suppléances sur les régies concernées.

La chambre relève l'intérêt accordé à la transition écologique sous la mandature actuelle. Les perspectives pour 2023 de la direction des finances intègrent la mise en place d'un budget « climat »[8]. Pour les communes de plus de 3 500 habitants, l'article 19 de la loi de finances pour 2024[9] impose un nouvel état, annexé au compte administratif ou au compte financier unique, intitulé « Impact du budget pour la transition écologique »[10]. La commune s'est préparée à cet exercice pour l'ensemble de son budget 2024, investissement et fonctionnement.

Intégrée dans le label « Climat Air Energie » et dans le cadre de la refonte de son plan « climat-air-énergie territorial » (PCAET), la commune s'est engagée dans une démarche de réduction de ses émissions de CO2. Afin de rendre visibles ses efforts, elle évalue et transmet son « bilan carbone » de façon triennale. En phase avec les enjeux de sobriété énergétique des bâtiments dont le suivi est rendu obligatoire par le décret dit « tertiaire »[11], elle s'est dotée d'outils pour suivre sa consommation et recenser son patrimoine. Elle a rénové son éclairage public via des LED, action éligible au fonds vert. Un bilan des actions de la commune en faveur de la transition écologique a été mis en ligne sur le site de la commune. Un premier audit de « Responsabilité sociale des entreprises » a été réalisé en 2022.

---

[7] Décret n° 2019-798 du 26 juillet 2019 relatif aux régies de recettes et d'avances des organismes publics, article 6 – il s'agit d'une obligation sauf dérogation du ministère du budget.

[8] Le budget « climat » permet de mettre en évidence les actions de la commune responsables de l'émission de gaz à effet de serre. Il permet de prendre conscience des émissions qui pourraient être réduites et de nommer une personne responsable pour le faire.

[9] Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

[10] Cet état présente les dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France (rappel des objectifs environnementaux du règlement européen visé par la loi (article 9 du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables :
a) l'atténuation du changement climatique ;
b) l'adaptation au changement climatique ;
c) l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines ;
d) la transition vers une économie circulaire ;
e) la prévention et la réduction de la pollution ;
f) la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

[11] Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

2.2.1.2 La bonne communication avec le service de gestion comptable

La commune dépend depuis 2017 du service de gestion comptable de Courbevoie. Le comptable atteste des bonnes relations entretenues avec la commune et de réunions régulières avec la direction des finances (au moins une fois par trimestre).

Le délai global de paiement moyen des factures n'excède pas les 30 jours. Le délai global de paiement en investissement a dépassé les 30 jours en 2020 et 2021, du fait de la crise sanitaire, mais a retrouvé un niveau convenable dès 2022.

Tableau n° 11 : Évolution du délai global de paiement

Délai en jours	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Délai global de paiement moyen en jours	14,9	21,4	27,8	23,1	20	19,4
Délai global de paiement moyen en fonctionnement ordonnateur	15,5	20,8	26,6	21,8	18,9	18,7
Délai global de paiement moyen en investissement ordonnateur	17,7	25,4	41,3	33,6	29	28,5
Délai global de paiement comptable	7,1	8,5	9,7	7,3	2,2	1,6

Source : données transmises par la commune

2.2.2 Un contrôle interne en cours de renforcement

Sur l'organigramme actuel il existe une direction des services d'information -rattachée à la directrice générale adjointe chargée des finances-, chargé du suivi des applicatifs et du système d'information financière.

Le système d'information financière est CIRIL depuis 2019. Afin que tous les agents prennent possession de ce nouveau logiciel, la commune s'est dotée de guides d'utilisation à disposition sur le site intranet, et a organisé plusieurs sessions de formation. Le comptable n'a pas fait état de problèmes d'interfaçage entre le logiciel Hélios et le logiciel utilisé par la commune.

La commune souhaite moderniser ses outils numériques à l'attention des usagers mais également ses outils internes. Elle a mis en ligne un nouveau site internet en octobre 2023. Par ailleurs, elle a réalisé en 2022 un audit interne, visant à faire émerger les besoins et attentes de la direction des systèmes d'information et des agents qui utilisent les applications. Les difficultés de la direction des systèmes d'information à accompagner les services dans la gestion de leurs projets ont été relevées, notamment le fait que le système d'information utilisé n'est pas totalement adapté aux besoins des métiers qui l'utilisent. Des solutions ont été proposées, parmi lesquelles la création de référents informatiques dans les services, l'accompagnement des agents pour monter en compétence sur les logiciels et la mise en œuvre d'un comité de revue des projets.

La commune n'a pas de dispositif de contrôle interne des risques. Elle s'est toutefois dotée d'un règlement budgétaire et financier, adopté par délibération du 1er février 2023. Ce règlement harmonise, selon la commune, des règles jusque-là implicites ou disséminées dans diverses délibérations et notes internes. Il a été adopté en vue de la mise en œuvre au 1er janvier 2024 de la nouvelle instruction comptable M57, dont l'application a été votée par délibération du 1er février 2023. Afin de veiller à la bonne application de cette nouvelle instruction, la commune a affecté un agent contrôleur de gestion à plein temps sur le sujet à compter de 2021. La commune fait également valoir sur ce point son engagement à se doter d'un dispositif formalisé de contrôle interne fondé sur une cartographie des risques (qui reste à mener).

2.2.3 Le calendrier budgétaire et l'amélioration de la qualité des documents accessibles

Le budget prévisionnel est systématiquement voté au mois de décembre N-1 et le compte administratif (CA) au mois d'avril de l'année N+1. L'ensemble des exercices sous revue font état d'ajustements par l'adoption de budgets supplémentaires souvent significatifs.

Tableau n° 12 : Le vote du budget

Exercice	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Date du DOB[12]	21/11/2017	20/11/2018	19/11/2019	25/11/2020	13/11/2021	23/11/2022	20/11/2023
Date du vote du budget	20/12/2017	19/12/2018	12/12/2019	17/12/2020	08/12/2021	09/12/2023	19/12/2023
Délai en jours	**29**	**29**	**23**	**22**	**25**	**16**	**29**

Source : délibérations de la commune

La commune met en œuvre une gestion pluriannuelle via un plan pluriannuel d'investissement, seulement depuis 2022. Cependant, elle n'a toujours pas fait le choix d'un suivi de gestion en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

La commune met à disposition l'ensemble de ses délibérations et décisions via un moteur de recherche accessible depuis la page « documentation » de son site Internet. À l'occasion du contrôle de la chambre, la commune s'est également dotée d'une rubrique « finances ». Afin, de se conformer à l'obligation d'un accès facile pour le public[13], la commune devra y faire figurer, outre les rapports d'orientation budgétaires (ROB) déjà disponibles, les documents mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 CGCT (la présentation brève et synthétique et la note explicative annexées au budget primitif et au dernier compte administratif).

Le rapport d'orientation budgétaire est un document général qui ne comporte pas de chiffrage précis ni l'évolution envisagée des grandes masses budgétaires. À partir de 2021, la chambre note toutefois une amélioration de la qualité des rapports d'orientation budgétaire, qui rappellent les obligations légales, quant au contenu du document et aux modalités de vote sur le rapport d'orientation budgétaire et le budget, développent davantage les orientations par domaines, et, uniquement en 2022, donnent un montant pluriannuel rétrospectif et prospectif des investissements de la commune.

Lors de son contrôle précédent, la chambre avait estimé que « *les informations contenues dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) ne permettent pas d'avoir l'idée d'une trajectoire* », mettant en cause l'absence de données pluriannuelles, notamment pour les soldes intermédiaires de gestion, et l'absence de chiffrage des opérations d'investissement[14]. Ainsi, la commune semble avoir pris note de l'observation de la chambre et la qualité de l'information budgétaire s'améliore, comme le prouve également la mention des soldes, par exemple la capacité d'autofinancement (CAF) brute, permettant au conseil municipal d'apprécier la situation financière de la commune. Il manque encore cependant des données prospectives, un meilleur niveau de détail pour l'analyse des ressources humaines et le chiffrage des mesures annoncées, subies, ou décidées.

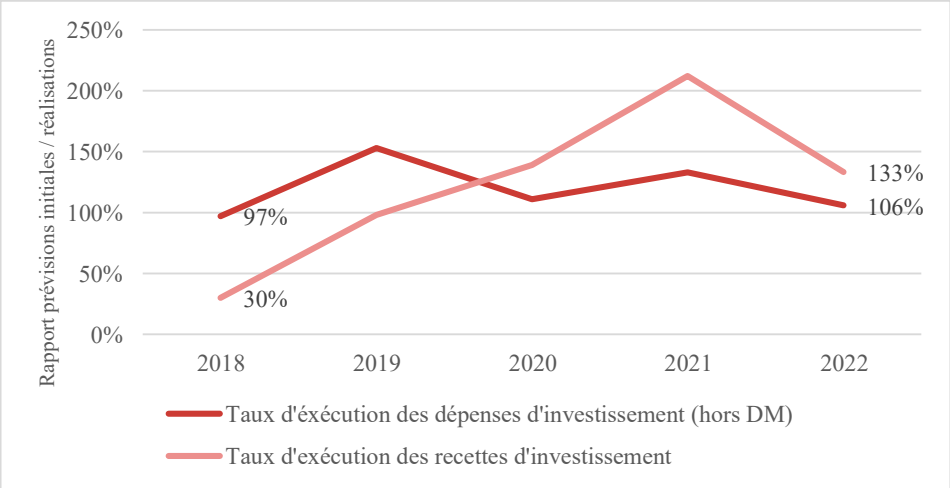
[12] Débat d'orientation budgétaire.
[13] Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.
[14] ROD commune de Levallois-Perret, décembre 2015, page 15.

La chambre relève par ailleurs que la convention de portage foncier avec l'établissement public foncier d'Île-de-France du 25 juin 2019 emporte un engagement financier significatif (rachat d'une parcelle aménagée rue Jean Jaurès). Il convient de le mentionner comme un engagement hors bilan, recensé au sein de l'annexe *ad hoc* du compte administratif.

2.2.4 La qualité des prévisions budgétaires à parfaire en matière d'investissement

Les prévisions initiales en fonctionnement sont réalistes et présentent de bons taux d'exécution.

Graphique n° 2 : Évolution des taux d'exécution budgétaire (par rapport au budget primitif)



Source : comptes administratifs de la commune et comptes de gestion provisoire pour 2022

Les recettes, sous-évaluées dans les budgets primitifs jusqu'en 2020, sont depuis surévaluées, principalement à cause du financement par des tiers (subventions d'investissements et cessions immobilières).

Les budgets primitifs (votés en fin d'année N-1) sous-évaluent les dépenses d'investissement portant sur les immobilisations corporelles, incorporelles et en cours. Cela confirme la difficulté de prévoir l'engagements des travaux en question. La chambre souligne la nécessité de piloter ces investissements grâce à un programme pluriannuel des investissements (PPI), comme le fait la commune depuis 2022. Ce nouvel outil devrait améliorer la prévision des dépenses d'investissement.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les données financières fournies par la commune lors des débats d'orientation budgétaires sont plus précises depuis le dernier contrôle de la chambre. La transparence financière s'est également améliorée grâce à la réorganisation des services chargés des finances, placés sous une responsabilité commune avec les systèmes d'information. Il en résulte de meilleurs partages d'information en interne qui mériteront d'être poursuivis, notamment autour du plan pluriannuel d'investissement mis en place en 2022.

Néanmoins, la commune peut encore progresser, notamment dans la tenue de son inventaire, encore loin de converger avec l'état de l'actif tenu par le comptable. Cette question recouvre des enjeux de fiabilité des comptes mais aussi d'entretien des actifs et d'amortissement des actifs majeurs. De même, les provisions obligatoires ne sont pas systématiquement passées, quand bien même le comptable en rappelle la nécessité. Ces deux critiques étant déjà présentes dans le précédent rapport de la chambre, la commune devra démontrer la prise en compte effective de ces observations.

3 ANALYSE FINANCIERE

NB : les données présentées ci-après sont en euros courants. L'indice mensuel des prix à la consommation de l'ensemble des ménages s'établissait à 118,23 en novembre 2023 (114,26 en novembre 2022 sur la base 100 en 2015).

3.1 Stratégie financière de la commune

Selon la commune[15], sa stratégie financière se caractérise par les objectifs suivants :

- « *Maintenir stables les taux de fiscalité afin de ne pas répercuter une baisse du pouvoir d'achat sur les Levalloisiens ;*
- *poursuivre le désendettement de l'encours et atteindre les 250 M€ environ en fin de mandature ;*
- *profiter du contexte de hausse des taux pour effectuer des placements financiers sur comptes à terme auprès de l'Agence France Trésor et ainsi générer des gains financiers (2 fois 5 M€ placés en octobre 2023 au taux de 3,74 % et sur une maturité de 12 mois, gain financier attendu de 374 K€ en octobre 2024). Cette démarche s'inscrit dans une réelle politique de gestion active et optimisée de la Trésorerie de la Ville ;*
- *continuer d'emprunter afin de permettre le financement d'une partie du PPI ;*
- *poursuivre l'entretien régulier des 150 bâtiments municipaux de la Ville ;*

[15] Réponse au questionnaire CRC.

- *adopter une politique environnementale de plus en plus ancrée (Budget climat, subventions vertes, prêt responsabilité sociale des entreprises et vert, volet environnemental et transition énergétique désormais intégré dans tous les projets d'investissement de la Ville) ;*
- *poursuivre le travail de mutualisation et de rationalisation des charges de fonctionnement au sein des services ;*
- *poursuivre le travail annuel de notation financière de la ville par FITCH ou Moody's ;*
- *viser une amélioration des ratios financiers et notamment un retour (d'une) CAF nette (…) positi(ve), ainsi qu'un ratio de désendettement sous le seuil des 12 ans.* »

La commune présente à la fois l'encours de dette par habitant le plus élevé des Hauts-de-Seine et la CAF brute (avant paiement des échéances d'emprunt) la plus importante de sa strate. Ce profil paradoxal explique que la municipalité cherche à maîtriser sa dette, objectif qui figure parmi les orientations de la commune et se concilie au maintien des actions en faveur des habitants, au renouvellement du soutien apporté au tissu associatif local, et à la poursuite du financement d'un important programme d'investissements.

Depuis plusieurs exercices, l'encours de dette diminue, mais la commune a financé par emprunt, notamment en 2021, plusieurs projets d'investissement, tout en mettant en œuvre une politique d'assainissement de sa structure d'endettement. Selon le ROB 2023, à compter de décembre 2023, la dette de la commune de Levallois-Perret sera considérée comme saine et intégralement sécurisée.

Entre 2018 et 2022, la commune de Levallois-Perret n'a perçu aucune dotation globale de fonctionnement de la part de l'État (143 000 € en 2023), ce que le ROB 2023 décrit comme un manque à gagner pour la collectivité d'environ 30 M€ par an. La politique en matière de recettes se caractérise pour autant par la stabilisation des taux de fiscalité, la commune présentant déjà des niveaux de taux inférieurs à la moyenne nationale pour sa strate de collectivité. L'accroissement des prélèvements de péréquation[16], notamment, doivent être absorbés par des efforts de rationalisation des dépenses de gestion courante (ROB 2021).

3.2 La capacité d'autofinancement (CAF)

La CAF de la commune, en baisse sur les derniers exercices au regard des années 2018 à 2020, se caractérise sur la période sous revue par son niveau élevé, constamment supérieur au seuil prudentiel de 15 % des produits de gestion :

[16] Le ROB 2023 présente la commune comme la collectivité « la plus contributrice au FPIC (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales) du panel de sa strate, avec un montant de contribution par habitant supérieure à 200 € contre une moyenne de 48 € seulement pour la strate ».

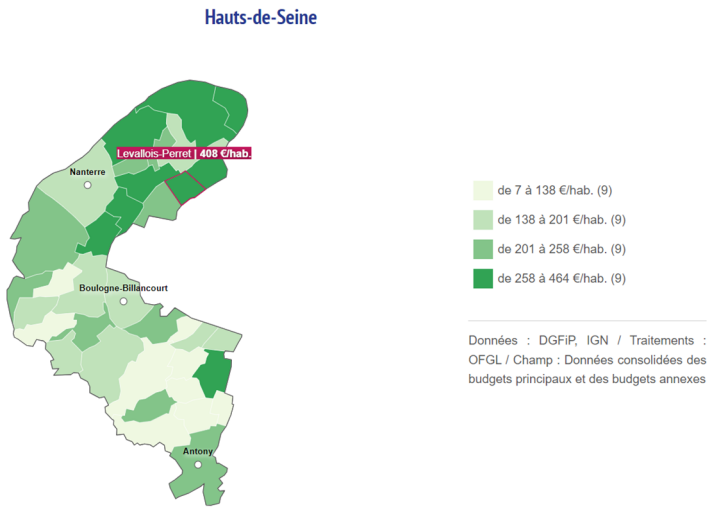
Tableau n° 13 : La CAF brute (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	**167 322 204**	**172 517 849**	**168 985 676**	**164 751 728**	**171 151 149**	**163 160 164**
Charges de gestion	**125 737 721**	**129 690 480**	**126 731 196**	**131 179 931**	**136 497 404**	**131 934 341**
Excédent brut de fonctionnement	**41 584 483**	**42 827 369**	**42 254 480**	**33 571 797**	**34 653 745**	**31 225 824**
en % des produits de gestion	*24,9*	*24,8*	*25,0*	*20,4*	*20,2*	*19,1*
+/- Résultat financier	- 8 878 801	- 9 810 714	- 8 767 457	- 8 058 802	- 6 902 596	- 4 516 819
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	- 166 229	- 18 626	430 545	- 341 817	- 549 434	- 36 106
CAF brute	**32 539 453**	**32 998 029**	**33 917 568**	**25 171 179**	**27 201 715**	**26 672 898**
en % des produits de gestion	*19,4*	*19,1*	*20,1*	*15,3*	*15,9*	*16,3*

Source : comptes de gestion

Son épargne brute par habitant la situe ainsi parmi les communes les mieux dotées des Hauts-de-Seine en 2022 (derrière Gennevilliers, Puteaux et Suresnes) :

Carte n° 2 : Épargne brute par habitant en 2022 (en €/hab.)



Sa CAF nette des annuités en capital de la dette est cependant beaucoup moins élevée et même négative sur quatre exercices différents, notamment en 2022 du fait du remboursement des emprunts obligataires exigibles *in fine.* L'annuité en capital est cependant globalement en baisse depuis 2020 :

Tableau n° 14 : La CAF nette (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CAF brute	32 539 453	32 998 029	33 917 568	25 171 179	27 201 715	26 672 898
- Annuité en capital de la dette[17]	68 527 200	70 324 938	32 335 467	29 893 642	33 084 753	20 171 510
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles *in fine*	-	-	-	-	19 700 000	-
= CAF nette ou disponible (C)	**- 35 987 747**	**- 37 326 909**	**1 582 101**	**- 4 722 463**	**- 5 883 038**	**6 501 388**

Source : comptes de gestion

Sur ce point, la commune fait valoir un niveau d'épargne nette moins alarmant en 2018 et 2019 si l'on exclut les coûts de refinancement des emprunts (c. 166) :

Tableau n° 15 : L'épargne nette

	2018	2019	2020	2021	2022
Épargne de gestion	**40 525 734**	**42 679 499**	**42 852 578**	**33 356 769**	**34 707 399**
Intérêts de la dette	12 835 467	10 190 606	8 943 630	8 194 209	8 114 303
Épargne brute	**27 690 267**	**32 488 893**	**33 908 948**	**25 162 559**	**26 593 096**
Remboursement capital de la dette (chap. 16 hors 166, 16449 et 1645)	38 096 973	47 208 271	32 335 467	29 893 642	33 084 753
Épargne nette	**- 10 406 706**	**- 14 719 378**	**1 573 481**	**- 4 731 083**	**- 6 491 658**

Source : commune, à partir des comptes administratifs

Cependant, ce niveau d'autofinancement net reste faible et conduit à interroger le niveau des ressources propres, au sens du CGCT, disponibles pour couvrir les dépenses.

En effet selon l'article L. 1612-4 du CGCT, « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.* »

Tous les budgets primitifs, budgets supplémentaires et décisions modificatives adoptés par la commune sur la période sont en équilibre réel (solde des ressources propres – dépenses à couvrir par des ressources propres). Cependant, les comptes administratifs de 2019 à 2022 montrent un solde fortement négatif de cet indicateur (annexe IV A6.2). En 2022, il était ainsi de - 16,4 M€.

Sur ce point, la commune indique utilement que les déséquilibres constatés au CA résultent de l'absence de réintégration des résultats reportés (chapitre 002, qui matérialise l'autofinancement constaté), et du montant des cessions d'immobilisations (qui participent de ce dernier) dans le calcul des ressources propres.

[17] Chapitre 16, incluant c. 16311 (Emprunt obligataire remboursable *in fine*), 16318 (Autres emprunts obligataires), 1641 (Emprunts en euros) et 166 (Refinancement de la dette).

Les décalages des exercices suivants seraient liés aux mêmes phénomènes. Cette annexe générée automatiquement par le logiciel comptable CIRIL serait donc peu adaptée à la structure financière de la commune de Levallois-Perret, qui conjugue un fort taux de déficit d'investissement à un niveau plus élevé d'excédent de fonctionnement. Enfin, la commune attire l'attention sur l'absence de déficit global reporté sur la période considérée et fait valoir les perspectives d'évolution positive de sa CAF nette et de sa capacité de désendettement (10,9 années en 2023, cf. infra), inférieure au seuil d'alerte.

La règle de l'équilibre réel précitée ne s'applique qu'au vote du budget et non à celui du compte administratif, mais la chambre souligne néanmoins qu'un solde déficitaire de cet indicateur au compte administratif est un appel à la vigilance.

3.3 Les charges de gestion

3.3.1 Des charges de personnel en hausse

La croissance des charges courantes est modérée, + 4,9 % au total durant la période sous revue, tirée par la hausse des charges de personnel (+ 11,9 %, + 2,3 % en variation annuelle moyenne), notamment sur les quatre derniers exercices :

Tableau n° 16 : Les charges de gestion (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	37 084 443	41 258 231	37 996 068	40 069 248	41 591 538	36 132 719
+ Charges de personnel	69 952 232	69 602 110	71 260 086	73 410 636	76 991 440	78 274 584
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	16 700 377	16 694 332	14 832 004	15 377 316	15 211 689	14 811 856
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	2 000 668	2 135 806	2 643 037	2 322 731	2 702 738	2 715 181
Charges de gestion	**125 737 721**	**129 690 480**	**126 731 196**	**131 179 931**	**136 497 404**	**131 934 341**

Source : comptes de gestion

Les charges à caractère général apparaissent maîtrisées, avec une baisse relative en matière d'achats (- 1,9 %), et une baisse notable en 2023 (- 1,5 M€ par rapport au premier exercice sous revue - 2018) :

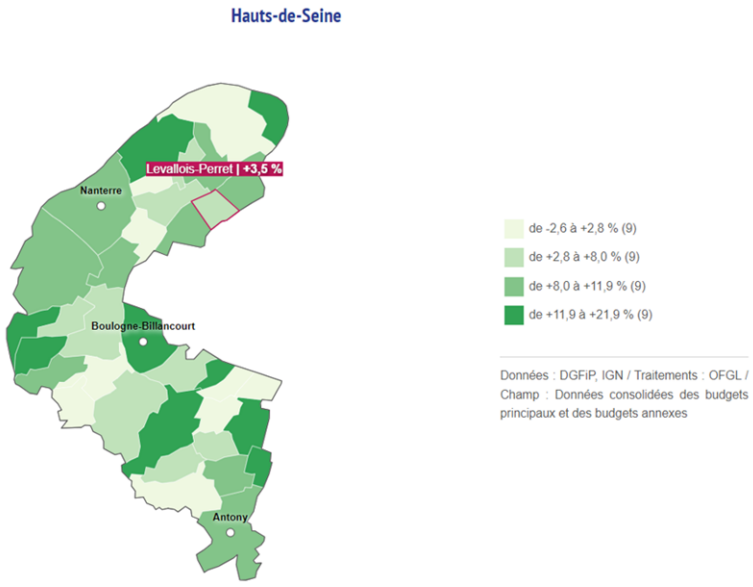
Tableau n° 17 : Détail des charges à caractère général (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	14 484 256	14 492 173	13 381 603	13 758 143	14 615 157	13 130 503
+ Locations et charges de copropriétés	2 848 945	3 014 389	3 082 901	3 138 755	3 834 177	3 831 999
+ Entretien et réparations	6 397 489	6 839 136	7 027 087	7 384 284	6 559 066	5 128 506
+ Assurances et frais bancaires	846 532	884 163	875 954	1 002 365	1 110 582	1 023 068
+ Autres services extérieurs	1 937 022	1 694 844	2 244 534	1 890 984	1 982 139	1 513 586
+ Remboursements de frais (BA, CCAS[18], organismes de rattachement, etc.)	4 245	578	47 748	199 450	120 762	221 583
+ Contrats de prestations de services avec des entreprises	6 437 631	7 156 235	6 750 635	7 718 667	7 476 110	5 865 646
+ Honoraires, études et recherches	2 231 515	4 843 044	2 540 419	2 847 942	3 529 812	2 739 508
+ Publicité, publications et relations publiques	370 032	402 463	355 785	338 304	415 898	342 911
+ Déplacements et missions	43 513	34 159	10 127	11 606	22 101	29 425
+ Frais postaux et télécommunications	599 097	527 220	419 134	508 346	444 575	267 830
+ Impôts et taxes (sauf sur personnel)	948 575	1 378 647	1 316 299	1 337 669	1 502 116	2 038 155
- Rabais, remises et ristournes	64 408	8 820	56 610	67 265	20 957	0
= Charges à caractère général	**37 084 443**	**41 258 231**	**37 996 068**	**40 069 248**	**41 591 538**	**36 132 719**

Source : comptes de gestion

À titre de comparaison, avant même la décroissance constatée en 2023, la performance de la commune en la matière apparaissait bonne en 2022 au regard de celle des autres communes du département :

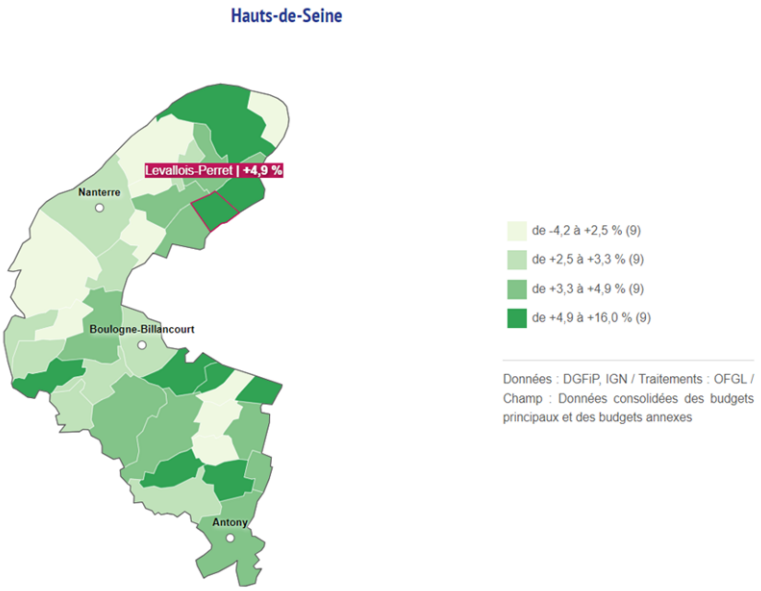
Carte n° 3 : Achats et charges externes – évolution 2022/2021 (en %)



[18] Centre communal d'action sociale.

Le constat est moins vrai en ce qui concerne les charges de personnel en revanche :

Carte n° 4 : Frais de personnel – évolution 2022/2021 (en %)



3.3.1.1 La crise sanitaire

La crise sanitaire a essentiellement concerné les exercices budgétaires 2020 et 2021. La commune indique que la crise a brutalement arrêté des activités, évènements ou autres manifestations et significativement diminué certaines recettes, mais aussi réduit les dépenses sur d'autres postes en raison des périodes de confinements.

Les dépenses directes réalisées sur les trois derniers exercices au titre du Covid-19 sont évaluées à 2,1 M€ (dont 1,7 M€ pour le seul exercice 2020). La dépense la plus importante est imputable au centre de vaccination que la commune a ouvert en 2020, et maintenu actif jusqu'en 2021 pour permettre les injections des troisièmes doses. La commune a dû également faire face durant cette période à une augmentation des coûts de sa masse salariale, afin de maintenir un service minimum auprès d'une partie de la population (maintien des structures d'enfance et de petite enfance pour accueillir les enfants des personnels soignants, distribution de masques, soutien aux séniors et aux personnes isolées).

3.3.1.2 L'effet de l'inflation

En 2021, les dépenses relatives à l'énergie, aux fluides et aux denrées alimentaires, se sont élevées à près de 3,6 M€. En 2022, les services évaluent l'impact de l'inflation sur ces trois secteurs à 1 M€, tous secteurs confondus (énergie et alimentaire)[19].

[19] Réponse n° 3.7 au questionnaire.

Pour l'exercice 2023, une nouvelle hausse de près de 2,3 M€ est prévue, notamment à la suite d'une augmentation significative de 6,1 % du montant du marché de restauration scolaire. Pour l'exercice 2024, la commune entend maintenir à l'identique le niveau de ces dépenses, en réalisant des efforts de gestion et de rationalisation au sein d'autres secteurs. La commune fait par ailleurs valoir le niveau, inférieur à la médiane départementale, de son ratio de rigidité des charges structurelles[20] (52 % en 2023).

En ce qui concerne les recettes (cf. *infra*), les bases fiscales ont progressé de 2,2 % en 2022, puis de 4,01 % en 2023 pour le foncier bâti. Cette progression plus forte que les années antérieures a permis, selon la commune, une augmentation du produit fiscal direct perçu. Une hausse historique du produit des droits de mutation a par ailleurs été enregistrée en 2022, avec un produit total de 11,3 M€, contre 10,1 M€ en 2021. Toutefois, la commune attend une diminution importante sur les exercices 2023 et 2024, en raison du fort ralentissement du marché immobilier.

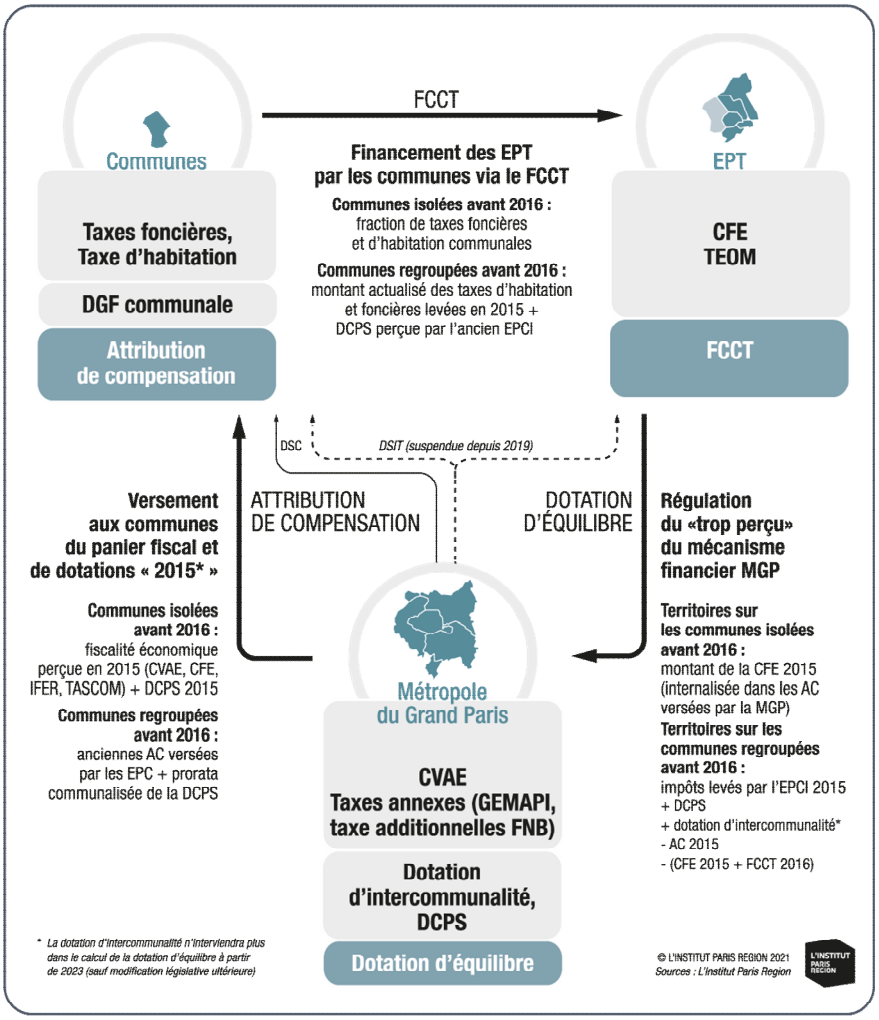
3.3.2 Une contribution nulle au fonds de compensation des charges territoriales

Au sein de la Métropole du Grand Paris, trois niveaux superposés de collectivités (communes, EPT, MGP) se partagent les produits de la fiscalité directe locale[21]. Les communes perçoivent l'intégralité du produit de la fiscalité sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières). En ce qui concerne la fiscalité économique, le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est perçu par la MGP, et celui de la cotisation foncière des entreprises est perçu par les EPT, bien qu'à terme ce dernier devrait aussi revenir à la MGP. Les attributions de compensation, recettes fiscales antérieurement reversées par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à leurs communes membres, en lien avec les compétences transférées[22], sont désormais versées par la MGP à toutes ses communes membres, y compris celles précédemment « isolées ».

Afin que cette répartition des ressources ait un impact neutre sur leurs finances, les communes contribuent au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT[23]) de leur EPT de rattachement. Pour celles qui étaient précédemment « isolées », comme la commune de Levallois-Perret, le FCCT permet en principe de couvrir le besoin de financement de leur EPT de rattachement, né des compétences transférées, dont les charges correspondantes ont fait l'objet d'une évaluation spécifique. Dans le cas de l'EPT POLD et de la commune de Levallois-Perret, cette contribution est pourtant nulle (cf. *infra*).

[20] Ratio qui permet de mesurer le rapport entre la somme des charges de personnel, des contingents et participations et des charges d'intérêts, sur le total des produits de fonctionnement.
[21] Cf. Cour des comptes, Rapport public thématique, *L'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris*, janvier 2023.
[22] À travers l'attribution de compensation, l'EPCI reverse à chaque commune le montant des produits de la fiscalité professionnelle qu'elle a perçus l'année précédant le transfert, déduction faite du montant des charges qu'elle lui a transférées, calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées. Le montant de l'AC peut toutefois être arrêté librement sur la base d'un accord entre l'EPCI et ses communes membres. Il est normalement fixe si bien que l'EPCI conserve les accroissements annuels des produits de fiscalité professionnelle, constatés à compter de l'année du transfert de charges.
[23] Cf. article L. 5219-5 du CGCT.

Schéma n° 1 : Circuits financiers entre acteurs métropolitains



Source : Institut Paris Région

L'administration de POLD reposait encore en 2022 sur les mises à disposition d'agents communaux pour plus de 80 % de ses effectifs[24].

Hormis dans les plus intégrés d'entre eux, le mode de calcul du FCCT révèle que les EPT jouent souvent le rôle d'un prestataire de services pour leurs communes membres. C'est le cas en particulier au sein de l'EPT POLD. Pour Levallois-Perret, cette faible intégration intercommunale se traduit par le système des silos budgétaires, au cœur du pacte financier.

Le FCCT de l'EPT POLD repose en effet sur deux principes, énoncés dans les pactes fiscaux et financiers : la « neutralisation financière » pour les communes, et surtout la sectorisation par commune. POLD construit son budget commune par commune, affectant les dépenses qu'il réalise par commune (silos budgétaires). Mieux encore, il reconstitue les recettes fiscales comme les subventions, qu'il encaisse en référence à leur commune d'origine[25].

[24] Cf., Rapport d'observations définitives, EPT POLD, CRC Île-de-France, 2022.
[25] Ibid., page 47 et s.

POLD facture ainsi à l'euro près, sur la base des coûts analytiques, commune par commune, le coût des services « sectorisés » qu'elles utilisent pour certaines compétences comme l'assainissement[26]. En revanche, les coûts des services « support » sont mutualisés. Cette organisation est l'expression d'une faible solidarité intercommunale, fondée sur le modèle d'un syndicat intercommunal.

Dans le cas de POLD, le FCCT est calculé comme la variable d'ajustement de son budget, afin de minorer les participations des communes autant que possible. C'est ainsi qu'au regard de ses charges, POLD doit, selon le Pacte financier et fiscal territorial, reverser à ses communes membres les surplus de la cotisation foncière des entreprises qu'il perçoit.

Selon le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées de 2022, compte tenu du niveau de dépenses évalué ainsi que de la part « socle », le montant du FCCT est évalué à 192 975 285 € dont 384 234 € pour la commune de Levallois-Perret, avant application du pacte financier et fiscal. Une fois le pacte pris en compte, la commune percevait en 2022 1 188 302 € au titre de l'amortisseur de la péréquation (cf. *infra*) et son niveau de FCCT était ajusté de façon à équilibrer le budget sectorisé en fonctionnement et en investissement. La commune de Levallois bénéficie à l'occasion de cette deuxième opération d'un excédent de 1 173 957 €. Pour l'exercice 2022, le FCCT dû est ainsi réduit à zéro et l'excédent « non distribuable » (786 722,83 €) est « mis en réserve »[27].

Cet excédent peut être théoriquement versé via deux mécanismes, les fonds de concours et les offres de concours. Le fonds de concours désigne le versement de subventions entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres afin de financer un équipement. Son usage est cependant très limité dans le cas des EPT, en raison de leur régime assimilé à celui des syndicats de communes (EPCI sans fiscalité propre). Le champ des offres de concours (défini notamment par l'article L.1111-10 du CGCT) est plus restreint que celui du fonds de concours, puisque l'aide ne peut être apportée que dans le cadre d'une opération de travaux publics relative à une compétence détenue par l'auteur de l'offre. C'est le support retenu par POLD et la commune de Levallois-Perret pour la récupération des excédents.

Ainsi, approuvée par une délibération du conseil municipal du 28 septembre 2022, une offre de concours a-t-elle été conclue et versée par l'EPT POLD, pour la réalisation de plusieurs projets rattachables aux compétences territoriales (création d'un bassin écologique pour 950 000 €, végétalisation d'une place pour 400 000 €, réalisation d'arceaux et de stationnement pour les vélos pour 160 000 €, études pour la rénovation d'un groupe scolaire pour un montant de 1,7 M€, réalisation d'enrobés à granulats clairs et/ou silencieux sur route pour 1,4 M€), pour un montant de 4 710 000 €. Ce versement correspond à une grande part des excédents de cotisation foncière des entreprises accumulés au sein du budget territorial au bénéfice de la commune, part qu'elle a ainsi pu récupérer.

Ces modalités particulières n'appellent pas d'observations de la chambre, la Cour des comptes ayant par ailleurs relevé que la sectorisation budgétaire et le manque d'intégration du territoire concerné, sans être irréguliers, n'étaient pas congruents à l'esprit de la loi créant la MGP et ses territoires[28].

[26] En 2016 et 2017, POLD a restitué aux communes les compétences « éclairage public » et « transports ». Pour les communes antérieurement intégrées au sein d'une communauté d'agglomération, les charges restituées étant supérieures aux charges transférées, la part « transferts de charges » est négative. Levallois-Perret est pour sa part une commune anciennement isolée.

[27] Ainsi, depuis 2019, le compte 655441 consacré au FCCT n'est plus mouvementé au sein de la balance des comptes.

[28] Cf. Cour des comptes, Rapport public thématique, *L'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris*, janvier 2023.

3.3.3 Les subventions de fonctionnement

En dépit d'une baisse de 1,9 M€ (- 2,4 % en variation annuelle moyenne), les subventions de fonctionnement restent à un niveau notablement élevé, du fait de l'importance des subventions aux personnes de droit privé :

Tableau n° 18 : Les subventions de fonctionnement

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	**16 700 377**	**16 694 332**	**14 832 004**	**15 377 316**	**15 211 689**	**14 811 856**
dont subv. aux établissements et services publics rattachés SPIC[29] (dont subv. exceptionnelles)*	*60 320*	*122 000*	*0*	*0*	*0*	*0*
dont subv. aux établissements et services publics rattachés SPA (CCAS, caisse des écoles, services publics, etc.)	*2 470 000*	*2 470 000*	*2 470 000*	*2 900 000*	*2 761 000*	*2 800 000*
dont subv. autres organismes publics (dont subv. exceptionnelles)*	*116 820*	*114 250*	*2 000*	*219 015*	*83 346*	*71 574*
dont subv. aux personnes de droit privé (dont subv. exceptionnelles)*	*14 053 237*	*13 986 582*	*12 360 004*	*12 258 301*	*12 367 343*	*11 940 283*

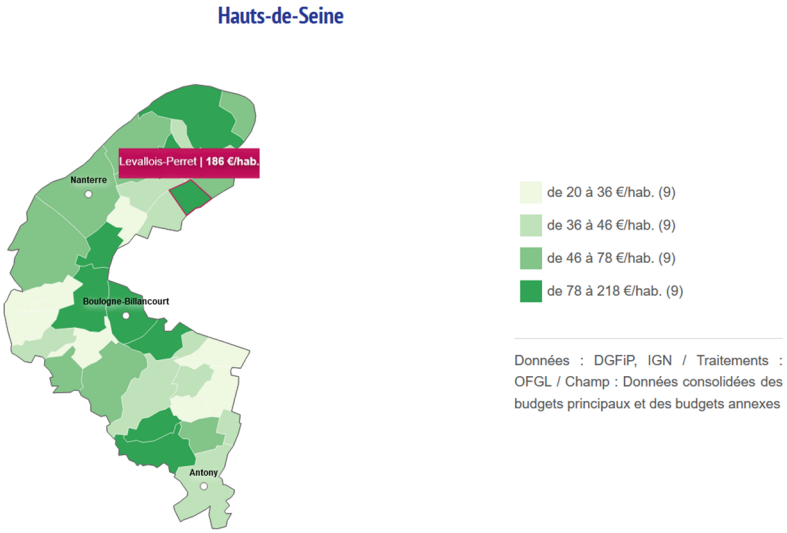
Source : comptes de gestion

Ce niveau de subventionnement avait été relevé par le précédent rapport de la chambre. Les subventions versées (18,6 M€ en 2013 soit 288 € par habitant) représentaient plus de 11 % des charges réelles de fonctionnement et étaient plus de deux fois plus élevées que les moyennes départementale (125 € par habitant) et régionale (111 € par habitant). La commune versait notamment des subventions importantes aux associations gérant des services municipaux (16,1 M€ en 2013 + 2,4 % en moyenne annuelle).

La tendance à la baisse de la période sous revue tempère ce constat sans l'invalider. Au regard de l'ensemble des subventions versées, la commune, avec 228 € par habitant en 2022, se situe bien au-dessus de la moyenne de la strate (133 €/hbt.). Pour les seules subventions aux personnes de droit privé, elle se situe également –mais dans une moindre mesure– au-dessus de la moyenne du département des Hauts-de-Seine :

[29] Service public industriel et commercial.

Carte n° 5 : Subventions aux personnes de droit privé par habitant en 2022 (en €/hab.)



On peut cependant souligner que les subventions aux associations diminuent sensiblement jusqu'en 2023.

3.3.4 Des pénalités « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) limitées et contestées

En vertu de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), la commune de Levallois-Perret doit disposer de 25 % de logements sociaux (en résidence principale). La loi 3DS du 21 février 2022[30] supprime l'échéance initiale de 2025 et pérennise le dispositif SRU en aménageant un nouveau rythme de rattrapage, applicable à compter de la huitième période triennale (2023-2025). La commune apparaît éloignée de ses objectifs SRU sur toute la période sous revue :

Tableau n° 19 : Taux de logements sociaux

Calculés au 1er janvier	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de logements sociaux (en %)	19,95	20,06	19,98	19,88	20,33

Source : réponse de la commune et courriers de la préfecture des Hauts-de-Seine

Les communes soumises au dispositif SRU et déficitaires au regard de leur objectif sont :

- redevables d'un prélèvement annuel sur leurs ressources, proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal ;
- soumises à un rythme de rattrapage défini pour trois ans qui doit leur permettre d'atteindre le taux légal en 2025.

[30] Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Le prélèvement annuel peut cependant être réduit en déduisant de son calcul les montants investis par les communes en faveur du logement social. Ainsi, la commune de Levallois-Perret n'a été redevable d'un prélèvement annuel que pour la seule année 2022[31].

Les objectifs du plan de rattrapage triennal 2017-2019 n'ayant pas été remplis, la commune, une fois la carence constatée, a subi une majoration de 60 % de son taux de prélèvement annuel en 2021 (au titre de 2020)[32]. Pour la période 2020-2022, le préfet des Hauts-de-Seine a signifié à la commune, par courrier du 5 avril 2023, son souhait d'engager une procédure de constat de carence. Le dossier de la commune est à ce jour à l'étude auprès de la préfecture des Hauts-de-Seine. Si les objectifs quantitatifs de logement n'ont pas été atteints, les circonstances évoquées par le maire peuvent éventuellement conduire le préfet à opter pour une absence de majoration.

Tableau n° 20 : Pénalités SRU (2019 à 2023)

Année de prélèvement au titre de l'année n-1 (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
Logements manquants	1 569	1 550	1 610	1 649	1 471
Montant du prélèvement / logement	613	631	632	632	629
Montant de majoration	576 636	587 276	1 525 169	1 562 930	1 388 418
Total	1 537 695	1 566 070	2 541 949	2 604 884	2 314 030
Montant déductible	7 528 844	6 137 082	4 577 170	392 090	2 493 500
Montant du prélèvement après déduction	-	-	-	2 212 794	-

Source : courriers récapitulatifs prélèvements (préfet des Hauts-de-Seine)

L'ordonnateur fait également valoir sur ce point le soutien apporté aux bailleurs sociaux de son territoire via l'octroi de subventions pour surcharge foncière dans le cadre d'opérations ciblées (3 M€ en 2021, 2,8 M€ en 2022 et 1,5 M€ en 2023) et les garanties communales d'emprunt aux bailleurs de son territoire (pour un encours de dette garantie de 186,2 M€ au profit des bailleurs sociaux).

3.4 Les produits de gestion

Les produits de gestion apparaissent relativement stables sur la période (- 0,5 % de variation annuelle moyenne), en dépit d'une baisse marquée de la fiscalité reversée :

[31] On relève qu'alors que les courriers de la préfecture font mention d'un montant de pénalité de 2 212 794 € en 2022, seulement 1 966 912 € figurent au compte de résultat.

[32] La commune n'a pas atteint les objectifs fixés par les trois périodes triennales 2014-2016, 2017-2019, et 2020-2023. Cette situation a eu pour conséquence l'introduction, par la préfecture, de trois procédures de carence. Les procédures mises en œuvre en 2018 et 2020 ont entraîné la prise de deux arrêtés en carence et l'application d'un taux de majoration du prélèvement annuel initial. L'ensemble des arrêtés de carence ainsi que les arrêtés de prélèvement annuel ont été contestés par la commune devant le tribunal administratif ou la Cour administrative d'appel. Ces procédures sont – au moment de l'instruction – en attente de jugement. Les recours en appel n'ayant pas d'effet suspensif, la commune est tout de même débitrice des sommes notifiées par lesdits arrêtés préfectoraux.

Tableau n° 21 : Les produits de gestion (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	88 800 979	90 545 956	86 348 086	91 651 018	91 786 119	87 627 537
+ Fiscalité reversée	56 032 096	56 060 109	54 025 177	53 838 745	52 984 888	53 355 896
= Fiscalité totale (nette)	144 833 075	146 606 065	140 373 263	145 489 763	144 771 007	140 983 433
+ Ressources d'exploitation	15 751 038	18 382 526	19 225 062	12 532 506	18 228 900	14 589 074
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 738 092	7 529 258	9 387 351	6 729 459	8 151 243	7 587 657
= Produits de gestion	**167 322 204**	**172 517 849**	**168 985 676**	**164 751 728**	**171 151 149**	**163 160 164**

Source : comptes de gestion

La baisse de la fiscalité reversée a été partiellement compensée durant les premiers exercices par la croissance des ressources d'exploitation (notamment du produit du domaine), revenues à un niveau moindre en 2023. La commune a également procédé en 2022, via des offres de concours « Développement durable » (études sur bâtiment, enrobés clair et/ou silencieux sur route notamment), à la récupération pour 4 710 000 € des excédents de cotisation foncière des entreprises retenus dans le « silo budgétaire » de POLD[33]. Cette opération, significative du faible niveau de mutualisation territoriale, respecte le Pacte fiscal et financier du territoire.

Les ressources fiscales propres apparaissent stables à hauteur de 88 M€, le revenu net des impôts locaux -notamment la taxe foncière- ayant pour sa part crû de 1,6 % en variation annuelle moyenne :

Tableau n° 22 : Les impôts locaux

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Impôts locaux	**80 240 217**	**80 915 920**	**81 774 065**	**83 955 052**	**85 901 774**	**82 265 351**
dont taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)	*79 519 568*	*80 242 640*	*81 167 287*	*83 524 040*	*85 716 240*	*82 067 106*
dont Autres impôts locaux ou assimilés	*720 649*	*673 280*	*606 778*	*431 012*	*185 534*	*198 245*
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	6 423 161	7 204 327	8 483 407	336 471	2 920 735	168 890
dont restitutions au titre des dégrèvements	*0*	*0*	*43 247*	*0*	*180 009*	*168 890*
dont prélèvements au titre de l'article 55 de la loi SRU	*0*	*0*	*0*	*0*	*2 212 793*	*0*
= Impôts locaux nets des restitutions	**73 817 056**	**73 711 593**	**73 290 658**	**83 618 581**	**82 981 039**	**82 096 461**

Source : comptes de gestion

L'attribution de compensation est parfaitement stable depuis 2018 (à 76,9 M€), alors que la fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds, pour sa part, est négative et se dégrade pour la commune :

[33] Cf. CR Conseil municipal 28 septembre 2022, page 23 et s.

Tableau n° 23 : Fiscalité reversée et fonds de péréquation

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Attribution de compensation brute (perçue)	76 899 202	76 890 070	76 890 070	76 890 070	76 890 070	76 890 070
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	- 9 770 889	- 9 770 889	- 9 770 889	- 9 770 892	- 9 770 892	- 9 770 889
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	- 11 096 217	- 11 059 072	- 13 120 824	- 13 280 433	- 14 465 199	- 14 205 738
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	0	0	0	0	330 909	235 562
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	**- 20 867 106**	**- 20 829 961**	**- 22 891 713**	**- 23 051 325**	**- 23 905 182**	**- 23 741 065**
= Fiscalité reversée	**56 032 096**	**56 060 109**	**54 025 177**	**53 838 745**	**52 984 888**	**53 355 896**

Source : comptes de gestion

La commune de Levallois-Perret est fortement contributrice au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et sa contribution a augmenté de 5,1 % en variation annuelle moyenne depuis 2018, le saut essentiel ayant cependant eu lieu lors de l'exercice 2018 (+ 6 M€ par rapport à l'exercice précédent).

Elle n'a perçu aucune dotation globale de fonctionnement entre 2018 et 2022, mais en 2023, la dotation forfaitaire s'est élevée à 143 465 €. Ses ressources institutionnelles se limitent à 8,1 M€ en 2022 et 7,5 M€ en 2023.

On relèvera cependant que, depuis 2018, l'EPT POLD prend à sa charge, à travers le FCCT, une partie de la péréquation intercommunale due par les communes, non seulement au titre du FPIC mais aussi du fonds de solidarité de la région Île-de-France, auquel pourtant seules les communes sont assujetties. Le FCCT comprend une part « amortisseur de la péréquation » dont les communes de Neuilly, Saint-Cloud et Levallois-Perret bénéficient le plus, bien qu'elles soient particulièrement riches. De 2018 à 2020, POLD a ainsi supporté une charge supplémentaire de 14,5 M€, soit 27 % de plus que son versement normalement dû au FPIC[34], dont 2,02 M€ au profit de Levallois-Perret. La commune fait valoir sur ce point qu'elle reste, en matière de péréquation, le plus important contributeur du territoire.

3.5 La dette et la trésorerie

3.5.1 Une dette élevée mais saine

3.5.1.1 L'encours de la dette

L'encours de dette de la commune est lourd au regard des moyennes de l'encours des communes comparables, mais il baisse au fil de la période avec une variation annuelle moyenne de 3,6 %. Les exercices 2018, 2021 et 2022 ont cependant été marqués par de nouveaux emprunts, justifiés par la commune par les faibles taux d'intérêt du marché :

[34] Cour des comptes, rapport public thématique *L'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris*, janvier 2023 et Rapport d'observations définitives sur l'EPT POLD, CRC 2022. Ainsi, POLD, en participant à la prise en charge partielle de la péréquation communale, exerce une forme de « solidarité intercommunale » au bénéfice des communes les plus riches.

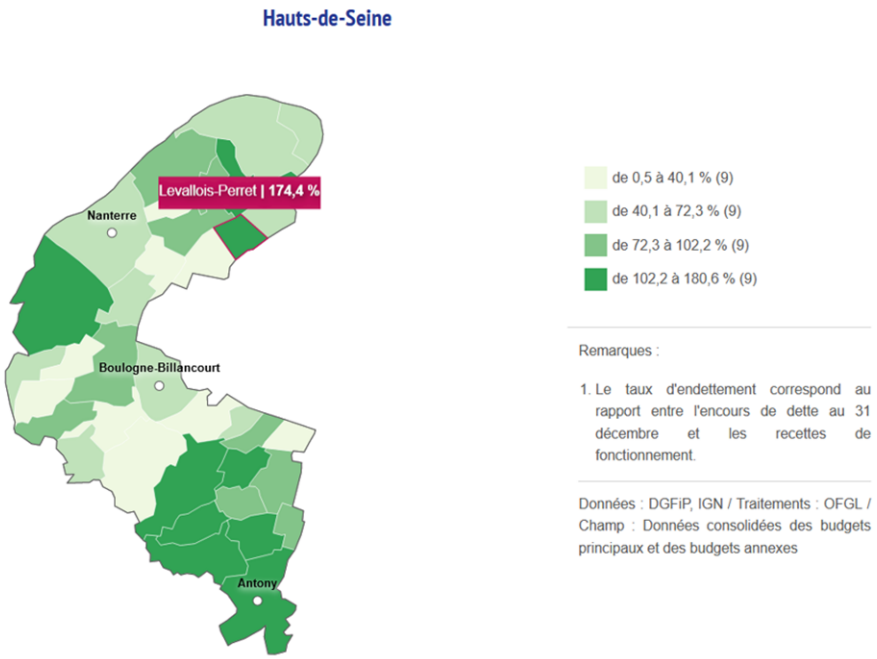
Tableau n° 24 : L'encours de dette

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dettes du Budget primitif (BP) au 1er janvier	378 127 399	349 055 048	311 342 840	288 002 920	317 104 825	300 515 619
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	105 280 507	60 904 105	23 331 300	20 889 476	43 780 586	20 171 510
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	8 620	8 620	8 620	8 620	8 620	8 620
+ Nouveaux emprunts	76 216 776	23 200 517	0	50 000 000	27 200 000	10 000 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**349 055 048**	**311 342 840**	**288 002 920**	**317 104 825**	**300 515 619**	**290 335 490**
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	11 179 721	39 598 446	37 081 898	41 871 309	34 633 957	39 301 809
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	**337 875 327**	**271 744 394**	**250 921 023**	**275 233 516**	**265 881 662**	**251 033 681**

Source : comptes de gestion

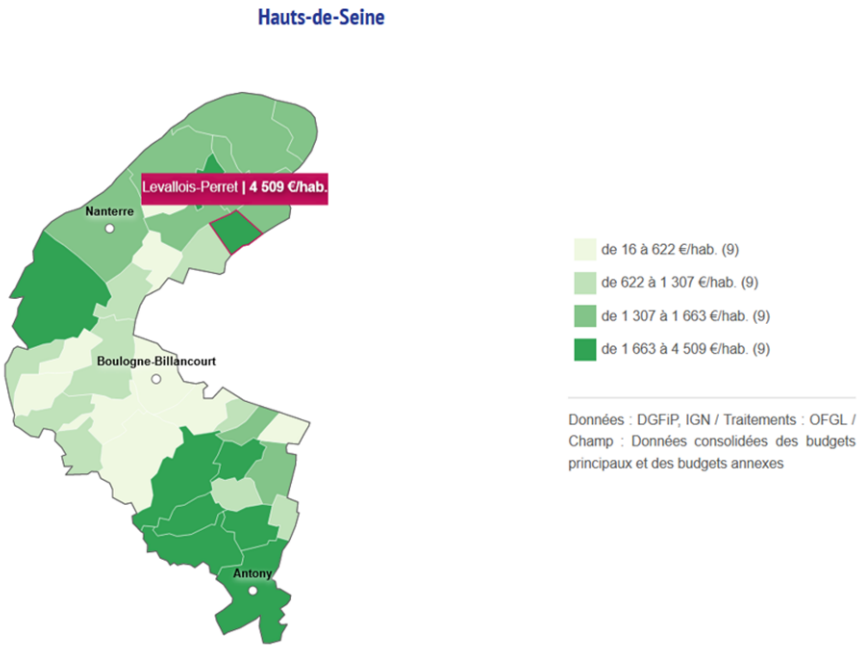
À 174,4 % en 2022 le taux d'endettement de la commune (rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et les recettes de fonctionnement) apparaît particulièrement élevé à Levallois-Perret, au regard des autres communes du territoire départemental, seule la commune de Clamart étant plus endettée, avec un ratio plus élevé :

Carte n° 6 : Communes – Taux d'endettement en 2022 (en %)



Le caractère exceptionnel de la situation de Levallois-Perret apparaît encore plus nettement en termes d'encours de dette par habitant, celui-ci s'élevant à près de 4 509 € par habitant en 2022, loin devant les autres communes du département – y compris Clamart :

Carte n° 7 : Communes – Encours de dette par habitant en 2022 (en €/hab.)



Cependant, malgré le poids apparent de cet encours, les principaux ratios d'alerte n'atteignent pas de niveau alarmant au regard de l'importante épargne brute de la commune :

Tableau n° 25 : Principaux ratios d'alerte

Principaux ratios d'alerte	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	16 389 869	10 323 991	8 780 217	8 071 562	8 115 255	5 330 527
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP) (en %)	**4,7**	**3,3**	**3,0**	**2,5**	**2,7**	**1,8**
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	337 875 327	271 744 394	250 921 023	275 233 516	265 881 662	251 033 681
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	**10,4**	**8,2**	**7,4**	**10,9**	**9,8**	**9,4**
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	349 055 048	311 342 840	288 002 920	317 104 825	300 515 619	290 335 490
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	**10,7**	**9,4**	**8,5**	**12,6**	**11,1**	**10,9**

Source : comptes de gestion

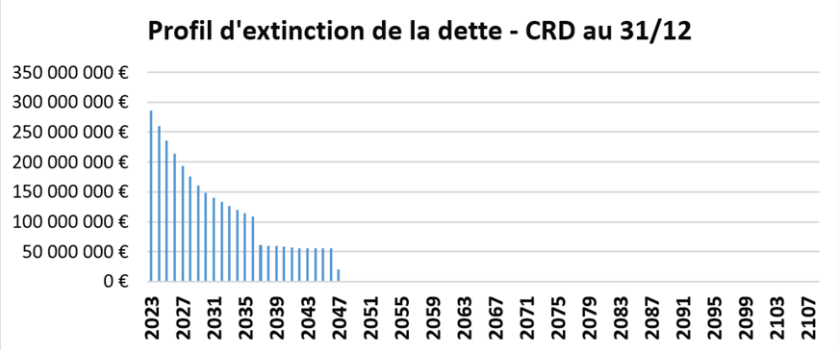
3.5.1.2 La structure de la dette

La structure de la dette apparaît saine. En 2022, elle comprenait 39 emprunts contractés auprès de neuf prêteurs, au taux moyen de 2,68 %. Une majeure partie de la dette (83,1 %) était ainsi souscrite à taux fixe, ce qui est supérieur aux moyennes de la strate (74,8 %) et de l'ensemble des collectivités (74,6 %). En 2022, l'essentiel des emprunts (99,9 %) est classé A1 dans le tableau des risques établi par la charte de Gissler[35].

L'encours comptait un seul emprunt classé 1B, un produit à barrière Euribor, pour un montant de 305 686 €, éteint en 2023. Il correspond au résidu d'emprunts structurés risqués renégociés avec la société de financement local CAFIL[36] – conclus en 2003 et 2008. Au total, les pénalités de renégociation de la dette pour ces opérations se sont élevées à 617 000 €. Les pénalités de sortie ont été réparties sur plusieurs années sans excéder la durée initiale de l'emprunt.

Hors nouveaux emprunts, la dette sera à moitié remboursée en 2030, et la totalité de la dette éteinte en 2098 selon l'audit de 2022 de France Active réalisé à la demande de la commune. Des pics élevés d'annuité sont prévus en 2037, 2047 et 2048 en raison des remboursements *in fine* de trois emprunts obligataires pour 44,75 M€, 35 M€ et 20,25 M€. Ces pics n'apparaissaient pas dans l'information financière fournie par la commune, notamment du fait du provisionnement intégral des remboursements *in fine* :

Graphique n° 3 : Profil d'extinction de la dette



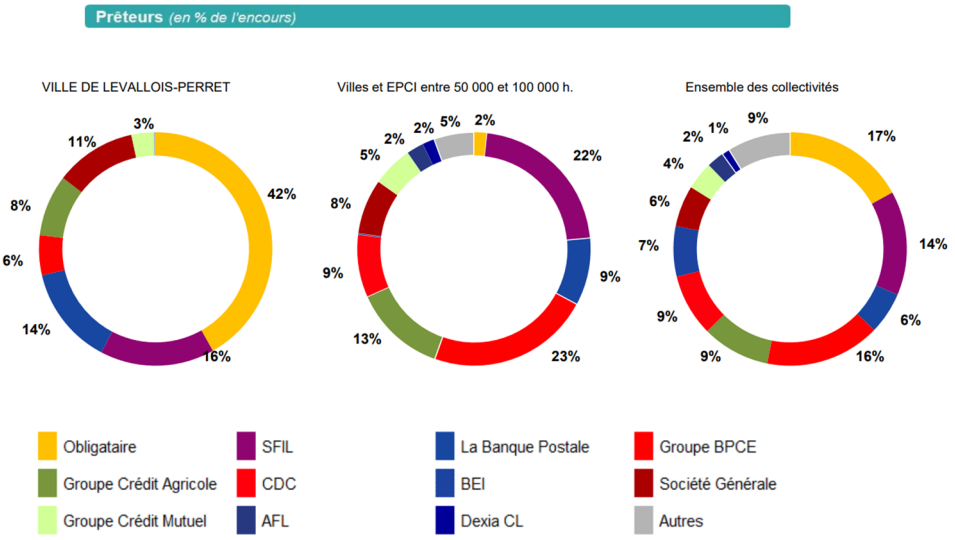
Source : commune (réponse n° 3.5 au questionnaire)

[35] *Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales*, 2009, dite charte ou classification Gissler.

[36] Caisse française de financement local (CaFFiL) : Notamment évoqués en point 5.1.7.2 du ROD de la commune de Levallois-Perret portant sur les exercices 2007 et suivants.

La principale singularité de cette dette réside dans l'importance (près de 42 % au 31 décembre 2022) des produits obligataires :

Graphique n° 4 :



Source : commune, audit dette Finance Active au 31 décembre 2022

Ce recours désintermédié au marché financier, dans des conditions avantageuses, a été facilité par la notation de la collectivité par Fitch Ratings depuis 2018 (BBB+, perspective stable en 2018 ; A+, perspective positive en 2023). Cette part de l'obligataire est appelée à augmenter dans les années qui viennent, selon les projections établies par Finance Active - jusqu'à 80 % en 2031. L'emprunt obligataire a en effet permis à la collectivité d'emprunter à des taux plus avantageux qu'en passant par des emprunts classiques- entre 0,75 % (conclu en 2021) et 4,3 % (conclu en 2012 à une époque où la note de Levallois-Perret était moins bonne) – alors que les taux d'intérêts des emprunts classiques sont en majorité entre 3 et 4 %.

Tableau n° 26 : Emprunts obligataires en cours et principales caractéristiques

Date de conclusion	Année de fin	Année du premier remboursement	Particularités	Co-contractants	Montant (en €)	Durée	Taux (en %)	Modalité de remboursement
19/12/2008	2028	2009	Groupement de collectivités	HSBC Natixis FORTIS Banque	10 000 000	20 ans	variable Euribor 12 mois	Progressive amortissement linéaire
29/11/2017	2037			STX Fixed income BV	11 000 000	20 ans	2,40	Amortissement *in fine*
29/11/2017	2047			STX Fixed income BV	35 000 000	30 ans	2,79	Amortissement *in fine*
09/02/2018	2037		Refinancement d'un contrat datant de 2017	STX Fixed income BV	22 500 000	19 ans	2,50	Amortissement *in fine*
18/05/2018	2048			STX Fixed income BV	20 250 000	30 ans	2,60	Amortissement *in fine*
09/11/2021	2036	2022		STX Fixed income BV	15 000 000,00	15 ans	0,75	Progressive amortissement linéaire
20/09/2022	2037	2023		STX Fixed income BV	9 200 000,00	15 ans	2,74	Progressive amortissement linéaire

Source : documents transmis par la commune

3.5.2 La trésorerie

Le fonds de roulement net global de la commune, qui a été négatif durant l'exercice 2018, est suffisant, 27 M€ en 2022, soit 69 jours de charges courantes. La trésorerie nette l'est également sur les derniers exercices :

Tableau n° 27 : La trésorerie nette

Au 31 décembre (en €)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	- 18 474 535	25 879 876	29 546 349	39 374 687	27 189 926	38 038 006
- Besoin en fonds de roulement global	- 29 654 256	- 13 718 570	- 7 535 549	- 2 496 622	- 7 444 031	- 1 263 803
=Trésorerie nette	**11 179 721**	**39 598 446**	**37 081 898**	**41 871 309**	**34 633 957**	**39 301 809**
en nombre de jours de charges courantes	*28,7*	*103,4*	*100,0*	*109,8*	*87,6*	*104,5*

Source : comptes de gestion

La commune indique avoir profité du contexte de hausse des taux pour effectuer des placements financiers sur comptes à terme auprès de l'Agence France Trésor, et ainsi générer des gains financiers (2 fois 5 M€ placés en octobre 2023 au taux de 3,74 % et sur une maturité de 12 mois, gain financier attendu de 374 000 € en octobre 2024).

En application de l'article 116 de la loi de finances initiale pour 2004, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent placer des fonds sur des comptes à terme rémunérés ouverts auprès de l'État. Les collectivités territoriales peuvent en effet déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour les fonds qui proviennent de libéralités, de l'aliénation d'un élément de leur patrimoine, d'emprunts, dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public, et de recettes exceptionnelles dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

En l'espèce, l'origine des fonds placés est documentée et correspond à des produits de cessions des immobilisations réalisées par la commune, mais aussi à la perception de boni de liquidation versés par la SEMARELP, et assimilés par le comptable public, selon la commune, à des cessions d'immobilisations. Les décisions municipales n^{os} 69 et 70 du 10 octobre 2023 retracent les caractéristiques des fonds placés.

La politique de gestion active de la trésorerie de la commune n'appelle pas d'observations.

3.6 L'investissement

La commune indique qu'elle n'a plus d'opérations d'aménagement de type ZAC, l'aménagement étant une compétence territoriale. Ainsi, la part la plus importante du chiffre d'affaire de 2021 de la SEMARELP provenait de la gestion des opérations d'aménagement, conclues pour le compte de l'EPT POLD, bien que la SEMARELP intervienne toujours dans le cadre d'opérations menées en son nom propre ou en qualité d'assistant à maîtrise d'ouvrage. De même, aucun appel à projet pour une opération d'aménagement d'initiative publique n'est en cours. La commune précise que 14 « projets d'envergure » sont engagés (finis ou en cours)[37].

3.6.1 Un satellite moins actif : la SEMARELP

La SEMARELP a été créée le 24 octobre 1969. Son capital social, fixé à 19 823 475 €, est détenu à 79,99 % par la commune de Levallois-Perret qui occupait, à ce titre, au début de l'exercice 2021, 6 des 8 sièges du conseil d'administration.

La SEMARELP a deux filiales :

- la société LEVAPARC, à hauteur de 20 %, qui a pour objet principal l'étude, la réalisation, la gestion et l'exploitation de tout équipement public, notamment des parcs de stationnement ;
- la SCRIM d'Île-de-France chargée de mener des opérations foncières qui permettent de réaliser des programmes de promotion immobilière sur le territoire de la commune.

La concession d'aménagement de la ZAC « Gustave Eiffel » a été clôturée en fin d'exercice 2021, et le conseil de territoire de l'EPT POLD a constaté cette clôture. La SEMARELP a, depuis, également achevé, en tant que concessionnaire, les ZAC « Front de Seine », et « Collange ».

« Dans l'objectif de maitriser et renforcer le commerce de proximité afin d'assurer et maintenir la diversité commerciale de la commune et contribuer au développement des secteurs nouvellement aménagés »[38], la SEMARELP se positionne néanmoins régulièrement pour l'acquisition puis la gestion de surfaces commerciales.

Sa filiale LEVAPARC, chargée de la gestion de la totalité du stationnement public de la commune au travers de quatre délégations de service public, a été transformée au début de 2020 en société d'économie mixte.

37
- Centre de Loisirs Françoise Dolto (état : fini et réceptionné),
- 12 rue Danton (démolition, extension Dolto) (état : expulsion),
- Bassin Écologique (état : fini OPR),
- Place Jean Zay (état : phase EXE),
- Rue Bara (état : phase PRO),
- Maison des Familles (état : phase PRO / DCE),
- Antenne Maison des Familles (état : EXE),
- Médiathèque Camus (état : phase PRO / DCE),
- Groupe Scolaire Anatole France (état : concours archi),
- Groupe Scolaire Georges Sand (démolition) (état : vente terrain),
- Square Cécile Vannier (2 rue de la Gare) (état : achat terrain),
- Poste de Police M. Pompidou (état : phase programme),
- Bureaux Immeuble Vatimesnil (état : phase DCE),
- Marché Barbusse (état : fini et réceptionné).

[38] Rapport des représentants de l'assemblée délibérante au conseil d'administration de la SEMARELP, exercice 2021, annexé à la délibération n° 137 du 7 décembre 2022.

Les dettes propres de la SEMARELP s'élevaient pour leur part à 72,5 M€ en 2017 (86,7 M€ en 2016)[39]. Ces dettes ont été ramenées à 16 501 227 € en 2021 (19 327 347 € en 2020)[40]. Les trois ZAC ont par ailleurs été transférées et clôturées[41].

3.6.2 Les autres opérations d'investissement

Le recours à de nouveaux emprunts, en dépit de l'importance de l'encours de dette, a pu être justifié par les besoins d'investissement du territoire et l'insuffisance du financement propre disponible. La commune souligne par ailleurs son choix stratégique de profiter du contexte de taux d'intérêt très favorable en 2021, sans donner cependant de précision sur les investissements que ces emprunts viennent financer.

Tableau n° 28 : Évolution du besoin de financement propre

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Financement propre disponible	**- 38 487 632**	**17 050 166**	**26 847 428**	**9 352 321**	**- 6 397 126**	**22 187 051**
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) (en %)	*- 65,0*	*95,1*	*150,9*	*20,6*	*- 18,9*	*101,6*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	59 237 195	17 924 301	17 793 871	45 370 843	33 900 827	21 844 149
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	258 011	253 495	390 305	3 338 903	2 826 880	309 020
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	30 431 195	0	0	0	0	18 852 152
- Participations et inv. financiers nets	- 41 900 999	- 22 829 264	4 963 640	755 213	- 4 031 103	- 19 694 652
- Charges à répartir	5 629 075	500 517	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	8 620	8 620	8 620	8 620	8 620	8 620
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 92 150 729**	**21 192 499**	**3 690 993**	**- 40 121 258**	**- 39 102 350**	**867 762**

Source : comptes de gestion

Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations (ratio des immobilisations brutes propres –y compris en cours– rapportées aux investissements de l'année) fluctue durant la période. Il est de 42,5 ans en 2022 et seulement de 54,5 ans en ce qui concerne la voierie.

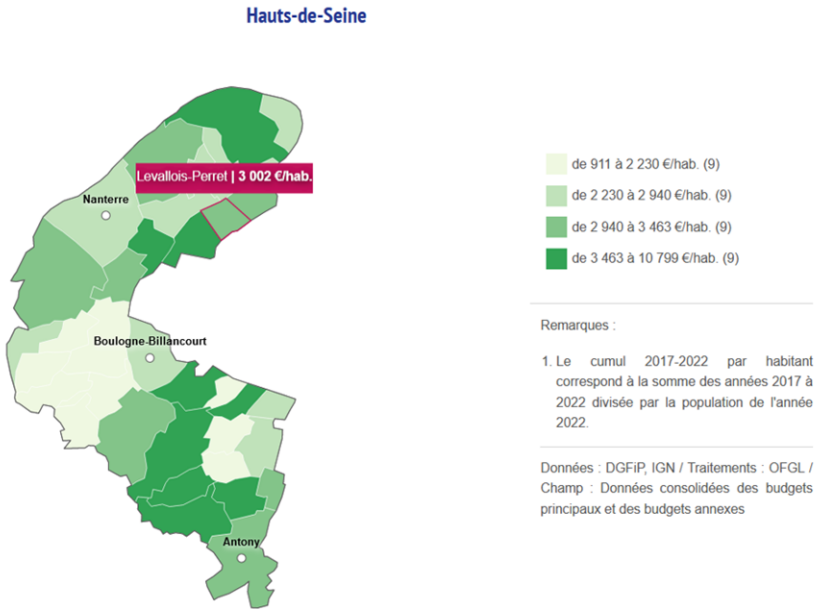
[39] Rapport des représentants de l'assemblée délibérante au conseil d'administration de la SEMARELP, exercice 2017, annexé à la délibération n° 133, 19 novembre 2018. La part la plus importante de son chiffre d'affaire était alors la gestion des opérations d'aménagement conclues dans le cadre de concessions pour le compte de la commune de Levallois-Perret, ainsi que le remembrement foncier dans le cadre d'opérations menées en propre et la gestion de locaux et biens immobiliers dont elle est propriétaire.

[40] Rapport des représentants de l'assemblée délibérante au conseil d'administration de la SEMARELP, exercice 2021, annexé à la délibération n° 137 du 7 décembre 2022.

[41] La concession d'aménagement de la ZAC « Gustave Eiffel » a été clôturée en fin d'exercice 2021 et le conseil de territoire de l'EPT POLD a constaté la suppression de la ZAC. La ZAC Collanges a été supprimée par délibération du conseil de territoire de POLD le 27 juin 2023 ; la ZAC Front de Seine supprimée par délibération du conseil de territoire de POLD le 27 juin 2023.

Les dépenses d'équipement de la commune (551 €/hbt. en 2022) la placent au-dessus de la moyenne de la strate (413 €/hbt., donnée DGFiP[42] 2022). En intégrant les subventions accordées, le cumul des dépenses d'investissement de la collectivité, hors remboursement du capital de la dette, rapporté à l'habitant, ne situe pas, en revanche, la commune parmi celles qui ont le plus investi au sein du département des Hauts-de-Seine :

Carte n° 8 : Dépenses d'investissement hors remboursement du capital de la dette - Cumul 2017-2022 (en €/hab.)



Ce constat peut être relativisé par le haut niveau d'équipements collectifs de la commune. Elle suppose cependant que les besoins de maintenance du patrimoine existant soient bien identifiés.

Selon la collectivité, il n'y avait pas de PPI dûment formalisé pour la période 2018-2022[43]. Le budget prévoyait chaque année des lignes de travaux consacrés à l'entretien, à la mise en accessibilité (Ad'Ap et PAVE), aux mesures de sûreté et de sécurité (SSI et DECI), à l'embellissement ou à la modernisation des équipements, ainsi qu'à la pérennisation du patrimoine de la ville.

Depuis 2022, un PPI a été mis en place pour une vision à moyen et long terme de la politique d'investissement de la collectivité. La commune ne suit pas sa mise en œuvre par la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement.

[42] Direction générale des finances publiques.
[43] Réponse N) 3.1 au questionnaire principal.

Si la commune s'est dotée d'un PPI, celui-ci ne s'inscrit pas dans une stratégie immobilière développée, alors même que le niveau d'endettement de la commune contraint notablement sa capacité d'investissement. La commune tient bien un tableau de bord de l'état de son patrimoine, mais le PPI, s'il est précis et bien tenu, n'apparaît pas encore clairement adossé à une évaluation des besoins de la population et à un schéma directeur immobilier, qui formaliserait les choix de l'exécutif et la manière dont il les met en œuvre, dans une perspective véritablement pluriannuelle. Sur ce point, la commune fait valoir le lancement d'une étude stratégique pour l'élaboration d'un « Schéma Directeur d'Energie » afin d'améliorer durablement la performance énergétique de son patrimoine bâti.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune présente à la fois l'encours de dette par habitant le plus élevé des Hauts-de-Seine et la capacité d'autofinancement brute (avant paiement des échéances d'emprunt) la plus importante de sa strate. Ce profil paradoxal a conduit la municipalité à des choix de maîtrise de la dette, sans renoncer ponctuellement à l'emprunt.

La capacité d'autofinancement de la commune est en baisse sur la 2ème partie de la période sous revue, mais à un niveau toujours élevé sur l'ensemble de la période, constamment supérieur au seuil prudentiel de 15 % des produits de gestion.

Les charges courantes sont maîtrisées, mais les charges de personnel sont en forte hausse (+ 11,5 %), notamment sur les trois derniers exercices. En matière intercommunale, le FCCT dû à l'EPT Paris Ouest La Défense est nul, et un excédent est même mis en réserve par l'EPT, aux termes du Pacte fiscal et financier territorial, puis redistribué via le mécanisme des offres de concours.

La structure de la dette est saine. Les pics élevés d'annuité des remboursements in fine de trois emprunts obligataires sont intégralement anticipés. La principale singularité de cette dette réside dans la place importante (près de 42 % au 31 décembre 2022) des produits obligataires. Ce recours désintermédié au marché financier, dans des conditions avantageuses, a été facilité par la notation de la collectivité par Fitch Ratings depuis 2018. La politique de gestion active de la trésorerie de la commune n'appelle pas d'observation.

4 RESSOURCES HUMAINES

4.1 Organisation de la fonction ressources humaines (RH)

D'après le tableau des effectifs adopté par délibération du 13 avril 2023, la direction des ressources humaines compte 33 agents répartis entre les services de l'administration du personnel, des études et prospective RH, de la prévention et de la santé au travail et le service social du personnel.

La collectivité dispose des documents budgétaires obligatoires formalisant ou constatant la stratégie « RH » : les lignes directrices de gestion (LDG) -document stratégique bien complété-, le plan de formation, le rapport sur la parité, le bilan social. La collectivité dispose d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP)[44] pour l'ensemble de ses services. Une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines est définie au sein des LDG (p. 35 et s.). En revanche, la commune n'a pas rédigé de règlement intérieur de son personnel, ni formalisé de GPEEC[45].

4.2 Les effectifs et la masse salariale

Les effectifs de la commune ont connu une croissance modérée sur les cinq derniers exercices, principalement portée par les non titulaires. Le recrutement d'agents non titulaires est ainsi en hausse de 37 % (109 ETP) depuis 2018. Le taux d'administration de la commune, à 22,5 ETP pour 1 000 habitants en 2021, est supérieur à celui de sa strate (19 ETP[46]/1 000 habitants).

Tableau n° 29 : Évolution des effectifs permanents par statut (équivalent temps plein travaillé-ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2018/2022
Titulaires	1 215	1 188	1 202	1 119	1 126	- 89
Non titulaires	293	315	348	401	402	109
Total	1 508	1 503	1 551	1 520	1 529	21

Source : comptes administratifs

Les rémunérations, hors charges sociales du personnel, ont crû en moyenne annuelle de 2,2 % durant la période, portées notamment par celles du personnel non titulaire (+ 6,1 % en variation annuelle moyenne). Celles-ci constituent désormais 27,1 % de l'ensemble des rémunérations hors charges sociales, contre 21 % en 2017 :

[44] Obligatoire depuis le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001.
[45] Gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences.
[46] *Source : DGCL 2021, données Insee.*

Tableau n° 30 : La rémunération des personnels

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunération principale	27 200 281	27 070 035	27 172 048	27 401 218	27 996 700	28 601 369
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	11 156 402	10 836 709	11 673 517	11 664 172	12 184 359	11 831 156
+ Autres indemnités	1 392 425	1 386 639	1 357 041	1 362 861	1 461 886	1 411 151
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	**39 749 108**	**39 293 383**	**40 202 606**	**40 428 251**	**41 642 944**	**41 843 676**
*en % des rémunérations du personnel***	*77,2*	*77,1*	*76,5*	*74,8*	*73,0*	*72,9*
Rémunérations et indemnités (dont HS)	11 232 379	11 548 428	12 353 622	13 606 140	15 336 790	15 566 201
+ Autres indemnités	0	0	0	0	39 000	0
+ Indemnités de préavis et de licenciement	331 259	0	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire (c)	11 563 638	11 548 428	12 353 622	13 606 140	15 375 790	15 566 201
*en % des rémunérations du personnel***	*22,5*	*22,7*	*23,5*	*25,2*	*27,0*	*27,1*
Autres rémunérations (d)	**160 802**	**131 728**	**12 126**	**6 603**	**16 968**	**23 042**
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	**51 473 548**	**50 973 539**	**52 568 354**	**54 040 994**	**57 035 702**	**57 432 920**
- Atténuations de charges	679 276	578 755	757 784	649 481	774 110	784 571
= Rémunérations du personnel	**50 794 272**	**50 394 785**	**51 810 570**	**53 391 513**	**56 261 593**	**56 648 349**

Source : comptes de gestion

La part indemnitaire de la rémunération des personnels titulaires a crû de façon plus rapide que la part indiciaire (1,8 % contre 0,2 % de variation annuelle moyenne). Le coût unitaire brut par ETP augmente de 9 % (+ 4 000 € par agent) :

Tableau n° 31 : Évolution du coût unitaire brut de personnel (en €)

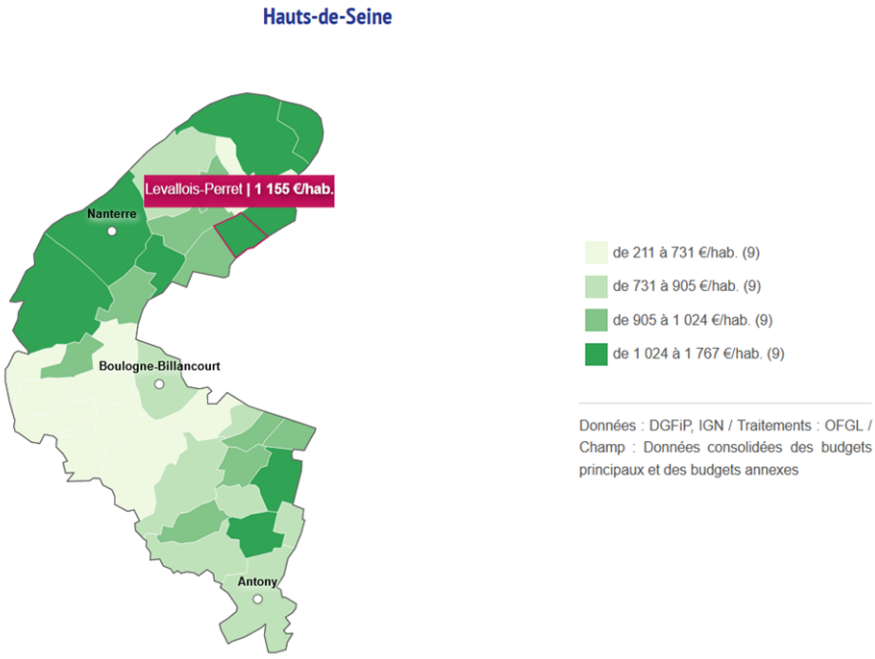
	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution totale (en %)
Dépenses masse salariale (en €)	69 852 232	69 602 110	71 260 086	73 410 636	76 991 440	10
Nombre ETP permanents	1 508	1 503	1 551	1 520	1 529	1
Coût brut par ETP (en €)	46 321	46 309	45 945	48 296	50 354	9

Source : comptes administratifs

La commune souligne que l'augmentation des charges de personnel est due majoritairement aux mesures gouvernementales exogènes : mise en place du RIFSEEP, augmentation du point d'indice. La commune fait également valoir qu'elle s'est dotée d'un service du « développement durable » pour répondre aux exigences de l'État en matière environnementale, ainsi que d'une « Maison France Services » dont les subventions ne couvrent pas les frais de fonctionnement, notamment en termes de personnel. Cependant, le poids de ces mesures exogènes, non chiffré par la commune ne suffit pas à expliquer pleinement l'augmentation des dépenses du personnel.

Si les charges de personnel sont élevées[47] et en hausse, la commune n'est toutefois pas celle qui a les charges de personnel les plus élevées du département[48] :

Carte n° 9 : Frais de personnel par habitant en 2022 (en €/hab.)



4.3 Le temps de travail

4.3.1 Le régime du temps de travail et son coût

Conformément aux textes, par délibération du 30 septembre 2021, la commune a fixé la durée annuelle du temps de travail par agent travaillant à temps complet à 1 607 heures, à compter du 1er janvier 2022, calculée ainsi :

[47] La commune figure ainsi dans le 1er quartile des communes franciliennes à ce titre (source : DGFiP 2022).
[48] Nanterre (1 294 €/hbt.), Puteaux (1 552 €/hbt.) et Gennevilliers (1 767 €/hbt.) ayant à cet égard un niveau de dépense plus élevé.

Tableau n° 32 : Régime annuel du temps de travail

Nombre total de jours sur l'année	365
Nombre de jours de repos hebdomadaires (2 jours x 52 semaines]	104
Nombre de jours réglementaires de congés (hors jours de fractionnement)	25
Forfait de jours fériés (moyenne)	8
Nombre de jours de congés supplémentaires en plus des congés légaux	0
Nombre de jours travaillés	228
Heures de travail par semaine	35
Nombre de jours travaillés (228x7)	**1 596 heures arrondies à 1 600 heures**
Arrondi dans le calcul réglementaire des 1 607 heures	4
Heures pour la journée de solidarité (déduite des 15 jours ARTT)	7
Durée annuelle du temps de travail	**1 607**

Source : CRC, d'après la délibération transmise par la commune

Auparavant, la collectivité était organisée autour d'un temps de travail annuel effectif de 1 583,6 heures. Le régime annuel du temps de travail est désormais conforme à la réglementation. La commune ne dispose pas cependant de règlement intérieur du personnel. Si un tel règlement n'est pas obligatoire, il pourrait cependant permettre d'améliorer la gouvernance interne et constituer une référence utile dans la conduite de la gestion des personnels.

La commune fait valoir sur ce point que, si elle ne dispose pas d'un règlement intérieur, elle dispose déjà de nombreux éléments constitutifs d'un tel document (« Livret d'accueil », « Fiches » reprenant les droits et devoirs des fonctionnaires, site intranet mis à jour en matière de formation, congés et absences, action sociale, règles relatives à la Santé et à la Sécurité au travail, etc.). Elle s'engage à examiner l'intérêt de la mise en œuvre d'un règlement intérieur rassemblant ces éléments.

4.3.2 La gestion des heures supplémentaires

4.3.2.1 Le volume des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) augmente

Tableau n° 33 : Évolution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution en %
Volume IHTS	59 988	68 661	62 643	74 007	77 741	30
Coût global (en €)	882 317	1 461 396	1 346 751	1 604 063	1 835 654	108
Masse salariale	69 852 232	69 602 110	71 260 086	73 410 636	76 991 440	10
En % de la masse salariale	1	2	2	2	2	
Effectif (en ETPT)	1 508	1 503	1 551	1 520	1 529	1
Coût d'un ETPT moyen (en €)	46 387	46 309	45 945	48 296	50 354	9
Équivalent en ETPT *	37	43	39	46	48	

*Temps de travail annuel sur la base des 1 607 heures

Source : Anafi, données de paies et CA

Le coût des heures supplémentaires augmente nettement (+ 108 %) depuis 2018 et les effectifs croissent pour la même période. Ces heures sont autorisées par plusieurs délibérations.

Pour déterminer les heures supplémentaires à indemniser, la commune a recours à des états déclaratifs mensuels, visés par le responsable de service et le directeur général des services.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait déjà relevé que la commune n'avait pas mis en place un contrôle automatisé des horaires, y compris pour les agents effectuant des heures supplémentaires à leur poste fixe. Cette lacune constituait une irrégularité au regard de la réglementation en vigueur,[49] qui conditionne le versement des IHTS à la mise en place d'un tel contrôle automatisé. Aux termes de cette réglementation, l'utilisation d'un décompte déclaratif contrôlable, en lieu et place du dispositif de contrôle automatisé, n'est permise que « s'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement », ou encore « pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ». La majorité des agents ayant perçu les plus gros volumes d'IHTS à Levallois étaient affectés de manière permanente à l'hôtel de ville, et n'entraient donc pas dans ces deux cas de figure précités.

Ainsi, la chambre constate que le contrôle automatisé des horaires par des badgeuses n'a toujours pas été mis en place au sein de la collectivité, contrairement à ce qu'impose la règlementation[50].

La mise en place d'un tel outil pour les agents concernés permettrait d'assurer le contrôle des heures supplémentaires effectives, et de veiller au respect du contingent mensuel. La commune précise sur ce point, qu'outre les états déclaratifs mensuels visés par le responsable de service et le directeur général des services, elle définit depuis 2022, des enveloppes budgétaires consacrées aux HS, suivies depuis 2023 par un outil de gestion. Elle s'engage cependant à mener une réflexion sur le contrôle automatisé afin de répondre à la recommandation de la chambre.

4.3.2.2 Un volume d'heures supplémentaires très important pour de nombreux agents

En 2022, la commune a rémunéré 77 741 heures supplémentaires. 91 agents de la collectivité ont effectué un nombre d'heures supplémentaires supérieur à 220 heures.

Certains dépassements recensés semblent contrevenir au code général de la fonction publique et à la règlementation applicable. Ils posent également la question de la réalité des heures décomptées et de l'existence ou non de versements équivalant à une prime irrégulière.

Les agents effectuant un nombre d'heures supplémentaires élevé appartiennent principalement à la police municipale et aux services de gestion des bâtiments sportifs.

[49] Cf. article 2 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.
[50] Article 2 alinéa 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Sauf circonstances exceptionnelles, au cours d'une même semaine, la durée maximale hebdomadaire de travail est de 48 heures. La durée hebdomadaire de travail calculée sur une période quelconque de 12 semaines consécutives ne peut dépasser 44 heures. Le paiement des heures supplémentaires est limité pour sa part à 25 h/mois sauf si une décision du chef de service le justifie du fait de circonstances exceptionnelles et pour une période limitée. Or, certains agents affectés à la sécurité publique (PM UVP – PM vidéoverbalisation – PM Brigades – Direction de la sécurité publique) effectuent systématiquement 25 heures supplémentaires par mois et un agent a effectué 44 heures supplémentaires tous les mois en 2022.

Recommandation régularité 3 : Renforcer le suivi des heures supplémentaires effectuées, le contrôle du contingent mensuel et les dérogations accordées, notamment par la mise en place, pour les personnels qui exercent leur activité dans leurs locaux de rattachement, d'un contrôle automatisé dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La commune entend souligner sur ces points qu'un travail d'identification des agents concernés a été mené, qu'elle a renforcé le contrôle de l'effectivité des heures supplémentaires déclarées et mis en place des mesures correctives, afin de respecter la réglementation.

4.4 Régime indemnitaire

4.4.1 La mise en place du Rifseep

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un Rifseep dans la fonction publique de l'État, prévoit une transposition progressive de ce régime à la fonction publique territoriale au plus tard le 1er janvier 2019. Ce régime indemnitaire doit remplacer la plupart des primes et indemnités existantes.

L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fondée sur le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions occupées. Elle s'appuie sur l'appartenance à un groupe de fonctions, par cadre d'emplois, chaque emploi ou cadre d'emplois est reparti entre différents groupe de fonctions au vu de critères professionnels tenant compte des fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception, de la technicité, de l'expertise, de l'expérience ou des qualifications nécessaires à l'exercice des fonctions, enfin des sujétions particulières ou du degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel. Le complément indemnitaire est lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

Le Rifseep a été mis en place par une délibération du 16 décembre 2015, avec prise d'effet au 1er janvier 2016 pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux. Ce nouveau régime indemnitaire a été étendu à la plupart des agents de la collectivité par délibération du 12 décembre 2016. Il été actualisé par délibérations du 19 novembre 2019 et du 10 juin 2020. Ces délibérations créent des grilles d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et de complément indemnitaire annuel en fonction des filières, cadres d'emplois et groupes de fonctions, conformément à la réglementation, et n'appellent pas d'observations particulières de la chambre.

L'attribution du complément indemnitaire annuel et le calcul de son montant sont liés à la performance individuelle de chaque agent, évaluée chaque année dans le cadre des entretiens individuels. La collectivité dispose d'une procédure formalisée d'évaluation annuelle de ses agents. Néanmoins, lors du contrôle d'un échantillon de dossiers individuels, l'équipe de contrôle a constaté l'absence d'évaluations dans plusieurs d'entre eux.

La chambre rappelle l'obligation de tenir chaque année des entretiens individuels avec les agents et de classer ces évaluations dans les dossiers individuels. La commune fait valoir l'importance qu'elle attache aux évaluations individuelles annuelles et à la mise en œuvre de leur numérisation. La réalisation d'une partie des évaluations via le système d'information des ressources humaines depuis 2024 devrait, selon elle, permettre d'accélérer et de fiabiliser la collecte des données.

4.4.2 La prime semestrielle

La commune verse à ses agents un complément de rémunération appelé « prime semestrielle », en mai et en novembre, prévu par délibérations du 24 mars 1997 et du 10 septembre 1997. Cette prime est cumulable avec le Rifseep, au titre des avantages collectivement acquis prévus par la loi de 1984[51].

Cette prime a augmenté de 8 % sur la période :

Tableau n° 34 : Évolution du montant de la prime semestrielle

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution (en %)
Montant versé (en €)	3 991 822	3 945 203	4 034 723	4 147 562	4 391 379	10
ETPT	1 508	1 503	1 551	1 520	1 529	1
Montant par agent (en €)	2 647	2 624	2 061	2 728	2 872	8

Source : CRC, données de paies

Selon la commune, cette augmentation est en fait un effet induit des modifications indiciaires et salariales exogènes des dernières années (mise en place du parcours professionnel carrière et rémunération – PPCR -, hausses annuelles successives du SMIC, mise en œuvre du décret n° 2021-1818 du 24 décembre 2021, modifiant l'organisation des carrières des agents de catégorie C).

[51] Article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 – 3ème alinéa : « *par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.* » La commune *a* transmis un document daté du 12 décembre 1983 attestant du versement de cette prime par le Comité des œuvres sociales de la commune.

4.4.3 La rémunération des élus au titre de l'administration de la SEMARELP

La rémunération annuelle allouée aux administrateurs (152 514,52 € en 2021), fixée par le conseil d'administration de la SEMARELP du 15 juillet 2020, est répartie comme suit : 45 000 € par an pour les fonctions de président du conseil d'administration (Mme Agnès Pottier-Dumas, maire), 24 000 € par an pour les fonctions de vice-président du conseil d'administration,16 800 € par an pour les fonctions d'administrateurs[52], pour un total de 193 800 € susceptibles d'être alloués aux membres du CA. La chambre relève le niveau élevé de ces rémunérations au sein d'une société d'économie mixte dont l'activité décline.

Outre ces rémunérations, le président et les vice-présidents ont droit au remboursement, sur justificatifs, des frais de représentation et de déplacement inhérents à leur fonction, mais aussi à la mise à disposition d'un véhicule de fonction.

La maire de la commune, présidente du conseil d'administration de la SEMARELP, fait valoir qu'elle a renoncé à la rémunération prévue pour ses fonctions, comme indiqué lors de la réunion du conseil du 4 octobre 2021[53]. Elle précise également que la SEMARELP a activement œuvré jusqu'en 2023 à l'achèvement des ZAC en cours, et qu'eu égard à d'importants projets structurants pour le territoire, elle reste un partenaire privilégié de la commune. Selon la commune, les rémunérations allouées aux élus siégeant en tant qu'administrateurs ont diminué dans le temps, et ont été ajustées proportionnellement aux nombres de sièges et à l'activité. L'ordonnateur souligne par ailleurs que le montant annuel maximum de l'élu représentant la commune en qualité de président a diminué, passant de 60 000 € à 45 000 €, aux termes des dispositions concordantes votées en début de mandature par le conseil municipal et le conseil d'administration de la SEMARELP.

4.5 Les collaborateurs de cabinet

Les collaborateurs de cabinet obéissent à des règles particulières tant pour leur nombre que pour leurs rémunérations. Leur nombre est contingenté par la réglementation (article 10 à 13-1 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987) qui précise que les communes de 40 à 80 000 habitants ont droit à 3 collaborateurs de cabinet.

Ce plafond n'a pas toujours été respecté par la collectivité sur la période. En effet, pour les exercices 2019 et 2020, le nombre de collaborateurs est de quatre si l'on inclut l'emploi d'une « cheffe de cabinet du maire ».

Le contrôle précédent relevait déjà les questions soulevées par cet emploi de chef de cabinet du maire, dont la rémunération avait été fixée par le conseil municipal, à l'identique de celle du directeur de cabinet.

[52] Rapport des représentants de l'assemblée délibérante au conseil d'administration de la SEMARELP, exercice 2021, annexé à la délibération n° 137 du 7 décembre 2022. NB : les charges de personnel pour 2021 de la SEMARELP s'élevaient à 1 728 538 € (1 699 865 € en 2020)[52]. En 2021, la rémunération de la direction générale s'est élevée à 92 800 € brut.

[53] PV du conseil d'administration du 4 octobre 2021. Même sans percevoir sa rémunération de présidente de la SEMARELP, la rémunération de Mme Pottier-Dumas fait l'objet d'un écrêtement sur son dernier mandat électoral, conformément à l'article L. 2123-20 du CCGT, à savoir celui de vice-présidente du département des Hauts-de-Seine, la différence étant reversée au budget du département.

Si l'emploi de chef de cabinet adjoint a été supprimé, celui de chef de cabinet avec cette appellation a été maintenu. Au demeurant, abstraction faite de leur intitulé, les emplois de secrétaire de direction peuvent constituer des emplois de cabinet, au terme de la jurisprudence administrative[54].

Les emplois administratifs sont créés par les autorités territoriales pour l'exercice des compétences qui leur sont dévolues dans l'intérêt général, pour leurs missions de service public. Selon les termes du jugement du tribunal correctionnel de Paris du 29 mars 2023, *« des emplois administratifs doivent être regardés comme détournés de cette finalité lorsque, hors des cas prévus par la loi, le recrutement, les missions et l'évaluation des agents les occupant, soustraits à la hiérarchie administrative, relèvent exclusivement de l'autorité politique, de ses collaborateurs de cabinet ou des élus (...) disposant d'une délégation de fonctions de cette autorité ».*

Cependant, la lecture du dossier de l'agent montre en l'espèce que les entretiens d'évaluation de la cheffe de cabinet sont bien réalisés par la DGS. La réalisation des entretiens d'évaluation par la DGS permet de soustraire cet emploi au risque de requalification en emploi de cabinet. La commune était toutefois appelée à limiter son exposition à tout risque juridique en clarifiant l'intitulé du poste. À l'occasion du contrôle de la chambre, afin de s'accorder avec la réalité de la nature des missions confiées à l'agent concerné, la commune a ainsi procédé au changement de l'intitulé de « Chef du cabinet » du Maire, en lui substituant celui de « Directeur du Secrétariat du Maire et des Moyens généraux ». L'agent reste placé sous la hiérarchie et le contrôle de la DGS. Cette modification d'intitulé a été intégrée dans une délibération du Conseil municipal du 19 juin 2024 portant ajustement du tableau des effectifs.

La rémunération et le régime indemnitaire des collaborateurs de cabinet sont également plafonnés (article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987). Le traitement ne doit pas dépasser 90 % du traitement indiciaire terminal du cadre d'emploi administratif le plus élevé de la collectivité.

Sur la période, les grades administratifs bénéficiant de l'indice terminal le plus élevé étaient, de 2018 à 2020 celui de la directrice générale des services et, de 2021 à 2022, celui du directeur général des services techniques. À cet égard, les plafonds de la rémunération et du régime indemnitaire des collaborateurs apparaissent conformes à la réglementation.

La collectivité a par ailleurs fourni les délibérations créant ces emplois et les arrêtés individuels correspondants.

[54] Conseil d'État, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 26 janvier 2011, 329237 : ainsi, « en jugeant que des fonctions d'exécution telles que celles de maître d'hôtel, secrétaire (autre que de direction), sténodactylo, standardiste, cuisinier, agent de sécurité, chauffeur, planton, personnel de service, hôtesse, aide cuisinier ou serveur, énumérées aux 4ème, 5ème et 6ème groupes indiciaires de l'article 10 de la délibération litigieuse, qui correspondent à des fonctions administratives ou de service à caractère permanent dont l'exercice ne requiert pas nécessairement d'engagement personnel déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique ni de relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur, ne constituaient pas des emplois de cabinet, la cour, qui n'a entaché son arrêt d'aucune contradiction de motifs, a exactement qualifié les faits de l'espèce. »

4.6 Les emplois fonctionnels

Les emplois fonctionnels regroupent les emplois de DGS, DGA et directeur général des services techniques. Ces emplois sont occupés par des fonctionnaires détachés sur ces postes ou, dans les conditions prévues par l'article 16 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, par des agents non titulaires, par recrutement direct.

Le nombre de ces emplois a diminué d'un tiers sur la période.

Tableau n° 35 : Évolution des emplois fonctionnels pourvus (en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022
Emplois fonctionnels *(emplois pourvus)*	9	6	1*	6	6

* Année électorale

Source : comptes administratifs

La commune a produit les délibérations et tableaux d'ajustement des effectifs adoptés en conseil municipal, mentionnant, entre autres, les effectifs d'emplois fonctionnels.

La commune a également transmis les arrêtés de nomination des emplois fonctionnels aujourd'hui pourvus. Ces emplois ont été pourvus par voie de détachement, conformément à la loi[55] et n'appellent pas d'observations particulières.

4.7 Les avantages en nature

4.7.1 Les logements de fonction

En ce qui concerne les logements de fonction, l'article L. 721-1 du code général de la fonction publique prévoit que cet avantage en nature doit faire l'objet d'une délibération, fixant la liste des emplois qui peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service, et ceux comportant des astreintes, qui peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation.

Depuis les recommandations précédentes de la chambre, la commune de Levallois délibère chaque année pour préciser les emplois pouvant bénéficier d'un logement pour nécessité absolue, ou au titre d'une convention d'occupation à titre précaire. Sur les délibérations produites figurent également le nom des bénéficiaires des logements (DGS, directeurs et directrices de crèches) conformément à la règlementation.

La commune a également produit les arrêtés individuels des agents bénéficiant de ces logements. Les bulletins de paye mentionnent bien l'avantage en nature.

[55] Articles L. 332-8, L. 332-13, L. 332-14 et L. 332-23 du code de la fonction publique.

4.7.2 Les véhicules de fonction

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT précise que selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune, lorsque l'exercice de leur mandat ou de leur fonction le justifie[56].

Conformément à cette réglementation, la commune met à disposition de sa directrice générale des services un véhicule qui peut être utilisé à des fins à la fois professionnelles et personnelles. La collectivité délibère chaque année et a produit les délibérations couvrant la période sous contrôle. Le véhicule de fonction est bien valorisé sur les fiches de paies de l'intéressée.

4.7.3 Les mises à disposition

4.7.3.1 Les mises à disposition aux associations

À la suite du rapport précédent de la chambre, les mises à disposition, notamment aux principales associations subventionnées (comité des œuvres sociales, Levallois culture, Levallois Sporting Club, Levallois découverte, Levallois communication), ont notablement baissé (délibération en date du 26 juin 2017). Neuf agents restaient mis à disposition de trois associations en 2021[57].

Selon la commune, à l'heure actuelle, seuls quatre agents sont encore mis à disposition d'associations. L'association Levallois Communication ne bénéficie plus d'agent mis à disposition. L'association Levallois Culture bénéficie toujours pour sa part du concours d'un agent mis à disposition à hauteur de 50 %. S'agissant du Levallois Sporting Club, trois agents sont encore mis à disposition.

Selon l'article 2-II du décret relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux[58], l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions afférentes, ainsi que les charges mentionnées au deuxième alinéa du III de l'article 6. En cas de pluralité d'organismes d'accueil, ce remboursement est effectué au prorata de la quotité de travail dans chaque organisme. Les modalités de remboursement de la charge de rémunération par le ou les organismes d'accueil sont précisées par la convention de mise à disposition.

Le coût de ces mises à disposition n'a, pendant longtemps, pas été répercuté aux entités bénéficiaires, et leurs modalités de remboursement n'étaient pas définies par les conventions.

[56] Le précédent contrôle avait mis en évidence le fait que le directeur de cabinet bénéficiait d'un véhicule de fonction depuis août 2010. Outre le fait que la délibération n'a été prise que le 25 juin 2014, l'octroi de cet avantage en nature au collaborateur de cabinet d'une commune de moins de 80 000 habitants n'est pas conforme aux dispositions légales (article 21 de la loi du 28 novembre 1990).
[57] Cf. Procès-verbal du comité technique du 2 décembre 2022.
[58] Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

En ce qui concerne l'association Levallois Culture, la commune fait valoir que le conseil municipal a voté, lors de la séance du 20 novembre 2023, le remboursement à la Ville de sa quotité de masse salariale. La commune fait également valoir que l'assemblée délibérante a voté un avenant à la convention d'objectifs et de moyens de ces trois associations (délibérations n^{os} 127, 128 et 129 du 20 novembre 2023), afin de demander le remboursement du coût des heures supplémentaires occasionnées par des évènements et manifestations organisés par ces associations, dès lors qu'elles dégagent des recettes.

Enfin, la commune a adopté par délibération du 30 janvier 2024 un avenant à la convention d'objectifs et de moyens avec l'association Levallois Sporting Club afin d'assurer la refacturation des mises à disposition.

4.7.3.2 Les mises à disposition au profit de l'EPT

Les mises à disposition concernant l'EPT POLD sont régulières[59]. Les conventions prévoient bien le remboursement par l'EPT à la commune de la rémunération des agents mis à disposition. Leurs noms figurent bien dans les annexes ainsi que leurs quotités de travail au sein de l'EPT. L'autorité fonctionnelle est bien assurée par le président de l'EPT.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les effectifs de la commune, 1 529 agents en 2022, ont connu une croissance modérée sur les 5 derniers exercices, principalement portée par les non titulaires (402). Le coût unitaire brut par ETP a augmenté pour sa part de 9 % (+ 4 000 €/an par agent).

Le régime annuel du temps de travail est désormais conforme à la réglementation. La commune ne dispose pas cependant d'un règlement intérieur du personnel. S'il n'est pas obligatoire, il pourrait cependant permettre d'améliorer la gouvernance interne et constituer une référence utile dans la conduite de la gestion des personnels.

Au regard du nombre et du caractère systématique des dépassements des plafonds relatifs aux heures supplémentaires dans certains services, la commune est par ailleurs appelée à renforcer le suivi des heures supplémentaires effectuées, le contrôle du contingent mensuel et les dérogations accordées, notamment par la mise en place pour les personnels qui exercent leur activité dans leurs locaux de rattachement d'un contrôle automatisé, dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Les mises à disposition d'agents aux principales associations subventionnées diminuent notablement sur la période et la commune a modifié, à l'occasion du contrôle, les conventions afférentes afin de les refacturer systématiquement aux associations, conformément à la règlementation.

[59] CR conseil municipal 8 juin 2020, délibération du 8 juin 2020, PV comité technique du 2 décembre 2022.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation de la commande publique et ses outils

5.1.1 L'organisation administrative de la commande publique

La direction de la commande publique, rattachée à la direction générale adjointe des affaires juridiques et des relations citoyennes, compte 12 agents. Elle est structurée en 2 services :

- un service « marchés » composé de deux pôles
- un pôle juridique, chargé du recueil des besoins des services, de la rédaction des marchés publics, de la publication sur les sites et de leur passation ;
- un pôle gestionnaire, chargé du suivi administratif des marchés (courriers, suivi des calendriers de renouvellement, préparation des délibérations) ;
- un service des achats (appelé « économat » par le passé), qui s'occupe de fournir aux services municipaux les fournitures nécessaires à leur activité.

L'organisation de la fonction « achats » est mixte ; elle est répartie entre la direction de la commande publique pour la passation des marchés, et les services prescripteurs pour l'expertise technique, le suivi de l'exécution des marchés, le service fait et les retours d'expérience des marchés. Le service de la commande publique dispose de correspondants dans les services techniques, qui bénéficient d'une formation juridique leur permettant de suivre l'exécution des marchés. La direction de la commande publique réalise des formations à destination de ces correspondants et des directeurs, pour les sensibiliser aux évolutions de la commande publique, et à la nécessaire anticipation du calendrier des marchés publics.

La commune dispose également d'une commission d'appel d'offres dont la composition est conforme aux dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT, qui prévoit que ses membres soient élus au sein de l'assemblée délibérante à la représentation proportionnelle au plus fort reste, ce qui assure une représentation des oppositions en son sein. Cette commission d'appel d'offres s'est réunie à 10 reprises en 2019, 8 en 2020 (effet Covid), 14 en 2021 et 16 en 2022 ; elle produit les procès-verbaux de ses avis.

La direction de la commande publique est chargée « d'assurer la passation, en totale sécurité juridique, des marchés publics et d'informer et de conseiller les services pour la rationalisation et l'optimisation de leurs procédures de marchés et de leurs achats » (rapport d'activité 2022).

Cette stratégie, qui ne reprend pas les orientations budgétaires et financières de la commune, ne rend pas assez compte des orientations mises en œuvre par la direction, comme l'optimisation des achats par la rationalisation de certains procès (fourniture d'habillement selon les besoins, et non plus sur une base forfaitaire) et les démarches engagées en termes de développement durable. La commune s'engage à compléter, dans son rapport d'activité, la définition du rôle de la direction en ces matières.

5.1.2 Les outils de la commande publique

La commande publique suit ses marchés en cours de passation et d'exécution, à travers le système d'information financière et comptable de la commune (CIRIL) et un tableau de suivi des marchés, un document Excel reprenant leurs principales caractéristiques.

La direction a aussi créé des fiches de procédure servant de *vademecum* pour les services prescripteurs comme pour ceux de la commande publique.

La commune ne dispose pas d'une nomenclature des achats, mais d'un glossaire répertoriant les marchés classés par famille d'achats, qui remplit partiellement la fonction d'une nomenclature. Ce glossaire est en ligne sur l'intranet de la commune et permet aux services de savoir s'il existe un modèle de marché pour une prestation envisagée.

Les codes CPV[60], obligatoires pour les marchés publics, permettent à la commune d'analyser ses achats par nature et pourraient lui permettre de réaliser une nomenclature enregistrée et suivie sur le SI financier.

La direction de la commande publique a également réalisé un document pour présenter et sensibiliser les services à l'intérêt du sourçage. Elle ne dispose toutefois pas d'une cartographie de ses fournisseurs actuels ou potentiels, pour les marchés importants ou à enjeux.

Recommandation performance 1 : Se doter d'une nomenclature adaptée des achats permettant un meilleur suivi de la commande publique et le respect des seuils de procédure.

5.2 Les caractéristiques des achats

Les données concernant les achats, sauf mention contraire, sont issues du fichier des mandats de la commune. La qualité des données initiales de ces mandats, et des données renseignées par l'ordonnateur dans son système d'information financière (rattachement d'une dépense à un marché, par exemple) conditionne la fiabilité des informations.

5.2.1 Des achats hors marché en baisse

Le volume des achats à Levallois représente en moyenne 44,3 M€ par an, sur la période 2018 à 2022. Au sein de cet ensemble, les achats réalisés dans le cadre de marchés publics représentent 83 % du montant total des achats. On observe une diminution importante des achats hors-marchés par rapport à l'exercice 2018, où ils représentaient 40 % du total des achats.

[60] CPV : *Common Procurement Vocabulary*, vocabulaire commun pour les marchés publics de l'Union Européenne.

Tableau n° 36 : Les achats hors marchés

Exercices	2018	2019	2020	2021	2022
Achats hors marchés	15 536 895	11 124 784	8 014 348	5 946 993	10 913 337
Total achats	38 756 795	45 679 172	40 196 285	40 175 387	52 008 437
Part des achats hors marché sur le total des achats	40	24	20	15	21

Source : commune (fichier des mandats)

Si la commune, pour un exercice donné, n'a pas émis de mandat égal ou supérieur à 40 000 € en dehors des marchés publics, la chambre rappelle cependant que ce seuil s'apprécie de façon pluriannuelle et pour un besoin homogène. Pour ce faire, la nomenclature des achats qui permet de dresser une cartographie est de nature à permettre un meilleur décompte pluriannuel des achats, et à garantir le respect des seuils de procédures.

La direction de la commande publique gère environ 60 nouvelles procédures de marchés publics chaque année (les procédures correspondant parfois à plusieurs lots), ainsi que les avenants à des marchés déjà signés.

Tableau n° 37 : Procédures de marché

Exercices	2019	2020	2021	2022
Nombre de procédures lancées	52	54	72	64
Nombre de marchés et de délégation de service public notifiés	96	52	97	88
Nombre de marchés subséquents	0	0	1	6
Avenants/ modifications à des marchés existants	27	12	36	23
Procédures de délégation de service public	0	1	0	2
Nombre de marchés transversaux (portés par la direction de la commande publique pour le compte de plusieurs services de la ville)	7	4	5	10

Source : commune (fichier des mandats)

La répartition des achats par types de procédures suivies en 2022 se présentait de la façon suivante :

Tableau n° 38 : Répartition des achats par type de procédure en 2022

Marchés sans publicité ni mise en concurrence	16	25 %
Marchés à procédure adaptée (MAPA)	13	20 %
Appels d'offres	33	52 %
Contrats de concessions	2	3 %
Total	64	100 %

Les procédures simplifiées (achats de gré à gré et MAPA) représentent 45 % du nombre de procédures réalisées par la commune.

La commune recourt à des groupements de commande avec ses établissements publics (centre communal d'action sociale et caisse des écoles), avec d'autres collectivités ou des syndicats tels que le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (Sigeif).

Elle est par ailleurs adhérente de plusieurs centrales d'achat telles que l'UGAP[61] (généraliste), RESAH[62] (pour les achats médico-sociaux), Seine et Yvelines Numérique (pour le numérique), SIPPEREC[63] (énergie et réseaux de communication). La commune a transmis l'ensemble des conventions et des délibérations pour l'adhésion à ces plateformes d'achat mutualisé.

[61] Union pour le groupement de l'achat public.
[62] Réseau des acheteurs hospitaliers.
[63] Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication.

5.2.2 Les achats comme levier du développement durable

Depuis la loi « climat et résilience » du 22 août 2021[64], la prise en compte de la préservation de l'environnement, et plus globalement du développement durable, dans la passation et l'exécution des contrats de la commande publique s'impose.

La commune indique que toutes les procédures de mise en concurrence comportent systématiquement un critère ou un sous-critère, prenant en compte des objectifs de développement durable, propres à l'exécution du marché concerné et cite à titre d'exemple les marchés de restauration collective, les prestations de traiteur ou l'acquisition de fournitures issues du réemploi, du recyclage et de la réutilisation.

La commune n'est pas signataire, cependant, de la charte « relations fournisseurs et achats responsables », et ne recourt pas aux marchés réservés, prévus par le code de la commande publique, aux secteurs du travail protégé et adapté, de l'insertion par l'activité économique et de l'économie sociale et solidaire. Elle fait valoir cependant qu'elle dispose de deux marchés structurants (nettoiement des voies et entretien de la voirie) qui comportent des clauses sociales, sous forme d'heures d'insertion.

La commune avance que « selon les domaines concernés, le (…) fournisseur est plus ou moins (capable) de répondre à la demande. » Elle cite l'exemple de deux procédures qui n'ont pu aboutir, une pour l'acquisition de jeux et de jouets et l'autre pour l'acquisition de mobilier. Pour la première, une offre a été reçue mais le cahier des charges s'est avéré trop restrictif. Pour le mobilier, la seule offre reçue ne répondait pas aux critères de la loi AGEC. La commune s'est engagée à retravailler ces cahiers des charges et à relancer des procédures, mais à l'heure actuelle, elle n'utilise pas assez les marchés publics comme outil en faveur du développement durable et de la transition écologique.

La commune pourrait renforcer le sourçage du côté des secteurs de l'insertion par l'emploi, du travail protégé et adapté et de l'économie solidaire, en voie de structuration et qui couvrent déjà un spectre important des besoins de la collectivité. La commune pourrait aussi analyser les prix, en tenant compte non pas des prix stricto sensu mais du coût total de possession[65] qui intègre le cycle de vie du produit. La durabilité de celui-ci peut aussi être valorisée en rapportant, dans l'analyse des offres et la notation, le coût du produit à sa durée de garantie, ce que permet le code de la commande publique.

Sur ces différents points, la commune fait valoir qu'elle adapte le critère environnement au regard du type de prestations :

- - pour le marché de fourniture de végétaux : recyclage, reprise des contenants, gestion et économie de l'eau ;
- - pour le marché de fourniture de mobilier urbain : part de matière recyclée et recyclable dans les produits.

La commune souligne par ailleurs qu'elle est engagée dans une démarche visant à obtenir le label « TETE » (Territoire Engagé Transition Écologique). Concernant le sourçage, elle fait valoir que celui-ci a été notablement développé ces dernières années, notamment pour des procédures nouvelles ou pour renforcer l'accès des TPE/PME (marché d'entretien des ruchers, par exemple).

[64] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Cf. également loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite loi EGALIM, pour la restauration) et loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (loi dite AGEC pour les fournitures).

[65] TCO (Total cost of ownership) ou coût total de possession.

Recommandation performance 2 : Renforcer les exigences en matière de développement durable au sein de la commande publique.

5.2.3 Une concurrence insuffisante

La commune tient à jour un tableau du suivi des contentieux relatifs à ses marchés publics. Ces derniers sont peu nombreux (six entre 2018 et 2023), et exclusivement constitués de référés précontractuels de candidats non-retenus.

La commune a réalisé des fiches de procédures de marchés complètes et actualisées, à destination autant des agents de la direction de la commande publique que des services prescripteurs, auprès desquels elle réalise des efforts sensibles de communication et de formation, comme la publication en ligne de son glossaire qui recense l'ensemble des marchés existants.

La chambre constate que de nombreux marchés publics lancés par la commune débouchent sur un faible nombre d'offres reçues. Ainsi, sur 30 marchés publics inférieurs à 90 000 € passés entre 2018 et 2022, 20 n'ont reçu qu'une seule offre, et trois n'en ont reçu que deux. À l'inverse, seuls trois marchés ont reçu quatre offres ou plus.

Pour les marchés publics supérieurs à 90 000 €, le même constat est réalisé : sur 52 marchés publics lancés, 22 n'ont débouché que sur une offre, et 13 sur deux offres. Les deux-tiers des marchés supérieurs à 90 000 € lancés ont débouché sur moins de trois offres.

Cette faible concurrence peut être liée aux cahiers des charges, principalement fondés sur des spécifications techniques plutôt que sur l'expression du besoin. Cette difficulté pourrait être surmontée par une rédaction axée sur les objectifs à atteindre, une publicité mieux adaptée et un sourçage plus intense.

Si une seule offre est acceptable, l'acheteur ne peut pas déclarer la consultation infructueuse. En revanche, il peut déclarer la procédure sans suite et relancer une nouvelle mise en concurrence. La commune pourrait ainsi, comme pour les achats de gré à gré, fixer un seuil minimal de trois offres acceptables reçues pour ses marchés publics.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La commune est consciente des enjeux liés à la commande publique en termes financiers, mais aussi en termes de réputation et d'image. Elle a ainsi suivi la majeure partie des recommandations des précédents rapports de la chambre en construisant des procédures solides et actualisées. Ses achats demeurent néanmoins très peu mutualisés, notamment avec l'établissement public territorial, symptôme supplémentaire d'une intégration intercommunale faible.

À ce jour, l'étude des achats de Levallois ne révèle pas d'irrégularité mais des progrès possibles, notamment par la création et l'usage d'une nomenclature des achats permettant de mieux garantir le respect des seuils des marchés publics, par l'intensification de la concurrence, actuellement insuffisante, par un sourçage et une publicité repensés, et par l'orientation des achats vers les secteurs acteurs du développement durable, conformément aux objectifs généraux du rapport d'orientations budgétaires, encore insuffisamment traduits dans la commande publique.

6 LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

6.1 L'organisation du service de la vie associative

6.1.1 L'organisation administrative

Le service chargé de la vie associative est constitué de trois personnes : une cheffe de service, une assistante administrative pour l'événementiel, et une hôtesse chargée de la gestion de l'accueil à la maison des associations. Il est physiquement situé à la maison des associations[66].

Ce service s'appuie sur les services sectoriels correspondant aux associations subventionnées (sport, culture, etc.), sur le service du contrôle de gestion de la direction des finances pour les associations subventionnées au-delà de 23 000 €, et sur la société « Levallois Gestion » qui assure des prestations administratives, financières et comptables pour les associations municipales[67].

Le service de la vie associative centralise et traite en interne toutes les demandes des associations. Il constitue le point d'entrée unique pour les associations de la commune.

Les missions du service sont les suivantes :

- accueil et accompagnement des associations levalloisiennes dans leur fonctionnement et dans leurs projets ;
- mise à disposition de salles municipales pour les manifestations ;
- appui logistique pour l'organisation des associations ;
- instruction des demandes de subventions ;
- rédaction et signature des conventions.

6.1.2 Les outils du service de la vie associative

L'instruction des demandes répond à une procédure bien formalisée et documentée (avec le règlement d'attribution des subventions) et l'attribution de subventions est bien collégiale, avec le service de la vie associative et un représentant du service thématique concerné.

Selon la commune, la direction de la vie associative dispose, en interne, d'un document de travail complet, lui permettant de recenser annuellement l'ensemble des demandes de subventions transmises par les associations. Ce document, sous forme de tableau, reprend l'intitulé de chaque association, son objet, et répertorie une rétrospective des demandes de subventions faites sur les deux derniers exercices, ainsi que les précédents arbitrages qui ont été actés.

[66] La maison des associations est à la fois un lieu physique qui héberge certaines associations et un service qui les accompagne dans leur fonctionnement et dans leurs projets d'événements.

[67] La société « Levallois Gestion » est une société régie par l'article 1832 du code civil dont l'objet social exclusif est le partage des ressources utiles à l'exercice des activités de ses membres. Formée initialement par les associations « Levallois Culture », « Levallois Découvertes » et « Levallois communication », son capital social a été ouvert à d'autres associations (neuf actuellement) comme l'orchestre symphonique Maurice Ravel ou l'académie chorale d'Île-de-France. Cette société, dont la gérance est exercée gratuitement, met en commun les ressources de gestion de ses membres et d'autres associations du territoire.

Les documents demandés à chaque association par la direction de la vie associative sont les mêmes pour toutes, et les associations sont relancées si elles ne les ont pas transmis dans les délais impartis.

La commune souligne que la direction citée dispose d'un rapport d'activité, qu'elle conçoit annuellement comme l'ensemble des autres directions. Elle tient par ailleurs à jour un guide des associations, qui est un annuaire des associations, classées par secteurs d'intervention qui présente leurs activités, leurs dirigeants et les moyens de les contacter. Ce guide est accessible en ligne sur le site internet de la commune.

Le service ne dispose pas de document stratégique (projet de service, par exemple) permettant d'identifier la stratégie de la commune dans son soutien aux associations, au-delà des critères du règlement d'attribution. Comme elle le pratique en matière financière, avec son budget « climat », la commune pourrait informer ses associations d'un fléchage d'une partie de ses subventions, en cohérence avec ses orientations stratégiques, comme le développement durable et la transition environnementale par exemple.

6.2 Caractéristiques des subventions

6.2.1 Les montants alloués

Pour ce qui concerne les subventions aux personnes de droit privé, la commune était en 2022, avec 186 €/habitant, la 2ème commune ayant les dépenses les plus élevées derrière Issy-les-Moulineaux[68].

Sur la période, le montant des subventions octroyées aux associations stricto sensu représente entre 14,1 M€ (en 2018) et 12,3 M€ (en 2021) et par an.

Les subventions aux associations font l'objet d'une enveloppe budgétaire répartie entre les associations en fonction de leurs demandes, proposée par les services de la commune et délibérée par le conseil municipal.

Tableau n° 39 : Part des subventions dans les charges de fonctionnement de la commune

Sources	En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Comptes de gestion	Charges de fonctionnement	125,8	129,7	126,7	131,2	136,5
Comptes administratifs	Liste des concours attribués à des tiers (CA)	17,7	17,9	16,2	19,8	16,5
Comptes de gestion	Subventions de fonctionnement (y compris services publics rattachés tels que CCAS)	16,7	16,5	14,8	15,4	15,2
Comptes de gestion	dont subventions aux personnes de droit privé	14,1	14,0	12,4	12,3	12,4
Calcul CRC (en %)	Ratio subventions aux personnes de droit privé/charges de fonctionnement	11,2	10,8	9,8	9,4	9,1

Source : CRC Île-de-France d'après comptes administratifs et de gestion de la commune[69]

[68] *Source : DGFiP 2022. Cf. supra, carte n° 5, chapitre Analyse financière.*

[69] Les données présentées dans les comptes administratifs et les comptes de gestion diffèrent du fait d'un périmètre différent, les concours attribués à des tiers incluant notamment les subventions de fonctionnement aux établissements privés fréquentés par les élèves de la commune, ou la contribution à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

La baisse de ces montants doit être largement nuancée par la valorisation des contributions volontaires en nature depuis 2021. Cette valorisation n'apparaît pas dans le montant des subventions (seules les subventions en numéraires sont indiquées). Or, pour les seules associations conventionnées, ces contributions volontaires en nature s'élèvent à plus de 4 M€, soit 44 % des subventions de fonctionnement versées. La commune gagnerait à valoriser ces contributions volontaires en nature en les agrégeant dans ses comptes administratifs, ce qui n'est pas le cas à ce jour[70].

6.2.2 La ventilation par niveau de subvention

En dessous de 23 000 € de subvention, la commune n'est pas tenue d'établir une convention (même si elle peut le faire en fixant un seuil inférieur à 23 000 €). À partir de 23 000 €, la convention est obligatoire et doit prévoir la rédaction d'un rapport d'activités et d'un compte-rendu financier. Au-delà de 153 000 €, l'association doit également produire des comptes, certifiés par un commissaire aux comptes.

La commune dispose de l'ensemble des conventions, des comptes rendus financiers pour toutes les associations percevant plus de 23 000 €, ainsi que des rapports des commissaires aux comptes pour celles percevant plus de 153 000 €. Par ailleurs, en plus de ces documents, la commune signe avec ces associations des conventions d'objectifs et de moyens triennales, qui permettent de fixer une stratégie sur plusieurs années, et donnent aux associations la garantie d'une certaine pérennité des action qu'elles mènent.

En 2022, la commune subventionnait 66 associations, dont 13 bénéficiaient de subventions de plus de 23 000 €, parmi lesquelles 7 avaient une subvention supérieure à 153 000 €.

Tableau n° 40 : Associations percevant plus de 23 000 € en 2022

Associations	Montant de la subvention (en €)	Valorisation des contributions volontaires en nature (en €)
Levallois Sporting Club	5 020 000	2 859 194
Levallois Communication	1 521 000	394 503
COS Comité des Œuvres Sociales	850 000	244 261
Levallois Culture	626 000	482 295
ASDL Association des services à domicile de Levallois	580 000	11 852
Boulogne Levallois Métropolitains	325 000	< 1 000
ACIDF Académie Chorale Île-de-France	129 000	11 852
Orchestre Harmonie Levallois	43 000	31 088
Musique En Liberté	34 500	< 1 000
ACAL Amicale des Commerçants, Artisans et PME de Levallois	30 000	< 1 000
Orchestre Symphonique Maurice Ravel	26 550	< 1 000
Maison De La Pêche Et De La Nature	26 000	< 1 000
Total	9 211 050	4 035 045

Source : compte administratif de la commune

[70] Chaque contribution volontaire en nature supérieur à 1 000 € apparaît association par association, mais pas le total de ces contributions volontaires en nature.

Ces associations subventionnées au-delà de 23 000 € concentrent 82,6 % des subventions. L'association Levallois Sporting Club perçoit 44,1 % des subventions versées, ceci s'explique notamment par le fait que le « Levallois Sporting Club » est un club omnisport qui regroupe 32 sections sportives et compte 17 000 adhérents.

Les subventions sont réparties entre quatre secteurs principaux : les associations sportives (47 %), celles œuvrant dans le domaine des loisirs (19 %), de l'action sociale (12,6 %) et de la culture (7,6 %).

6.2.3 L'instruction des demandes

La commune s'est dotée en 2018 d'un règlement d'attribution des subventions municipales aux associations. Il définit le cadre général d'intervention de la collectivité et précise les devoirs et engagements des bénéficiaires.

Ce règlement est complet, la commune, y ayant intégré la mention du contrat d'engagement républicain par la délibération n° 68 du conseil municipal du 19 juin 2024. Toutes les associations ont signé ce contrat, qui figure bien sur la liste des pièces nécessaires à l'appui d'une demande de subvention, accessible en ligne sur le site de la commune. Sous la condition préalable que l'association existe depuis au moins un an, les conditions à remplir pour bénéficier d'une subvention sont les suivantes :

- l'association doit résider sur le territoire communal ou a minima y conduire l'action pour laquelle elle sollicite un financement ;
- le cadre général de l'association, ou bien le projet, objet de la demande de subvention, doit participer d'une mission d'intérêt général ;
- les dossiers doivent être complets et comporter des documents relatifs à l'activité de l'association sur le territoire communal ;
- l'association doit être déclarée en préfecture et sa création publiée au Journal Officiel.

L'intégralité des documents à fournir est accessible en ligne sur le site de la commune, avec un lien vers certains documents (CERFA de demande de subvention et contrat d'engagement républicain).

Les demandes de subventions font l'objet d'une campagne annuelle, avec une date butoir de remise des dossiers complets au 15 septembre, pour les associations percevant moins de 23 000 €, et à fin septembre pour les autres.

Tableau n° 41 : Calendrier de la campagne des subventions aux associations

Étape	Délai	Interlocuteur / Instance
Retrait des dossiers de subvention	Juin	Dossier papier au Service de la Vie associative Téléchargement sur le site internet Service-Public-Asso.fr
Accompagnement des associations dans la préparation de leur dossier	Été	Service de la Vie associative Contrôle de Gestion
Date limite de retour des dossier	15 septembre	Service de la Vie associative Contrôle de Gestion
Étude des dossiers	Octobre	Service de la Vie associative Contrôle de Gestion
Validation des demandes	Décembre	Conseil municipal
Envoie des courriers de réponse	Janvier	Service de la Vie associative Contrôle de Gestion

Source : commune

Le versement des subventions se fait en une fois en-deçà de 23 000 € courant février, et selon un échéancier défini dans la convention au-delà de 23 000 €.

Le service de la vie associative instruit les demandes des associations non conventionnées, et le service de contrôle de gestion celles des associations conventionnées. Ces dossiers peuvent être transmis par courriel ou par courrier.

Les associations subventionnées, en contrepartie des subventions perçues, s'engagent à valoriser la participation financière de la commune, a minima par l'insertion du logo municipal et de la mention « avec le soutien de la ville de Levallois », sur tous les supports de communication.

Les autres contreparties à l'octroi de la subvention sont la transmission des rapports d'activités, des comptes financiers, et des rapports du commissaire aux comptes au-delà de 153 000 € de subventions.

6.3 Progrès réalisés et à réaliser

6.3.1 La valorisation des contributions en nature est satisfaisante

La commune a mis en œuvre une recommandation du précédent rapport, en valorisant les contributions en nature accordées à certaines de ses associations. En 2018, ces contributions étaient identifiées, mais pas valorisées. Depuis 2021, elles sont à la fois identifiées et valorisées. La commune a choisi de valoriser ces contributions en nature à partir d'un seuil fixé à mille euros. Au-delà de cette somme, elles font l'objet d'une convention avec l'association bénéficiaire, qui identifie les contributions en nature et détaille le calcul de leur valorisation. Leur calcul, assis sur le prix de marché des prestations accordées, semble exhaustif et sincère.

6.3.2 Un contrôle limité à l'instruction des demandes de subventions

Si la commune exploite bien les rapports financiers des associations subventionnées, c'est le rapport d'activité qui prime dans l'examen des demandes de subventions. Le règlement d'attribution des subventions prévoit expressément la possibilité d'un contrôle de la collectivité pour s'assurer du bon emploi de la subvention. Or, il n'existe aucun plan de contrôle des associations ni aucun rapport de contrôle.

La commune pourrait effectuer un contrôle d'un nombre réduit d'associations (une par an et par seuil de subventions par exemple), portant notamment sur la justification des dépenses engagées par l'association. Ce contrôle permettrait de diffuser les bonnes pratiques auprès d'associations gérées majoritairement par des bénévoles.

6.3.3 Un lien privilégié avec certaines associations

Parmi les associations de la commune, six paraissent plus proches de la commune : l'association des services à domicile de Levallois, le comité des Œuvres sociales, « Levallois Découverte », « Levallois Culture », « Levallois Communication » et « les amis de la maison de la pêche et de la nature.

Leur création historiquement suscitée par la commune et majoritairement financées par elle, ces associations comptent au sein de leurs organes de nombreux élus du conseil municipal. La possibilité pour leur personnel d'adhérer au comité des œuvres sociales, alors que les statuts du comité ne le prévoient pas, est un autre indice d'un caractère paramunicipal.

Selon l'article 2 des statuts du Comité des Œuvres Sociales de Levallois (COS), celui-ci « a pour objet la mise en œuvre de prestations d'action sociale, collectives ou individuelles, visant à améliorer les conditions de vie des agents de la Ville de Levallois et de leur famille, notamment en matière de loisirs (culturels, sportifs) d'aide aux vacances, d'aide à l'enfance, de protection et de soutien au personnel en situation difficile. » Or, la lecture du rapport d'activité 2021 montre qu'un certain nombre d'adhérents ne sont pas agents municipaux :

Tableau n° 42 : Répartition des adhérents 2021 au COS

Nombre d'adhérents par entité	
ASDL	38
Levallois Communication	12
Levallois Gestion	3
Levallois Découvertes	13
Ville et CCAS	1 680

Source : rapport d'activité 2021 du Comité des œuvres sociales

Sur ce point, la commune entend préciser que les associations précitées ont signé une convention avec le COS, afin de permettre à leurs collaborateurs de pouvoir bénéficier, sous certaines conditions et moyennant rétrocession par l'association, de prestations liées à l'objet même du COS. La chambre prend note de ce conventionnement mais souligne qu'il n'est pas prévu par les statuts du COS (article 2 précité).

Par ailleurs, le comité des œuvres sociales, les associations « Levallois Découverte », « Levallois communication » et « Levallois Culture » reprennent la charte graphique de la ville pour leurs logos et certains documents, comme le rapport d'activité du COS dont la présentation identique à celui des services de la ville.

Cependant, les élus occupant des fonctions au sein des associations subventionnées ne prennent pas part aux délibérations accordant les subventions. Enfin, ils ne disposent pas de la majorité des voix au sein des organes de ces associations dont le financement ne dépend pas, par ailleurs, exclusivement des subventions municipales.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La commune de Levallois contribue à la vitalité de son tissu associatif par une participation importante à leur fonctionnement via les subventions qu'elle verse, qui représentent environ 10 % de ses propres charges de fonctionnement, et même davantage si l'on tient compte des contributions en nature.

La procédure d'instruction des demandes de subvention est bien formalisée mais le contrôle et le suivi par la collectivité des associations subventionnées devrait être plus approfondi, l'examen de l'activité et des comptes n'étant réalisé que pour évaluer les demandes de subventions. La commune n'indique pas non plus les domaines vers lesquels elle souhaite orienter tout ou partie de son soutien aux associations. Ainsi, les subventions aux associations en lien avec l'environnement, priorité politique affirmée, ne représentent qu'une part réduite de ses subventions.

La commune a néanmoins accompli des progrès sensibles par rapport au contrôle précédent, notamment en réduisant drastiquement les personnels municipaux mis à disposition des associations. De même, elle valorise ses contributions en nature au-delà de mille euros de façon réaliste.

ANNEXE

Glossaire des sigles

Sigles	Définitions
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COS	Comité des Œuvres Sociales
CRC	Chambre régionale des comptes
DGS	Directeur général des services
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FPIC	Fonds de péréquation
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
MGP	Métropole du Grand Paris
POLD	Paris Ouest La Défense
PPI	Programme pluriannuel des investissements
RBF	Règlement budgétaire et financier
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
SEMARELP	Société d'économie mixte d'aménagement de rénovation et d'équipement de Levallois-Perret
SRU	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
ZAC	Zone d'aménagement concertée

REPONSE

DE MADAME AGNÈS POTTIER-DUMAS
MAIRE DE LA COMMUNE DE LEVALLOIS-PERRET (*)

(*) ***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.***

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0008
le 15/01/2025
ARRIVÉE AU GREFFE

RÉPONSE DE LA COMMUNE DE LEVALLOIS

AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES D'ÎLE-DE-FRANCE

Table des matières

INTRODUCTION **4**

1. LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE **6**

1.1. Une Commune équilibrée et dynamique **6**

1.2. Une Commune intégrée au sein de son Territoire **6**

1.3. Un projet de mandat ambitieux pour une nouvelle Municipalité depuis 2020 ..... **7**

2. LA FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIÈRE **9**

2.1. Contrôle des cycles comptables relatifs à l'actif immobilisé et aux provisions **9**

2.1.1. Les provisions pour risques et charges *9*

2.1.2. Les actifs immobilisés incorporels et corporels *10*

2.1.3. Les opérations comptables de fin d'exercice *11*

2.2. Gouvernance et organisation des fonctions financières et comptables **12**

2.2.1. Les services impliqués *12*

2.2.2. Les systèmes d'information et contrôle interne en cours de renforcement *13*

2.2.3. Le calendrier budgétaire et l'amélioration de la qualité des documents accessibles *13*

2.2.3. La qualité des prévisions budgétaires à parfaire en matière d'investissement *14*

3. L'ANALYSE FINANCIÈRE **15**

3.1. La stratégie financière de la Commune **15**

3.2. La capacité d'autofinancement (CAF) **16**

3.3. Les charges de gestion **16**

3.4. Les produits de gestion **17**

3.5. La dette et la trésorerie **18**

3.5.1. Une dette élevée et saine *18*

3.5.2. La trésorerie *20*

3.6. L'investissement **20**

3.6.1. Un satellite moins actif : la SEMARELP *20*

3.6.2. Les autres opérations d'investissement *20*

4. LES RESSOURCES HUMAINES **22**

4.1. L'organisation de la fonction Ressources humaines (RH) **22**

4.2. Les effectifs et la masse salariale **22**

4.3. Le temps de travail **23**

4.3.2. La gestion des heures supplémentaires *23*

4.4. Le régime indemnitaire et passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des **23**

sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) **23**

4.4.1. La mise en place du Rifseep *23*

5. LA COMMANDE PUBLIQUE 24
5.1. L'organisation de la commande publique et ses outils 24
5.1.1. L'organisation administrative de la commande publique 24
5.1.2. Les outils de la commande publique 24
5.2. Les caractéristiques des achats à Levallois-Perret 25
5.2.1. Des achats hors marché en baisse 25
5.2.2. Des achats comme levier du développement durable 25
5.2.3. Une insuffisante intensité concurrentielle 26
6. LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS 28
6.1. L'organisation du service de la vie associative 28
6.2. Les caractéristiques des subventions 29
6.3. Les progrès réalisés et à réaliser 29
6.3.1. La valorisation des contributions en nature a été mise en place de façon satisfaisante 29
6.3.2. Un contrôle qui se limite à l'instruction des demandes de subvention 29
6.3.3. Un lien privilégié avec certaines associations 29

INTRODUCTION

La Commune de Levallois a pris connaissance du rapport d'observations définitives arrêté par la Chambre régionale des comptes *(CRC)* d'Ile-de-France portant sur les exercices 2018 et suivants, qui souligne de façon significative les progrès notables accomplis par la Commune depuis maintenant de nombreuses années.

La Ville se félicite, par ailleurs, des échanges constructifs intervenus entre la Municipalité, ses services et les magistrats auditeurs de la Chambre, qui ont notamment permis de mettre en exergue la trajectoire positive pérennisée depuis 2020.

Confiante dans sa démarche de transparence et de fiabilisation de ses comptes, comme dans sa stratégie de désendettement et de maîtrise de ses charges, tout en préservant un très haut niveau de service aux Levalloisiens, la Ville reste naturellement attentive aux dernières recommandations de la Chambre ; celles-ci ayant d'ores et déjà fait l'objet de mesures internes visant à poursuivre l'objectif de gestion vertueuse de la collectivité dans de nombreux domaines - *et plus particulièrement les Ressources humaines, les Finances ou encore la Commande publique.*

OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS

➢ ***Sur les recommandations de régularité :***

- *Recommandation de régularité n°1 : Fiabiliser l'inventaire de la commune et le rapprocher de l'état de l'actif tenu par le comptable conformément à l'instruction budgétaire M57*

La Commune de Levallois confirme naturellement sa volonté d'améliorer le rapprochement entre l'état de l'actif dressé par le Comptable public assignataire de la Commune et l'inventaire de l'Ordonnateur. Pour ce faire, la Commune s'engage à intensifier ses travaux de rapprochement pour que cette exigence soit satisfaite dans les meilleurs délais. A ce titre, les récentes initiatives nées de *(i.)* l'adoption du rapport de Synthèse de la qualité des comptes *« SQL* et de *(ii.)* la signature de la *convention d'engagement partenarial triennale* 10 décembre 2024 avec la Direction régionale des Finances Publiques *(DGFiP)* et le Service de Gestion Comptable *(SGC)* de Courbevoie permettront d'accélérer les efforts accomplis en ce sens, tout comme la réflexion menée sur la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne piloté au niveau de la Direction des Finances, associé à une cartographie des risques.

- *Recommandation de régularité n°2 : Transférer les immobilisations en cours (comptes 23) achevées vers les comptes d'immobilisations définitives (comptes 21) conformément à l'instruction budgétaire M57.*

La Commune prend acte de cette recommandation et, tout comme le chantier de fiabilisation de l'inventaire global par rapport à l'état de l'actif, le suivi formalisé des immobilisations en cours sera mené au plus juste. A ce titre, il convient d'ores et déjà de relever le renforcement des équipes comptables et financières, notamment au sein de la Cellule financière détachée auprès de la Direction générale des services techniques, passée de 2 à 5 agents.

- *Recommandation de régularité n°3 : Renforcer le suivi des heures supplémentaires effectuées, le contrôle du contingent mensuel et les dérogations accordées, notamment par la mise en place, pour les personnels qui exercent leur activité dans leurs locaux de rattachement, d'un contrôle automatisé dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.*

La Commune, assure un contrôle scrupuleux et responsable des heures supplémentaires réalisées. Consciente de l'encadrement légal et réglementaire, elle va poursuivre sa réflexion en la matière, afin de pouvoir répondre au mieux aux recommandations de la Chambre.

➢ ***Sur les recommandations de performance :***

- *Recommandation de performance n°1 : Se doter d'une nomenclature des achats permettant un meilleur suivi de la commande publique et le respect des seuils de procédure*

La Commune a pris bonne note de la recommandation de la Chambre relative à l'adoption d'une nomenclature des achats. Aussi, une réflexion sera-t-elle engagée.

- *Recommandation de performance n°2 : Renforcer les exigences en matière de développement durable au sein de la commande publique*

Indépendamment de l'intégration, dans toutes ses procédures de commande publique, d'un critère portant *« Prise en compte des objectifs de développements durable »*, la Commune renforcera davantage encore ses engagements en la matière *via* la démarche de labellisation *« TETE » (Territoire Engagé Transition Ecologique)* qu'elle a d'ores et déjà engagée.

1. LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

1.1. Une Commune équilibrée et dynamique

➢ ***Une population dynamique***

La Ville de Levallois est le fruit d'une riche synergie urbaine harmonieuse, avec un tissu économique attractif et une population très dynamique.

Avec plus de 3.770 entreprises et près de 60.000 salariés qui viennent quotidiennement travailler sur la Ville, soit pratiquement la taille de sa population, Levallois incarne la vitalité économique d'une commune qui offre aux entreprises un environnement agréable et une facilité d'accès pour ses salariés grâce à un réseau de transports en commun et de parkings publics dense.

L'attractivité très forte de la Commune réside dans sa capacité à proposer un cadre de vie sécurisé, un environnement préservé et durable, un large éventail de services publics et une programmation événementielle riche et adaptée à la typologie de sa population.

➢ ***Une Commune soucieuse de la mixité sociale***

Avec un parc locatif de plus de 20 % de logements sociaux, la mixité sociale sur le territoire communal a toujours été une des priorités de la Municipalité.

Malgré un foncier à Levallois extrêmement élevé, la Ville maintient une politique dynamique de construction de logements sociaux en activant notamment deux outils règlementaires de soutien aux opérateurs : les subventions pour surcharge foncière, permettant aux bailleurs sociaux d'équilibrer leurs opérations de construction de logements sociaux et l'octroi de garanties d'emprunts dans le cadre de l'obtention du financement des opérations.

1.2. Une Commune intégrée au sein de son Territoire

➢ ***Une Commune intégrée à l'établissement public territorial PARIS OUEST LA DEFENSE***

Si la Chambre régionale des comptes relève une insuffisante intégration intercommunale, elle souligne toutefois, suivant en cela les observations de la Ville, une intégration croissante et une constante implication de la Commune au sein des instances de l'EPT PARIS OUEST LA DEFENSE.

En sa qualité de Vice-présidente du territoire, Madame le Maire consacre, avec son équipe municipale, une grande partie de ses missions aux projets impactant.

C'est dans ce cadre que des collaborateurs de la Ville sont mis à la disposition de l'EPT, soit pour l'exécution des compétences transférées ou pour la mise en œuvre de projets mutualisés dans les domaines de compétence du territoire.

Ces mises à disposition, pour certaines à hauteur de 80 % de leur temps de travail, traduisent la volonté de la Collectivité de s'investir pleinement au sein de cette intercommunalité.

➢ ***Des projets territoriaux initiés par la Collectivité***

Pour illustrer cette démarche, et ainsi que le relève désormais la Chambre, la Ville a été pionnière dans la mise en œuvre de certains projets.

On notera par exemple, en matière de développement durable, l'expérimentation de la collecte des biodéchets initiée par la Commune et reprise à l'échelon intercommunal bien avant l'obligation légale

au 1er janvier 2024. Le personnel communal mis à disposition de l'EPT a pris une part active dans la rédaction des pièces de l'appel d'offres, la passation, l'analyse et l'attribution du marché mutualisé.

1.3. Un projet de mandat ambitieux pour une nouvelle Municipalité depuis 2020

- ***Changer les pratiques en intégrant le citoyen à la vie locale***

Depuis son élection, faire évoluer les pratiques tout en conservant ce qui fait la qualité du service public à Levallois, est au cœur de l'action de la nouvelle Municipalité. L'objectif est ainsi de promouvoir une nouvelle façon d'administrer la Collectivité, plus en phase avec les attentes de ses concitoyens, tout en s'appuyant sur des dispositifs et des actions qui ont su faire leur preuve au fil des années.

Ce mandat est ainsi axé sur la transparence et la valorisation des nouvelles formes de gouvernance participative où le citoyen levalloisien est au cœur de l'action publique.

Des actions très concrètes ont ainsi été menées en ce sens avec une refonte complète des Conseils de quartier, la création d'une plateforme participative sur laquelle de nombreuses concertations sont menées sur des sujets divers et variés. Plus de 2.000 Levalloisiens se sont ainsi exprimés en début de mandat sur une grande concertation sur les pistes cyclables. Enfin la création d'un Conseil Economique, Social et Environnemental de Levallois (CESEL), regroupant des acteurs de la vie associative et de la société civile, a pour mission d'éclairer la Collectivité, par ses études et avis, sur les différents projets de nature économique, sociale et environnementale d'intérêt communal.

- ***Poursuivre des politiques publiques ambitieuses pour l'ensemble des Levalloisiens***

Levallois est reconnue pour ses politiques très volontaristes en faveur des familles, des seniors et des publics les plus fragiles, qu'elle s'efforce de préserver tout en faisant évoluer certains dispositifs afin qu'ils soient en adéquation avec les nouveaux besoins des familles et cohérents par rapport à la trajectoire budgétaire de la Collectivité.

La priorité reste donnée au cadre de vie en favorisant un environnement préservé, des services publics adaptés au besoin de sa population, et sécurisé, avec une police municipale mobilisée 7j/7j et 24h/24h.

La jeunesse représente l'avenir de Levallois et les initiatives portées par la Municipalité répondent à la volonté d'assurer le bien-grandir de ces enfants. Cela s'est traduit notamment par l'ouverture de deux nouveaux services, à savoir une ludothèque et la Petite Maison des Familles, tout en renforçant les services existants comme les crèches ou les centres de loisirs.

Avec un début de mandat marqué par une crise sanitaire inédite, un large volet de nouvelles actions de solidarité a été mis en place, avec une attention particulière portée sur les Seniors, avec par exemple la nomination d'un référent senior, la mise en place du dispositif OYES en lien avec le Département des Hauts-de-Seine et également la création de nouveaux temps festifs tels que les thés dansants. Enfin, afin d'aider les Levalloisiens dans leurs démarches administratives, une Maison France Services a vu le jour en juillet 2021 et a permis le traitement de plusieurs milliers de demandes.

- ***Gérer rigoureusement les finances publiques locales***

Dès 2020, la trajectoire budgétaire et financière a eu vocation à être maitrisée tout en permettant la réalisation des projets ambitieux pour les Levalloisiens.

Cet objectif de redressement de la trajectoire budgétaire de la Ville a été accompagnée d'une promesse capitale : la stabilité des impôts locaux tout au long du mandat. Grâce à une gestion rigoureuse des finances locales mais également d'opter pour des placements financiers ambitieux et nouveaux, cette promesse est aujourd'hui tenue avec une note financière de la Ville en amélioration depuis le début du mandat malgré un contexte socio-économique national et international dégradé.

Enfin, un objectif environnemental guide l'ensemble de l'action municipale depuis 2020 et s'intègre à l'ensemble des services municipaux, avec par exemple l'instauration d'un budget climat au niveau des finances locales ou la rédaction d'un guide habitat durable au niveau de l'urbanisme, auxquels s'ajoutent de nombreuses actions de sensibilisation, tant au niveau des agents municipaux que des administrés.

**
*

La présentation de la Ville de Levallois fidèlement retranscrite par la Chambre met ainsi en valeur une politique communale volontariste et responsable, en adéquation avec les engagements portés par la Municipalité.

2. LA FIABILITE COMPTABLE ET FINANCIÈRE

2.1. Contrôle des cycles comptables relatifs à l'actif immobilisé et aux provisions

2.1.1. *Les provisions pour risques et charges*

Après avoir relevé les efforts accomplis en termes d'accessibilité des document budgétaires et financiers et souligner une réelle amélioration de la transparence financière de la Commune, la Chambre relève que, sur la période sous revue, aucune provision pour risques et charges n'aurait été constituée, à l'exception de deux mouvements de 600 K€ chacun sur les exercices 2022 et 2023, pour un total de 1,2 M€.

Cette circonstance est de nature à éclairer la Chambre sur le changement de mode d'appréciation des provisions pour risques et charges courants.

S'il est certes recensé 63 contentieux en cours, la Ville entend souligner le faible nombre de contentieux, en volume et en prétentions et risques indemnitaires. Si la Commune n'ignore pas, au visa des dispositions de l'article L. 2332-2 du Code général des collectivités territoriales, qu'une provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux de première instance ; pour autant, tout contentieux ne génère pas nécessairement un risque financier de nature à justifier une provision - *notamment en matière de contentieux d'excès de pouvoir.*

La Commune continuera néanmoins, dans le cadre de l'exercice souverain de ses compétences propres, à provisionner les contentieux présentant un impact financier avéré.

Enfin, la Ville souhaite préciser qu'elle mène actuellement une réflexion sur la mise en œuvre prochaine d'un dispositif de contrôle interne piloté au niveau de la Direction des Finances.

La Ville a d'ailleurs eu l'occasion de rencontrer et d'échanger avec ses interlocuteurs de la Direction Départementale des Finances Publiques des Hauts-de-Seine *(ci-après DDFiP 92)* à ce sujet.

Ainsi que le relève justement la Chambre, l'objectif à terme est d'ériger une véritable cartographie des risques, permettant à la Collectivité de pouvoir identifier, évaluer et anticiper tous les risques - *y compris contentieux* - auxquels elle est soumise, pour notamment prévenir et diminuer leurs impacts en cas de survenance.

La Commune a toujours fait, effectivement, le choix de prioriser le provisionnement des plus importants contentieux en termes de coûts et d'enjeux budgétaires.

S'agissant des évolutions à apporter au tableau de suivi des contentieux, la Direction en charge y apportera les compléments d'informations formulés par la Cour.

En toute hypothèse, la Ville souhaite préciser que tout nouveau recours :

- D'une part, fait déjà l'objet d'une appréciation et d'une alerte, le cas échéant, à la Direction des Finances ;
- D'autre part, à l'occasion des réunions budgétaires annuelles, *(i.)* une ligne dédiée aux potentielles condamnations au titre des frais irrépétibles est budgétée et *(ii.)* un point sur l'évolution des dossiers à provisionner ou non est effectué.

En matière de créances douteuses, la Ville prend acte de la préconisation formulée par la Chambre et s'engage à faire de son mieux pour les suivre désormais de manière annuelle et non plus triennale.

De fait, dans le cadre du récent budget supplémentaire 2024 qui a été soumis au vote de l'assemblée délibérante le 19 juin 2024, des crédits ont été ouverts pour leur provisionnement, ce dont la Chambre a pris acte.

2.1.2. *Les actifs immobilisés incorporels et corporels*

2.1.2.1. Inventaire et état de l'actif à rapprocher

Consciente de l'écart relevé par la Chambre, qu'elle avait déjà pu constater lors d'échanges réguliers avec le Comptable public, la Ville prend évidemment acte de la recommandation formulée par la Chambre.

En écho à cette recommandation, il est à souligner que les services financiers de la Ville ont d'ores et déjà pris l'initiative d'aborder ce point avec le *« Conseiller aux Décideurs Locaux »* près la DDFiP 92, la Commune ayant récemment candidaté et été retenue à la démarche de *« SQL » (synthèse de la qualité des comptes locaux)* en tant qu'alternative au dispositif de certification des comptes.

La Ville, soucieuse de la qualité et de la lisibilité de ses comptes, souhaite donc poursuivre son engagement dans cette démarche, gage d'une amélioration significative de la tenue de son inventaire des actifs.

Cette ambition implique toutefois un travail particulièrement lourd, minutieux et de *« longue haleine »* pour les services, qui devra être mené en étroite collaboration avec le service de gestion comptable de la Ville, afin de produire non seulement un inventaire concordant mais surtout de qualité et fidèle à la réalité des actifs détenus par la Commune.

A cet effet et après plusieurs mois fructueux d'échanges et de collaboration active avec les services du SGC et de la DGFiP, la Ville a récemment signé le 10 décembre 2024 une convention triennale d'engagement partenarial. Ce dispositif, pleinement volontaire a pour objet d'ériger un cadre de travail commun entre les trois entités et de répondre à trois grands axes prédéfinis, et notamment le troisième relatif au renforcement de *« la lisibilité et la fiabilité des comptes » - aux côtés des deux premiers axes : « Renforcer et structurer la relation partenariale » et « Maintenir un haut niveau de maîtrise d'exécution budgétaire et comptable ».*

Afin d'être pleinement transposables et opérationnels, ces trois axes se déclinent en fiches actions, et chacune des fiches actions recensent la démarche méthodologique employée, le pilotage de l'action et enfin les responsables de cette dernière.

Les fiches N°3-1 *« Pilotage conjoint de la qualité des comptes »*, 3-2 *« organiser une revenue annuelle des immobilisations en cours »* et 3-4 *« Améliorer la qualité des informations du bilan »* concourent directement à cet objectif final de rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif.

Enfin, à ce stade de l'analyse et pour une parfaite compréhension des écarts relevés entre l'état de l'actif dressé par le Comptable public assignataire de la Commune et l'inventaire de l'Ordonnateur, il y a également lieu de souligner tout le mérite que présenterait, parallèlement, une fiabilisation de l'état de l'actif à mener par les services de la DDFiP.

2.1.2.2. Produits de cessions d'immobilisations

C'est avec satisfaction que la Commune relève que ses produits de cession sont correctement calculés.

S'agissant de l'erreur relevée par la Chambre, il sera simplement précisé que celle-ci a fait l'objet d'une rectification lors de l'identification de cette moins-value au cours de l'exercice 2021. Cette simple inexactitude matérielle ne s'est pas traduite par des écritures spécifiques.

2.1.2.3. Amortissements et transferts des immobilisations en cours

La Ville prend acte de la recommandation formulée par la Chambre et s'engage à un suivi toujours plus rigoureux, en complément des efforts d'ores et déjà accomplis, des opérations de transfert des immobilisations en cours.

Pour ce faire, une consolidation de la collaboration comptable et budgétaire entre la Direction des Finances et la Direction générale des services techniques est en cours de mise en place et se traduit, notamment, par un renforcement des effectifs de la *« cellule financière »* détachée auprès des services techniques - *cellule directement rattachée à la Direction des Finances.*

Cette cellule, composée de seulement deux agents depuis 2021, s'établit dorénavant à 5 agents à temps plein et va permettre, dans ces conditions, un meilleur dialogue et suivi comptables entre les deux Directions, et ce afin d'être plus efficients et performants dans le suivi de ce type d'opérations.

Ce renforcement important des effectifs de la Direction des finances illustre ainsi tout l'investissement de la Commune dans la fiabilisation de ses comptes et la sincérité de ses finances.

Également, la fiche action N°3-2 de l'axe 3, issue de la convention triennale d'engagement partenarial avec le SGC et la DGFiP, prévoit l'organisation d'une revue annuelle consacrée aux immobilisations en cours.

L'objectif de cette action telle qu'elle est définie au sein de la convention triennale, est de pouvoir assurer l'apurement régulier de ces comptes d'immobilisations. Aussi la Ville s'engage à son niveau :

- A transmettre *à minima* une fois par an, les certificats de transferts des travaux en cours aux comptes définitifs, pour les travaux échus de l'année ou pour ceux relevant des années antérieures ;
- A s'assurer que l'opération est bien saisie au sein de l'application de suivi de l'inventaire.

En parallèle le Service de gestion comptable s'engage à traiter ces opérations dans la comptabilité générale et d'en informer l'ordonnateur.

2.1.3. *Les opérations comptables de fin d'exercice*

2.1.3.1. Les rattachements ont un impact significatif

Les rattachements de charges et de produits à l'exercice sont garants, tout à la fois, du principe de sincérité budgétaire et du principe d'annualité, qui en est la conséquence.

Sur ce point, la Ville fait, en effet, le choix de rattacher l'ensemble des charges, sans application d'un montant minimal. Le principe même d'application d'un seuil de rattachement lui apparait, en effet, peu convaincant par rapport aux bénéfices du rattachement de l'ensemble des engagements et des bons de commande.

S'agissant spécifiquement des bons de commande, au-delà de matérialiser un engagement juridique, ceux-ci comportent en eux-mêmes de nombreuses informations qui résultent de l'application de la comptabilité analytique de la Ville. Si la Ville devait appliquer un seuil minimal de rattachement, l'ensemble des bons de commande d'un montant inférieur à 3 K€ devraient être soldés en fin d'année et regroupés dans un seul bon, ce qui ferait vraisemblablement perdre en qualité d'information comptable.

Enfin, la Ville entend attirer l'attention de la Chambre sur le fait que, depuis deux exercices, un apurement des charges est réalisé au mois de mai, afin de garantir la fidélité des informations financières de l'année.

La Commune souhaite ainsi souligner toute l'attention qu'elle porte au strict respect des principes tenant à la comptabilité d'engagement, à l'annualité budgétaire et à l'équilibre du compte administratif, et ce par une application scrupuleuse de la procédure obligatoire de rattachement des charges à l'exercice - *gage d'une image fidèle et sincère du résultat.*

2.2. Gouvernance et organisation des fonctions financières et comptables

2.2.1. *Les services impliqués*

2.2.1.1. La Direction des finances structurée et impliquée dans la transition écologique

C'est avec satisfaction que la Commune relève les commentaires de la Chambre sur la mise en place d'une *« gouvernance financière lisible »* et de services dédiés *« structurés et adaptés »*, illustrant alors les efforts accomplis depuis plusieurs années.

La Ville confirme procéder, depuis la Direction des Finances, à un contrôle et surtout à un suivi régulier de l'activité et du fonctionnement de l'ensemble des régies municipales.

De fait, depuis 2021, la Commune s'est efforcée, sous l'impulsion et avec la collaboration étroite du Comptable public, de rationaliser le nombre de ses régies en procédant à des clôtures et/ou des mutualisations *via* notamment la création de régies mixtes.

Pour ne citer que quelques récents exemples, la Ville a ainsi clôturé plusieurs régies municipales relevant des cafétérias de certains équipements culturels, du développement économique, du service archives et documentation ou encore du garage municipal.

A ce jour, la Ville ne crée plus aucune nouvelle régie et favorise la mutation des régies d'origine vers des régies mixtes d'avances et de recettes plus modernes, puisque permettant notamment l'ouverture d'un compte *« Dépôt de Fonds au Trésor » (DFT)* auprès du Trésor public avec mise à disposition d'un terminal de paiement électronique et de cartes bancaires.

Ces évolutions permettent notamment une meilleure sécurisation des flux financiers, associées à une diminution drastique de la manipulation des fonds en espèces par les régisseurs.

La Commune s'efforce donc, malgré une certaine lourdeur administrative, à suivre et tenir à jour avec rigueur l'ensemble de ses régies.

Enfin, la Chambre fait état de l'absence de nominations de régisseurs suppléants sur certaines régies, alors que celle-ci présenterait un caractère obligatoire.

La Commune s'est récemment dotée en interne d'un tableau de pilotage et de suivi de ses régies et a ainsi pu identifier les régies restantes à clôturer et celles pour lesquelles elle s'engage à régulariser, sous les meilleurs délais, la désignation des suppléances nécessaires.

Fort justement, la Chambre relève enfin le fort engagement de la Municipalité, depuis la dernière mandature, en matière de transition écologique, qui a donné lieu à l'établissement de plusieurs outils de suivi : *« budget climat »*, *« bilan carbone »* triennal, rapport de *« Développement Durable Levallois »* dressant un bilan des actions en faveur de la transition écologique, *« Schéma directeur d'énergie »* en cours d'élaboration, ou encore audit de *« Responsabilité Sociale des Entreprises »*.

2.2.1.2. La bonne communication avec les services comptables

Les services financiers de la Ville interagissent quotidiennement avec les équipes dédiées du Service de Gestion Comptable de Courbevoie de la DDFiP des Hauts-de-Seine.

La Direction des Finances échange également à un rythme très régulier *(quasi hebdomadaire)* avec le Comptable public assignataire de la Commune, ses deux adjoints, ainsi que le *« Conseiller aux Décideurs Locaux »*.

Ces liens privilégiés entre les services participent ainsi directement à l'amélioration de la chaîne comptable et au perfectionnement des outils de gestion et d'analyse financière.

Tel que précité, la Ville s'investit donc pleinement en faveur d'une démarche de lisibilité et de qualité de ses comptes, en venant notamment, pour appuyer cette volonté et cette démarche, de signer une convention triennale d'engagement partenarial avec la DGFiP et le SGC.

2.2.2. *Les systèmes d'information et contrôle interne en cours de renforcement*

Comme évoqué précédemment, la Ville mène actuellement une réflexion et souhaite ériger, au niveau de la Direction des Finances, un dispositif formalisé de contrôle interne basé sur une cartographie des risques.

Pour ce faire, elle échange régulièrement avec les services compétents de la DDFiP 92 et du SGC de Courbevoie et a engagé, en parallèle, une démarche de synthèse de la qualité des comptes locaux *(SQL)*, alternative à la certification des comptes basée sur le volontariat, en partenariat étroit avec le *« Conseiller aux Décideurs Locaux »*.

Cette démarche a permis la production d'un rapport étayé, présenté en septembre 2024 par le Conseiller aux Décideurs Locaux de la Ville, lors d'une Commission des Finances.

De surcroît, et au-delà du contrôle interne *« pur »*, la Ville mène d'ores et déjà une pluralité d'actions en matière d'audit et de contrôle de gestion :

- Déploiement d'un contrôle et dialogue de gestion avec une interface logiciel dédiée *(pédagogie, sensibilisation, mise à disposition de données, points d'information réguliers, rôle d'alerte)* ;
- Renforcement et toilettage des circuits de validation des factures et bons de commande ;
- Mise en œuvre et applications de *process* internes pour la réalisation de certaines tâches d'ordre comptable et financier *(opérations de mandatements supérieures à un certain seuil, répartition des tâches et portefeuilles de services, création de fiches de procédures et de guides techniques d'utilisation)* ;
- Réalisation annuelle d'audits en matière de pilotage et de gestion de la dette ; etc.

2.2.3. *Le calendrier budgétaire et l'amélioration de la qualité des documents accessibles*

Relevant la mise en œuvre d'une gestion pluriannuelle *via* l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement *(PPI)*, la Chambre invite la Commune à compléter son RBF en y intégrant une gestion *« AP-AE (limite des dépenses, pour un projet, pouvant être engagées pendant plusieurs années) / CP (limite des dépenses pouvant être mandatées sur un exercice pour couvrir une AP-AE) »*.

Si la Commune note bien entendu cette remarque, elle souhaite observer toutefois que :

- D'une part, il ne s'agit pas, sauf erreur, d'une obligation légale ;
- D'autre part, la gestion *« AP/CP »* ne semble pas totalement répondre à la réalité et la nature des projets qu'elle porte, outre qu'elle pourrait emporter des conséquences négatives sur son taux de réalisation *(ratio dépenses-recettes réalisées / dépenses-recettes prévues)*.

La Ville a bien pris acte de la remarque faite par la Chambre et confirme avoir procédé à la mise à jour de son site internet basée sur l'intégration d'un nouvel onglet intitulé *« Les Finances »*, aisément accessible depuis la rubrique *« Municipalité »*.

Cet onglet se décompose en 3 sous-rubriques, que sont *« Le Budget »*, *« Le Compte Administratif »* et enfin *« La notation financière »*.

A l'intérieur de ses composantes sont intégralement accessibles l'ensemble des documents, à savoir les maquettes budgétaires propres aux annuels budgets primitifs et comptes administratifs, ainsi que les rapports détaillés qui les accompagnent. Ont aussi fait l'objet d'une mise en ligne sur le site de la Ville, les rapports annuels de notation produits par l'agence de notation financière *Fitch Rating's*.

2.2.3. *La qualité des prévisions budgétaires à parfaire en matière d'investissement*

Satisfaite de l'analyse positive de la Chambre sur ses prévisions *« réalistes »* en fonctionnement et ses bons taux d'exécution, la Ville confirme la nécessité - *soulignée par la Chambre* - de piloter la politique pluriannuelle d'investissement de la Collectivité *via* la mise en œuvre d'un Plan Pluriannuel d'Investissements *(PPI)*.

En effet, depuis 2022, la Ville a établi et formalisé en interne un PPI, document directement suivi et piloté au niveau de la Direction générale, conjointement avec le Cabinet du Maire.

Au-delà d'incarner un outil de gestion et de planification, la Ville ambitionne d'en faire un réel outil managérial et de décision.

Ce dernier fera l'objet de mises à jour régulières et d'une présentation sous forme de *« Revue trimestrielle »* en comité de Direction générale.

Il est également activement utilisé par la Direction des Finances pour la tenue de l'analyse prospective financière, permettant de fournir en temps réel une trajectoire financière claire.

**
*

La Commune note avec satisfaction la juste prise en compte des efforts accomplis dans la fiabilisation de ses comptes et l'amélioration de l'information financière qu'elle délivre.

Pour répondre aux axes de progrès identifiés par la Chambre, la Commune s'engage à intensifier ses travaux de rapprochement entre l'état de l'actif dressé par le Comptable public assignataire de la Commune et l'inventaire de l'Ordonnateur. A ce titre, les récentes démarches *« SQL »* et de *convention partenarial d'engagement* récemment adoptées par la Commune permettront d'accélérer les efforts accomplis en ce sens, tout comme la réflexion menée sur la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne piloté au niveau de la Direction des Finances, associé à une cartographie des risques.

3. L'ANALYSE FINANCIÈRE

3.1. La stratégie financière de la Commune

Soulignant certes un encours de dette élevé mais, aussi et surtout, une capacité d'autofinancement brute *(CAF)* la plus importante de sa strate - *autrement dit son « épargne » - « constamment supérieure au seuil prudentiel de 15 % des produits de gestion »*, la Municipalité entend réaffirmer sa volonté forte et son absolue rigueur en matière de désendettement, contrairement à ce que laisserait parfois sous-entendre la Chambre.

D'un point de vue strictement financier, il s'agit d'une des priorités de la Mandature actuelle, mais qui ne doit pas interférer ni empêcher la politique d'investissement impulsée par la Municipalité, soucieuse d'une continuité en matière de développement, d'embellissement et d'amélioration du cadre de vie du territoire.

Aussi, la Ville fait le choix de mener un pilotage minutieux et réfléchi de la gestion de son encours de dette, afin d'assurer son désendettement tout en maintenant une certaine dynamique d'investissement et un haut niveau de service aux Levalloisiens.

Également, la Ville tient à souligner qu'elle est actuellement l'unique Collectivité en France de sa strate *(inférieure à 100.000 habitants)* à se soumettre à un exercice annuel de notation financière par l'une des trois grandes agences mondiales, en l'espèce *Fitch Rating's.*

Cette démarche volontaire, généralement réalisée par les très grandes Collectivités *(type Métropoles, Départements ou Régions)*, permet à un tiers *(l'agence)* d'exprimer une opinion sur la solvabilité et le risque de crédit d'un emprunteur.

Ce travail de notation permet de mettre en exergue une analyse poussée de la situation financière de l'entité, afin de pouvoir lui attribuer une note, allant de *« AAA »* pour la meilleure, à *« D »* pour la plus défavorable. Plus la note attribuée est élevée et performante, plus la qualité de *« signature »* de la Collectivité sur les marchés et auprès des investisseurs devient meilleure.

A ce jour la note de la Ville s'élève à *« A+ »* perspectives positives, soit une note performante, gage d'une robustesse des recettes de la Ville et d'une trajectoire financière assurée et solide à moyen-long terme.

Selon l'agence : *« La révision de la perspective reflète l'amélioration de la capacité de désendettement de la ville, inférieure à 7,5x entre 2026 et 2027 (6,9x en 2027), et une baisse progressive attendue de la dette nette ajustée, inférieure à 200 millions d'euros en 2027, dans notre scénario de notation ».*

Les rapports annuels de notation font chaque année l'objet d'une publication et d'un communiqué de presse réalisé par *Fitch Rating's*.

La Ville rappelle qu'elle tient bien entendu l'ensemble de ces documents financiers à la disposition de la Chambre.

De surcroît, il importe de souligner la disparition progressive de tout versement au titre de la Dotation Globale de Fonctionnement *(DGF) - qui constitue, rappelons-le, la principale dotation de fonctionnement de l'Etat aux collectivités territoriales* - dès lors que :

- En 2014, la Ville percevait un montant de DGF de 43 257 499 € et, en 2015, un montant de 38 587 947 €. ;
- À compter de 2016, la Ville devenait progressivement inéligible à cette dotation *(3,6 M€ perçus en 2016 et seulement 677.298 € en 2017)* ;

- Depuis 2018, la Ville ne perçoit plus aucune dotation.

En conséquence, à retenir le niveau médian annuel de DGF que la Commune percevait jusqu'en 2016 *(40 M€)*, la Direction des Finances est en mesure de chiffrer le manque à gagner constaté en recettes de fonctionnement, sur la période 2016-2024, à hauteur de 360 M€ !

3.2. La capacité d'autofinancement (CAF)

Tel que le mentionne la Chambre, la Ville présente effectivement un niveau particulièrement élevé et performant de capacité d'autofinancement brute, avec une CAF brute par habitant de 408 € en 2022, soit l'une des meilleures du Département.

Ce *ratio* permet donc de faire état d'une section de fonctionnement largement excédentaire, et ce malgré une atonie constatée sur les recettes et un impact fortement inflationniste sur les dépenses.

Une fois l'annuité de dette retraitée de cette CAF brute, la capacité d'autofinancement nette de la Ville apparait effectivement moins performante, souffrant encore du poids important des annuités en capital de l'encours, héritage encore présent d'une dette néanmoins relativement ancienne qui s'amenuise d'année en année.

Ainsi, les perspectives d'évolution de la CAF nette de la Ville sont positives et s'inscrivent totalement dans une gestion financière pluriannuelle de plus en plus efficiente souhaitée et impulsée par la Municipalité.

Enfin, il convient également de faire référence au *ratio* de désendettement, autrement appelé *« capacité de désendettement » (Encours total de la dette / Epargne brute)*.

Ce *ratio* d'analyse financière, très scruté notamment dans le cadre des analyses de prospectives financières, permet de quantifier la durée nécessaire à une Collectivité pour rembourser l'intégralité de son *« stock »* de dette *via* l'emploi unique de son épargne brute *(CAF brute)*.

Au niveau national, il existait un seuil limite à ce *ratio*, institué par la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation pluriannuelle des Finances publiques 2018-2022 (LPPFP)*, qui s'élevait à 12 années. En-deçà de ce seuil, le ratio de désendettement ne présentait aucune alerte, ni aucun risque pour la Collectivité.

En 2023, la Ville présente une capacité de désendettement de 10,6 ans, soit nettement inférieure au seuil limite précité.

3.3. Les charges de gestion

Malgré l'évolution haussière exogène et largement incompressible des charges de personnel, la Ville souhaite faire mention de la performance de son *ratio* de rigidité des charges structurelles.

Ce dernier permet de mesurer le rapport entre la somme des charges de personnel, des contingents et participations et des charges d'intérêts, sur le total des produits de fonctionnement. Ce *ratio* permet d'évaluer l'aspect incompressible de ces dépenses, son seuil d'alerte au regard de la DDFiP des Hauts-de-Seine étant situé à 0,65.

En 2022, le *ratio* de rigidité de la Ville s'est élevé à seulement 0,50 et correspond au niveau le plus bas des 36 communes du Département des Hauts-de-Seine *(confère « Panorama des équilibres financiers fondamentaux 2022 » de la DDFiP 92)*. Soit, un niveau nettement inférieur au seuil limite mais également à la médiane départementale située à 0,61 la même année.

En matière de logement social, la Ville souhaite rappeler la politique active qu'elle mène en la matière, et ce malgré la carence constatée par les services de la Préfecture - *la Commune justifiant de 20,37 % de logements sociaux sur son territoire restreint, sur les 25 % requis.*

En effet, depuis plusieurs années, la Municipalité soutient financièrement les bailleurs sociaux de son territoire *via* l'octroi de subventions pour surcharge foncière dans le cadre d'opérations ciblées. Plus de 3 M€ ont ainsi été octroyés en 2021, 2,8 M€ en 2022 et 1,5 M€ en 2023.

En parallèle, la Ville octroie régulièrement des garanties communales d'emprunt à hauteur de 100% aux bailleurs de son territoire. A ce jour, la Ville présente un encours de dette garantie supérieur à 190 M€, composé à 98 % d'encours garanti à destination des bailleurs sociaux.

Entre 2020 et 2023, la Ville a délivré une douzaine d'octrois de garanties communales, permettant ainsi de soutenir le logement social à hauteur de plus de 30 M€, avec une action directe sur près de 200 logements répartis auprès de 3 bailleurs différents.

Les opérations garanties concernent des projets de construction, d'acquisition ou encore de réhabilitation thermique.

Nombre de Garanties d'emprunts octroyées par la Ville depuis 2020	Emprunteurs	Montant total de capital garanti par la Ville	Nombre d'opérations concernées	Type d'opération de logements	Nombre de logements concernés au total	Nombre de logements ayant fait l'objet de conventions de réservation avec la Ville	Part moyenne en % des logements réservés à la Ville
12 Délibérations d'octrois de garanties de communales	LOGIREP OPH LH Société immobilière 3F	33 140 718 €	12 opérations de logements au total (une opération par délibération)	4 opérations de construction (87 logements) 6 opérations d'acquisition (56 logements) 2 opérations de réhabilitation thermique (48 logements)	191 logements	88 logements réservés quotas Ville	46%

La Ville tient bien entendu l'ensemble de ces documents à disposition de la Chambre pour consultation.

Enfin, il est essentiel de souligner le double engagement porté par Madame le Maire en la matière, puisqu'elle remplit aussi les fonctions de Vice-Présidente de l'EPT PARIS OUEST LA DEFENSE en charge de l'habitat et du logement.

3.4. Les produits de gestion

Conformément aux constats de la Chambre, il est à relever une réelle stabilité, sur la période sous revue, des produits de gestion de la Commune.

Si la Ville bénéficie certes d'un dispositif d' *« amortisseur de la péréquation »* mis en œuvre *via* le Pacte financier et fiscal de l'EPT PARIS OUEST LA DEFENSE lui offrant une *« économie »* de contribution au FPIC ; pour autant, il est nécessaire de souligner que la Commune constitue le premier et le plus gros contributeur du Territoire avec un montant de FPIC proche des 15 M€ par an, soit 28 % du solde total de la contribution intercommunale acquittée par les 11 Communes membres du territoire.

Ce très haut niveau de contribution est devenu proprement *« confiscatoire »* et, cumulé au manque à gagner qui a été constaté suite à la perte de la DGF en 2018, est directement responsable d'une fragilisation de la section de fonctionnement de la Commune.

3.5. La dette et la trésorerie

3.5.1. *Une dette élevée et saine*

3.5.1.1. L'encours de la dette

Consciente du niveau de son encours de dette comparativement aux autres Communes relevant de sa strate, la Ville de Levallois relève toutefois, à l'instar de la Chambre, qu'il baisse au cours de la période sous revue sur un rythme annuel de - 3,6 %.

Immédiatement, il importe nécessairement de rappeler que le *« stock »* de dette était antérieurement beaucoup plus élevé et connait, depuis de plusieurs années, une décrue importante à l'initiative de la Municipalité.

En effet, alors que l'encours de la dette s'élevait à 786,2 M€ en 2009, il se situe, à ce jour, à moins de 280 M€, soit une baisse de - 64,4 %.

Pour parvenir à un tel niveau de désendettement, il est à observer que la Municipalité n'a jamais eu recours au levier fiscal, ni souffert du moindre déséquilibre budgétaire. Elle a toujours su allier ainsi *« politique d'investissement »*, *« gestion optimisée de son encours de dette »* et *« préservation du pouvoir d'achat de ses administrés »*.

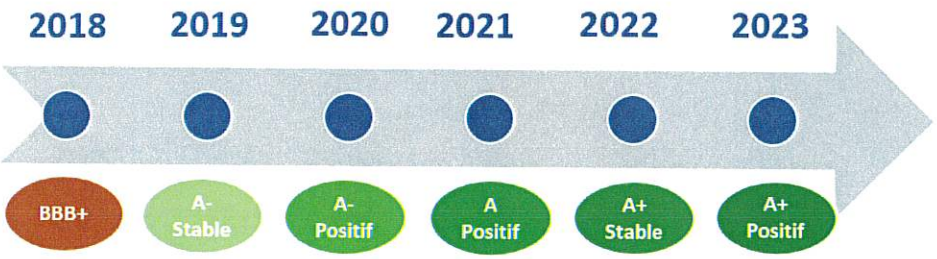
En ce qui concerne le *« stock »* de dette, il est également intéressant de ne pas s'arrêter au seul montant du capital, mais également de constater :

- D'une part, la performance du taux moyen, largement inférieur à 3 % ces dernières années ;
- D'autre part, la nette baisse du coût des intérêts *(- 34,4 %)* :

2018	2019	2020	2021	2022	2023
12,8 M€	10,2 M€	8,9 M€	8,2 M€	8,1 M€	8,4 M€

De fait, la Commune prend acte des développements de la Chambre, selon lesquels *« malgré le poids de cet encours, les principaux ratios d'alerte n'atteignent pas de niveau alarmant au regard de l'épargne brute importante générée par la Commune »*, illustrant ainsi tout le dynamisme de la Commune en la matière.

Cette gestion assidue et prudentielle de la dette souhaitée par la Municipalité se ressent pleinement sur l'évolution positive de sa notation financière attribuée annuellement par l'agence *Fitch Rating's* :



Enfin, il convient également de mettre en exergue le très haut niveau d'équipements et de services publics proposé par la Collectivité, et qui justifie pleinement le niveau de son encours de dette.

Si la Ville affiche, à ce jour, une dette par habitant importante, elle est en parallèle la seule Commune du territoire à proposer à ses administrés :

- 15 crèches municipales *(soit 966 places)* ;
- 17 centres de loisirs ;
- 3 clubs ados et pré-ados ;
- 3 jardins de découverte ;
- 1 ludothèque ;
- 1 petite Maison des familles.

La Ville assure également, auprès des Levalloisiens, une offre culturelle et sportive inédite, avec :

- 1 conservatoire municipal de Musique, de Danse et d'Art dramatique ;
- 1 centre culturel et artistique ;
- 1 centre aquatique ;
- 1 grand complexe sportif ;
- 6 gymnases ;
- 2 palais des sports ;
- 2 terrains de tennis ;
- 1 *playground* Rudy Gobert (terrain de basket)

Ce très haut niveau d'équipements publics est d'ailleurs lui-même relevé par la Chambre.

3.5.1.2. La structure de la dette

Ainsi que le relève justement la Chambre, la Ville présente effectivement, à ce jour, un encours structurellement sain et ne comportant aucun risque.

En effet, la dette de la Collectivité est classée 100 % *« 1A »* au regard de la Charte *Gissler* de bonne conduite, et ne présente donc plus aucun produit structuré à barrière au sein de son encours - *contrairement à quelques rares Collectivités françaises qui affichent encore, à ce jour, quelques produits structurés assez risqués, notés entre 3A et 5E au sens de la Charte (Cf. Observatoire de la dette 2023 de Finance Active).*

Également, la Ville souhaite souligner la diversité de son encours et le panel enrichi de prêteurs qui le composent, répartis entre établissements bancaires et marché obligataire.

La Ville s'attache, en effet, à diversifier sa dette afin de limiter tout risque de surexposition et de viser une constante optimisation de ses conditions d'obtention de prêts.

Enfin, la Ville n'hésite également pas à diversifier les produits de financement qu'elle souscrit.

En 2021, un premier prêt RSE intitulé prêt *« PACT »* d'un montant de 10 M€ a été souscrit auprès d'Arkéa Banque et repose sur un concept d'audit annuel et de bonification de taux.

Cet emprunt, souscrit sur une maturité de 15 ans et au taux fixe initial de 0,80%, implique la réalisation d'un audit annuel de notation extra-financière durant les 5 premières années de vie du prêt. Cet audit réalisé par un cabinet de notation mandaté par la Banque, analyse et audite la politique RSE de la Collectivité à travers 5 grands piliers que sont : la Gouvernance, l'Environnement, le Social, les Parties prenantes et les Controverses.

Depuis la souscription de ce prêt, la Ville en est à son troisième audit et a pu obtenir, chaque année, une bonification du taux fixe sur la base de ses bons résultats et de son *« scoring »*, lui-même *« benchmarké »* auprès des données d'autres Collectivités.

En trois ans seulement, le taux a baissé de 12 points de base. Il s'élève, à ce jour, à 0,68 % et permet au-delà d'une optimisation concrète des frais financiers, une formalisation et surtout une valorisation de l'ensemble des actions RSE impulsées et menées par la Municipalité.

3.5.2. *La trésorerie*

C'est encore avec satisfaction que la Commune relève les commentaires positifs de la Chambre sur la suffisance de sa trésorerie nette *(représentant, en 2023, 104,5 jours de charges courantes)* et un fonds de roulement net global de 27 M€ en 2022 *(soit 69 jours de charges courantes)*.

Depuis plusieurs années, le niveau de fonds de roulement de fin d'exercice de la Commune n'appelle effectivement aucune remarque puisqu'il est largement excédentaire.

La Ville est effectivement soucieuse de pouvoir fonctionner à l'année sur un montant de fonds de roulement qui demeure confortable, et qui doit demeurer *a minima* légèrement supérieur au seuil de deux mois de dépenses de personnel, tel que le préconisent régulièrement les Chambres Régionales des Comptes au sein de leur rapport d'audit.

Ce faisant, la Commune se situe au-delà des seuils prudentiels communément admis.

3.6. L'investissement

3.6.1. *Un satellite moins actif : la SEMARELP*

Indépendamment des observations formulées par la SEMARELP sur le niveau des rémunérations pratiquées et leur baisse significative, la Commune entend souligner le partenariat privilégié qui les unit.

Si la période sous revue a certes été marquée par des phénomènes nationaux et internationaux complexes *(COVID-19, hausse des coûts de construction et conflit ukrainien, notamment)*, il convient néanmoins d'observer que la SEMARELP a conduit, jusqu'en 2023, les opérations d'achèvement des dernières zones d'aménagement concerté *(ZAC)* présentes sur le territoire levalloisien.

Par ailleurs, à l'horizon 2026, la SEMARELP portera des projets urbains d'envergure et impactant pour le territoire.

3.6.2. *Les autres opérations d'investissement*

L'insuffisance du financement propre disponible, que croit pouvoir relever la Chambre, traduit, en réalité, davantage un sursaut et un effort d'investissement réalisé par la Ville en 2021, plutôt qu'un éventuel manque de fonds propres disponibles.

En effet la Ville a souhaité relancer pleinement sa dynamique d'investissement en 2021 avec 48,7 M€ de dépenses d'équipement, contre une moyenne annuelle inférieure à 20 M€ sur les exercices de la précédente Mandature.

Par ailleurs il convient de souligner que la Ville a entendu volontairement, et stratégiquement, profité du contexte très favorable de taux d'intérêt qui était d'actualité en 2021, avec des taux fixe largement inférieurs à 1%.

Pour rappel la Commune a mobilisé 50 M€ d'emprunts en 2021, à un taux fixe moyen de 0,72%, sur une maturité de 15 ans. Ces financements ont notamment permis l'acquisition d'un immeuble de bureaux situé rue de Vatimesnil pour environ 30 millions d'euros, des travaux de réfection du nouveau Marché couvert Henri-Barbusse à la suite de l'incendie de 2019, ainsi que plusieurs travaux d'aménagement et de voirie.

Ces emprunts très compétitifs ont donc permis le financement d'équipements de longue durée, qui profiteront à plusieurs générations.

La Ville prend acte des remarques formulées par la Chambre mais souhaite préciser, en retour, que sa stratégie immobilière est pleinement intégrée au plan pluriannuel d'investissement, à défaut d'être suffisamment formalisée.

En effet la Ville distingue, au sein de son PPI, les lignes de dépenses relatives aux nouveaux projets et aux opérations structurantes, des lignes correspondantes aux enveloppes annuelles et récurrentes permettant l'entretien, l'amélioration et l'embellissement de l'ensemble de son parc patrimonial.

En parallèle la Ville a lancé cette année, une étude stratégique pour permettre l'élaboration d'un *« Schéma Directeur d'Energie »*.

L'objectif visé est de bâtir une véritable politique de gestion énergétique à court, moyen et long terme pour la Ville, et ce afin d'améliorer durablement la performance énergétique de l'ensemble du patrimoine bâti - *qui, pour rappel, se compose de plus de 160 bâtiments et équipements publics.*

Cette étude pourra notamment permettre de viser une diminution significative des dépenses énergétiques et, également, respecter les exigences règlementaires issues du Décret *« Tertiaire »*.

Ce schéma est donc indispensable à la Commune dans le cadre de la mise à jour régulière de son PPI et s'intègre donc pleinement dans une stratégie à la fois immobilière mais également énergétique, fortement orientée sur les objectifs souhaités de la Municipalité, en termes d'*« environnement »* et de *« développement durable »*.

**
*

Soulignant tout à la fois un encours de dette élevé et une capacité d'autofinancement brute *(CAF)* la plus importante de sa strate - *autrement dit son « épargne » - « constamment supérieure au seuil prudentiel de 15 % des produits de gestion »*, la Municipalité entend réaffirmer sa volonté forte en matière de désendettement, ainsi qu'en témoignent les baisses de 64,4 % de l'encours de sa dette et de 34,4 % du coût des intérêts.

Il convient, par ailleurs, de souligner que plusieurs indicateurs objectifs traduisent une situation financière saine, gages d'une robustesse des recettes et d'une trajectoire financière solide : (i.) une notation récemment réévaluée à la hausse et alignée sur la note souveraine de l'Etat Français *« AA- perspective négative »* par l'agence *Fitch Rating's*, (ii.) un *ratio* de *« capacité de désendettement »* nettement inférieur au seuil d'alerte, (iii.) un *ratio « de rigidité des charges structurelles »* également nettement inférieur au seuil d'alerte et le plus bas des 36 communes du Département des Hauts-de-Seine et (iv.) un niveau confortable de fonds de roulement supérieur au seuil de deux mois de dépenses de personnel - *tel que le préconisent régulièrement les Chambres Régionales des Comptes.*

4. LES RESSOURCES HUMAINES

4.1. L'organisation de la fonction Ressources humaines (RH)

En préambule, pour la Ville de Levallois la gestion des ressources humaines est un enjeu primordial, aussi elle se félicite que la Chambre ait constaté les avancées et efforts significatifs qu'elle a fournis dans ce domaine.

Les progrès sont notables et sont le fruit de la mise en œuvre d'une stratégie réfléchie, qui se poursuit activement depuis 2020, autour des lignes directrices de gestion *(LDG)*, véritable feuille de route en la matière.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences *(GPEEC)* est actuellement en construction. Elle nécessite désormais des effectifs dédiés et formés.

4.2. Les effectifs et la masse salariale

Si la masse salariale a crû en moyenne de 2,2 % par an, sur la période sous revue ; il est à relever que cette augmentation est due majoritairement aux mesures gouvernementales exogènes imposées aux collectivités : mise en place du RIFSEEP ou encore augmentation du point d'indice, par exemple.

La Chambre souligne aux termes de son rapport d'observations définitives que le poids des mesures exogènes, non chiffré par la Commune, ne suffit pas à expliquer pleinement l'augmentation des dépenses de personnel. Cependant, il est manifeste que l'ampleur des contraintes qui ont pesées sur la Collectivité, en particulier en 2022, explique à n'en pas douter cette augmentation. Pour rappel :

- La mise en place du PPCR *(parcours professionnel carrière et rémunération)* progressive entre 2017 et 2021, qui a emporté notamment la refonte des grilles indiciaires et la revalorisation des indices ;
- Les hausses annuelles successives du SMIC, et par trois fois en 2022 (impact de 600 000 €) ;
- Le classique effet GVT (glissement-vieillesse-technicité) valorisé à 2% par an pour les agents titulaires et correspondant à un impact de 800 000 € en effet année pleine ;
- La mise en œuvre du décret n°2021-1818 du 24 décembre 2021, modifiant l'organisation des carrières des agents de catégorie C et portant attribution d'une bonification d'ancienneté exceptionnelle, avec pour conséquence pour de nombreux agents, un avancement d'échelon deux fois dans l'année ;
- Les effets du plan SEGUR, ayant intégré en catégorie B les auxiliaires de puériculture et conduit au versement du complément de traitement indiciaire ;
- La revalorisation du point d'indice de 3,5 % à compter du 1er juillet 2022 (6 mois d'impact pour un montant de 1 million d'euros) ;
- L'écart entre les départs et arrivées sur l'année 2022, correspondant à 28 postes supplémentaires dont certains sont inhérents aux créations de services (développement durable, démocratie locale et Maison France Service), pour un coût total d'un million d'euros ;
- Et la nomination de 30 agents de maîtrise à la promotion interne en 2022.

En outre, la Ville gère 19 crèches et les personnels dédiés.

La Ville s'est également dotée, tel que relevé par le rapport d'observations définitives, d'un service du *« Développement durable »* pour répondre aux exigences de l'Etat en matière environnementale, ainsi que d'une *« Maison France Services »* dont les subventions ne couvrent pas les frais de fonctionnement, notamment en termes de personnel. Or, afin de répondre aux besoins et attentes de la population, ce service a dû être étoffé, ce qui a nécessité la création de postes.

Enfin, et afin de pouvoir pleinement intégrer le citoyen à la Vie locale, un service de Démocratie locale ainsi qu'un CESEL *(Conseil économique social et environnemental local)* ont vu le jour.

L'augmentation de la masse salariale est donc objectivement expliquée et justifiée.

4.3. Le temps de travail

4.3.2. *La gestion des heures supplémentaires*

4.3.2.2 Un volume d'heures supplémentaires très important pour de nombreux agents

Tel que relevé par le rapport d'observations définitives, la Ville a d'une part, renforcé le contrôle de l'effectivité des heures supplémentaires déclarées et réfute d'autre part, l'idée du versement de sommes injustifiées susceptibles de s'apparenter à une prime fixe.

S'agissant de la police municipale de Levallois, il convient de rappeler qu'elle travaille et intervient 7j/7, 24h/24, ce qui induit nécessairement des dépassements du temps de travail de base, lesquels font l'objet d'une anticipation - au moment de l'établissement des plannings afin de lisser et répartir les interventions sur la majeure partie des agents volontaires ou non à défaut -, puis d'une traçabilité et d'un contrôle après service fait.

Quant aux personnels affectés aux infrastructures sportives, celles-ci étant ouvertes 6j/7, de 07h00 à 23h00, afin de couvrir ces amplitudes horaires, des heures supplémentaires ont été intégrées aux cycles de travail des agents, étant précisé que les équipes *« Premières »* en basket et en volley nécessitent une ouverture accrue des Palais des sports Marcel Cerdan et Gabriel Péri notamment en soirée et le week-end.

4.4. Le régime indemnitaire et passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)

4.4.1. *La mise en place du Rifseep*

Tel que souligné par le rapport d'observations définitives, la Commune attache une grande importance aux évaluations de ses agents et mise sur leur numérisation pour un meilleur suivi. Elle s'applique à ce que chaque agent soit évalué annuellement et dispose d'un dossier administratif complet. Dans quelques cas très marginaux, les entretiens n'ont pu être menés pour des causes multifactorielles - *absence pour raison de santé, congés maternité, reclassement.*

Véritable temps fort de la relation de la collectivité avec ses agents, la Ville mène une campagne active autour de ces évaluations professionnelles, particulièrement depuis 2020, à travers :

- La formation à destination des agents et des encadrants ;
- La communication interne *via* plusieurs supports *(dématérialisés ou version papier)* ;
- L'édition de guides de l'évalué et de l'évaluateur ; etc.

**
*

Les Observations de la Chambre afférentes aux questions relatives à la gestion des ressources humaines sur la période sous revue relèvent les efforts accomplis par la Ville et les mesures de mise en conformité prises par celle-ci depuis son précédent contrôle, ainsi que depuis son présent contrôle.

5. LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1. L'organisation de la commande publique et ses outils

5.1.1. *L'organisation administrative de la commande publique*

La Chambre a parfaitement identifié l'organisation interne de la Commande publique et relevé la conformité de la composition de la Commission d'Appel d'Offres, laquelle assure une juste représentation de l'ensemble des groupes politiques.

S'agissant de la stratégie souhaitée en matière d'optimisation des achats et de développement durable, la Direction de la Commande publique a pris bonne note de l'observation de la Chambre et a d'ores et déjà entrepris de compléter, dans son rapport d'activités annuel, la définition de son rôle en ces matières - *qu'elle assume, en l'état, parfaitement*.

De fait, comme le relève pertinemment la Chambre, les exigences de sécurisation, de *« rationalisation »* et d'*« optimisation »* de la fonction et des procédures d'*« Achat »* figurent d'ores et déjà dans les orientations et attentes de la Direction.

5.1.2. *Les outils de la commande publique*

Abordant l'opportunité pour la Commune de se doter d'une *« Nomenclature »*, la Chambre entend renvoyer aux *« codes CPV* [qui permettraient] *à la Commune d'analyser ses achats par nature, et pourraient lui permette de réaliser facilement une nomenclature enregistrée et suivie sur le SI financier »*.

Toutefois, la Direction de la Commande publique souhaite faire observer que les codes CPV ne sauraient être transposés, en tant que tel, en une *« Nomenclature »* dès lors que :

- d'une part, un certain nombre des codes CPV sont totalement étrangers aux achats réalisés par la Ville ;
- d'autre part, ces mêmes codes CPV sont extrêmement détaillés et risqueraient d'être contre-productifs, en amenant à utiliser des sous-familles trop précises et, partant, de ne pas assez computer les dépenses.

> *Par exemple : 37823200 – papier calque. Alors que le marché de la Ville existant inclut toutes les fournitures et livres scolaires, alloti en fournitures scolaires d'une part, manuels de l'autre, et activités artistiques de 3ème part.*

De plus, il convient de souligner que l'édification d'une nomenclature ne peut garantir *a priori* le respect des seuils. Elle pourrait permettre, en revanche, de contrôler *a posteriori* les dépenses, par le biais des codes qui devraient être renseignés sur les bons de commande, lors de la phase d'exécution des marchés.

Toutefois, il doit être souligné que le logiciel de finances *Ciril* permet déjà de contrôler les dépenses et le respect des montants maximums des marchés.

Enfin, il est vrai qu'il n'existe pas de *« cartographie »* formalisée des fournisseurs *(actuels ou potentiels)* et marchés impactants.

Les marchés à *« fort impact »* sont toutefois connus, et parfaitement identifiés, de façon empirique : baux d'entretien des bâtiments et de la voirie, assurances, restauration, reprographie et impression, habillement.

Dès lors, la Direction s'engage à mener une réflexion sur ce point.

5.2. Les caractéristiques des achats à Levallois-Perret

5.2.1. *Des achats hors marché en baisse*

Dans son rapport, la Chambre observe une diminution importante des achats hors-marchés par rapport à l'exercice 2018, ce dont la Ville se félicite.

La Chambre a, par ailleurs, tenu compte à la fois des précisions apportées quant au décompte du nombre de procédures et d'avenants gérés annuellement par la Direction de la Commande publique, ainsi que des éléments relatifs aux indicateurs internes d'évaluation des achats mutualisés.

Aussi, la Ville s'engage à mener une réflexion, plus précise encore, par rapport à l'évaluation des achats effectués auprès de ses *« centrales d'achats »*.

5.2.2. *Des achats comme levier du développement durable*

Si elle n'est pas pas signataire de la Charte *« Relations fournisseurs et achats responsables »*, la Ville de Levallois n'en demeure pas moins particulièrement attentive à de telles exigences, à telle enseigne qu'elle dispose de deux marchés structurants comportant des clauses sociales, sous forme d'heures d'insertion - *Nettoiement des voies et Entretien de la voirie.*

De fait, ces informations ont été naturellement portées à la connaissance de la Chambre.

La Ville a également eu, par le passé, des marchés conclus avec une entreprise adaptée.

En réponse aux développements de la Chambre, la Ville souligne que le critère *« Prise en compte des objectifs de développement durable »* n'est, en effet, pas toujours pondéré à 5 %, ainsi qu'en atteste les marchés suivants :

- Marché de distribution de documents *(2021)* : 15%
- Fourniture de végétaux *(2023)* : 10%
- Entretien des bornes d'incendie, de lavage et de puisage *(2021)* : 10%
- Travaux d'éclairage de la place Jean Zay *(2022)* : 15%

De plus, au-delà de la pondération, la Ville adapte ce critère *« sur mesure »* pour chaque typologie de marché, au regard du type de prestations tels que dans les exemples repris au sein du rapport concernant le marché de fourniture de végétaux ou le marché de fourniture de mobilier urbain.

En outre, la Ville tient à souligner qu'elle fait figurer le critère de *« Prise en compte des objectifs de développement durable »* dans toutes ses procédures comme indiqué par la Cour et, qu'en cela, elle est en avance sur la loi - *qui ne prévoit cette obligation qu'à compter de 2026.*

Enfin, comme l'indique justement la Chambre, la Ville est engagée dans une démarche visant à obtenir le label *« TETE » (Territoire Engagé Transition Ecologique)*.

De fait, dans le cadre de l'état des lieux réalisé à l'occasion de la démarche de labellisation, il était considéré par l'accompagnateur extérieur que les mesures prises au titre de la commande publique

(critère systématique, mise en œuvre des lois successives « Anti-Gaspillage pour une Economie Circulaire », « Climat et Résilience », démarche de réemploi, etc.) constituaient un point fort.

Concernant le sourçage, celui-ci a été notablement développé ces dernières années, notamment pour des procédures nouvelles ou pour renforcer l'accès des TPE/PME *(marché d'entretien des ruchers, par exemple).*

Désormais, la Ville entreprendra, lors de la programmation annuelle des achats, ~~de mener~~ une revue systématique des procédures pour lesquelles il serait pertinent - *et ainsi renforcer encore la démarche.*

S'agissant enfin de l'analyse en coût du cycle de vie, compte tenu de la technicité requise, la Ville souhaite le mettre en place et reste donc dans l'attente des *« fiches pratiques »* que l'Etat doit en principe mettre à disposition des acheteurs à compter du 1er janvier 2025, en application de l'article 36 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 dite *« Climat et Résilience ».*

Aussi, la Ville a bien pris note de la proposition de recourir au critère de durabilité des produits et de son caractère pertinent.

5.2.3. *Une insuffisante intensité concurrentielle*

Si la Ville prend note de l'observation de la Chambre ; il mérite d'être toutefois observé que, concernant les appels d'offres, la très grande majorité reçoit plus de 4 offres, chaque année.

De plus, pour ces marchés formalisés, les supports de publicité sont prévus par le Code de la commande publique *(BOAMP et JOUE).*

La Ville souhaite souligner que le coût de publications spécialisées supplémentaires est relativement prohibitif et donc réservé à de très gros marchés : par exemple, pour le concours de réhabilitation du groupe scolaire Anatole France, la publication au Moniteur a coûté 2.630,00 €.

Concernant les marchés à procédure adaptée *(MAPA),* il apparaît effectivement que le nombre d'offres reçues est plutôt inférieur à celui des appels d'offres.

Pour complète information, la Ville avait constaté une baisse des offres reçues et a, ce faisant, changé de support de publicité :

- Depuis 2016, *marchesonline* a été abandonné ;
- D'abord pour le BOAMP jusqu'en 2019 ;
- Et depuis, pour *e-marchespublics.com (couplé aux Echos comme JAL pour les marchés supérieurs à 90 000€ HT).*

Par ailleurs, certains MAPA, parmi ceux de faible montant, s'adressent, par définition, à peu de prestataires : comme le marché de *« reproduction de clés et cylindres »*, ou ceux de *« maintenance des pianos du conservatoire »* ou du *« compresseur de plongée du Centre Aquatique »,* pour ne citer qu'eux.

En outre, la Ville, comme plusieurs autres collectivités, a fait face en 2022 à une baisse des offres reçues qui s'expliquait par un effet conjoncturel lié à la guerre en Ukraine et à la hausse des prix.

La Direction a pris des mesures pour modifier ses cahiers des charges, en faisant évoluer ses clauses de révision des prix, afin de rassurer les opérateurs économiques.

Il est ainsi à relever que le nombre d'offres reçues sur plusieurs consultations lancées en 2024 est en augmentation. Par exemple :

- Travaux d'entretien, d'amélioration, de rénovation et de réparation des bâtiments : 82 offres reçues contre 69 en 2020,
- Acquisition de livres et partitions : 12 offres reçues contre 7 en 2020.

En toute hypothèse, la Ville prend note de la recommandation de poursuivre et d'augmenter le sourçage.

**
*

La Commune de Levallois ne peut que s'associer aux constats de la Chambre sur la parfaite solidité des procédures de commande publique qu'elle met en œuvre, avec rigueur et constance. Par ailleurs, conformément aux initiatives qu'elle a d'ores et déjà adoptées, une attention particulière est également portée sur l'optimisation de l'intensité concurrentielle suscitée par ses achats.

S'agissant ensuite de la recommandation de performance tendant à adopter une Nomenclature des achats, la Commune engagera une réflexion sur le sujet, quand bien même dispose-t-elle d'ores et déjà d'un outil fiable en la matière *via* son logiciel financier *Ciril*.

Enfin, la Commune est parfaitement consciente de toute l'utilité d'une mutualisation accrue de la fonction achat dans le cadre intercommunal.

6. LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

6.1. L'organisation du service de la vie associative

La Direction de la Vie Associative dispose bien, en interne, d'un document de travail consolidé lui permettant de recenser annuellement l'ensemble des demandes de subventions transmises par les Associations.

Ce document, sous forme de tableau, reprend l'intitulé de chaque Association, son objet, et répertorie une rétrospective des demandes de subventions faites sur les deux derniers exercices, ainsi que les précédents arbitrages qui ont été actés.

Les Associations sont d'ailleurs classées par thématique au sein du tableau *(culturelles, sportives, sociales, etc.)*.

Au sein de ce document, l'on retrouve également le nombre total d'adhérents de chacune des Associations, ainsi que le nombre d'adhérents Levalloisiens.

Ces données permettent notamment de mettre en relief l'impact de l'Association et son degré d'intégration au sein du tissu associatif local.

Ce tableau de suivi est géré par la Direction de la Vie Associative, en lien étroit avec la Direction des Finances, et joue à la fois le rôle d'outil de *« reporting »* des données consolidées, mais également d'aide à la décision, et ce afin de faciliter annuellement les arbitrages budgétaires en matière d'allocation de subventions.

Si besoin est, la Ville précise qu'elle tient à disposition de la Chambre ce document consolidé.

En ce qui concerne les documents exigibles demandés à chaque Association par la Direction de la Vie Associative, ils sont identiques pour chacune d'elles et les Associations sont systématiquement relancées si elles n'ont pas transmis ces documents dans les délais impartis.

Pour rappel ce *« socle »* de documents exigés et attendus par la Ville est expressément mentionné sur le site internet de la Commune au sein de la rubrique *« Maison des Associations »*.

La Direction de la Vie Associative dispose bien d'un rapport d'activité, qu'elle conçoit annuellement comme l'ensemble des autres Directions de la Ville.

A cet effet, la Ville souhaite rappeler qu'elle tient à disposition de la Chambre l'ensemble de ces documents, qui lui ont été préalablement transmis.

Enfin, dans son soutien au tissu associatif local, la Ville entend faire observer qu'elle accompagne toutes les associations, sans discrimination, qui participent à la mise en œuvre des 7 politiques sectorielles qui orientent son action :

1) Permettre à chacun des membres de la famille de donner libre cours à ses goûts en favorisant le sport, la culture et l'évasion.
2) Favoriser la socialisation des enfants de moins de trois ans.
3) Accueillir les enfants scolarisés dans des équipements de qualité pour des journées complètes pendant et hors temps scolaire, agrémentées d'un large choix d'activités et de découvertes.
4) Offrir à tous un cadre de vie propre, sûr, accueillant, verdoyant, fleuri et pratique.

5) Développer à court, moyen et long termes l'attractivité économique et urbanistique du territoire et un habitat diversifié.
6) Accompagner les Levalloisiens dans toutes les démarches administratives de la vie courante.
7) Favoriser l'action sociale et développer un environnement chaleureux, adapté et sécurisé en faveur des seniors.

6.2. Les caractéristiques des subventions

Abordant spécifiquement la question de *« l'instruction des demandes »*, la Chambre relève justement qu'à la suite de l'adoption de la délibération du Conseil municipal n°68 du 19 juin 2024 intégrant la mention du Contrat d'engagement républicain, le règlement d'attribution des subventions municipales aux Associations est complet - *définissant tant le cadre général d'intervention de la Commune, que les engagements des associations bénéficiaires.*

6.3. Les progrès réalisés et à réaliser

6.3.1. *La valorisation des contributions en nature a été mise en place de façon satisfaisante*

C'est avec satisfaction que la Commune relève le commentaire positif de la Chambre sur la mise en œuvre de ses précédentes recommandations, en termes de valorisation des contributions en nature accordées.

6.3.2. *Un contrôle qui se limite à l'instruction des demandes de subvention*

La Ville prend bonne note de la préconisation formulée par la Chambre de procéder annuellement à un contrôle d'un nombre réduit d'Associations, portant notamment sur la justification des dépenses engagées, et d'élaborer sur cette base la formalisation d'un *« plan »* et d'un *« rapport »* de contrôle chaque année.

6.3.3. *Un lien privilégié avec certaines associations*

Abordant enfin la situation spécifique du Comité des Œuvres Sociales de Levallois, la Commune entend préciser que les Associations *« Levallois Communication », « Levallois Découvertes », « Levallois ADSL »* et *« Levallois Gestion »* ont bien signé une convention avec le COS afin de permettre à leurs collaborateurs de pouvoir bénéficier, sous certaines conditions et moyennant rétrocession par l'Association, de prestations liées à l'objet même du COS.

**
*

Fervente soutien de la vitalité du tissu associatif levalloisien et soucieuse du cadre légal et réglementaire qui s'impose à elle, la Commune relève avec satisfaction les progrès sensibles identifiés par la Chambre, notamment en termes de formalisation des procédures. Elle note, par ailleurs, l'invitation de la Chambre à approfondir encore et moderniser davantage ses outils, ce dont elle prend la juste mesure.

**

*

Telles sont les observations en réponse que la Commune souhaitait apporter au rapport d'observations définitives transmis par la Chambre sur les exercices 2018 et suivants.

Tenant compte des recommandations de la Chambre - *qu'elle a pour partie d'ores et déjà mises en œuvre* - la Ville prend la juste mesure de ces dernières et poursuit, de façon à la fois ambitieuse et responsable, la mise œuvre de ses politiques publiques et le maintien d'un service public de qualité.

L'amélioration constante du cadre de vie et du bien-être des Levalloisiens demeurent, en effet, la priorité de la Municipalité, et ce dans le cadre contraint qui s'impose à elle et le respect de l'équilibre de ses finances locales, gage de sérieux et gestion vertueuse de la Commune.

Levallois, le 13 janvier 2025,

MAIRIE DE LEVALLOIS-PERRET (Hauts-de-Seine)

Madame le Maire

Agnès POTTIER-DUMAS
Vice-présidente du Département
des Hauts-de-Seine

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