



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

**LES MARGES DE MANOEUVRE FINANCIÈRES
DE LA VILLE DE PARIS**

LA SOUTENABILITÉ D'UNE STRATÉGIE

Exercices 2013 et suivants

Observations définitives
délibérées le 26 janvier 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	7
OBSERVATIONS	8
1. LA PROCÉDURE	8
2. LE PÉRIMÈTRE ET L'OBJET DE L'EXAMEN DE GESTION	9
2.1. Le périmètre de l'examen de gestion	9
2.1.1. La Ville de Paris.....	9
2.1.2. Le périmètre comptable de la commune de Paris.....	10
2.1.3. Le périmètre comptable du département de Paris	10
2.1.4. Les autres entités liées à la Ville de Paris	11
2.1.5. Le périmètre retenu dans le cadre de l'examen de gestion.....	12
2.2. L'objet de l'examen de gestion	12
3. L'INFORMATION PLURIANNUELLE	13
3.1. L'information sur les objectifs globaux de financement et de maîtrise budgétaire	13
3.1.1. Les observations antérieures de la chambre	13
3.1.2. L'information lors du débat d'orientation budgétaire 2015	13
3.1.3. L'information lors du vote du budget 2015.....	15
3.2. Les axes d'amélioration	16
3.2.1. Communication tardive et réévaluation significative du PIM.....	16
3.2.2. La communication ambiguë sur l'autofinancement	16
3.2.3. La communication ambiguë sur la stabilité de la fiscalité.....	17
3.2.4. L'articulation peu explicite entre le PIM et les AP	18
3.2.5. L'identification des AP non engagées.....	19
4. LES GRANDS ÉQUILIBRES FINANCIERS	20
4.1. Les prévisions communiquées par la Ville.....	20
4.2. Les prévisions des agences de notation.....	21
5. LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DU PIM	23
5.1. Les ratios réglementaires.....	23
5.1.1. Le ratio de dette par habitant (ratio 5).....	23
5.1.2. Le taux d'endettement (ratio 11).....	24
5.2. Les indicateurs de mesure de l'épargne brute	25
5.2.1. L'importance de la notion d'épargne brute	25
5.2.2. Le taux d'épargne brute	26
5.2.3. Le ratio de capacité de désendettement.....	27
5.2.4. L'épargne brute dans la communication financière de la Ville.....	28
5.3. Equilibre budgétaire prévisionnel et besoin d'épargne brute	29
5.3.1. Le financement des dotations aux amortissements par l'épargne brute	29
5.3.2. L'impact de la priorité accordée au logement social sur la consommation d'épargne brute.....	30
5.3.3. L'impact prévisionnel des immobilisations en cours sur la consommation d'épargne brute	31
6. LES FLUX PRÉVISIONNELS D'INVESTISSEMENT	31
6.1. Le volume des flux prévisionnels d'investissement.....	31
6.2. La répartition par agrégats	32

6.3. Les cessions d'actifs.....	33
6.3.1. L'importance du patrimoine parisien	33
6.3.2. La rationalisation du parc administratif de la Ville	35
6.3.3. La rationalisation de la mise à disposition du domaine public.....	36
6.3.4. La cession de terrains à des aménageurs	36
6.3.5. Les cessions foncières avec échéancier.....	37
6.4. Les autres recettes	37
6.4.1. Les recettes de FCTVA.....	37
6.4.2. Les subventions d'investissement perçues	38
6.4.3. Les remboursements de prêts	38
6.5. Les acquisitions d'actifs pour développer le parc de logements sociaux	38
6.6. Les subventions d'équipement versées	42
6.7. Les autres dépenses : les « risques » d'extension du PIM.....	43
6.7.1. Les jeux olympiques	43
6.7.2. Le risque climatique.....	44
7. FIABILITÉ DES COMPTES.....	46
7.1. Les immobilisations	46
7.1.1. Données chiffrées.....	46
7.1.2. Impact de la répartition commune/département sur le besoin d'épargne brute.....	47
7.1.3. L'inventaire des immobilisations	48
7.2. Les engagements hors bilan	49
7.2.1. Les passifs éventuels liés aux opérations d'aménagement.....	49
7.2.2. Les risques spécifiques liés aux opérations d'aménagement des SPLA.....	52
7.2.3. Les passifs éventuels liés aux concessions de services publics.....	52
7.2.4. Les passifs éventuels liés aux dépenses d'intervention.....	52
7.3. Le respect de la séparation des exercices	53
7.3.1. Les charges et produits rattachés.....	53
7.3.2. Les restes à réaliser (RAR)	53
7.3.3. La comptabilisation des loyers capitalisés	53
7.3.4. Les clôtures de ZAC.....	54
7.4. Autres points sur la qualité comptable	54
7.4.1. Les flux d'encaissements et à ré-imputer	54
7.4.2. Les Etats spéciaux d'arrondissement (ESA)	54
7.4.3. La réforme de la chaîne de paiement.....	54
Annexe n° 1 : Synthèse chiffrée du PIM.....	56
Annexe n° 2 : Prévisions 2016-2018 de la Ville de Paris.....	57
Annexe n° 3 : Budgets de la Ville depuis 2011 - prévision et exécution.	59
Annexe n° 4 : Retraitements effectués par la Ville dans la présentation de ses flux d'investissements dans ses rapports financiers.....	61
Annexe n° 5 : Les renégociations des conventions financières de la Ville de Paris avec ses SEM	64
Annexe n° 6 : Evolution des recettes et dépenses de la Ville en matière immobilière.....	66
Annexe n° 7 : Bilan des engagements au bilan de l'opération PRG au 31/12/2013 (K€).....	67
GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS.....	70

SYNTHÈSE

Une stratégie nouvelle destinée à répondre à un choc financier majeur

La conjonction de la réduction des dotations de l'État et de l'augmentation de sa contribution au titre de la péréquation a constitué un choc majeur pour les finances de la Ville de Paris¹ dont la capacité d'autofinancement (épargne brute) dégagée par son budget de fonctionnement était déjà en recul par rapport à celle des autres métropoles. Si l'on retient 2014 comme année de référence, les effets de ce choc devraient affecter négativement l'épargne brute jusqu'à 750 millions d'euros (M€) en 2017, l'effet négatif étant de 282 millions d'euros dès 2015.

Comme l'a souligné la Ville dans sa réponse aux observations provisoires, cette projection qui avait été établie en fonction des informations disponibles au mois d'avril 2015 dans un environnement règlementaire incertain ne peut néanmoins être considérée qu'avec la plus grande prudence.

Insérée dans un environnement économique national peu favorable² mais bénéficiant d'un environnement monétaire propice, confrontée par ailleurs aux défis liés à la constitution de la Métropole du Grand Paris, la Ville a marqué sa volonté, non seulement de maintenir, mais d'amplifier son effort d'investissement pour la mandature 2014-2020, cet effort étant réévalué de 8,5 milliards d'euros (Mds €) à 10 milliards d'euros. Elle a également marqué sa volonté de limiter strictement le recours au levier fiscal et de poursuivre l'encadrement du recours à l'endettement.

Les projections financières qui ont été communiquées en avril 2015, couvrant la période 2016-2018, traduisaient, de fait, une évolution significative, voire un tournant, dans la stratégie financière par rapport à celle qui avait prévalu au cours des deux mandatures précédentes.

En effet, la capacité de financement de la Ville (somme de l'épargne brute dégagée par la gestion courante et des recettes d'investissement de l'année) doit demeurer importante pendant toute la période³, avec en 2015 un point bas à 66 % de la dépense d'investissement⁴. Mais, la part en son sein de la seule épargne brute⁵, connue également sous le terme de capacité d'autofinancement (CAF), diminue très fortement de 57 % à 32 %⁶ (en moyenne) entre 2012 et la période 2015-2018.

Le caractère apparemment similaire des deux termes, surtout dans un contexte d'évolution de la stratégie financière, devra évidemment inciter la Ville de Paris à se montrer vigilante dans sa communication afin de prévenir toute confusion entre la capacité d'autofinancement⁷, indicateur traditionnel, et la capacité de financement⁸, notion qu'elle entend privilégier.

¹ Dans la suite du rapport on entendra par Ville de Paris l'ensemble agrégé de la commune et du département de Paris.

² Chômage, contraction de l'investissement public. L'économie parisienne témoigne quant à elle d'une résilience importante dans cet environnement peu favorable

³ 4 380 M€ entre 2015 et 2018 (source : prévisions actualisées au 13/04/2015 communiquées par la Ville)

⁴ 6 287 M€ entre 2015 et 2018 (source : prévisions actualisées au 13/04/2015 communiquées par la Ville)

⁵ 1 434 M€ entre 2015 et 2018

⁶ 28% en 2018, voire 21% si on retient les prévisions de l'agence de notation S&P telles que publiées le 17 avril 2015

⁷ La seule épargne brute

⁸ Addition de l'épargne brute dégagée dans le cadre du fonctionnement récurrent de la collectivité et des recettes d'investissement issues d'opérations ponctuelles.

La contribution du budget de fonctionnement à l'effort d'équipement étant ainsi en net recul, les recettes d'investissement⁹ auront désormais, avec l'endettement¹⁰, vocation à financer l'essentiel de cet effort. Cette importante modification dans la structure de la capacité de financement devrait, dans le même temps, voir la dette augmenter de près de 80 %¹¹. L'importance de cette évolution, issue de prévisions d'épargne brute probablement prudentes, devra être confirmée à l'aune du vote et de l'exécution des prochains budgets. La Ville a souligné, pour sa part, qu'elle n'a, en aucune façon, renoncé à dynamiser son épargne brute.

L'évaluation des nouvelles recettes d'investissement reste à préciser

Dans son argumentaire en faveur du développement des recettes d'investissement, la Ville insiste notamment sur le fait que, pour y parvenir, elle compte sur la dynamisation des cessions foncières (l'objectif visé est de 200 millions d'euros par an), sur les effets de la revue des conditions d'utilisation de biens domaniaux par certains partenaires publics et privés, sur la cession de participations non stratégiques chez certains opérateurs ainsi que sur les résultats de la recherche de modes de financement innovants.

La valeur brute comptable de ses immobilisations non financières (23 milliards d'euros) souligne effectivement l'importance du patrimoine de la Ville, qui est trois ou quatre fois supérieure à ses équivalents à Lyon, Marseille, Lille ou Bordeaux. Mais les informations disponibles concernant ces prévisions de recettes restent encore très globales en dépit des demandes faites en vue d'obtenir plus d'informations. La Ville doit donc maintenant préciser mieux la nature, l'échéancier et la valorisation de ces recettes¹² ainsi que leur lien éventuel avec les dépenses d'équipement qu'elles ont vocation à financer.

Pour sa part, la Ville considère que l'importance et la qualité de son patrimoine suffisent à conforter le réalisme de ses objectifs, les négociations en cours rendant par ailleurs difficile toute diffusion d'information plus précise.

Des indicateurs choisis pour servir une stratégie financière

En 2015, la capacité de désendettement de la Ville devait correspondre à 13 ans d'épargne brute pour passer à 18 ans en 2017 avant de redescendre à 15 ans en 2018. L'agence *Standard & Poor's*, tout en conservant à la Ville son appréciation positive, a évalué quant à elle à 22 ans en 2017 sa capacité de désendettement, très au-dessus du seuil d'alerte traditionnel estimé à 12 ans, par référence à une durée moyenne de remboursement des emprunts.

La Ville de Paris récuse la notion de seuil d'alerte traditionnel en invoquant, sans la documenter davantage en l'état, l'évolution profonde du rapport à la dette que l'on constate dans d'autres grandes métropoles mondiales. Elle souligne également la prudence traditionnelle de ses prévisions budgétaires (cf. l'exécution du budget 2014¹³) et l'importance de son patrimoine susceptible d'être mobilisé. S'appuyant elle aussi sur les ratios réglementaires, elle rappelle, outre la modération de son endettement par habitant (1 646 €), que, même si la dette¹⁴ parisienne, rapportée aux recettes de fonctionnement¹⁵ (51 % en 2014) atteignait 75 % en 2018, elle serait encore inférieure à la moyenne constatée (85 %) dans des plus grandes villes françaises.

⁹ 2 946 M€

¹⁰ 1 875 M€

¹¹ Entre 2008 et 2014 l'encours total de la dette de la Ville au 31 décembre a augmenté de 2 326 M€ à 4 120 M€, soit une progression de 77 % (source rapport financier 2013 et prévisions actualisées de la Ville au 13/04/2015).

¹² FCTVA, subventions d'investissement, cessions d'actifs etc...

¹³ En 2014 par exemple, la CAF en exécution devrait s'établir à 568 M€ contre 469 M€ inscrite au BP.

¹⁴ 5 995 M€ selon les prévisions de la Ville communiquées au 13 avril 2015.

¹⁵ Y compris FNGIR, soit 7 973 M€

Mais la force de ces arguments ne peut faire oublier que la capacité de désendettement et le taux d'épargne brut, par le maintien d'un bon niveau d'épargne brute, sont deux indicateurs reconnus comme significatifs pour l'appréciation de la soutenabilité d'une stratégie financière.

C'est pourquoi, si l'introduction de données « atypiques » pour la capacité de désendettement (par exemple, 18 ans en 2017) ou pour le taux d'épargne brute (4 % pour la même année) ne peut être écartée, compte tenu des options retenues en faveur de la stabilité des taux d'imposition et du soutien à l'investissement, leur compréhension en serait facilitée si elles étaient encore mieux explicitées et argumentées dans le cadre de la communication financière de la Ville.

Même fragilisée, l'épargne brute continue de jouer un rôle déterminant

La Ville de Paris a donc pris le parti de réduire très significativement la part de l'épargne brute dégagée par sa gestion courante dans sa capacité de financement. Il reste que, dans l'avenir, le rôle joué par cette épargne sera déterminant.

En premier lieu, le volume annuel de l'épargne brute dégagée par les deux budgets de fonctionnement conditionne la capacité de les voter en équilibre, ceux-ci devant, en particulier, assumer les dotations aux amortissements en augmentation continue.

Or, l'excédent budgétaire abondant régulièrement les sections d'investissement tend à diminuer (266 millions d'euros en 2011 ; 22 millions d'euros en 2015), allant même jusqu'à devenir nul dans le cas du département ; ainsi, l'épargne brute qui était attendue en 2015 permettait-elle de financer presque uniquement, dans le cas de la commune, une dotation annuelle aux amortissements de 330 millions d'euros.

De plus, l'amplification annoncée de l'effort en faveur de l'investissement pourrait conduire à alourdir considérablement le poids budgétaire de ces dotations. Ce sera le cas si cet effort s'accompagne d'une augmentation importante des subventions d'équipement, amortissables sur 5 ou 15 ans, aux opérateurs de logements sociaux¹⁶.

C'est pourquoi les conditions de mise en œuvre de la priorité donnée au logement social devront être davantage explicitées lors de l'établissement des prévisions financières, au regard notamment des évolutions des dispositions comptables espérées concernant, par exemple les dotations aux amortissements ou les modalités de reprise de l'excédent d'investissement en section de fonctionnement.

A cet égard, « en raison de circonstances exceptionnelles et motivées », la Ville a utilisé, dans son budget 2016, les possibilités ouvertes par le décret du 27 novembre 2015¹⁷ en reprenant en section de fonctionnement des loyers capitalisés qu'elle avait au préalable comptabilisés en recettes d'investissement au titre de ses dettes. Ces loyers, d'un montant de 354,4 M€, encaissables dès 2016 sans être échus, participent, notamment, d'une importante campagne de renégociation des baux emphytéotiques dans le cadre de la politique de conventionnement menée par la Ville avec les bailleurs sociaux.

En second lieu, en l'absence d'autres ressources budgétaires qui lui soient affectées, l'épargne brute devra bien financer l'encours résiduel de la dette, à la fin de la mandature 2014-2020, estimé actuellement à près de 7,5 milliards d'euros.

La gestion des budgets de fonctionnement devra jouer un rôle crucial dans la stratégie arrêtée en 2014 avec d'ores et déjà, deux buts à atteindre : la réussite de la modernisation des recettes et l'accentuation de la politique de sobriété en matière de dépenses.

¹⁶ Durée allongée à 30 ans lorsque la subvention finance des biens immobiliers ou des installations, et à 40 ans lorsque la subvention finance des projets d'infrastructure d'intérêt national par le décret n° 2015-1846 29 décembre 2015.

¹⁷ Modifiant les conditions de reprise de l'excédent d'investissement en fonctionnement.

RECOMMANDATIONS

Les observations définitives sur la soutenabilité de la stratégie financière de la Ville de Paris ont donné lieu à la formulation des quatre recommandations, ci-après :

L'information pluriannuelle

Recommandation n° 1 : La Ville devra veiller à expliciter et à stabiliser dans ses communications financières la définition qu'elle réserve aux notions de capacité de financement et d'autofinancement au regard des significations communément retenues pour ces termes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Ville a indiqué avoir mis en œuvre cette recommandation.

Recommandation n° 2 : La Ville devra veiller dans sa communication financière à prévenir toute ambiguïté entre les notions de stabilité de la fiscalité et celle, plus restrictive, de stabilité des impôts locaux.

Recommandation n° 3 : Sans ignorer la nécessaire refonte du système d'information qu'il impliquerait, la chambre recommande d'étudier la mise en place d'un rattachement analytique des autorisations de programme (AP) au programme pluriannuel d'investissement de la mandature en vue d'améliorer la communication concernant le déroulement et le coût des projets engagés auprès de l'assemblée délibérante.

La soutenabilité financière du PIM

Recommandation n° 4 : La Ville devra préciser dans la communication financière l'impact ultérieur du stock d'immobilisations en cours sur les amortissements et donc sur la consommation d'épargne brute.

OBSERVATIONS

1. LA PROCÉDURE

Par lettre du 30 juillet 2014, Mme Anne Hidalgo, Maire et Présidente du Conseil de Paris, a été informée de l'engagement d'un examen de la gestion concernant les marges de manœuvre financières de la Ville de Paris pour les exercices 2013 et suivants. M. Bertrand Delanoë, ancien ordonnateur, en a également été informé par lettre datée du même jour.

Après les entretiens préalables, prévus par le code des juridictions financières tenus en avril 2015, avec M. Julien Bargeton, adjoint à la maire de Paris, chargé des questions relatives aux finances, au suivi des sociétés d'économie mixte, aux marchés publics, aux concessions et à la politique des achats, représentant la Maire de Paris et avec M. Aurélien Rousseau, secrétaire général adjoint, représentant M. Delanoë, et suite à la communication des prévisions financières actualisées de la Ville, en juin 2015 à avec M. Jean-Baptiste Nicolas, directeur financier de la Ville de Paris, la chambre régionale des comptes a adopté, le 30 juin 2015, des observations provisoires, qui ont été notifiées le 7 août 2015, à la Maire de Paris et à l'ancien ordonnateur.

Après avoir sollicité et obtenu auprès de la chambre des délais supplémentaires, la maire de Paris a répondu à la chambre le 12 novembre 2015 et M. Delanoë ne donnant pas suite au courrier de la chambre.

Dans sa séance du 26 janvier 2016, la chambre, après avoir examiné toutes les réponses, a formulé les observations définitives ci-après développées.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu sous la présidence de M. Marc Soléry, président de section, Mme Line Boursier, première conseillère, MM. Bruno Sentenac, Bernard Balcon, Philippe Grenier, Paul Prigent, Laurent Catinaud, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Paul Prigent, premier conseiller,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Viviane Barbe, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

2. LE PÉRIMÈTRE ET L'OBJET DE L'EXAMEN DE GESTION

Le présent rapport vise à actualiser les rapports d'observations définitives des 27 avril 2011 et 31 octobre 2013 consacrés pour le premier aux « Marges de manœuvre financières de la Ville de Paris- Exercice 2007 et suivants » et pour le second à « L'évolution des marges de manœuvre financières – La construction du budget 2013 ».

2.1. Le périmètre de l'examen de gestion

2.1.1. La Ville de Paris

Le territoire de la Ville de Paris se compose de deux collectivités distinctes, commune et département, dont les affaires sont réglées par le conseil de Paris, présidé par le maire de Paris. Ainsi l'article L. 2512-1 code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : « Outre la commune de Paris, le territoire de la Ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale : le département de Paris. Les affaires de ces deux collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée, dénommée " conseil de Paris ", présidée par le maire de Paris. ». La même disposition est reprise à l'article L. 3411-1 du CGCT.

En ce qui concerne le débat d'orientation budgétaire, qui intervient généralement en octobre de l'année N-1, l'existence d'une commune et d'un département devrait, selon les textes en vigueur, conduire à l'organisation de deux débats, l'un pour la commune de Paris, l'autre pour le département de Paris. Cependant, les deux collectivités ayant en commun l'assemblée délibérante et les services, il est logique pour la Ville de Paris, de n'organiser qu'un seul débat sur les orientations budgétaires agrégées durant lequel est présentée une communication consolidée sur les orientations budgétaires de la commune et du département. De fait dans son rapport sur le périmètre de la gestion du département de Paris, la chambre a observé que le département de Paris n'a plus de réalité concrète tant comme collectivité que comme personne morale de droit public. Elle a conclu qu'il serait logique de réconcilier le cadre juridique et la réalité de gouvernance et de gestion plutôt que de laisser subsister une situation de confusion.

De même, la note explicative qui accompagne, conformément au code général des collectivités territoriales le vote des budgets et des comptes administratifs de la commune et du département, intitulée respectivement « rapport budgétaire » et « rapport financier » est commune aux deux collectivités. Tout en étant conforme aux dispositions réglementaires, qui ne prescrivent pas de format particulier, elle présente pour l'essentiel des données agrégées.

En revanche, conformément aux instructions comptables M14 et M52, les budgets et les comptes annuels sont établis de façon distincte pour chacune des deux collectivités.

2.1.2. Le périmètre comptable de la commune de Paris

Aux termes de l'article R. 2512-24 du CGCT, le budget principal (BP) de la Ville de Paris est organisé autour d'un budget dit général dont l'ordonnateur est le maire de Paris et d'un budget spécial dont l'ordonnateur est le préfet de police de Paris. Les deux budgets sont votés par le conseil de Paris, séparément mais selon les règles des budgets communaux principaux. En 2013 la commune a versé une contribution de fonctionnement de 290,2 M€ et une subvention d'équipement de 12,4 M€ à la préfecture de police.

Conformément aux termes de l'article R. 2512-23 du CGCT, le budget général de la commune s'accompagne de quatre budgets annexes, de 20 états spéciaux d'arrondissement¹⁸ (ESA) et de 14 services communaux assujettis à la TVA non érigés en budgets annexes¹⁹. Les flux des budgets annexes au budget général de la commune apparaissent significativement en retrait comme l'illustre le tableau ci-dessous:

Comptes administratifs 2013

En M€	Budget princip	BA assai	BA TAM	BA eau	BA fossoyage	Total agrégé
Dépenses de fonctionnement	5446	83	34	2	4	5569
Recettes de fonctionnement	5586	86	34	3	4	5713
Résultat de fonctionnement	140	3	0	1	0	144
Dépenses d'investissement yc RAR	2436	40	10	0	Ns	2486
Recettes d'investissement	2640	34	7	0	Ns	2681
Résultat d'investissement	204	-6	-3	0	Ns	195

Source : CA 2013

2.1.3. Le périmètre comptable du département de Paris

Le budget du département de Paris est organisé quant à lui autour d'un budget principal et d'un budget annexe dont les principaux flux figurent dans le tableau ci-dessous :

Comptes administratifs 2013

En M€	Budget principal	BA aide sociale à l'enfance	TOTAL agrégé
Dépenses de fonctionnement	3113	61	3174
Recettes de fonctionnement	3139	64	3203
Résultat de fonctionnement	26	3	29
Dépenses d'investissement	307	3	310
Recettes d'investissement	295	5	300
Résultat d'investissement	-12	2	-10

Source : CA 2013

¹⁸ Les états spéciaux d'arrondissement (ESA) sont annexés au budget de la commune et ils décrivent les dépenses de chaque conseil d'arrondissement.

¹⁹ Laboratoire d'essai des matériaux, Nettoyement, Laboratoire d'hygiène de la Ville de Paris, Buvette du conseil de Paris, DSP images, DILT-Loyers, Occupation du domaine public, Centre musical Barbara, Loyers-Les Frigos, Loyers SADI, les kiosques, Comptes de tiers voirie, liquidation Crecep, des opérations immobilières.

2.1.4. Les autres entités liées à la Ville de Paris

Diverses autres entités publiques apparaissent significativement liées à la commune ou au département de Paris, par l'importance des contributions versées ou en raison de la capacité de la Ville à exercer une certaine influence sur les décisions de leurs organes de gouvernance. Il en est ainsi notamment des entités qui sont mentionnées plus loin.

La préfecture de police de Paris, dont le budget 2014 comporte des crédits d'État (2 896 M€) et un budget spécial (733 M€) également ordonnancé par le préfet de police, voté par le conseil de Paris, et alimenté par l'Etat (26 %), la Ville de Paris (42 % soit 307 M€ dont 291 M€ en fonctionnement), les trois départements et les 123 communes de la petite couronne (18 %) et des recettes propres (14 %). Le préfet de police dispose dans ce cadre des pouvoirs de direction sur la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et sur la police municipale. Avec environ 160 € de dépenses²⁰ de fonctionnement au titre de la sécurité et de la salubrité publique en 2012, la Ville s'inscrit dans la moyenne haute au regard des autres métropoles, à l'exception de Marseille (192 € par habitant) et de Bordeaux (183 € par habitant).

Le centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) est un établissement public dont les missions et le statut résultent du code de l'action sociale et des familles, et notamment des articles L. 123.4 à L 123.9 et R. 123.7 à R. 123-26 et R. 123.39 à R. 123.61. Il emploie près de 6 000 agents et gère 284 établissements²¹. Son conseil d'administration est présidé par le maire de Paris. Ses compétences s'étendent à l'aide aux familles (42 %), aux personnes âgées et handicapées (52 %) et en difficulté²². Les subventions versées par la Ville au titre du budget 2014, soit 313 M€, représentent 74 % de ses 423 M€ de recettes d'exploitation. En 2012 les dépenses de fonctionnement agrégées de la commune et du département au titre de la fonction 5²³ « Interventions sociales et santé » s'établissaient à 768 € par habitant (1,72 Mds €) contre 759 à Lille, 689 € à Marseille, 573 € à Toulouse, 595 € à Bordeaux et 543 € à Lyon.

L'établissement Eau de Paris. Le service public industriel et commercial de l'alimentation en eau potable avait été concédé à la société de gestion des eaux de Paris SAGEP (production) et aux sociétés (distribution) Eau et Force Parisienne des Eaux du groupe Suez, sur la rive gauche, et Compagnie des Eaux de Paris du groupe Veolia, sur la rive droite, jusqu'en 2009. Son chiffre d'affaires (630 M€) représentait 94 000 abonnés et 200 millions de m³ d'eau consommée, et les redevances versées atteignaient 301 M€. Le service a été repris au 1^{er} janvier 2010 par la régie à personnalité morale et autonomie financière « Eau de Paris » qui a un budget de fonctionnement de 347 M€ en 2012.

Le Crédit municipal. Etablissement communal de crédit et d'aide sociale, Crédit Municipal de Paris est dépositaire du monopole d'État pour exercer l'activité de prêt sur gages. En janvier 2005, l'établissement s'est réorganisé juridiquement en dissociant le secteur bancaire (prêts de restructuration, prêts de trésorerie, prêts sociaux, comptes bancaires, produits d'épargne et de placement) de l'activité traditionnelle de prêt sur gage. A partir d'octobre 2008, le Crédit Municipal de Paris a proposé un dispositif de microcrédit personnel sur l'Île-de-France, en partenariat avec les réseaux associatifs, les services sociaux et des banques agréées par le Fonds de cohésion social. En 2011, il a lancé un service d'accompagnement au surendettement et en 2012, il a investi le secteur de l'épargne solidaire. L'établissement présentait en 2013 un produit net bancaire de 20 M€, un résultat de 4 M€, un total de bilan de 993 M€ et un effectif de 121 ETP.

²⁰ Dépenses agrégées commune+ EPCI + département.

²¹ Centres de santé, des résidences retraite et des restaurants pour personnes âgées ou en situation de handicap, des centres d'hébergement (CHRS et CHU), des restaurants solidaires, ouverts le soir aux publics en grande précarité.

²² Rapport de la chambre régionale des comptes du 23 mars 2012 sur la gestion du CASVP pour les exercices 2006 et suivants.

²³ Dépenses agrégées commune + EPCI + département.

La Ville est également l'actionnaire unique ou l'actionnaire de référence d'importantes sociétés d'économie mixte d'aménagement : la SEMAPA, concessionnaire de la ZAC « Paris Rive Gauche (2 255 000 m² de shon), la SEMAVIP opérateur du GPRU Paris Nord Est (1 300 000 m² de shon) et actionnaire de Paris Batignolles Aménagement, opérateur de l'opération Clichy Batignolles (435 000 m² de shon), la SemPariSeine en charge de la rénovation des Halles. Pourraient s'ajouter à ces opérations emblématiques, le projet de la ZAC Bercy-Charenton (660 000 m²). La Ville présente dans ce cadre, en annexe 4 à ses comptes administratifs, une liste des organismes dans lesquels elle détient une participation en capital.

2.1.5. Le périmètre retenu dans le cadre de l'examen de gestion

Comme dans ses examens de gestion précédents, la chambre a retenu, pour l'analyse des marges de manœuvre financières de la Ville de Paris, les seuls comptes principaux du budget de la commune (budget général) et du département, dont l'agrégation supporte les analyses financières que la Ville communique dans ses rapports financiers annuels sous le libellé « analyses financières consolidées de la Ville²⁴ et du département. »

2.2. L'objet de l'examen de gestion

Dans son rapport précité du 27 avril 2011, la chambre avait donné une place particulière à deux enjeux, le niveau et le mode de financement des investissements. A cet égard elle avait relevé le volontarisme du programme d'investissement de la Ville, son exposition croissante aux fluctuations de la conjoncture de ses recettes (fiscalité immobilière) et de ses dépenses (interventions sociales), et aux dépenses des grands opérateurs qu'elle subventionne annuellement (préfecture de police, CASVP, STIF, SYCTOM). Elle avait souligné également l'effet négatif de plusieurs évolutions législatives (transfert de compétences au département de Paris sans transfert équivalent en recettes, diminution des dotations de l'État). S'ajoutait à ces évolutions la rigidité des dépenses (personnel, dépenses à caractère général) dont le rythme d'augmentation entre 2007 et 2010 (+10,2 %) dépassait largement celui des recettes (+6 %), conduisant à une diminution de 40 % de l'autofinancement net à 370 M€. Un faible coefficient de mobilisation fiscale (59,6 % en 2009) avec des marges de manœuvre « exceptionnelles » sur ses taux de fiscalité directe compensaient néanmoins ces facteurs de fragilité.

La Ville partageait l'analyse de la chambre quant à l'accentuation des contraintes extérieures sur ses marges de manœuvre, notamment la diminution des dotations de l'État en 2011 et l'augmentation des transferts de charges non compensés : RSA, APA ou aides sociales à l'enfance.

Dans son rapport du 2 octobre 2013, la chambre, en renouvelant les observations du rapport précédent, avait observé plus particulièrement l'importante exposition des recettes budgétaires (fiscalité immobilière) aux fluctuations du marché de l'immobilier. Elle avait également pris acte des actions engagées par la collectivité pour stabiliser ses effectifs, réorganiser ses services, économiser ses charges générales et optimiser ses recettes.

Le présent rapport vise, dans le cadre de l'actualisation des travaux précédents, à apprécier la soutenabilité financière du programme de la prochaine mandature (budgets 2015 à 2020) au regard des prévisions communiquées par la collectivité. Dans ce cadre, un deuxième rapport, « Marges de manœuvre financières - approfondissements » analysera ultérieurement, et plus particulièrement, la composition et l'évolution des agrégats financiers constitutifs de l'épargne brute.

²⁴ Comprendre ici « commune ».

L'appréciation de la soutenabilité financière des prévisions des collectivités contribue notamment à apprécier l'efficacité de leur contrôle interne budgétaire et à prévenir d'éventuels risques de déséquilibres ultérieurs au regard des prescriptions de l'article 170 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

3. L'INFORMATION PLURIANNUELLE

3.1. L'information sur les objectifs globaux de financement et de maîtrise budgétaire

3.1.1. Les observations antérieures de la chambre

En 2013 la chambre avait observé qu'il fallait, en l'absence de documents de synthèse soumis au conseil de Paris pour présenter les objectifs physiques et financiers et leur évolution, se référer à de nombreuses sources²⁵ pour tenter de reconstituer un ensemble lisible et cohérent, d'objectifs globaux. Elle concluait que la synthèse la plus claire (quoique partielle) des objectifs de financement et de maîtrise budgétaire, se trouvait dans le rapport de notation de Standard & Poor's (février 2012): hausse des taux de fiscalité directe de 8 % en 2010 et 9 % en 2009 puis gel jusqu'à la fin de la mandature ; stabilisation des effectifs malgré les créations de postes ; maintien de la croissance des dépenses de personnel à 45 M€ ou 2,2 % de croissance annuelle ; stabilisation des frais généraux en valeur absolue ; préservation de l'épargne de gestion en intensifiant les efforts pour aligner la croissance des dépenses sur celle des recettes ; optimisation du patrimoine par des cessions d'au moins 150 M€/an ; maintien d'une capacité d'autofinancement de 1,1 Md€/an, dont au moins 500 M€ de recettes d'investissement.

La chambre ajoutait que les communications budgétaires de la ville annonçaient, depuis 2012, un objectif « d'autofinancement » à 80 % des investissements sur la durée de la mandature et un maintien du ratio encours de dette/recettes réelles de fonctionnement à un niveau inférieur à 50 % à la fin de la mandature. A cet égard, la chambre constatait que le caractère soutenu des dépenses d'investissement, « autofinancées » à 80 % s'accompagnait d'un endettement à moins de 50 % des recettes réelles, d'une capacité de désendettement proche de quatre années de CAF brute en 2012, et d'un coefficient de mobilisation fiscale de 61 %.

3.1.2. L'information lors du débat d'orientation budgétaire 2015

Plusieurs communications successives²⁶ ont développé de façon assez détaillée les grands objectifs de la mandature.

Lors du débat d'orientation budgétaire d'octobre 2014, la communication préparée par la Ville a présenté les grands objectifs de la mandature après avoir précisé le contexte dans lequel ils s'insèrent. Celui-ci est caractérisé par l'importance du choc subi par la Ville suite à la diminution des dotations de l'État (choc estimé à 600 M€ entre 2015 et 2017), par l'incertitude sur l'évolution de la péréquation horizontale et par la progression attendue de la demande des dépenses de solidarité, l'impact budgétaire de la création de la métropole étant quant à lui supposé neutre.

²⁵ Documents soumis au conseil de Paris ou autres documents publics, tels que les communications sur les débats d'orientations budgétaires et sur les budgets primitifs, les rapports financiers, les « bleus » budgétaires, les travaux de l'inspection générale, les rapports des agences de notations.

²⁶ Communication 2014 DFA 43 sur le débat d'orientations budgétaires 2015, Communication 2014 SG 1103 de la Maire de Paris sur le Programme d'Investissement de la Mandature, Communication de la Maire pour le projet de budget primitif 2015.

Les objectifs généraux sont l'ambition en matière d'investissements de les financer par la mobilisation des ressources propres de la Ville²⁷ et que la dette augmente à un rythme voisin à celui de la mandature précédente (+ 77 %²⁸).

Plus précisément le programme des dépenses d'investissement, volontariste, s'établit à 8,5 Mds€ avec une première priorité au logement (ambition de 10 000 nouveaux logements par an en majorité sociaux), et des priorités aux transports, à la reconquête urbaine, et aux familles (plan crèche). Le pilotage de chaque projet doit être renforcé pour faire diminuer les coûts de construction dans le cadre d'une réforme d'ampleur de la fonction bâtiment et des modalités de pilotage de la dépense.

En ce qui concerne la mobilisation des recettes d'investissement la communication au titre du DOB a explicité la démarche de la Ville comme suit : *« la définition d'un schéma directeur des implantations immobilières, couplée à la nécessaire perfection de la connaissance détaillée de notre patrimoine, doit permettre une dynamisation de nos cessions foncières, pour un objectif proche de 200 M€ de recettes annuelles sur l'ensemble de la mandature. La Ville de Paris a par ailleurs déjà annoncé qu'elle souhaite revoir les conditions de mise à disposition très favorables d'emprises foncières et divers locaux auprès de certains partenaires publics et privés. La cession de participations non stratégiques dans certains de nos opérateurs pourrait par ailleurs être envisagée. Il sera enfin demandé à l'ensemble des services de la collectivité de rechercher systématiquement des financements extérieurs et innovants. La Ville se dotera notamment de nouveaux outils à cette fin, en témoigne la création prochaine d'un fonds de dotation (la « fondation de Paris »), qui facilitera le mécénat notamment pour les opérations concernant notre patrimoine. »*

La mobilisation des ressources propres de fonctionnement *« pour continuer à dégager le niveau nécessaire d'épargne brute »* doit s'organiser quant à elle autour de la « sobriété » du fonctionnement, de l'absence d'augmentation des impôts *« engagement politique pour les six années à venir »*, et de la dynamisation des autres recettes de fonctionnement.

Plus précisément, la notion de sobriété dans les dépenses de fonctionnement englobe une réforme de l'administration accompagnée de la réorganisation des fonctions transverses (notamment les finances, les ressources humaines, la fonction immobilière), une évolution maîtrisée de la masse salariale²⁹, un calibrage et une optimisation accrues des dépenses d'entretien et de fonctionnement de la voirie et des équipements, une revue des subventions versées et la poursuite d'un dialogue de gestion exigeant avec les partenaires financés par la Ville.

La dynamisation des autres recettes de fonctionnement prévoit notamment la *« modernisation souhaitable de la taxe de séjour... les droits de voirie et de stationnement feront ainsi l'objet d'une réforme... les redevances versées par les occupants du domaine public parisien devraient également être modernisées et revalorisées... nous solliciterons également davantage nos opérateurs (sociétés d'économie mixte et satellites de la ville) et nos concessionnaires... une réforme des tarifs des services publics municipaux devra également être engagée. »*

La Ville mentionne également plusieurs critères, qui soulignent, selon elle, la soutenabilité financière de son programme : la dette par habitant, le taux d'endettement, le taux de financement des flux annuels d'investissement par des ressources propres³⁰. Ainsi la communication présentée au conseil de Paris au titre du DOB indique : *« Paris est peu endettée par rapport aux collectivités comparables : la dette par habitant (1 600 €) est ainsi*

²⁷ A hauteur des deux tiers des dépenses d'investissement pour 2015.

²⁸ Soit environ 7,5 Mds € en 2020.

²⁹ Redéploiement vers les priorités de la mandature et rationalisation des effectifs sur les fonctions supports, meilleure gestion du recours aux vacances, recours plus qualitatif aux contrats aidés, la réduction du nombre de collaborateurs et d'adjoints d'élus.

³⁰ Que la ville dénomme improprement selon la Chambre (cf supra) « taux d'autofinancement ».

bien inférieure à celle de Marseille (3 600 €) ou de Bordeaux (1 950 €) par exemple et le taux d'endettement de Paris est pratiquement deux fois inférieur à celui des autres grandes villes françaises (46 % contre près de 81 % pour les villes de plus de 100 000 habitants). Les investissements de la collectivité parisienne en 2015 doivent en effet continuer à être très largement autofinancés, nous nous sommes fixés sur ce point l'objectif d'atteindre un autofinancement de nos investissements au moins égal à deux tiers de nos dépenses d'investissement en 2015... Nos choix financiers futurs veilleront à garantir la soutenabilité dans nos finances. »

En revanche, la chambre observe que ladite communication³¹ ne s'accompagne pas à ce stade d'éléments budgétaires chiffrés. Ceux-ci semblent implicitement être renvoyés à une communication ultérieure dédiée au programme d'investissement de la mandature (PIM).

3.1.3. L'information lors du vote du budget 2015

Lors du conseil de Paris de décembre 2014, concomitamment au vote du budget primitif 2015, la Ville a apporté des compléments significatifs au regard des éléments présentés à l'assemblée délibérante lors du DOB.

Une communication spécifique d'une douzaine de pages a présenté le « *programme d'investissement de la mandature* » (PIM). Il s'accompagne d'une synthèse chiffrée des enveloppes de programmation par thématique et champ de politique publique, jointe en annexe.

Avec le PIM, l'enveloppe globale des investissements de la mandature doit augmenter de 8 Mds€ à près de 10 Mds³². Les principales dépenses prévisionnelles d'investissement concernent le logement (2,9 Mds€), les grands aménagements urbains (1,9 Mds€), l'éducation (905 M€), les transports (900 M€), la rénovation thermique (405 M€), la petite enfance (339 M€).

Faute d'éléments antérieurs chiffrés dans la communication de la Ville présentée lors du débat d'orientations budgétaires, il est peu aisé d'identifier les projets inscrits au titre de l'enveloppe complémentaire de 1,5 Mds €³³.

Cette réévaluation volontariste du programme d'investissement s'inscrit dans un objectif de soutien et de relance de l'activité économique comme le précise la communication de la Ville sur le PIM : « *Aujourd'hui l'atonie de la conjoncture économique et la persistance d'un chômage de masse nous invitent à aller encore plus loin. Alors que l'investissement privé est en berne et que la consommation des ménages peine à redémarrer, Paris, s'appuie sur des finances saines et une gestion rigoureuse pour investir au service de l'économie, pour participer à l'effort de redressement du pays et soutenir la création de milliers d'emplois notamment dans le secteur du bâtiment* ».

Le cadre dans lequel le financement du PIM a vocation à s'inscrire, est précisé avec notamment une actualisation devant le conseil de Paris à mi-mandat.

La soutenabilité financière du PIM, réévalué de 8,5 à 10 Mds € est réaffirmée : « *Le programme d'investissement de la mandature sera financé en maintenant un taux très élevé d'autofinancement, au moins les 2/3. Paris est aujourd'hui la grande ville française la moins*

³¹ Communication 2014 DFA 43 sur le DOB d'octobre 2014.

³² 9 975 M€

³³ Le logement (450 M€) et les (transports 230 M€) devraient être les principaux bénéficiaires de l'enveloppe ainsi augmentée.

endettée, avec un taux d'endettement³⁴ de 51 %. La trajectoire de la dette évoluera selon un rythme proche de celui qui fut constaté sous la précédente mandature ».

3.2. Les axes d'amélioration

Indépendamment des critères pour apprécier la soutenabilité financière du PIM, objets de développements précédents, la chambre observe les quatre axes d'amélioration suivants : la réévaluation significative et tardive de l'enveloppe du PIM entre le DOB et le vote du BP 2015, l'ambiguïté de la communication relative aux notions d'autofinancement et de stabilité de la fiscalité, l'articulation peu explicite entre les objectifs d'investissements de la mandature et leur suivi dans le cadre du programme d'AP soumis au vote de l'assemblée délibérante.

3.2.1. Communication tardive et réévaluation significative du PIM

La chambre observe que la communication du PIM est intervenue après le DOB et qu'elle s'est accompagnée d'une réévaluation globale de l'enveloppe envisagée de 8,5 Mds € à 10 Mds €, sans que soit explicité le contenu du 1,5 md € supplémentaire.

La chambre prend néanmoins acte de la difficulté particulière qui a consisté pour la Ville à vouloir bâtir, dès 2015, un programme d'investissement engageant la collectivité pour la durée de la mandature.

3.2.2. La communication ambiguë sur l'autofinancement

La Ville a développé une communication parfois ambiguë autour de son engagement à « *préserver un taux très élevé d'autofinancement* » de ses investissements, terminologie peu adaptée dès lors que la contribution relative de l'épargne brute au financement des investissements a vocation à devenir plus limitée.

Comme le rappelle les praticiens de l'analyse financière³⁵ : « Au centre de l'analyse financière de toute collectivité se trouve le concept d'autofinancement, souvent appelé épargne brute en finances locales. Il correspond au flux de liquidités dégagé par l'activité courante de l'exercice. C'est le solde des recettes réelles de fonctionnement (récurrentes) après règlement, prioritaires par la loi, des dépenses de fonctionnement (récurrentes). »

De même, les fiches financières du portail informatique conjoint du ministère des finances et de l'intérieur³⁶ ont recours à la notion de capacité d'autofinancement brute qu'elles définissent comme suit : « *Excédent des ressources dégagées par la commune au niveau de sa section de fonctionnement qui pourra être utilisé notamment pour rembourser des emprunts et/ou pour financer de nouveaux investissements.*³⁷ »

De fait, l'autofinancement a vocation à provenir d'une activité récurrente contrairement aux recettes d'investissement qui participent d'opérations ponctuelles. De façon « traditionnelle » la notion d'autofinancement se rapporte donc à la seule épargne brute, dénommée également capacité d'autofinancement (CAF) pour l'analyse financière des entreprises³⁸, qui est dégagée par les seuls flux (récurrents) de fonctionnement.

³⁴ Ratio dette/recettes de fonctionnement.

³⁵ M. Klopfer, Gestion financière des collectivités locales, 2005, p. 84.

³⁶ « *collectivités-locales.gouv* ».

³⁷ Crédits nets des comptes de la classe 7 - Débits nets des comptes de la classe 6 + Débits nets des comptes 6741 subventions en nature), 675, 676 et 68 - Crédits nets des comptes 775, 776, 777 et 78.

³⁸ La notion d'autofinancement supposant alors de diminuer la CAF des dividendes distribués.

La Ville retient quant à elle souvent dans sa communication une définition élargie de l'autofinancement qu'elle dénomme « capacité de financement »³⁹. La notion ajoute alors à la capacité d'autofinancement (ou épargne brute) les recettes réelles d'investissement.

Cette assimilation de l'autofinancement à la capacité de financement⁴⁰ n'apparaît pas elle-même totalement stabilisée dans la communication financière de la Ville.

Ainsi, la communication préparée par la Ville au titre du PIM indique : « *Le programme d'investissement sera financé en maintenant, tout au long de la mandature, un taux très élevé d'autofinancement (au sens de capacité de financement). Les cessions foncières portant sur le patrimoine non utile aux Parisiens devront ainsi s'élever à plus de 200 M€/an.* »

De même dans sa présentation du budget primitif 2015 l'ordonnateur indique : « *Le programme d'investissement de la mandature sera ainsi financé en maintenant un taux très élevé d'autofinancement (là encore au sens de capacité de financement), au moins les 2/3.* »

A l'inverse l'adjoint en charge des finances distingue (cf. supra) lors des débats de décembre 2014 l'autofinancement et les recettes d'investissement lorsqu'il précise : *Je m'engage à maintenir cette gestion rigoureuse des finances parisiennes, ce qui nous permettra de financer ce programme aux deux tiers par l'autofinancement et les recettes d'investissement, notamment par des cessions foncières d'actifs non stratégiques.*

La chambre observe que cette distinction sémantique n'est pas neutre dès lors qu'elle concerne des flux de nature différente⁴¹, et que les prévisions 2015-2018 de la Ville traduisent une évolution significative au sein de la capacité de financement entre la part relative de l'épargne brute, habituellement dénommée « autofinancement ou capacité d'autofinancement » et celle des recettes d'investissement.

Recommandation n° 1 : La Ville devra veiller à expliciter et à stabiliser dans ses communications financières la définition qu'elle réserve aux notions de capacité de financement et d'autofinancement au regard des significations communément retenues pour ces termes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la Ville a indiqué avoir mis en œuvre cette recommandation.

3.2.3. La communication ambiguë sur la stabilité de la fiscalité

Aux termes de l'article L. 2331-3 du CGCT « *les recettes fiscales de la section de fonctionnement peuvent comprendre : ...le produit de la taxe de séjour⁴² ou de la taxe de séjour forfaitaire* ». Le produit de la taxe de séjour participe ainsi des recettes fiscales à

³⁹ Il convient d'observer que la définition traditionnelle (Selon l'INSEE, la brochure annuelle « *les finances des collectivités locales en chiffres* », ou ANAFI)³⁹ de la capacité de financement diffère de celle retenue par la Ville, en soustrayant les dépenses d'investissement à la somme de l'épargne brute et des recettes d'investissement.

⁴⁰ Au sens d'épargne brute + recettes d'investissement).

⁴¹ Récurrents pour la CAF, ponctuels pour les recettes d'investissement.

⁴² Les communes ou les EPCI à vocation touristique ont la faculté d'instituer une taxe de séjour au réel (due par les résidents occasionnels) ou au forfait (due par les logeurs ou hôteliers qui la répercutent sur leurs clients). Les sommes collectées sont **fixes** au régime du forfait alors qu'elles sont **indexées** sur la fréquentation pour la taxe de séjour au réel. **L'année 2015 est une année transitoire pour Paris qui va progressivement passer de la taxe de séjour au forfait à la taxe de séjour au réel.** Les modalités de la taxe sont fixées par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI : période de perception (dates de la saison touristique), tarifs applicables en fonction de la nature et de la catégorie de l'hébergement dans les limites d'un barème...

l'inverse des « produit des permis de stationnement⁴³ et de location sur la voie publique » et du « produit des droits de voirie et autres droits légalement établis » qui aux termes de l'article L. 2331-3 participent des recettes non fiscales.

Dans sa communication au titre du débat d'orientation budgétaire d'octobre 2014, la Ville a indiqué : « *La stabilité fiscale doit être comprise comme un invariant de la politique financière de notre collectivité jusqu'en 2020... Conformément aux engagements pris devant les Parisiens, les impôts locaux n'augmenteront pas pendant la mandature.* »

Si l'augmentation de la taxe de séjour participe effectivement des taxes, elle n'en demeure pas moins une ressource fiscale. Dès lors la Ville devrait veiller à prévenir toute ambiguïté dans les termes utilisés pour la présentation de ses objectifs de mandature. La Ville considère quant à elle que c'est une contribution des touristes aux services qu'ils utilisent et que les agences de notation ont soulevé que le levier fiscal n'était pas mobilisé.

Recommandation n° 2 : La Ville devra veiller dans sa communication financière à prévenir toute ambiguïté entre les notions de stabilité de la fiscalité et celle, plus restrictive, de stabilité des impôts locaux.

3.2.4. L'articulation peu explicite entre le PIM et les AP

Conformément aux termes de l'article L. 2311-3⁴⁴, la Ville a instauré des autorisations de programme (AP), objets de crédits de paiements annuels successifs, pour faciliter l'appréhension globale des engagements pluriannuels tout en respectant le principe d'annualité budgétaire.

Dans la communication de la Ville pour le débat d'orientation budgétaire il était précisé que « les choix faits dans le cadre du PIM verront leur première traduction dans le budget primitif 2015. Pour garantir leur livraison dans la mandature, l'essentiel des autorisations de programme seront inscrites dès le BP 2015. »

Il est néanmoins observé que le BP 2015 ne prévoit l'inscription que de 1 775 M€ nouvelles AP, montant certes supérieur à celui de 2013 (1 004 M€) et de 2014 (1 187 M€), mais néanmoins très en retrait de l'enveloppe du PIM (9 975 M€).

En réponse à une question de la chambre sur la possibilité d'organiser le suivi du programme pluriannuel d'investissement dans le cadre du suivi des AP/CP, la Ville a indiqué « *La Chambre propose également de présenter par projet l'inventaire détaillé des AP/CP, en plus de l'inventaire par mission aujourd'hui fourni, ainsi que l'évaluation du stock d'AP nettes de CP pour faire office de plan pluriannuel d'investissement. Cette nouvelle présentation supposerait une refonte importante de notre système d'information budgétaire et décisionnel qui ne pourrait être réalisée à court terme* ».

⁴³ Aux termes de l'article L. 2213-6 de la section « *police de la circulation et du stationnement* », le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce. Aux termes de l'instruction M14, le compte 7337 – Droits de stationnement inséré dans la section 73 « Impôts et taxes » enregistre les droits de stationnement dès lors qu'en application des articles L. 2331-4-8°, L. 2213-6 et L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, les collectivités ont institué le stationnement payant.

⁴⁴ Article L. 2311-6 du CGCT : « *Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.* »

De fait, l'organisation du suivi des AP/CP ne permet pas d'en assurer le rapprochement avec les programmes successifs des mandatures. Si les AP sont votées globalement par missions puis individualisées⁴⁵ au sein de chaque activité à une opération d'investissement particulière, la structuration des missions et des activités n'autorise pas un rapprochement avec les engagements exprimés par l'ordonnateur devant l'assemblée délibérante.

Les divers engagements de la mandature à l'instar de la construction de 10 000 logements supplémentaire par an (2 800 M€), des grandes opérations d'urbanisme (698 M€), du plan de rénovation thermique (465 M€) « 1 000 immeubles énergivores », du plan « crèches » ou du plan « nager à Paris » mobilisent ainsi le plus souvent des fractions d'AP individualisées inscrites dans diverses missions et activités. Le suivi de leur mise en œuvre supposerait un rattachement analytique spécifique que le système d'information budgétaire et décisionnel ne semble pas permettre aujourd'hui.

La Ville s'est engagée, dans sa réponse aux observations provisoires, à étudier les conditions dans lesquelles un tel rattachement d'autorisations de programme pourrait être mis en œuvre.

Recommandation n° 3 : Sans ignorer la nécessaire refonte du système d'information qu'il impliquerait, la chambre recommande d'étudier la mise en place d'un rattachement analytique des autorisations de programme (AP) au programme pluriannuel d'investissement de la mandature en vue d'améliorer la communication concernant le déroulement et le coût des projets engagés auprès de l'assemblée délibérante.

3.2.5. L'identification des AP non engagées

L'inventaire détaillé des AP/CP en cours, tel que figurant en annexe 1 du compte administratif, ne reprend pas les AP ou fractions d'AP votées non engagées. Ainsi, au 31 décembre 2012, sur un total d'AP après annulations de 11 268 M€, le montant des AP non encore engagées en dépenses s'élevait à 3 115 M€, soit 28 %, et à 267 M€ en recettes. Si on y ajoute le montant des AP engagées mais restant à mandater soit 1 889 M€⁴⁶ les flux d'engagement prévisionnels s'élèvent à 5 004 M€⁴⁷ en dépenses.

De même l'inventaire détaillé des AP ou parties d'AP terminées tel que figurant en annexe 1 mentionne les AP votées dont le terme est constaté sans distinguer si lesdites AP ont fait l'objet d'un engagement ou d'une simple annulation. Il conviendrait de compléter les états par cette information en indiquant les AP individualisées qui ont été ultérieurement annulées.

Aux termes de l'article 13 du référent budgétaire et financier (RBF), le conseil de Paris, est seul compétent pour procéder à la révision ou à l'annulation d'une autorisation de programme.

⁴⁵ Aux termes de l'article 4 du règlement budgétaire et financier (RBF), « Le budget d'investissement de la Ville de Paris est structuré en Mission, activité, individualisation et autorisation de programme individualisée. Les autorisations de programme (AP) de la section d'investissement sont votées par missions puis individualisées par type d'autorisations de programme au sein de chaque activité... L'individualisation correspond au niveau de vote. C'est l'acte par lequel une autorisation de programme (correspondant à une mission) est affectée à une opération d'investissement définie par son objet et par son coût. L'individualisation de l'autorisation de programme se fait au sein de l'activité. ».

⁴⁶ Et 1 099 M€ en recettes de flux à titrer.

⁴⁷ Et 1 366 M€ en recettes.

4. LES GRANDS ÉQUILIBRES FINANCIERS

4.1. Les prévisions communiquées par la Ville

Le 13 avril 2015, la Ville a communiqué des prévisions financières actualisées pour la période 2015-2018. Elles sont mises en perspective, dans le tableau ci-dessous, avec les réalisations antérieures, telles qu'exposées par la Ville dans ses rapports financiers annuels⁴⁸.

en M€	AGREGÉ										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014 BP	2014 EXE	2015 BP	2016	2017	2018
Recettes réelles de fonct (y.compr FNGIR)	6 163	6 609	7 816	7 895	7 897	7 989	8 107	8 038	8 035	7 951	8 027
Recettes réelles de fonct (nettes de FNGIR)	6 163	6 609	6 931	7 002	6 999	7 090	7 209	7 139	7 136	7 053	7 129
Épargne brute (A)	490	797	866	757	573	467	580	347	378	312	397
Recettes réelles d'investissement (B)	793	457	495	577	671	639	685	596	750	800	800
Capacité de financement des invest (A+B)	1 283	1 254	1 361	1 334	1 244	1 106	1 265	943	1 128	1 112	1 197
Dépenses réelles d'investissement (C)	-1 463	-1 477	-1 551	-1 662	-1 740	-1 424	-1 529	-1 486	-1 550	-1 600	-1 650
Annuité en capital de la dette (D)	-120	-125	-184	-200	-200	-197	-197	-200	-200	-194	-186
Besoin de financement des invest A+B-C-D	-300	-348	-374	-528	-696	-515	-461	-743	-622	-682	-639
Nouveaux emprunts	275	340	381	470	630	514	510	744	622	682	639
Dette obligatoire et bancaire au 31/12	2 481	2 696	2 892	3 162	3 592	3 910	3 905	4 449	4 871	5 359	5 812
Dette totale au 31/12	2 481	2 696	2 893	3 219	3 655	3 972	4 120	4 656	5 070	5 550	5 995
Population (en milliers) (a)	2 204	2 215	2 234	2 258	2 268	2 268	2 281	2 281	2 294	2 307	2 321
Dette/épargne brute (capacité de désendettement)	5	3	3	4	6	9	7	13	13	18	15
Épargne brute/ Recettes réelles de fct (nettes du FNGIR)	8%	12%	12%	11%	8%	7%	8%	5%	5%	4%	6%
Épargne brute/capacité de financement	38%	64%	64%	57%	46%	42%	46%	37%	34%	28%	33%
Capacité de financement/dépenses réelles d'invest	88%	85%	88%	80%	71%	78%	83%	63%	73%	70%	73%
Dette/recette réelle de fonctionnement	40%	41%	37%	41%	46%	50%	51%	58%	63%	70%	75%
Dette par habitant	1 126	1 217	1 295	1 426	1 611	1 751	1 816	2 041	2 210	2 406	2 583

(a) Pour les années 2015 et suivantes le rapporteur a retenu une croissance de 0,6% par an de la population parisienne

Source : Ville de Paris

Comme elle l'indique dans le lexique joint à ses rapports financiers, la notion de dépenses réelles d'investissement utilisée par la Ville dans ses analyses financières agrégées s'écarte de la norme en excluant les remboursements d'emprunts qui font l'objet d'une information distincte. Il en est de même des nouveaux emprunts exclus des recettes réelles d'investissement.

Après avoir augmenté entre 2009 et 2012, l'épargne brute s'est érodée de 286 M€ entre 2012 et 2014⁴⁹, principalement en raison des quatre facteurs suivants : (a) l'interruption du dynamisme des ressources fiscales, (b) l'évolution inverse des recettes fluctuantes de CVAE et de fiscalité immobilière; (c) l'augmentation de 161 M€ des versements au titre de la péréquation horizontale⁵⁰; (d) l'augmentation des charges de personnel de 140 M€⁵¹ (+ 6,5 %).

En 2015, le taux parisien d'épargne brute, d'un montant agrégé de 347 M€, devrait s'élever à 5 % des recettes réelles agrégées de la Ville (hors FNGIR)⁵², en diminution de 26 % par rapport au BP 2014 et de 40 % par rapport au compte administratif 2014.

⁴⁸ Sources : rapports financiers annuels de la Ville, prévisions de la Ville actualisées au 13 avril, communiqué de presse du 17 avril de S&P.

⁴⁹ Budget exécuté au titre de 2014.

⁵⁰ De 222 M€ en 2012 à 383 M€ (FSRIF, FPIC, DMTO, CVAE, IDF FSDIF).

⁵¹ De 2 106 à 2 209 M€ auquel il convient d'ajouter 43 M€ de charges de personnel transférées lors de la création de l'établissement Paris Musée qui a fait l'objet en 2013 d'une subvention de 58 M€.

⁵² Le fonds national des garanties individuelles des ressources est un mécanisme de redistribution horizontale.

En ce qui concerne la période 2015-2017, la diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales devrait s'établir à 12,5 Mds€⁵³, soit 6,5 % de leurs recettes et 43 % de leur épargne brute⁵⁴.

De fait, la Ville a subi les conséquences de la réduction des dotations de l'État. L'impact de ces mesures sur l'épargne brute de l'exercice 2017 devrait s'élever à 750⁵⁵ M€ au regard de l'épargne brute du compte administratif 2014 (après 282 M€ dès 2015). Cet impact sera détaillé dans un rapport ultérieur dédié à l'analyse de l'épargne brute.

Au regard de cette situation, et à l'inverse d'autres grandes métropoles, la Ville a décidé de maintenir, et même d'amplifier, son effort d'investissement sur la mandature avec des flux prévisionnels annuels de dépenses d'investissement de 1 600 à 1 700 M€, après avoir pris acte de la situation macroéconomique défavorable (chômage, contraction de l'investissement public), d'un environnement financier propice (politique de la BCE, emprunts à 1,97 % sur 13 ans⁵⁶), et des défis liés à la constitution de la future métropole. Elle a souhaité accompagner cette stratégie volontariste d'un recours limité au levier fiscal et d'un encadrement de la part relative de la dette au sein de ses flux de financement annuels.

Dès lors, les prévisions 2015-2018 de la Ville traduisent une évolution significative au sein de la capacité de financement entre les parts relatives de l'épargne brute, habituellement dénommée « autofinancement » et celles des recettes d'investissement. Désormais ce seront les recettes d'investissement, qui auront vocation, avec l'endettement, à financer l'essentiel de l'effort d'investissement.

Si la capacité de financement (épargne brute + recettes d'investissement) évoquée plus haut demeure importante tout au long de la période, avec un seuil bas à 66 % en 2015, la part en son sein de la seule épargne brute diminue de moitié, de 57 % en 2012 à 28 % en 2018. La dette quant à elle, qui équivaut à quatre années d'épargne brute en 2012, pourrait représenter 18 années d'épargne brute en 2017 et 15 années en 2018.

4.2. Les prévisions des agences de notation

Les prévisions de la Ville s'inscrivent dans la moyenne des prévisions successives communiquées par les agences de notation : prévisions 2015-2017 de Fitch d'octobre 2014, prévisions 2015-2016 de Standard & Poor's (S&P) de novembre 2014, prévisions confirmées du 17 avril 2015 de S&P.

⁵³ Soit un impact différentiel de -1550 M€ en 2014, -5 170 M€ en 2015 (3,67 Mds € de diminution supplémentaire a regard de 2014), - 8830 M€ en 2016 et -12 500 M€ en 2017.

⁵⁴ Rapport sénatorial « *L'évolution des finances locales à l'horizon 2017* », novembre 2014.

⁵⁵ 630 M€ au titre de la réduction des dotations de l'État et 120 M€ au titre de la péréquation horizontale (prévisions Ville de Paris).

⁵⁶ Intervention de M. Bargeton, vote du budget 2015, décembre 2014.

en M€	AGREGÉ										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Prev	2014 EXE	2015 BP	2016	2017	2018
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (a)											
S&P nov 2014					6 999	6 943	7 209	7 048	6 929		
Fitch oct2014 nettes de FNGIR					6 980	7 101	7 209	7 104	6 966	6 966	
S&P avril 2015 scénario central					6 999	6 996	7 209	7 100	7 082	6 993	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					6 999	6 996	7 209	7 065	6 882	6 788	
Previsions VDP 13/04/2015	6 163	6 609	6 931	7 002	6 999	7 090	7 209	7 139	7 136	7 053	7 129
EPARGNE BRUTE (A)											
S&P nov 2014					573	320	580	409	288		
Fitch oct2014					571	499	580	497	360	348	
S&P avril 2015 scénario central					573	368	580	391	314	211	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					573	368	580	335	73	-48	
Previsions VDP 13/04/2015	490	797	866	757	573	467	580	347	378	312	397
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT (B)											
S&P nov 2014					671	905	685	790	750		
Fitch oct2014					671	640	685	700	750	800	
S&P avril 2015 scénario central					671	899	685	880	955	970	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					671	899	685	764	803	820	
Previsions VDP 13/04/2015	793	457	495	577	671	639	685	596	750	800	800
CAPACITE DE FINANCEMENT (A + B)											
S&P nov 2014					1 244	1 225	1 265	1 199	1 038		
Fitch oct2014					1 241	1 139	1 265	1 197	1 110	1 148	
S&P avril 2015 scénario central					1 244	1 267	1 265	1 271	1 269	1 181	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					1 244	1 267	1 265	1 099	876	772	
Previsions VDP 13/04/2015	1 283	1 254	1 361	1 334	1 244	1 106	1 265	943	1 128	1 112	1 197
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT											
S&P nov 2014					-1 740	-1 560	-1 529	-1 350	-1 400		
Fitch oct2014					-1 739	-1 530	-1 529	-1 350	-1 400	-1 450	
S&P avril 2015 scénario central					-1 740	-1 529	-1 529	-1 473	-1 520	-1 568	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					-1 740	-1 529	-1 529	-1 550	-1 600	-1 650	
Previsions VDP 13/04/2015	-1 463	-1 477	-1 551	-1 662	-1 740	-1 424	-1 529	-1 487	-1 550	-1 600	-1 650
ENCOURS DE LA DETTE OBLIG ET BANCAIRE AU 31/12											
S&P nov 2014					3 592	3 910	3 905	4 061	4 423		
Fitch oct2014					3 592	3 909	3 905	4 054	4 329	4 590	
S&P avril 2015 scénario central					3 592	3 905	3 905	4 107	4 359	4 746	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					3 592	3 905	3 905	4 356	5 081	5 959	
Previsions VDP 13/04/2015	2 481	2 696	2 892	3 162	3 592	3 910	3 905	4 449	4 871	5 359	5 812

(a) Recettes nettes du prélèvement au bénéfice du FNGIR, soit 898 M€ en 2013

Source : Ville de Paris

S'agissant des comptes administratifs de la commune et du département, les reversements de fiscalité liés au fonds national de garantie individuelle de ressources –FNGIR- (898 M€ en 2015) figurent pour leur totalité dans les charges réelles de fonctionnement du département, au chapitre 14 « reversement de fiscalité », compte 7391.

S'agissant des analyses consolidées figurant dans ses rapports financiers annuels, la Ville de Paris présente quant à elle deux soldes agrégés : les recettes réelles de fonctionnement et les recettes réelles de fonctionnement nettes du reversement du FNGIR. Ledit reversement figure alors en diminution des recettes de fonctionnement⁵⁷.

L'agence de notations S&P présente des recettes de fonctionnement nettes du FNGIR. De la même façon, l'outil d'analyse Anafi des juridictions financières inscrit les reversements au FNGIR en diminution des produits de gestion.

A l'inverse, l'agence Fitch maintient les reversements du FNGIR en charges de gestion.

En ce qui concerne les reversements aux différents fonds de péréquation horizontale (447 M€ en 2015), ils sont comptabilisés en dépenses de fonctionnement au chapitre 14.

Si la Ville prévoit une stabilisation de son épargne brute autour de 350 M€ en 2017, l'agence de notation S&P prévoit quant à elle un niveau d'épargne de 211 M€ en 2017, voire dans son scénario pessimiste une épargne brute négative de -43 M€ après + 76 M€ en 2016.

⁵⁷ Et non pas en augmentation des charges.

Dans ce cadre S&P précise que « dans un cadre budgétaire de plus en plus contraint entre 2015 et 2017 malgré d'importants efforts de maîtrise des dépenses les décisions de l'Exécutif municipal ne suffiront pas pour éviter une détérioration structurelle des soldes budgétaires de la Ville d'ici 2017. Cela tient notamment à l'absence de mobilisation d'un levier fiscal significatif sur le mandat. »

En ce qui concerne le scénario pessimiste « *il inclut des recettes de fonctionnement inférieures au scénario central, une moindre maîtrise des dépenses de fonctionnement* ». S&P estime à 30 % sa probabilité d'occurrence.

5. LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DU PIM

5.1. Les ratios réglementaires

Pour les communes de 3500 habitants et plus, les données synthétiques sur la situation financière de la collectivité, prévues par l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) comprennent 11 ratios définis à l'article R. 2313-1. Ces ratios sont calculés aussi pour les groupements à fiscalité propre, les départements (articles L. 3313-1 et R. 3313-1) et les régions (articles L. 4313-2 et R. 4313-1). Toutefois, le ratio 8, qui correspond au coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, n'est plus calculé.

Les 11 ratios sont les suivants : dépenses réelles de fonctionnement par habitant (ratio 1), produits des impositions directes / habitant (ratio 2), recettes réelles de fonctionnement par habitant (ratio 3), dépenses d'équipement par habitant (ratio 4), encours de la dette par habitant (ratio 5), DGF par habitant (ratio 6), dépenses de personnel rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement (ratio 7), dépenses de personnel par habitant (ratio 8), marge d'autofinancement courant⁵⁸ (ratio 9), taux d'équipement⁵⁹ (ratio 10), taux d'endettement⁶⁰ (ratio 11). L'épargne brute également dénommée capacité brute d'autofinancement ne participe d'aucun de ces ratios.

La communication financière de la Ville met en avant plus particulièrement les deux ratios réglementaires concernant l'encours de la dette/habitant (ratio 5) et le taux d'endettement (ratio 11).

5.1.1. Le ratio de dette par habitant (ratio 5)

Le ratio dette/habitant participe d'une analyse prudentielle au terme de laquelle, en dernier ressort c'est le contribuable local qui, via les impôts locaux, est le garant du passif propre et du passif consolidé de la collectivité. L'occurrence d'une telle situation apparaît néanmoins exceptionnelle.

⁵⁸ DRF + Remboursement de dette) / RRF : capacité de la collectivité à financer l'investissement une fois les charges obligatoires payées.

⁵⁹ Dépenses d'équipement / RRF.

⁶⁰ Dette / RRF.

A cet égard ce ratio apparaît effectivement avantageux pour la Ville au regard de celui des autres métropoles⁶¹, avec une dette de 1 646 € par habitant en 2013, comme l'illustre le tableau⁶² ci-dessous.

En €/par habitant	2009	2010	2011	2012	2013
Marseille	3 446	3 439	3 471	3 192	3 234
Lille	2 083	2 385	2 570	2 792	3 185
Lyon	2 037	1 927	1 853	2 084	2 192
Bordeaux	1 468	1 449	1 420	1 569	1 693
Paris	1 171	1 269	1 322	1 446	1 646
Toulouse	933	1 008	1 139	1 209	1 251

Source : CRC d'Île-de-France

5.1.2. Le taux d'endettement (ratio 11)

La référence à ce taux, qui rapporte l'encours de la dette aux recettes réelles de fonctionnement s'apparente au raisonnement qui consiste, pour un ménage, à appréhender la capacité d'emprunt par rapport au total des ressources (salaires, prestations reçues etc...). Cet indicateur est indifférent à la part relative des recettes mobilisée par les dépenses courantes de fonctionnement.

Cependant, comme l'observe M. Klopfer⁶³, le budget d'une collectivité, à la différence de celui d'un ménage, présente souvent un très fort degré d'inertie à la baisse de ses charges de fonctionnement (frais de personnel, contingents et participations obligatoires, etc...).

Dès lors, cet indicateur, s'il n'est pas complété par le taux d'épargne brute⁶⁴ (*cf. infra*) permet surtout d'apprécier la capacité de la collectivité à assumer, au besoin par des mesures d'exception, le remboursement de sa dette.

Là encore, la Ville présente un indicateur avantageux au regard des données⁶⁵ suivantes :

	2009	2010	2011	2012
Dette au 31/12 sur recettes de fonctionnement				
Ensemble des collectivités	69,8	69,5	68,7	70,1
Communes	81,5	80,3	78,9	80
Départements	49,3	49,5	48,1	48,8

Source : DGCL

⁶¹ Pour la suite du rapport toutes les comparaisons avec les autres métropoles s'entendent de l'agrégation des données par habitant de la commune, de l'EPCI et du département (et pour Paris de la commune et du département).

⁶² Source : outil ANAFI à partir des bases de la DGFIP (commune/hab + EPCI/hab + département/hab.).

⁶³ Gestion financière des collectivités locales, 2005, p. 84.

⁶⁴ Proportion de ses recettes de fonctionnement que la collectivité est en mesure d'affecter au remboursement de ses dettes, une fois supportées ses charges de fonctionnement courantes.

⁶⁵ Publication annuelle 2014 des « collectivités locales en chiffre », ministère de l'intérieur.

De même le parangonnage à partir des données agrégées issues du progiciel d'analyse financière ANAFI des juridictions financières, met en évidence la part limitée de la dette de la Ville au 31 décembre 2013, soit 52 % de ses recettes de fonctionnement :

	En €/par habitant	2009	2010	2011	2012	2013
Paris	Dette	1 171	1 269	1 322	1 446	1 646
	Produits de gestion retraités (a)	2 673	2 865	2 955	2 923	2 869
	Dettes/produits de gestion	41%	42%	42%	46%	52%
Lyon	Dette	2 037	1 927	1 853	2 084	2 192
	Produits de gestion	2 715	2 836	2 905	2 899	2 961
	Dettes/produits de gestion	75%	68%	64%	72%	74%
Marseille	Dette	3 446	3 439	3 471	3 192	3 234
	Produits de gestion	2 731	2 863	2 655	2 704	2 764
	Dettes/produits de gestion	128%	120%	131%	118%	117%
Toulouse	Dette	933	1 008	1 139	1 209	1 251
	Produits de gestion	2 766	2 848	3 035	2 988	3 083
	Dettes/produits de gestion	35%	36%	38%	41%	41%
Lille	Dette	2 083	2 385	2 570	2 792	3 185
	Produits de gestion	2 820	2 908	2 981	3 018	3 078
	Dettes/produits de gestion	74%	83%	87%	93%	103%
Bordeaux	Dette	1 468	1 449	1 420	1 569	1 693
	Produits de gestion	3 004	3 110	3 200	3 246	3 282
	Dettes/produits de gestion	50%	47%	45%	49%	52%

(a) Le retraitement a consisté à soustraire des charges et produits la subvention de la commune au département

Source : CRC d'Île-de-France

5.2. Les indicateurs de mesure de l'épargne brute

5.2.1. L'importance de la notion d'épargne brute

Comme le rappelle la théorie traditionnelle de l'analyse financière, « *la solvabilité d'un organisme consiste à répondre à la question suivante : avec quoi l'emprunteur est-il capable de rembourser sa dette ?* »

Cette question qui se pose à tous les débiteurs n'appelle que deux types de réponse, au vu, en l'occurrence, d'une section d'investissement : (a) rembourser par les flux, c'est-à-dire à l'aide de l'épargne brute, c'est la manière la plus saine puisque c'est la seule à être récurrente ; rembourser par les stocks, c'est-à-dire en mettant en jeu le patrimoine privé (aliénations ou à la rigueur location de ce patrimoine, ce qui augmentera d'ailleurs l'autofinancement). C'est une solution encore saine, mais de dernier recours puisqu'elle n'est pas récurrente.

Sans négliger ces possibilités offertes par la gestion du patrimoine, il convient donc de privilégier la couverture de l'encours de la dette par l'épargne brute.

L'épargne brute, qui n'apparaît dans aucun des ratios mentionnés supra apparaît ainsi comme un élément central des équilibres budgétaires et financiers des collectivités locales. Appelée aussi « capacité d'autofinancement » (CAF) elle correspond à la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement. C'est un excédent de liquidités récurrentes qui doit permettre à une collectivité locale de financer tout ou une partie d'un investissement en remboursant le capital emprunté ayant permis sa réalisation.

Enjeu significatif, le volume d'épargne brute conditionne l'équilibre réel du budget d'une collectivité, condition de sa légalité. Aux termes de l'instruction M14, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget est en équilibre réel si les conditions suivantes sont remplies :

(a) la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre ; (b) 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, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement de l'annuité d'emprunt en capital à échoir au cours de l'exercice.

La première condition suppose que l'épargne brute dégagée par la collectivité, soit suffisante pour faire face à l'amortissement de ses investissements. La deuxième condition suppose qu'associée aux recettes de la section d'investissement (produits de cession, subventions d'investissement non affectées, FCTVA etc..) elle permette le remboursement de la dette.

Deux indicateurs traditionnels de l'analyse financière visent à rendre compte de cette importance de l'épargne brute : le taux d'épargne brute et le ratio de capacité de désendettement.

5.2.2. Le taux d'épargne brute

Contrairement au taux d'endettement évoqué plus haut, le taux d'épargne brute suppose, conformément à la réalité observée, les dépenses des collectivités relativement rigides.

Indicateur important de l'analyse de solvabilité, il exprime la part des ressources courantes qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges courantes et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir.

Entre 2009 et 2013, ce taux s'est établi en moyenne autour de 15 % pour l'ensemble des collectivités territoriales, celui des départements s'inscrivant en retrait autour de 11 %, à l'inverse de celui des régions proche de 25 %.

Avec un taux de 7 % en 2013, le taux d'épargne brute de la Ville de Paris s'inscrit significativement en dessous de celui de l'ensemble des collectivités.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes réelles de fonctionnement	6163	6609	7816	7895	7897	8107
FNGIR	0	0	-884	-892	-898	-898
Recettes réelles de fonctionnement nettes du FNGIR	6163	6609	6932	7003	6999	7209
Epargne brute	490	797	866	757	573	581
Taux d'épargne brute	8%	12%	11%	10%	7%	7%

Source : Rapport financier 2014 de la Ville de Paris

La comparaison avec le taux d'épargne brute des autres grandes « métropoles »⁶⁶ confirme la position défavorable de la Ville comme l'illustre le tableau ci-dessous⁶⁷.

	En € par habitant	2009	2010	2011	2012	2013	Var 2009-13
Paris	Produits de gestion retraités (a)	2 673	2 865	2 955	2 923	2 869	7%
	Epargne brute	219	356	386	338	234	7%
	Epargne brute/produits de gestion	8%	13%	13%	11%	8%	
Lyon	Produits de gestion	2 715	2 836	2 905	2 899	2 961	9%
	Epargne brute	440	525	533	509	490	11%
	Epargne brute/produits de gestion	17%	19%	19%	18%	17%	
Marseille	Produits de gestion	2 731	2 863	2 655	2 704	2 764	1%
	Epargne brute	331	465	445	385	365	10%
	Epargne brute/produits de gestion	12%	16%	17%	14%	13%	
Toulouse	Produits de gestion	2 766	2 848	3 035	2 988	3 083	11%
	Epargne brute	422	392	510	374	359	-15%
	Epargne brute/produits de gestion	16%	14%	17%	13%	12%	
Lille	Produits de gestion	2 820	2 908	2 981	3 018	3 078	9%
	Epargne brute	358	372	349	306	314	-12%
	Epargne brute/produits de gestion	13%	13%	12%	10%	10%	
Bordeaux	Produits de gestion	3 004	3 110	3 200	3 246	3 282	9%
	Epargne brute	521	595	648	603	605	16%
	Epargne brute/produits de gestion	18%	19%	21%	19%	18%	

(a) Le retraitement a consisté à soustraire des charges et produits la subvention de la commune au département

Source : CRC d'Île-de-France

Selon les prévisions communiquées par la Ville, ce taux devrait s'établir à 4 % en 2017.

5.2.3. Le ratio de capacité de désendettement

Comme indiqué plus haut, l'épargne brute, associée aux recettes d'investissement, contribue au remboursement de la dette contractée par la collectivité pour financer ses investissements. Le ratio de capacité de désendettement permet de déterminer le nombre d'années (théoriques) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute.

En moyenne, une collectivité emprunte sur des durées de 10 à 15 années. Ainsi, une collectivité qui a une capacité de désendettement supérieure ou égale à 15 ans peut être financièrement fragilisée. On considère généralement que le seuil critique de cette capacité se situe autour de 11 à 12 ans.

De fait la capacité de désendettement de la Ville est longtemps apparue avantageuse comme l'illustre le tableau ci-dessous.

⁶⁶ Agrégation des chiffres de la commune, du département et de l'EPCI ramenés à l'habitant.

⁶⁷ Source : Progiciel ANAFI des juridictions financières à partir des bases DGFIP. Rapport de la somme de l'épargne brute par habitant de la commune, de l'EPCI et du département divisée par la somme des produits de gestion par habitant de la commune, de l'EPCI et du département.

	En €par habitant	2009	2010	2011	2012	2013
Paris	Dettes	1 171	1 269	1 322	1 446	1 646
	Epargne brute	219	356	386	338	234
	Dettes/épargne brute	5,4	3,6	3,4	4,3	7,0
Lyon	Dettes	2 037	1 927	1 853	2 084	2 192
	Epargne brute	440	525	533	509	490
	Dettes/Epargne brute	4,6	3,7	3,5	4,1	4,5
Marseille	Dettes	3 446	3 439	3 471	3 192	3 234
	Epargne brute	331	465	445	385	365
	Dettes/Epargne brute	10,4	7,4	7,8	8,3	8,9
Toulouse	Dettes	933	1 008	1 139	1 209	1 251
	Epargne brute	422	392	510	374	359
	Dettes/Epargne brute	2,2	2,6	2,2	3,2	3,5
Lille	Dettes	2 083	2 385	2 570	2 792	3 185
	Epargne brute	358	372	349	306	314
	Dettes/Epargne brute	5,8	6,4	7,4	9,1	10,2
Bordeaux	Dettes	1 468	1 449	1 420	1 569	1 693
	Epargne brute	521	595	648	603	605
	Dettes/Epargne brute	2,8	2,4	2,2	2,6	2,8

Source : CRC d'Île-de-France

Depuis 2013, le choc externe subi par la Ville a conduit à une dégradation sensible de cet indicateur.

Si la Ville observe, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'elle se finance sans difficultés sur des maturités longues (15 à 20 ans, voire plus) en cas de besoin, il n'en demeure pas moins que, selon ses propres prévisions, sa capacité de désendettement devrait s'allonger à 13 ans en 2015 et à 18 ans en 2017.

Certes, un indicateur aussi synthétique ne constitue pas à lui seul la totalité d'une analyse financière.

En revanche comme l'observent divers experts, il peut être utile, dans le cas où la capacité de désendettement se situe dans une zone plus critique, de rechercher si des marges de manœuvre supplémentaires existent à moyen terme. A titre d'exemple, des marges de manœuvre fiscales sont de nature à générer de l'autofinancement futur. De même des aliénations de patrimoine privé peuvent permettre de couvrir la part de la dette qui excèderait par exemple les 11 à 12 ans de maturité moyenne de la dette. Il conviendra donc d'apprécier les marges de manœuvre patrimoniales (voir infra) ou susceptibles d'améliorer l'épargne brute au-delà des prévisions communiquées.

5.2.4. L'épargne brute dans la communication financière de la Ville

Si la Ville ne met pas en avant l'épargne brute dégagée dans sa communication financière, celle-ci figure néanmoins dans les indicateurs mentionnés dans son rapport financier annuel. Cinq catégories de ratio y sont mentionnés : le taux d'épargne nette⁶⁸, des indicateurs d'endettement (encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement, encours de la dette/épargne brute, encours de la dette/population), un indicateur de rigidité des charges de structure (charges de personnel/recettes réelles de fonctionnement), un indicateur de mobilisation du potentiel fiscal incluant la CVAE (produits des contributions directes 4 taxes/potentiel fiscal 4 taxes) et un indicateur d'effort fiscal (produit des contributions 3 taxes/potentiel fiscal 3 taxes).

⁶⁸ Epargne nette/recettes réelles de fonctionnement.

5.3. Equilibre budgétaire prévisionnel et besoin d'épargne brute

Au-delà d'éventuels ratios normatifs, la faiblesse de l'épargne brute est susceptible, à partir de 2017, de remettre en cause la soutenabilité du PIM au regard du nécessaire équilibre de la section de fonctionnement lors du vote annuel du budget de la commune.

5.3.1. Le financement des dotations aux amortissements par l'épargne brute

En effet le budget soumis au vote de l'assemblée délibérante doit comprendre l'intégralité des dépenses dites « obligatoires ».

Parmi celles-ci figurent, conformément aux termes à l'article R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements de diverses immobilisations dont les subventions d'équipement versées⁶⁹, les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage⁷⁰, les immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation⁷¹ dans les mêmes cas que les immobilisations détenues en propre⁷².

Les cinq derniers budgets⁷³ de la section de fonctionnement, qui figurent en annexe, ont été votés en excédent. Cependant le résultat prévisionnel constitué par « le virement prévisionnel à la section d'investissement⁷⁴ » a diminué chaque année, de 266 M€ en 2011 à 21,5 M€ en 2015. De même les excédents de fonctionnement reportables diminuent.

Le montant de ce résultat doit être positif ou nul. Il correspond à la différence entre l'épargne brute et les dotations aux amortissements et aux provisions comme l'illustre le tableau ci-dessous (données ANAFI)⁷⁵:

	2009	2010	2011	2012	2013	BP 2014	EXE 2014	BP 2015
en M€	COMMUNE							
CAF brute	432	736	797	702	482	427	443	352
Dotations nettes aux amortis et prov	-263	-276	-309	-304	-318	-330	-306	-330
Quote part de subvention d'invest transférée	0	1	1	0	0	0	10	0
Resultat de fonctionnement	170	460	488	398	164	96	147	22
en M€	DEPARTEMENT							
CAF brute	58	63	70	56	41	44	125	0
Dotations nettes aux amortis et prov	-37	-57	-102	-79	-86	-85	-87	-85
Quote part de subvention d'invest transférée	29	41	95	76	73	77	78	86
Resultat de fonctionnement	50	47	64	54	28	36	116	0
en M€	COMMUNE + DEPARTEMENT							
CAF brute	490	799	867	758	523	471	568	351
Dotations nettes aux amortis et prov	-299	-333	-410	-383	-404	-415	-393	-415
Quote part de subvention d'invest transférée	29	42	96	77	73	77	88	87
Resultat de fonctionnement	220	507	552	452	192	132	263	22

Source : CRC d'Île-de-France

⁶⁹ Compte 204.

⁷⁰ Sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif, soit les comptes 2132 (immeubles de rapport) et 2142 (construction sur sol d'autrui – immeubles de rapport).

⁷¹ Soit les comptes 217 et 22.

⁷² C'est-à-dire lorsqu'elles sont inscrites dans les subdivisions correspondantes des comptes cités ci-dessus.

⁷³ A Paris, les budgets de l'année N sont votés en décembre de l'année N-1, soit encore avant l'affectation du résultat de l'exercice N-1.

⁷⁴ Chapitre 023.

⁷⁵ Par rapport aux données d'épargne brute agrégée communiquée par la Ville, la seule différence significative concerne 2013 (573 M€ d'épargne brute selon la Ville et 523 M€ selon Anafi. De fait, en 2003 50 M€ de subventions exceptionnelles comptabilisées en 6748 ont été neutralisées de l'épargne brute par la Ville et imputées en dépenses d'investissement.

L'épargne brute prévisionnelle du budget primitif 2015 ne dépasse plus que de 21,5 M€ les dotations aux amortissements obligatoires. En 2011, ce dépassement s'établissait à 552 M€.

Une diminution trop importante de l'épargne brute pourrait réduire la capacité de la Ville à financer les dotations aux amortissements liées à son ambitieuse politique d'investissement en respectant les conditions d'équilibre telles que définies par la réglementation.

De fait, si la prévision actualisée de la Ville anticipe une épargne brute moyenne de 360 M€ entre 2015 et 2017, volume proche du montant moyen des dotations observées au cours des dernières années (370 M€), les prévisions de S&P s'inscrivent en retrait de ce seuil (305 M€ en moyenne de 2015 à 2017), voire très en retrait (120 M€). En effet, son scénario pessimiste inclut « *des recettes de fonctionnement inférieures à notre scénario central et une moindre maîtrise des dépenses de fonctionnement.* »

5.3.2. L'impact de la priorité accordée au logement social sur la consommation d'épargne brute

Dans le tableau infra figure la liste des principaux comptes d'immobilisations faisant l'objet d'amortissement :

		Commune						Département			
		Durée amortiss avant 2012	Durée amortiss après 2012	Val brute 2013	Amort cumulé 2013	Amort cumulé 2012	Var	Val brute 2013	Amort cumulé 2013	Amort cumulé 2012	Var
204182	Subvt equip versées autres org publics bat et instal	15	15	750	181	137	45	282	65	50	15
20421	Subv equipt pers privées biens mobiliers	5	5	515	429	326	103	182	141	106	35
20422	Subvt equipt pers privées installations	15	15	835	74	34	40	297	28	13	14
205	Concessions et droits similaires	5	5	119	77	72	5	10	3	2	0
21312	Bâtiments scolaires	NA	NA	1 309	0	0	0	582	46	37	9
21313	Constructions bâtiments publics	NA	NA					69	7	6	0
2132	Immeubles de rapport	30	60	1 902	440	378	62	33	9	8	1
21571	Matériel roulant immatriculé	10	10	85	44	43	1	0			0
2158	Instal et équipt techniques	10	20	108	54	49	5	0			0
2183	Matériel de bureau et informatique	5	5	250	196	181	14	16	13	12	1
2184	Mobilier	15	15	556	104	99	5	0			0
2188	Autres immo corp	10	10	114	53	46	7	3	1	1	0
243	Immo mises en affectation (CCAS, caisses des écoles)	NA	NA	1 652	1 207	1 207	0				0
	Sous total			8 194	2 858	2 571	287	1 474	312	236	75

Source : Comptes de gestion

Les principales variations nettes (dotations nettes de reprises) des comptes d'amortissement concernent principalement, pour 252 M€, les subventions d'équipement, amortissables sur cinq ans (mobilier) ou 15 ans (immobilier), et pour 60 M€, les immeubles de rapport (amortissables sur 60 ans pour les nouvelles entrées à compter de 2012, sur 30 ans pour l'encours antérieur).

Les subventions d'équipement⁷⁶ versées pour le logement social constituent la plus grande part des subventions d'équipement versées. Le rapport budgétaire du BP 2014 précisait ainsi que parmi les subventions d'équipement versées à des tiers, soit 512 M€, 74 % concernaient le secteur du logement et de l'habitat (379 M€).

Dès lors, le volontarisme du PIM qui prévoit 2 800 M€ de dépenses d'investissement au titre du logement social (dont 800 M€ néanmoins au titre d'acquisitions foncières), pour la question de la capacité de la Ville à financer par l'épargne brute ses dotations aux amortissements.

Il est vrai néanmoins, en ce qui concerne le département, qu'une quote-part annuelle des subventions d'investissement⁷⁷ reçue⁷⁸, peut s'ajouter chaque année à l'épargne brute comme le met en évidence le tableau précédent.

⁷⁶ Selon le rapport financier 2013 (P. 5 et 19) 363 M€ sur 507 M€ (72 %).

⁷⁷ Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre de l'État au département.

⁷⁸ 76 M€ en 2012, 73 M€ en 2013.

Ainsi, au 31 décembre 2013 un encours net de 229 M€ de subventions restant à transférer, figurait au passif du bilan du département de Paris. Le virement annuel au compte de résultat d'une quote-part de cet encours contribuera à financer une partie des dotations aux amortissements ultérieures du budget départemental.

Département (en M€)		2009	2010	2011	2012	2013
1311	Subv d'équipt transférable - Etat	205	278	365	394	441
1312	Subv d'équipt transférable -Département				4	4
13911	Subv d'équipt transférées au compte de résultat	-45	-86	-140	-211	-215
13912	Subv d'équipt transférées au compte de résultat					-1
	Encours net de Subv d'équip transférables	160	191	225	187	229

Source : comptes de gestion

5.3.3. L'impact prévisionnel des immobilisations en cours sur la consommation d'épargne brute

Entre 2009 et 2014, le solde des immobilisations en cours a triplé, passant de 1 325 M€ à 4 597 M€. Ces encours concernent principalement le compte 2313 « Immobilisations en cours – constructions » dont le solde s'établit à 2 454 M€.

La Ville de Paris a souhaité confirmer, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'elle est à jour de ses transferts des comptes en 23 vers les comptes en 21. Ces transferts ont lieu chaque année après le vote du compte administratif, qui permet de constater quelles autorisations de programme sont terminées, condition à leur transfert.

Dans son « guide des opérations d'inventaire » de juin 2014, le comité national de fiabilité des comptes locaux recommande de prêter « *une attention particulière sur le compte 23 concerné. Il doit être en correspondance avec le compte 21 définitif.* » qu'il convient donc de préciser. Au titre du compte 2313 sont rappelées les correspondances avec le compte 2131 (non amortissable), le compte 2132 (amortissable), le compte 2135, le compte 2138.

Recommandation n° 4 : La Ville devra préciser dans la communication financière l'impact ultérieur du stock d'immobilisations en cours sur les amortissements et donc sur la consommation d'épargne brute.

6. LES FLUX PRÉVISIONNELS D'INVESTISSEMENT

6.1. Le volume des flux prévisionnels d'investissement

Les informations communiquées par la Ville confirment la part prédominante qu'ont désormais vocation à occuper les recettes d'investissement au sein de la capacité d'autofinancement tout en réévaluant à la hausse l'ensemble des dépenses d'investissement.

Dans ses dernières prévisions, la Ville retient ainsi, pour les recettes d'investissement, 750 M€ (2016), 800 M€ (2017) et 800 M€ (2018). L'agence de notation S&P en avril 2015 prévoit quant à elle des recettes d'investissement de 955 M€ (2016) et 970 M€ (2017). Antérieurement, l'agence de notation Fitch⁷⁹ prévoyait en octobre 2014, 750 M€ (2016) et 800 (2017).

⁷⁹ Fitch observait alors que « la pression d'investissement sur les dépenses d'investissement et des communes devrait rester modérée (p. 2). La Ville annonçait alors un programme d'investissement de 8,5 Mds€ réévalué à 10 Mds € lors du vote du budget, au conseil de Paris des 16 et 17 décembre 2014.

en M€	AGREGÉ										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014 Prev	2014 EXE	2015 BP	2016	2017	2018
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT (B)											
S&P nov 2014					671	905	685	790	750		
Fitch oct2014					671	640	685	700	750	800	
S&P avril 2015 scénario central					671	899	685	880	955	970	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					671	899	685	764	803	820	
Previsions VDP 13/04/2015	793	457	495	577	671	639	685	596	750	800	800
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT											
S&P nov 2014					-1 740	-1 560	-1 529	-1 350	-1 400		
Fitch oct2014					-1 739	-1 530	-1 529	-1 350	-1 400	-1 450	
S&P avril 2015 scénario central					-1 740	-1 529	-1 529	-1 473	-1 520	-1 568	
S&P avril 2015 scénario pessimiste					-1 740	-1 529	-1 529	-1 550	-1 600	-1 650	
Previsions VDP 13/04/2015	-1 463	-1 477	-1 551	-1 662	-1 740	-1 424	-1 529	-1 487	-1 550	-1 600	-1 650

Source : Ville de Paris

Dans son communiqué de presse du 17 avril 2015, l'agence de notation S&P, observait : « Nous anticipons désormais le maintien d'un niveau important d'investissement, à 1,5 Mds€ par an en moyenne entre 2015 et 2017, bien qu'en réduction après les récents pics d'investissement, contre 1,4 Mds€ par an dans notre précédent scénario central d'octobre 2014. Nous estimons que la Ville devrait également enregistrer des recettes d'investissement significatives d'ici 2017, incluant d'importantes cessions d'actifs .Paris dispose d'un patrimoine cessible très important, et nous considérons qu'elle dispose d'une forte capacité en cas de besoin à réduire ses dépenses d'investissement, qui devraient représenter environ 18 % des dépenses totales (hors remboursement d'emprunts) entre 2015 et 2017. »

Néanmoins S&P indique : « La perspective négative reflète désormais notre scénario pessimiste⁸⁰ dont nous estimons la probabilité d'occurrence à 30 % environ... Ceci refléterait l'absence de mesures d'ajustement budgétaire en termes de recettes complémentaires et de niveau d'investissement, témoignant d'une flexibilité budgétaire en pratique plus réduite »

6.2. La répartition par agrégats

La Ville n'a pas communiqué à la chambre la répartition par agrégat financier⁸¹ de ses prévisions actualisées de recettes et de dépenses d'investissement, les perspectives à trois ans n'indiquant qu'un solde global (voir annexe).

Les analyses qui suivent ont été menées principalement à partir des flux observés au cours de la période antérieure tel que décrits dans le tableau ci-dessous, des analyses du Rapport de la Mission d'information et d'évaluation (MIE) sur la politique immobilière de la collectivité parisienne. La Ville procède à d'importants retraitements qui sont détaillés en annexe.

⁸⁰ Avec une épargne brute de 335 M€ en 2015, 73 M€ en 2016 et -48 M€ en 2017.

⁸¹ FCTVA, subventions d'équipement, cessions d'actifs et immobilisations financières, recettes exceptionnelles d'investissement liées à la clôture de ZAC⁸¹ etc...)

en M€	AGREGÉ														
	2009	2010	2011	2012	2013	BP 2014	Total 2009-14	2014 EXE	2015 BP	2016	2017	2018	2019	2020	
FCTVA	235	104	125	173	149	165	951								
Subventions d'investissements reçues	93	105	116	49	156	45	564								
Produits de cessions des immobilisations	118	59	50	107	122	190	646								
Résiliation anticipée DSP Parc des expositions						114									
Amendes de police	34	28	35	37	32	35	201								
Opérations pour compte de tiers	9	4	5	18	24	17	77								
Remboursement de prêts	260	42	20	32	72		426								
Autres immos financières	30	95	120	134	66	66	511								
Autres recettes réelles d'investissement	14	20	24	27	50	7	142								
Recettes réelles d'investissement Ville	793	457	495	577	671	639	3 632	685	596	750	800	800			
Immobilisations incorporelles	-25	-17	-19	-18	-13		-92								
Subventions d'équipement	-480	-441	-470	-500	-507	-514	-2 912		-464						
Acquisitions	-352	-330	-201	-210	-206	-192	-1 491		-278						
<i>dont compte foncier</i>	-239	-237	-123	-150	-131		-880								
Travaux	-587	-655	-808	-865	-949	-650	-4 514		-642						
Opérations pour compte de tiers	-5	-11	-16	-24	-23		-79								
Prêts accordés	-6	-15	0	-6	0		-27								
Autres dépenses réelles d'investissement	-8	-8	-36	-39	-41	-68	-200		-102						
Dépenses réelles d'investissement Ville	-1 463	-1 477	-1 550	-1 662	-1 739	-1 424	-9 315	-1 529	-1 486	-1 550	-1 600	-1 650			

Source: Rapports financiers de la Ville et prévisions actualisées au 13/04/2015

Il conviendrait d'apprécier le lien susceptible d'exister entre certaines dépenses et recettes d'investissement, lien qui dépend de la nature de ces flux. Si on se réfère à la période 2009-2014, cinq postes ont représenté 85 % des recettes réelles d'investissement mentionnées par la Ville : les recettes de FCTVA, les produits de cession d'immobilisations et les autres immobilisations financières, les subventions d'investissement et les remboursements de prêts⁸².

6.3. Les cessions d'actifs

6.3.1. L'importance du patrimoine parisien

L'évolution des recettes et des dépenses de la Ville en matière immobilière figure en annexe.

Dans sa communication présentée lors du vote du budget 2015 la maire a indiqué un objectif de cessions foncières de 200 M€⁸³, objectif témoignant de la volonté de la Ville de dynamiser la gestion de son patrimoine.

Cet objectif fait suite à la feuille de route établie en mai 2014 par la maire de Paris à l'attention de l'adjoint en charges des finances. Cette feuille de route précisait : « *S'agissant plus globalement des produits de cession du domaine de la collectivité, en ciblant les immeubles qui ne sont pas directement utiles aux Parisiens, vous devrez vous assurer que le niveau de recettes annuelles pendant la mandature soit au moins égal au niveau inscrit au BP 2014*⁸⁴. »

De même, lors du DOB 2015 la maire avait précisé : « *Nous explorons de nombreuses pistes, visant à créer de l'autofinancement : nous dynamiserons nos recettes foncières, avec des objectifs d'usage des biens cédés* ».

Pendant longtemps, les cessions faites par la Ville de Paris ont essentiellement concerné la mise en vente des logements de son parc immobilier privé⁸⁵, uniquement par voie d'adjudication publique. Elle suivait en cela les recommandations du rapport de 1996 du conseil du patrimoine privé. Ces ventes ne constituent plus la source principale des recettes

⁸² Le rapport financier 2009 précise (p.7) que sur les 260 M€ de remboursements de prêts en 2009, 236 M€ correspondait à des remboursements exceptionnelles d'avance de 124 M€ pour la RIVP (après 124 M€ en 2008) et 111 M€ pour la SGIM.

⁸³ 188 M€ voté au BP 2015

⁸⁴ 142 M€ inscrits au BP 2014, mais 190 M€ mentionnés dans le rapport budgétaire sur le projet de BP 2014, p. 9.

⁸⁵ Le domaine privé comptait 1 535 logements en 1996, 834 en 2001, 437 en 2004, 254 en 2007, 173 en 2011 et seulement 145 fin 2012.

de la Ville en matière de cessions immobilières. Sa politique s'est orientée vers une valorisation plus large de son patrimoine à travers la cession de biens plus importants comme l'illustre le tableau, joint en annexe⁸⁶, de l'évolution des recettes immobilières.

De fait, l'histoire de Paris et du département de la Seine explique l'importance des propriétés détenues par la Ville de Paris en Île-de-France mais aussi dans d'autres régions, parfois éloignées.

De nombreux établissements sociaux et médico-sociaux que Paris ne pouvait (ou ne voulait) pas implanter sur son territoire pour des raisons liées à la densité du tissu urbain se trouvent situés en dehors de la Ville, de même que des cimetières, des locaux techniques, des garages, etc. De surcroît, tout était mis en œuvre pour assurer l'acheminement de la ressource en eau par des canaux et dispositifs de captage lointains dont les emprises constituent encore une part importante de ce patrimoine *extramuros*.

Certaines de ces propriétés sont aujourd'hui devenues moins utiles à la Ville et elles constituent par conséquent un outil d'aménagement du territoire mis au service de Paris Métropole et des communes ou intercommunalités sur lesquelles elles sont situées.

Dans les Yvelines, la Ville demeure propriétaire de terrains importants utilisés à des fins d'épandage des eaux usées dans la plaine d'Achères avant la mise en fonction des stations d'épuration. Ces emprises sont mises à disposition du SIAAP (Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne) par une convention de 1971.

Un terrain de 880 hectares, situé sur les communes d'Achères, de Saint-Germain-en-Laye, de Conflans-Sainte-Honorine et d'Andrésy, représente ainsi à lui seul 76 % des propriétés de la Ville de Paris dans les Yvelines, 22 % de celles situées en Île-de-France hors Paris et 38 % du territoire de la commune d'Achères. Il s'étend sur une longueur équivalente à l'arc de la Seine dans Paris. Ce terrain constitue une somme d'enjeux considérables en termes d'aménagement pour la mise en œuvre des projets d'intérêt métropolitain⁸⁷, en termes de développement urbain pour la commune d'Achères elle-même, mais aussi sur le plan économique dans la mesure où la présence de grandes quantités de matériaux alluvionnaires de qualité exceptionnelle en tréfonds revêt un intérêt certain pour la filière du BTP en Île-de-France.

Le Val-de-Marne est le département où la Ville de Paris est la plus implantée. La Ville y est en effet propriétaire de 8 % du territoire de la ville d'Ivry-sur-Seine (soit 50 hectares), commune dont 20 % du territoire communal est affiché comme mutable. Au total, la Ville est propriétaire de 440 hectares dans le Val-de-Marne dont 63 hectares à Orly (10 % de la commune) et 45 hectares sur Fresnes et Rungis (Plaine de Montjean dont une partie se trouve dans l'Essonne à Wissous.)

En Seine-Saint-Denis, la Ville joue également un rôle important. Elle a ainsi cédé gratuitement à l'État, dans les années 90, le terrain d'assiette dont elle était propriétaire pour permettre la réalisation du Stade de France à Saint-Denis. La Ville est actuellement propriétaire d'un terrain situé dans la même commune donné à bail à Gaz de France dans le secteur de la future Gare de TGV Pleyel. Elle possède également un patrimoine important à Saint-Ouen dont la vente est de nature à faciliter l'opération des Docks en cours de réalisation.

⁸⁶ Source : Rapport de la Mission d'information et d'évaluation sur la politique immobilière de la collectivité parisienne.

⁸⁷ Projet de port Seine Métropole et bouclage de l'A 104

6.3.2. La rationalisation du parc administratif de la Ville

Dans la feuille de route de mai 2014 que la maire de Paris adressée à l'adjoint en charges des finances, il est indiqué : « Vous veillerez à ce que la mise en place des réformes de structure s'accompagne d'économies concrètes. Celles-ci pourront provenir de marges de manœuvre dégagées par les rapprochements de directions, mais également d'une rationalisation de notre parc immobilier. Sur ce dernier point,...vous actualiserez précisément l'inventaire de notre parc immobilier et de sa valeur, afin d'optimiser notre programme de cessions »

Le rapport de la MIE de mars 2013 précisait que depuis 2009 un inventaire exhaustif des implantations administratives centrales (61 sites) avait été réalisé et que le même travail était en cours pour les services déconcentrés des directions (45 sites) : surface, nombre d'agents, services occupants, coût de revient (investissement et fonctionnement), connaissance partagée avec les directions à travers des contrats de partenariat immobilier. Cela a été rendu possible par la mise en place des systèmes d'information (Patrimoine, Alizé par exemple). La création d'une structure spécialisée dans la gestion de ce type de patrimoine (DILT⁸⁸) avait permis de disposer d'une vision d'ensemble des loyers et des charges acquittées pour les locaux administratifs. Le tableau ci-après récapitulait la situation des implantations administratives centrales de la Ville en septembre 2012.

Nature de l'occupation	Surface à aménager		Nombre de postes de travail	Ratio (m ² par poste)
Propriété/Copropriété	131 046 m ²	78%	6 332 (75 %)	20,7
Location	37 041 m ²	22%	2 100 (25 %)	17,4
Autres	646 m ²	—	31	20,8
Total	168 733 m²	100%	8463	19,9

Source : Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports de la Ville de Paris

Le rapport de la chambre sur la gestion du domaine public⁸⁹ (rendu public en 2013) indiquait quant à lui (p. 9) : « L'éparpillement des 23 directions, « génératrices de coûts, sur ou sous-densifiées », sur 59 sites de bureaux (80 avant 2009), devrait être ramené à 26 sites, puis quatre grands pôles administratifs, en cours d'achèvement. Le schéma directeur des implantations administratives (SDIA) et son suivi devraient faire l'objet d'une communication spécifique au conseil de Paris, lui permettant ainsi une meilleure lisibilité des opérations de libération de sites, d'échange, de cession ou de rénovation ».

En réponse aux interrogations de la chambre, la Ville a confirmé ses objectifs : rationalisation des implantations par regroupement des fonctions centrales des directions, réduction des coûts de fonctionnement (liés non seulement aux loyers mais aussi à l'entretien des locaux) et optimisation du parc immobilier en pleine propriété. « Les enjeux concernent donc non

⁸⁸ Direction de l'Immobilier, de la Logistique et des Transports.

⁸⁹ Ces observations font suite à celles figurant dans le rapport à fin d'observations définitives de la CRC sur la gestion des ressources humaines de la Ville de Paris (exercices 2002 et suivants) du 29 juillet 2010 qui déjà indiquait (p. 38) : « La Ville a engagé, en mai 2004, une importante réflexion sur la réorganisation des implantations de ses services centraux (7 200 agents), installés actuellement sur 67 sites correspondant à 79 adresses. Mais, sur les 140 000 m² occupés par ces services, seulement 86 700 m² sont utilisables pour les bureaux. Le schéma directeur des implantations administratives (SDIA), lancé en 2005, a connu en 2009 sa première réalisation d'envergure avec la livraison du premier site (situé 103 Avenue de France) regroupant les services de la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) et de la direction de la propreté et de l'eau (DPE), créant ainsi un pôle Espace Public regroupant 700 agents répartis sur 6 sites différents. Ce plan, dont le bilan prévisionnel est de 569 M€ en dépenses et de 464 M€ en recettes, doit durer 12 ans (2005-2016). »

seulement l'économie des deniers publics, mais aussi l'efficacité administrative et la réduction de l'empreinte carbone de l'administration. La vente au cours de la mandature de plusieurs sites d'implantations administratives a été décidée et le départ de certains sites en location est à l'étude. Deux de ces sites sont inclus dans « l'appel à projets urbains innovants » : l'hôtel de Coulanges et le bâtiment 17 boulevard Morland. La première grande réalisation de la mandature dans le cadre du schéma directeur des implantations administratives sera une série de déménagements vers un nouveau grand site acheté neuf dans la ZAC Joseph Bédier Porte d'Ivry. Cette opération permettra de libérer deux sites dont la Ville est propriétaire (17 boulevard Morland et 98 quai de la Râpée) et de mettre fin à plusieurs baux représentant une charge de fonctionnement totale annuelle de 7,9 M€. L'opération sera au global financièrement avantageuse pour la Ville, mais le bilan financier complet reste à préciser, notamment en lien avec le montant des ventes à réaliser ».

6.3.3. La rationalisation de la mise à disposition du domaine public

La Ville a communiqué à la chambre⁹⁰ une note du 3 juin 2014 de la direction de l'urbanisme au secrétariat général concernant les biens de la Ville de Paris mis à disposition de l'État. Il y est observé que la Ville met à disposition de l'Etat environ 80 biens représentant une superficie de près de 130 hectares.

L'ampleur des surfaces foncières et immobilières concernées, ainsi que la diversité des modes de gestion constatés ont conduit la direction de l'urbanisme à réaliser une analyse d'ensemble. Celle-ci a permis, d'une part, d'identifier des sites à enjeux pour la politique municipale et, d'autre part, de préconiser des pistes pour améliorer la gouvernance de ces biens : sécuriser les perspectives de recettes foncières, mobiliser le foncier pour le logement, clarifier les montages juridiques et financiers, ouvrir un dialogue avec chacun des quatre principaux gestionnaires de l'État identifiés : préfecture de police, chancellerie des universités, ministère de la justice, gendarmerie nationale.

6.3.4. La cession de terrains à des aménageurs

Dans le cadre de sa participation aux opérations d'aménagements, la Ville procède à d'importantes opérations de vente de terrains. En fonction de l'équilibre de l'opération, la Ville peut être amenée à ajuster le prix de cession à l'aménageur.

Lorsque la Ville de Paris fait l'acquisition du foncier, auprès des grands propriétaires (en général publics : AP-HP, SNCF, RFF) ou auprès de l'État, elle le rétrocède ensuite à l'aménageur ou à l'opérateur dès que celui-ci est désigné (c'est ce qui s'est passé dans la ZAC Beaujon dans le 8^{ème} arrondissement, dans la ZAC Boucicaut dans le 15^{ème} arrondissement, ou la ZAC Claude Bernard dans le 19^{ème} arrondissement).

En ce qui concerne la ZAC Beaujon, la Ville a acquis le foncier auprès de l'AP-HP et l'a revendu - à l'exception de l'hôpital Beaujon - majoré des frais de portage à l'aménageur, la SEMAVIP. Dans ce cas, la Ville a revendu à prix coûtant. En ce qui concerne la ZAC Claude Bernard, l'acquisition était plus globale et elle incluait également l'ancien hôpital Hérold. La Ville a acquis le foncier et l'a ensuite recédé à la SEMAVIP. La plus-value pour la Ville s'est élevée à 6 M€.

Lorsque l'aménageur acquiert directement le foncier, la Ville de Paris est partie prenante de la négociation. C'est ce qui s'est passé dans le cas de la ZAC Paris Rive Gauche dans le 13^{ème} arrondissement. La SEMAPA, société publique locale d'aménagement (SPLA), a acquis directement le foncier. La Ville a signé une convention avec RFF, la SNCF et la SEMAPA qui fixe les conditions d'acquisition du foncier auprès des opérateurs ferroviaires, la nature des travaux et celle des reconstitutions ferroviaires rendues nécessaires par

⁹⁰ Réponse à la question n°55 du questionnaire N°1

l'opération. L'opération a fait l'objet d'un cadrage notamment dans le PLU et des orientations d'aménagement qui sont définies.

Dans le cas où l'aménageur n'est pas un opérateur de la Ville (SEM ou SPLA), le foncier ne transite pas par la Ville. Ces opérations montées en lotissement, donnent lieu à un protocole foncier exprimant les attentes réciproques de la Ville et de l'aménageur (lotissement Charolais dans le 12^{ème} arrondissement par exemple). L'intervention foncière de la Ville se limite au rachat de l'assiette foncière nécessaire à la réalisation des équipements et emprises publics.

6.3.5. Les cessions foncières avec échéancier

Les cessions foncières avec échéancier constituent une part importante (337 M€) des autres immobilisations financières (862 M€) qui comportent également 259 M€ de titres de participation de la RIVP.

Si l'objectif des produits de cessions d'immobilisations de la Ville est d'environ 200 M€ par an, les recettes réelles d'investissement perçues au titre desdites cessions pourraient s'avérer supérieures si on incluait les recettes antérieures liées à des ventes avec échéanciers.

Ainsi le rapport financier de l'exercice 2013 indique qu'aux « produits des cessions, à hauteur de 122 M€ pour l'année 2013, s'ajoutent les montants perçus au titre des ventes avec échéanciers réalisées lors des exercices antérieurs, à hauteur de 86 M€, soit un total de 208 M€ sur le compte foncier ».

6.4. Les autres recettes

6.4.1. Les recettes de FCTVA

Les recettes au titre des versements du FCTVA s'établissent en moyenne entre 150 M€ et 200 M€ par an.

L'attribution du FCTVA est égale au produit du montant total (TTC) des dépenses réelles d'investissement retenues par un taux de compensation forfaitaire égal au taux normal de la TVA prévu à l'article 278 du CGI. A compter de 2010, le montant de FCTVA perçu correspond aux dépenses de l'année N-1. Aux termes de l'article L. 1615-6 du CGCT, le taux de compensation forfaitaire est fixé à 15,761 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2014, et à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015.

Les achats de terrains, dès lors qu'ils ne sont pas soumis à TVA (ce qui est le cas le plus fréquent) n'ouvrent pas droit au bénéfice du FCTVA. Les dépenses d'investissement relatives aux logements sociaux, dont notamment les subventions d'équipement, ne sont pas éligibles au FCTVA au regard des conditions dictées par l'article L. 1615-7 du CGCT. Sous certaines réserves, le financement d'un équipement public destiné à être intégré dans le patrimoine dans le cadre des concessions d'aménagement ouvre droit au bénéfice du FCTVA, acquis à compter de l'intégration de l'équipement public dans le patrimoine de la collectivité sur la base de la valeur de l'équipement intégré dans le patrimoine de la collectivité.

Le dispositif de préfinancement par des prêts à taux zéro lancé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en juin 2015 ne s'accompagne pas à ce stade d'une généralisation du remboursement anticipé de la TVA.

6.4.2. Les subventions d'investissement perçues

Les subventions d'investissement perçues s'élevaient à 149 M€ en 2013 dont 100 M€ en miroir des dépenses liées à la délégation de compétence de l'État au département sur le logement social. Le détail des autres subventions d'investissement reçues n'est pas explicité dans la communication financière de la Ville.

6.4.3. Les remboursements de prêts

Ils peuvent constituer une part significative des recettes d'investissement. Ainsi le rapport financier 2009 précisait que (p.7) sur les 260 M€ de remboursements de prêts en 2009, 236 M€ correspondaient à des remboursements exceptionnels d'avance de 124 M€ pour la RIVP (après 124 M€ en 2008) et 111 M€ pour la SGIM⁹¹. Ces remboursements sont intervenus dans le cadre du réaménagement des relations contractuelles de la Ville avec ses opérateurs de logement social, tels que décrites en annexe.

6.5. Les acquisitions d'actifs pour développer le parc de logements sociaux

Depuis 2001, la plus grande partie des acquisitions effectuées par la Ville de Paris concerne des immeubles acquis en vue de produire du logement social, le reste étant consacré à l'achat d'équipements publics ou d'immeubles de bureaux. Le prix d'achat des immeubles par la Collectivité parisienne figure au budget d'investissement municipal (compte foncier⁹²). De 2001 à 2011, 374 biens ont été ainsi préemptés pour un montant de 1,075 Mds€.

En présentant le PIM au conseil de Paris, la maire avait déclaré :

« Nous veillerons à rééquilibrer l'offre sociale entre les arrondissements, notamment vers ceux de l'ouest, en soutenant fortement la production de logements dans les zones déficitaires. La concrétisation de cette ambition s'appuiera sur une politique d'acquisition volontariste portée à hauteur de 850 millions d'euros sur la mandature : il s'agit d'un effort sans précédent puisque l'enveloppe annuelle augmentera de 50 %. Le conseil de Paris est appelé en décembre à se prononcer en faveur de l'extension du périmètre d'application du droit de préemption urbain. Cette évolution doit permettre à la Ville de se porter acquéreur dans le domaine diffus afin de répondre à son ambition de mixité sociale fine à l'échelle de l'immeuble, notamment dans les zones en déficit. Elle nous confère ainsi les moyens de lutter avec efficacité contre les ventes à la découpe. » Ces 850 M€ s'ajouteront à un compte foncier dont les autorisations de programme, telles que présentées dans le BP 2015 (p. 77) s'établissaient fin 2014 à 1 105 M€.

La politique d'acquisition de la Ville de Paris

En matière de logement social, la stratégie de la Ville consiste donc à acquérir des immeubles, ou des logements, par tous moyens (préemption ; expropriation ; voie amiable) pour les céder ou les louer à des bailleurs sociaux (vente ou bail emphytéotique), en général à un prix inférieur au prix d'acquisition.

⁹¹ En mai 2013, après fusion-absorption de la SEMIDEP par la société de gérance des immeubles municipaux (SGIM), la nouvelle société est devenue Elogie.

⁹² Le compte foncier à vocation à retracer l'ensemble des opérations visant à acquérir des biens immobiliers. Il comprend deux volets. Le compte foncier logement est la partie de ce compte affectée à des acquisitions de biens fonciers en vue de la production de logements sociaux. Le compte foncier équipement sert au financement des opérations visant à construire ou acquérir des équipements publics.

Si les cessions d'immeubles à des bailleurs sociaux sont longtemps restées isolées, dépassant rarement 5 M€, les transferts par bail emphytéotique⁹³ d'immeubles préemptés justifient aujourd'hui la plus grande partie des acquisitions destinées au développement du parc social (cf. l'annexe 6 du compte administratif).

Dans le cadre du bail emphytéotique, la Ville perçoit un loyer capitalisé en début de bail, qui est calculé à partir d'une formule complexe et prend en compte les recettes locatives estimées, le montant estimé des travaux à réaliser et la valeur de l'immeuble. Le projet d'évaluation du loyer capitalisé est ensuite soumis à France Domaine⁹⁴.

Une fois transférés aux bailleurs sociaux, les biens sont réhabilités, ou bien démolis pour être reconstruits. Dans près de 90 % des cas, il s'agit de bailleurs sociaux liés à la Ville de Paris comme Paris Habitat, la RIVP, la société Elogie (anciennement SGIM) et la SIEMP.

Contrairement aux subventions d'équipement qui sont amortissables en 5 ou 15 ans⁹⁵ (cf. infra), les baux emphytéotiques mobilisent peu d'épargne brute car les opérateurs assument la charge de l'amortissement des immeubles pendant la durée du bail. A très court terme, ils améliorent même l'épargne brute.

En effet, la pratique budgétaire de la Ville n'étant pas d'étaler l'inscription des recettes de loyers capitalisés sur la durée du bail, le résultat comptable et le montant de l'épargne brute des exercices au cours desquels intervenaient l'encaissement étaient donc augmentés de la totalité de ces encaissements.

Si les montants en jeu étaient relativement faibles, la méthode restait bien sûr critiquable aussi bien au regard du principe d'annualité budgétaire⁹⁶ que de la règle de séparation des exercices. Seule la quote-part annuelle de la recette de loyers peut, en effet, incrémenter le résultat de fonctionnement de l'exercice, le solde devant s'imputer au passif du bilan (produits perçus d'avance)⁹⁷.

Or, dès 2016, la Ville a projeté une augmentation de 200 M€ des recettes de loyers, en présentant ses prévisions actualisées au 13 avril 2015 qu'elle aurait d'ailleurs pu expliciter dans ce cadre. Le communiqué de presse de Standard & Poor's du 17 avril 2015 est d'avis que « *La Ville devrait également enregistrer des recettes exceptionnelles provenant de renégociations de baux emphytéotiques.* »

La Ville a, effet, engagé une importante campagne de renégociation de baux emphytéotiques de logements déjà donnés à bail à ses bailleurs sociaux⁹⁸, le but poursuivi étant de conventionner ces logements, gérés alors dans leur parc privé, pour les transférer dans leur parc social.

⁹³ Selon la MIE, « *sur le long terme la formule du bail emphytéotique a démontré son efficacité puisque certains immeubles construits au début du siècle dernier sont dans un état général satisfaisant et permettent aux bailleurs de générer les excédents nécessaires au renouvellement du parc dans de bonnes conditions.* »

⁹⁴ Le traitement comptable de l'écart avec le prix estimé par France Domaine n'est pas développé ici.

⁹⁵ Durée allongée à trente ans lorsque la subvention finance des biens immobiliers ou des installations, et à quarante ans lorsque la subvention finance des projets d'infrastructure d'intérêt national par le décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015

⁹⁶ Les comptes d'un exercice donné doivent comporter toutes les charges et produits relatifs à cet exercice mais aussi seulement les charges et produits se rapportant à cet exercice. La comptabilisation des charges et produits constatés d'avance permet de retrancher du résultat d'un exercice des charges et produits se rapportant à l'exercice suivant

⁹⁷ Aux termes de l'instruction M14, à la clôture de l'exercice, les produits constatés d'avance donnent lieu à un titre d'annulation ou de réduction sur l'article budgétaire et le compte de classe 7 initialement mouvementés. Dans la comptabilité du receveur municipal, le compte de classe 7 est débité par crédit du compte 487 " Produits constatés d'avance ". Au début de l'exercice suivant, l'ordonnateur émet un nouveau titre de recettes correspondant à la recette se rapportant à l'exercice N + 1.

⁹⁸ Paris Habitat, Elogie.

Ainsi le conseil de Paris a décidé le conventionnement de plus de 5 000 logements en 2014 et 2015. Le projet de budget 2016 disponible en décembre 2015 mentionne que « *Les loyers capitalisés issus du conventionnement du parc libre des bailleurs sociaux sont ainsi en forte hausse pour atteindre 360,9 M€ en 2016 contre 40,1 M€ au BP 2015.* »

La contribution des loyers capitalisés à l'équilibre du budget de la Ville

A cet égard, la Ville devrait retenir en 2016 une nouvelle méthode de comptabilisation des recettes de loyers capitalisés. La part des loyers encaissés qui se rapporte aux exercices à venir ne viendra plus, comme par le passé, abonder les recettes de fonctionnement de l'exercice au cours duquel les sommes ont été perçues des bailleurs sociaux. Cette part sera comptabilisée en section d'investissement (compte 1687 : autres dettes) selon un schéma prévisionnel de comptabilisation figurant en annexe 8 du présent rapport.

Cette méthode permettra certes de cesser d'abonder de façon dérogatoire la section de fonctionnement du budget en imputant ces recettes en investissement⁹⁹. La réorientation des loyers encaissés non échus en section d'investissement n'en constituera pas moins un nouveau traitement dérogatoire par rapport de la pratique communément admise de l'imputation en produits constatés d'avance. Cette dernière n'aurait permis aucune recette budgétaire au titre des loyers non échus en fonctionnement comme en investissement.

Le choix de cette nouvelle méthode comptable revêt un intérêt tout particulier au vu des nouvelles dispositions, applicables en 2016, qui permettent de reprendre en fonctionnement, dans certaines conditions, un excédent de la section d'investissement.

La Ville va ainsi pouvoir indirectement continuer à abonder, par le truchement d'une autre imputation comptable¹⁰⁰, son résultat de fonctionnement et son épargne brute de l'exercice du montant de la part des loyers qui ont été perçus d'avance.

En effet, les nouvelles dispositions du décret n°2015-1546 du 27 novembre 2015 modifiant les conditions de reprise de l'excédent d'investissement en fonctionnement, venant compléter l'article D. 2311-14 du CGCT, élargissent très significativement les possibilités de reprise d'un excédent d'investissement en section de fonctionnement.

Dans sa rédaction antérieure, le CGCT disposait que cette reprise ne pouvait intervenir qu'à l'issue de l'exercice et à concurrence de certaines recettes d'investissement limitativement définies.

« Pour l'application de l'article L. 2311-6¹⁰¹, lorsque la section d'investissement du budget présente un excédent, peuvent être repris en section de fonctionnement : (a) le produit de la cession d'une immobilisation reçue au titre d'un don ou d'un legs, à condition que celui-ci ne soit pas expressément affecté à l'investissement ; (b) le produit de la vente d'un placement budgétaire. La reprise de ce produit est limitée à la part du placement financée initialement par une recette de la section de fonctionnement. (c) En outre, l'excédent de la section d'investissement résultant de la dotation complémentaire en réserves prévue par le 2° de l'article R. 2311-12 et constaté au compte administratif au titre de deux exercices consécutifs peut être repris en section de fonctionnement afin de contribuer à son équilibre. »

Le décret du 27 novembre 2015 a complété ainsi l'article D. 2311-14 du CGCT :

⁹⁹ Aux termes de l'article L.2331-8 du CGCT « Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment ...le produits des cessions d'immobilisations dans les conditions fixées par décret, le produits des emprunts ».

¹⁰⁰ En compte 7785 « Excédent d'investissement transféré au compte de résultat »

¹⁰¹ Aux termes de l'article L. 2311-6 du CGCT: « Lorsque la section d'investissement du budget présente un excédent après reprise des résultats, le conseil municipal peut reprendre les crédits correspondant à cet excédent en recette de fonctionnement dans les cas et conditions définis par décret. »

« Lorsque les conditions prévues aux alinéas précédents ne sont pas réunies, et en raison de circonstances exceptionnelles et motivées, la collectivité peut solliciter une décision conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales, qui peut porter sur un ou plusieurs exercices, afin de reprendre l'excédent prévisionnel de la section d'investissement en section de fonctionnement dès le vote du budget primitif. Dans tous les cas, la reprise est accompagnée d'une délibération du conseil municipal précisant l'origine de l'excédent et les conditions d'évaluation de son montant. »

Ce décret du 27 novembre 2015 a donc introduit plusieurs innovations importantes. Ainsi la reprise d'un excédent d'investissement en section de fonctionnement pourra intervenir à titre prévisionnel dès le vote du budget primitif. Cette reprise pourra porter sur la totalité de l'excédent prévisionnel. L'assiette de la reprise peut être une recette d'investissement constituée par des dettes car les loyers capitalisés sont comptabilisés au compte 1687 (autres dettes). Toutefois la collectivité concernée doit obtenir l'autorisation des ministres concernés *« en raisons de circonstances exceptionnelles et motivées »*.

Dans le cadre de ces nouvelles dispositions, faisant suite à des démarches entreprises, notamment auprès du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), la Ville a demandé aux ministres concernés, dans une lettre du 30 novembre 2015, à bénéficier de cette nouvelle possibilité en indiquant que *« La politique de conventionnement menée avec des bailleurs sociaux la conduirait à inscrire en 2016 un excédent prévisionnel de la section d'investissement de 354,4 M€ »*.

Répondant sans délai, dès le 1^{er} décembre, les ministres chargés du budget et des collectivités locales ont répondu favorablement à cette demande après avoir approuvé le nouveau mode de comptabilisation qui était proposé. Ainsi, *« en l'absence de précisions dans l'instruction budgétaire et comptable M14, les loyers capitalisés perçus dans le cadre des baux emphytéotiques conclus pour la réalisation de la programmation des logements sociaux peuvent être comptabilisés en section d'investissement et repris progressivement, à hauteur de la fraction correspondant au loyer annuel, à la section de fonctionnement »*.

Il est vrai que l'instruction M14 ne comporte pas de dispositions explicites organisant la comptabilisation des loyers capitalisés, notamment dans le cadre de baux emphytéotiques conclus avec des bailleurs sociaux en vue d'accroître le parc social.

Si la nouvelle méthode de comptabilisation demeure dérogatoire au regard des pratiques comptables communément admises¹⁰² et qu'elle suscite des réserves du conseil de normalisation des comptes publics, elle s'apparente ici à celle qui est décrite dans l'instruction budgétaire et comptable pour l'encaissement de la fraction du prix de vente d'un bien cédé, dans le cadre d'un contrat de location-vente,¹⁰³ avant la date de levée de l'option.

Dans la continuité de l'article D. 2311-14 précité, cette reprise devra être autorisée par une délibération du conseil de Paris précisant l'origine de l'excédent et les conditions d'évaluation de son montant à l'occasion de l'adoption du budget de la commune.

¹⁰² Elle mériterait à ce titre d'être explicitée en annexe, par analogie aux dispositions de l'article L.123-14 du code de commerce pour les sociétés: « Si, dans un cas exceptionnel, l'application d'une prescription comptable se révèle impropre à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ou du résultat, il doit y être dérogé. Cette dérogation est mentionnée à l'annexe et dûment motivée, avec l'indication de son influence sur le patrimoine, la situation financière et le résultat de l'entreprise »

¹⁰³ Dans un contrat de location-vente la collectivité s'engage envers l'accédant à lui transférer, par manifestation ultérieure de sa volonté (exprimée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception) et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option. Le contrat doit notamment préciser le prix de vente du bien, les modalités de paiement ainsi que, le cas échéant, la faculté pour l'accédant de payer par anticipation tout ou partie du prix et les modalités de révision de celui-ci, s'il est révisable.(Cf instruction comptable M14, Tome 2 « le cadre budgétaire » section 1.4 « différents mode d'utilisation des immobilisations par les tiers » , p 99.

Enfin, ces nouvelles modalités de comptabilisation des recettes, toujours considérées comme dérogatoires par rapport aux pratiques généralement admises, devront être publiées en annexe du compte administratif ainsi que dans le rapport financier annuel Ville, dès lors qu'elles constitueront des montants significatifs.

6.6. Les subventions d'équipement versées

Le rapport budgétaire consolidé du BP 2014 précise que sur l'ensemble des subventions d'équipement versées à des tiers, soit 512 M€, 74 % concernent le secteur du logement et de l'habitat (379 M€), et la voirie et les déplacements (34 M€).

L'importance des subventions dans l'effort financier global consenti par la Ville de Paris de 2001 à 2012 dans le logement social figure dans le tableau ci-dessous :

En milliers d'€		Dépenses constatées											
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Subventions propres Ville et Département	Engagements	87 451	114 576	113 934	109 871	113 429	158 300	315 888	279 866	320 756	326 744	350 654	190 850
	Paiements	77 666	127 721	118 949	100 100	70 017	101 710	144 847	132 919	263 893	219 797	168 003	259 467
Subventions sur crédits délégués	Engagements					78 080	83 277	121 742	125 815	124 134	127 836	100 720	89 750
	Paiements					20	14 391	38 133	63 174	89 799	65 762	85 360	59 906
Acquisitions immobilières sur le compte foncier			39 000	36 800	94 800	161 813	139 433	242 100	119 148	99 791	84 666	71 852	
Total logement social	Engagements	87 451	114 576	152 934	146 671	286 309	403 390	577 062	647 780	564 038	554 371	536 040	330 893
	Paiements	77 666	127 721	157 949	136 900	164 837	277 914	322 413	438 193	472 839	385 350	338 029	369 666

Source : Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris

Comme l'expose la communication présentant le programme d'investissement de la mandature 2015-2020, l'engagement en faveur du logement est la priorité du mandat. La Ville y a investi 4,9 milliards d'euros depuis 2001, permettant de financer la création de 70 000 logements sociaux et d'atteindre en 2014, six ans avant l'échéance fixée par les dispositions de la loi SRU, le taux de 20 % de logements sociaux dans le parc immobilier de la Ville. La maire de Paris souhaite poursuivre et amplifier cet effort, 136 650 foyers demeurant en demande d'un logement social et près de 70 % des Parisiens y sont éligibles¹⁰⁴.

La participation financière de la Ville de Paris au financement, par des subventions, d'une opération de logement social est déterminée de la manière suivante.

Pour une opération de logement familial, la subvention globale est calculée par application d'un barème forfaitaire au m² de surface utile, qui veille à assurer un retour à l'équilibre pour le bailleur à la 40^{ème} année après la livraison en moyenne. Cette subvention globale se décompose ensuite, dans le plan de financement de l'opération, en deux types de subventions selon les attributaires, la commune ou le département de Paris.

Une partie de la subvention est attribuée par la commune en application de l'article L. 2254-1¹⁰⁵ du code général des collectivités territoriales. Leur attribution et leur montant font l'objet d'une délibération du Conseil de Paris. Le montant moyen de la subvention

¹⁰⁴ Source : communication de la maire de Paris sur le PIM

¹⁰⁵ Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers

municipale s'élève entre 32 000 € et 47 000 € par logement selon les années¹⁰⁶. Une autre partie de la subvention est accordée par le département de Paris au nom de l'État dans le cadre de la délégation de compétence des aides à la pierre.

Les subventions départementales sont encadrées par la réglementation nationale d'une part et par les dispositions de la convention de délégation des aides à la pierre entre le département et l'État sur les possibilités de déplafonnement des taux d'autre part. En raison de ces modalités d'attributions encadrées par la réglementation, les montants de subventions d'État, déléguées au département, peuvent être très variables d'une opération à l'autre. Le montant de la subvention municipale est donc déterminé par le montant de la subvention globale calculée selon ce mécanisme, déduction faite des subventions de l'État mobilisables pour cette opération.

6.7. Les autres dépenses : les « risques » d'extension du PIM

Le PIM présenté lors du vote du budget de la mandature, volontariste, est susceptible de continuer à s'enrichir de grands projets à l'image des jeux olympiques ou de l'exposition universelle de 2025. Il conviendra alors de préciser et d'encadrer les coûts à la charge de la Ville. De même la prévention de risques climatiques majeurs pourrait conduire la Ville à prévoir des investissements complémentaires.

6.7.1. Les jeux olympiques

Après les échecs de ses candidatures pour les jeux de 2008 et ceux de 2012, la Ville de Paris a décidé de présenter à nouveau sa candidature pour les jeux de 2024. Si le vote pour l'attribution des Jeux olympiques n'aura lieu qu'en juillet 2017, cette candidature a été officialisée au début de l'été 2015 avant dépôt auprès du Comité international olympique (CIO) le 15 septembre 2015.

Le Comité français du sport international (CFSI) a publié une enquête d'opportunité sur une candidature française remise le 12 février 16 au ministère des Sports et de la Jeunesse, à la région Ile-de-France et à la mairie de Paris. Ce rapport d'une trentaine de pages conclut à l'intérêt de Paris à viser à être désignée ville candidate en 2017.

Le budget d'une ville organisatrice se divise en deux comptes distincts.

D'une part, le budget de 3,25 milliards d'euros, selon les estimations du CFSI, du comité d'organisation des jeux olympiques (COJO), qui intègre les coûts directement liés aux Jeux (communication, gestion quotidienne,...). Il serait financé à 97 %, soit 3,15 Mds€ par des fonds privés dont une contribution du CIO de 1,8 milliards de dollars, et par les sponsors et la billetterie. Les 3 % restants, soit 100 M€, seraient pris en charge par les pouvoirs publics (ceci correspond à l'organisation des jeux paralympiques pour un montant de 96 millions d'euros).

En second lieu, il y a le budget hors COJO. Celui-ci comprend les investissements des infrastructures permanentes utilisées pendant les Jeux. Comme le rappellent les auteurs, ces installations auront « *vocation à servir la population et bien au-delà pendant plusieurs décennies* », à l'instar du Village olympique qui pourrait être transformé en logements. La candidature rentrerait donc dans un projet de développement territorial.

Estimé selon le rapport à 3 Mds€, le budget prévisionnel¹⁰⁷ devrait présenter un coût plus faible que lors des éditions précédentes (Pékin et Londres), compte tenu des nombreuses infrastructures existantes (Stade de France, Bercy Arena, Aéroports de Paris...). Parmi les

¹⁰⁶ Données issues des bleus budgétaires de la politique parisienne pour le logement

¹⁰⁷ Dont 1,92 Mds au titre du village olympique et 0,67 Md € au titre d'autres aménagements

infrastructures manquantes, on compte notamment un centre aquatique (installation totalement absente en Île-de-France) et le village olympique. Le budget hors COJO serait constitué par un financement majoritairement privé (50,5 %), la part du public s'établirait à 1,48 milliard d'euros.

Dans un article publié en 2012, l'économiste Wladimir Andreff (professeur émérite à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne) observe que les budgets annoncés au moment des candidatures aux JO sont très largement sous-estimés. A l'image d'un processus d'enchères, la ville candidate va voir son coût augmenter tout au long du processus. Plus la ville candidate a minoré ses coûts affichés pour l'emporter, plus la malédiction du vainqueur (« *winner's curse* ») se matérialise par des coûts plus élevés par rapport à ceux anticipés. Pour exemple la ville de Londres annonçait en 2005 (année d'obtention des JO 2012) un budget total de 4,6 Mds€, l'année suivante un budget de 5 milliards et ainsi de suite pour atteindre un coût total en 2011 de 15,8 milliards d'euros. Le même phénomène a été constaté lors des éditions précédentes.

Au regard des tensions financières subies et de l'ambition du PIM, la Ville devra être particulièrement vigilante à prévenir tout « dérapage » financier en cas de désignation pour les jeux olympiques de 2024.

La Ville a précisé que l'impact d'éventuels Jeux Olympiques sur le PIM devrait être marginal en soulignant que l'organisation de l'événement aura lieu au niveau métropolitain, que les principaux nouveaux équipements seront situés hors de Paris et que les équipements mobilisés intramuros sont déjà aux normes.

6.7.2. Le risque climatique

L'OCDE a publié en 2014 une étude sur la gestion des risques d'inondation de la Seine en Île-de-France. Depuis près de 60 ans, aucune crue majeure de la Seine n'a eu lieu, contribuant à effacer quelque peu la mémoire du risque. À l'étranger, dans la période récente, de nombreuses inondations ont dépassé largement les niveaux centennaux¹⁰⁸.

Selon l'OCDE, les dommages d'une telle catastrophe en Île-de-France ont été estimés de 3 à 30 milliards d'euros pour les dommages directs selon les scénarios d'inondation, assortis d'une réduction significative du PIB qui atteindrait sur cinq ans de un à 58 Mds€ en cumulé. Selon une étude de 2013 de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU), le coût direct d'une inondation majeure en Île-de-France est aujourd'hui estimé entre 17 et 20 Mds€, dont au moins un tiers pour l'habitat.

Le financement de la prévention des inondations est essentiellement basé sur un dispositif d'assurance collective, le régime d'indemnisation Catinat, fondé sur un partenariat public-privé entre les assureurs et l'État et sur le principe de la solidarité - entre tous les assurés - face aux risques de catastrophes naturelles. Ce dispositif contribue également en grande partie au financement de la prévention des risques.

Des ressources additionnelles proviennent des collectivités locales, qui sont mobilisées dans le cadre des outils contractuels que sont les plans grands fleuves et les programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI), ou pour financer les établissements publics territoriaux de bassin tel que celui des Grands Lacs de Seine qui gère les lacs-réservoirs de l'amont. La Ville de Paris, les trois départements de la Petite Couronne et l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Seine Grands Lacs (SGL) se sont ainsi regroupés pour

¹⁰⁸ Ce fut, par exemple, le cas lors des inondations du Queensland en Australie, à Bangkok en Thaïlande, au Pakistan, lors des inondations côtières liées à Sandy à New York, et des crues de 2013 en Allemagne. La directive européenne sur les inondations en cours d'application prend la fréquence millénale comme référence pour les événements extrêmes.

élaborer le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) de la Seine et de la Marne franciliennes. L'EPTB SGL en est le porteur. La durée de vie du PAPI est de six années, divisées en deux périodes de trois ans.

La première période de trois ans, à laquelle est attachée une première convention financière, est en cours. Le PAPI sera révisé fin 2016 pour entamer une deuxième période de trois années avec une nouvelle convention financière. Le taux de subvention des actions pour une collectivité territoriale est de l'ordre de 50 %.

Le montant estimatif global du premier PAPI est d'environ 111 M€ HT. Il a été labellisé le 19 décembre 2013 par la Commission Mixte Inondations (CMI).

Tableau de synthèse de l'échéancier de crédits par maître d'ouvrage (montants hors taxe)

ECHÉANCIER FINANCIER	2014	2015	2016	2014/2016	2017	2018	2019	2017/2019	Total
EPTB SEINE GRANDS LACS	1 848 500 €	3 224 500 €	2 556 500 €	7 629 500 €	6 121 000 €	31 658 500 €	45 301 000 €	83 080 500 €	90 710 000 €
VILLE DE PARIS (75)	915 000 €	1 055 000 €	215 000 €	2 185 000 €	60 000 €	20 000 €	20 000 €	100 000 €	2 285 000 €
CONSEIL GENERAL DES HAUTS DE SEINE (92)	80 000 €	878 000 €	797 600 €	1 755 600 €	797 600 €	798 600 €	748 600 €	2 344 800 €	4 100 400 €
CONSEIL GENERAL DE SEINE-SAINT-DENIS (93)		90 000 €	155 000 €	245 000 €	450 000 €	465 000 €	450 000 €	1 365 000 €	1 610 000 €
CONSEIL GENERAL DU VAL DE MARNE (94)	1 931 600 €	1 765 000 €	1 565 000 €	5 261 600 €	1 912 500 €	3 712 500 €	1 312 500 €	6 937 500 €	12 199 100 €
Total	4 775 100 €	7 012 500 €	5 289 100 €	17 076 700 €	9 341 100 €	36 654 600 €	47 832 100 €	93 827 800 €	110 904 500 €

Source : Programme d'actions de prévention des inondations

Avec 75,2 M€ HT, les aménagements du site de la Bassée aval¹⁰⁹ représentent une grande partie des crédits du PAPI. En complément des quatre barrages existants gérés par l'EPTB SGL, il s'agit de créer une zone d'expansion de crue à l'amont immédiat de la confluence entre la Seine et l'Yonne. Le stockage temporaire des eaux de la Seine dans cette zone doit permettre d'écarter la crue de la Seine et laisser passer la crue de l'Yonne pour éviter la concomitance des deux événements. Actuellement, les quatre barrages existant ont une capacité de stockage d'environ 830 millions de mètres cubes d'eau ce qui correspondrait à un abaissement du niveau de l'eau à Paris de l'ordre de 50 à 70 cm selon l'époque de l'année à laquelle se produirait l'événement. Le projet d'ensemble de la Bassée est estimé à 500 millions d'euros. L'EPTB SGL a été autorisé à rechercher les crédits qui permettront de financer une première tranche de travaux pour réaliser un premier casier de stockage de 10 millions de mètres cubes, permettant un abaissement supplémentaire de sept à 10 cm du niveau de l'eau.

La Ville de Paris a déjà investi plusieurs millions d'euros dans un système de protections amovibles (batardeaux, barrières anti-crue, rehausses de parapets), système visant à empêcher le débordement des eaux sur la voie publique parisienne jusqu'à une hauteur de 8,62 m mesurés à l'échelle d'Austerlitz.

¹⁰⁹ Cette plaine alluviale inondable s'étend de Romilly-sur-Seine (en amont) à Montereau-Fault-Yonne (en aval).

Le montant des actions proposées par la Ville dans le cadre de la première période du PAPI est de 2,285 M€ HT.

Le rapport de l'OCDE observe que si des investissements conséquents ont dans le passé permis la construction des lacs-réservoirs de l'amont, il apparaît que les instruments de financement de la prévention ont relativement peu participé à la réduction de la vulnérabilité de l'Île-de-France durant les 20 dernières années, par rapport à d'autres régions ou bassins versants. Mais ce dossier est appelé à évoluer avec la mise en œuvre de la directive européenne sur les inondations qui a conduit à identifier les territoires à risque important d'inondation, dont celui de la métropole francilienne.

Néanmoins, sauf à modifier radicalement l'ensemble du système de financement des actions de prévention et l'enveloppe financière de la seconde période du PAPI (2016-2019), la sollicitation des finances de la Ville devrait demeurer modérée.

7. FIABILITÉ DES COMPTES

7.1. Les immobilisations

7.1.1. Données chiffrées

En ce qui concerne la répartition des immobilisations entre la commune et le département de Paris, l'essentiel de l'actif immobilisé est inscrit au compte de la commune.

La valeur brute de l'actif immobilisé corporel et incorporel de la commune de Paris, qui s'établit à 24,3 Mds € au 31 décembre 2013, est deux à quatre fois plus important que celui des métropoles de Lyon, Marseille, Lille et Bordeaux (après agrégation des soldes communaux et intercommunaux). Les différences proviennent principalement du compte 21318 « *Autres bâtiments publics* »¹¹⁰, des comptes 204 « *Subventions d'équipements* »¹¹¹, du compte 2132 « *Immeubles de rapport* »¹¹², du compte 2313 et 2315 « *Immobilisations en cours* »¹¹³. Entre 2009 et 2014, l'encours des immobilisations en cours a plus que triplé, passant de 1 169 M€ à 4 367 M€. Sur la même période l'encours net des subventions d'équipement, principalement versées aux organismes de logement social, a plus que doublé, passant de 895 M€ à 1 855 M€.

La valeur brute des immobilisations du département de Paris, soit 2 913 M€ au 31 décembre 2013, s'inscrit en retrait de celle d'un échantillon de trois départements : le département du Nord (8 336 M€), le département des Bouches du Rhône (7 727 M€), le département du Rhône (4 804 M€). De fait, l'actif du département ne comporte aucune immobilisation au titre de la voirie départementale, la totalité des dites immobilisations (non amortissables) figurant à l'actif de la commune pour 2 200 M€. Inversement la part relative des subventions d'équipement immobilisées apparaît élevée. Les actifs départementaux sont ainsi principalement concentrés dans les comptes suivants : subventions d'équipements amortissables sur cinq ou quinze ans selon les cas¹¹⁴ (772 M€), bâtiments scolaires possédés en propre (582 M€) ou inscrits au titre de mise à disposition (581 M€), amortissables sur 25 ans.

¹¹⁰ 4 920 M€ contre 871 M€ en moyenne pour les quatre autres métropoles. Figurent notamment des bâtiments au 103 Avenue de France pour 144 M€, des gymnases, des piscines, des lieux de culte, des lieux d'exposition etc...

¹¹¹ 2 100 M€ à Paris contre 246 M€.

¹¹² 1 902 M€ contre 148 M€

¹¹³ 3 621 M€ contre 829 M€

¹¹⁴ Dont certaines adossées à des subventions d'investissement seraient susceptibles d'être comptabilisées au titre d'opérations sous mandat (compte 458)

L'encours d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles de la commune rapporté à leur valeur brute s'établit à 7 % contre 6 % en moyenne pour les quatre autres métropoles. La dotation annuelle aux amortissements (1 %) s'inscrit dans la moyenne de celle des autres métropoles de l'échantillon établi.

L'importance des subventions amortissables sur des durées brèves explique l'importance relative de l'encours d'amortissements comptabilisés au compte 28 fin 2013 (12 % contre 5 % en moyenne pour l'échantillon).

7.1.2. Impact de la répartition commune/département sur le besoin d'épargne brute

Les modalités de la répartition des immobilisations entre la commune et le département de Paris sont susceptibles d'avoir un impact sur le besoin d'épargne brute agrégé de la Ville. En effet, l'amortissement de certains actifs est obligatoire seulement dans l'une des deux collectivités.

L'amortissement est obligatoire pour les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 pour les communes et à compter du 1^{er} janvier 2004 pour les départements.

L'instruction M52 requiert l'amortissement de l'ensemble des constructions, bâtiments publics ou privés, à compter du 1^{er} janvier 2004 (compte 213) ; l'instruction M14 ne le requiert que pour les immeubles de rapport (compte 2132) soit encore le patrimoine productif de revenus non affectés à l'usage du public ou à un service public.

L'instruction M52 différencie dans les immobilisations en encours (compte 23) les bâtiments publics (23131) des bâtiments privés (23132), dont les immeubles de rapport (231321). Cette distinction, qui ne figure pas dans l'instruction M14, permet d'anticiper les amortissements qu'il conviendra de comptabiliser lors de la mise en service des dites immobilisations.

Par ailleurs, certaines durées d'amortissement ont été significativement allongées à compter de 2012 : Immeubles de rapport de 30 à 60 ans, installations et équipements techniques de 10 à 20 ans. Aux termes des articles R. 2321-1 et R. 3321-1¹¹⁵ du CGCT, ces modifications de durée d'amortissement ne sont effectives que pour les nouvelles immobilisations inscrites à compter de cet exercice à l'actif des deux collectivités.

A cet égard, sans préjuger de son bien-fondé, la répartition des comptes d'actifs parisiens s'établissait comme suit au 31 décembre 2013.

Le solde du compte 21312 « *Bâtiments scolaires* » (non amortissables) s'établissait à 1 309 M pour la commune et à 582 M€ (amortissable) pour le département.

Le compte 21318 « *Autres bâtiments publics* » de la commune de Paris présentait un solde (non amortissable) de 4 920 M€, celui du département de Paris (amortissable) était nul.

Le compte 2138 « *Autres constructions* » présentait quant à lui un solde de 479 M€ pour la commune (non amortissable) et un solde nul pour le département (amortissable).

Le compte 2313 « *Immobilisations en cours–constructions* » s'établissait à 2 454 M€ pour la commune (non amortissable après mise en service sauf imputation en 2132). Ce solde était nul pour le département (amortissable après mise en service). Dans son « guide des opérations d'inventaire » de juin 2014, le comité national de fiabilité des comptes locaux recommande de prêter « *une attention particulière sur le compte 23 concerné. Il doit être en*

¹¹⁵ Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf cession, affectation, mise à disposition, réforme ou destruction du bien. Le plan d'amortissement ne peut être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien.

correspondance avec le compte 21 définitif.¹¹⁶». Par ailleurs, de nombreux encours, tels que figurant à l'annexe 8b aux comptes administratifs 2013 datent de 2008, voire certains de 2007¹¹⁷.

En ce qui concerne les subventions d'équipement (compte 204), les modalités de répartition entre la commune et le département n'ont pas d'effet sur l'importance des amortissements. La valeur brute des principaux soldes communaux s'établissait au 31 décembre 2013 à 2 100 M€ dont 750 M€ au titre de bâtiments et d'installation d'autres personnes publiques (compte 204182) et 835 M€ au titre de bâtiments de personnes privées (compte 20422) et 515 M€ au titre de biens mobiliers de personnes privées (compte 20421). La durée d'amortissement appliquée de cinq à 15 ans, ne tient pas compte à ce stade de la notion de « projet d'infrastructure d'intérêt national » (donnant droit à une durée d'amortissement de 30 ans au lieu de 15).

7.1.3. L'inventaire des immobilisations

Aux termes de l'instruction M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens.

Le comptable public est quant à lui responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif, établi tous les deux ans (pour les exercices budgétaires pairs). Pour les exercices budgétaires impairs, un état des flux d'immobilisations est produit.

L'état de l'actif et l'état des flux d'immobilisations sont signés par le comptable et visés par l'ordonnateur. S'ils ont des finalités différentes, ils doivent, en toute logique, correspondre.

Dans le cadre de ses comptes administratifs, la commune produit en annexes sept et huit un état des immobilisations financières, une liste des terrains et constructions acquis avant 1998 et un état des immobilisations corporelles et incorporelles acquises depuis le 1^{er} janvier 1998. La Ville produit également en annexe 6 les états suivants : état des entrées¹¹⁸ et des sorties¹¹⁹ de la Ville de Paris¹²⁰, état des entrées et des sorties d'immobilisations¹²¹ bilan des acquisitions et des cessions immobilières réalisées par les personnes publiques ou privées agissant dans le cadre d'une convention¹²², baux emphytéotiques signés au cours de l'exercice et loyers capitalisés recouverts au cours de l'exercice. Dans le cadre des annexes 7 et 8, la Ville produit un état des immobilisations financières, une liste des terrains et constructions acquis avant 1998 et un état des immobilisations corporelles et incorporelles acquises depuis le 1^{er} janvier 1998.

Dans son rapport de 2011 la chambre avait observé que l'état de l'actif n'apparaissait renseigné que pour une seule catégorie d'immobilisations (les immobilisations financières).

¹¹⁶ Au titre du compte 2313 sont rappelées les correspondances avec le compte 2131 (non amortissable), le compte 2132 (amortissable), le compte 2135, le compte 2138.

¹¹⁷ A titre d'illustration, immo n° 100000006797¹¹⁷, « marché de travaux » de 2008 inscrit pour une valeur de 23 M€, immo n°100000004289, « maîtrise d'œuvre » de 2008 pour 17,9 M€¹¹⁷ etc...

¹¹⁸ Etat des entrées à titre onéreux, Etat des entrées par transfert, Titres de participations/dépôts et cautionnements. Pour les entrées foncières : état des acquisitions, état des acquisitions à titre gratuit/à l'euro symbolique, échéancier foncier, échange foncier. Pour les sorties : état des cessions foncières.

¹¹⁹ Etats des sorties par mise à la réforme – Sorties d bilan. Etat des sorties par transfert. Etat des sorties à titre onéreux. Titres immobilisés (272).

¹²⁰ Article R. 2313-3 du CGCT.

¹²¹ Article L. 305 du code de l'urbanisme.

¹²² Article L. 2441-1 du CGCT.

En réponse, la Ville avait indiqué que la meilleure connaissance des actifs de la collectivité restait un important chantier à mener dans le cadre du bilan d'ouverture pour la certification.

Suite à l'audit conjoint DRFIP/Ville de Paris réalisé en mars 2009 dans le cadre de la préparation de la certification, une convention de services comptables et financiers (CSCF) avait été établie en 2012, dont les fiches actions, en annexe, constituaient le plan d'action du déploiement du contrôle interne de la Ville.

En ce qui concerne les immobilisations, la CSCF précisait : « *La base Patrimoine est le projet de référence en matière d'inventaire physique des biens immobiliers. Il convient d'assurer l'exhaustivité des données qu'elle contient et de permettre son interaction avec l'inventaire comptable.* »

Dans ce cadre un premier dispositif visait à assurer l'exhaustivité de la Base Patrimoine, en corroborant ses données avec les données du cadastre, les données conservées par la section de l'inventaire de la direction de l'Urbanisme, et les inventaires de la Direction du Logement et de l'Habitat.

Un second dispositif visait à gérer l'interaction avec l'inventaire comptable, soit notamment quatre attributs supplémentaires: le budget affectataire¹²³, la destination comptable du bien¹²⁴, la situation au regard des notions de contrôle et de propriété¹²⁵, l'origine de propriété¹²⁶ (cas des dons et legs).

Un troisième dispositif visait à déterminer les modalités de communication entre inventaire physique (actuellement contenu dans la Base Patrimoine) et inventaire comptable (ALIZE).»

En ce qui concerne l'exhaustivité de l'inventaire physique des biens immobiliers et l'intégration dans la base Patrimoine des données indispensables à l'interaction avec l'inventaire comptable, la Ville a indiqué courant 2014 que les travaux étaient en cours. Leur achèvement conditionne la constitution d'un état de l'actif chez le comptable public.

7.2. Les engagements hors bilan

7.2.1. Les passifs éventuels liés aux opérations d'aménagement

L'appréciation des marges de manœuvre de la Ville suppose de disposer d'une appréhension globale de l'ensemble de ses engagements potentiels.

Aux termes de la norme internationale IPSAS 19, les entités doivent fournir, dans leur information financière, une brève description de la nature de leurs passifs éventuels¹²⁷ et, dans la mesure du possible, une indication de leur effet financier et des incertitudes relatives à leur montant ou à leur échéance.

Cette préoccupation se retrouve au moins partiellement dans les dispositions réglementaires nationales. Ainsi, aux termes de l'article L. 2313-1 du CGCT « *les documents budgétaires*

¹²³ Principal ou annexe.

¹²⁴ Terrains nus, aménagés autres que voirie, cimetières, bois et forêts, bâtiments administratifs, scolaires, sociaux et médico-sociaux, culturels, culturels et sportifs, équipements du cimetière, autres bâtiments publics, immeubles de rapport et autres bâtiments privés.

¹²⁵ Biens contrôlés en tant que propriétaire, reçus en affectation, reçus dans le cadre d'une mise à disposition, mis en affectation, concédés ou affermés, ou mis à disposition.

¹²⁶ Cas des dons et legs.

¹²⁷ L'IPSAS 19 distingue ainsi: (a) les provisions, constitutives de passifs parce qu'ils correspondent à des obligations actuelles et qu'il est probable qu'une sortie de ressources, qu'on peut évaluer de manière suffisamment fiable, sera nécessaire pour les apurer; (b) les passifs éventuels, qui ne sont pas des passifs, soit parce qu'ils correspondent à obligations seulement potentielles, soit parce qu'il n'est pas probable qu'une sortie de ressources sera nécessaire ou parce qu'on ne peut estimer de manière suffisamment fiable le montant de ladite sortie.

sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements », l'article R. 2313-3 prévoyant notamment dans ce cadre une « présentation des engagements donnés et reçus ».

Selon la maquette budgétaire de l'instruction comptable M 14 sont considérés comme engagements hors bilan les annexes relatives aux emprunts garantis par la commune (B1.1), contrats de crédit-bail (B1.3), contrats de partenariat public privé (B1.4), autres engagements donnés (B1.5), engagements reçus (B1.6), concours attribués à des tiers en nature ou en subvention (B1.7), autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement afférents (B2.1), autorisations d'engagement et des crédits de paiement afférents (B2.2), emploi des recettes grevées d'affectation spéciale (B3).

Au 31 décembre 2013, les « autres engagements donnés » (B1.5) inscrits au comptes administratifs 2013 s'établissaient à 3 M€.

La Ville est impliquée dans de multiples opérations d'aménagements. Ses engagements au titre de ces opérations (versement de participations, acquisition de d'immeubles etc...) contribuent à l'équilibre financier prévisionnel établi dans les documents de programmation, à l'instar des CRACL¹²⁸ de concessions d'aménagement soumis à l'examen du conseil de Paris¹²⁹. Ces engagements ont donc vocation à être inscrits dans une des rubriques des engagements hors bilan de la Ville.

A défaut de figurer au titre des autres engagements donnés ou reçus, il conviendrait qu'ils soient soumis pour leur totalité sous forme d'AP au conseil de Paris auxquels les bilans prévisionnels de ces opérations sont présentés, et soient inscrits, après leur individualisation dans l'état détaillé des AP de l'annexe 1.

La structure actuelle de l'état des AP engagées organisée par mission organique (patrimoine et architecture, urbanisme, voirie, compte foncier etc...) et sans référence d'individualisation, ne permet pas de s'assurer de la prise en compte exhaustive des flux financiers liés à la Ville tels qu'ils figurent dans les bilans prévisionnels des opérations d'aménagement à laquelle la Ville est partie prenante.

Il conviendrait dès lors d'organiser une présentation par projet des engagements contractés par la Ville à cette occasion, susceptible d'être rapprochée avec les communications financières des maîtres d'ouvrages délégués.

La Ville a communiqué le tableau joint en annexe de la situation de ses engagements dans la ZAC Paris Rive gauche au 31 décembre 2013. Ce bilan indique 576 M€¹³⁰ TTC au titre des « restes à engager sur AP » au 31 décembre 2013 dont 62,7 M€ inscrits en « autres dettes » et 560, 5 M€ restant à couvrir en AP.

En réponse à la chambre, la Ville a précisé « *qu'il ne lui échappe pas que le volume des engagements figurant au bilan de l'opération pour lesquels la couverture d'AP restait à voter au 31/12/2013 est conséquent. Les AP destinées à la couverture de l'engagement des acquisitions d'emprise publique (AP n°00378) et aux participations au titre de la voirie (AP N°03559) font en effet l'objet d'une inscription annuelle, sur la base des montants sécurisés pour l'exercice, en individualisant la programmation de chaque année. Si ces modalités d'inscription ne sont que partiellement satisfaisantes en termes de visibilité à long terme, elles satisfont en revanche au besoin d'inscription des AP à un montant final estimé fiabilisé en euros courants. Or les montants prévisionnels à long-terme de la ZAC, dont le traité de concession s'étend aujourd'hui jusqu'en 2024, restent soumis à une forte sensibilité économique (évolution du coût du foncier, évolution du coût de construction impactant les*

¹²⁸ Compte rendu annuel à la collectivité locale.

¹²⁹ L. 300-5 du code de l'urbanisme.

¹³⁰ 400 457 + 175 657.

taux d'actualisations des prévisions à 10 ans, évolution macro-économique touchant la capacité à céder les programmes de bureaux et de logements privés dans les proportions anticipées et induisant une nécessité de redéfinition du périmètre des AEP et des participations pour l'équilibre de l'opération...) et, partant, programmatique (aléas et tenue de calendrier opérationnel, évolution des composantes de l'opération depuis la création de la ZAC en 1991...). »

La Ville a par ailleurs souhaité souligner plusieurs perfectionnements intervenus au cours des derniers exercices : « *L'emploi d'une AP spécifique¹³¹, l'inscription d'une couverture d'AP dès la stabilisation raisonnable des montants finaux estimés¹³², la traduction des protocoles fonciers à impact pluriannuel dans les comptes¹³³, la prise en compte de l'ensemble des composantes du bilan de l'opération dans la construction du programme pluriannuel d'investissement.* »

Selon la chambre, la fraction de ces engagements qui ne figure pas dans les AP (annexe B 2.1), devrait figurer en annexe B.1.5 « autres engagements donnés » dès lors qu'ils conditionnent, à ce stade, l'équilibre prévisionnel de l'opération.

Cette analyse semble d'ailleurs partagée par la Ville. Celle-ci a indiqué que « *la Chambre remarque que le recensement [des engagements participant des équilibres prévisionnels d'opérations d'aménagement] ne semble pas systématique. Tant que le solde de l'opération n'est pas connu définitivement, ces engagements constituent effectivement des engagements hors bilan devant figurer au compte administratif dans l'annexe B1.5 pour les déficits et B1.6 pour les excédents. Ils sont ensuite inscrits au budget de fonctionnement le cas échéant lorsque le montant du déficit ou de l'excédent est connu de façon définitive. En revanche, une inscription en autorisation de programme n'est pas nécessaire.* »

La situation semble analogue pour la ZAC Clichy pour Batignolles (183 M€ de participations de la Ville restant à engager au 31 décembre 2013) ou pour le budget prévisionnel de la rénovation des Halles.

Plus généralement, les enjeux financiers liés à l'ensemble de ces engagements pourraient être significatifs. En octobre 2005, la stratégie d'aménagement développée par la Ville en lien avec son plan local de l'urbanisme¹³⁴, concernait 940 hectares et une surface d'environ 5,5 millions m² shon.

La Ville est ainsi l'actionnaire unique ou l'actionnaire de référence d'importants opérateurs tels que la SEMAPA, concessionnaire de la ZAC « Paris Rive Gauche (2 255 000 m² shon), la SEMAVIP et la SAS ParisNordEst, opérateurs du GPRU Paris Nord Est (1 300 000 m² shon), Paris Batignolles Aménagement opérateur de Clichy Batignolles (435 000 m shon), la SemPariSeine en charge de la rénovation des Halles. Pourraient notamment s'ajouter à ces opérations emblématiques, les projets de la ZAC Bercy-Charenton (690 000 m²) et de l'éventuelle Tour Triangle (90 000 m², SCI Tour Triangle). Au 30 juin 2013, 15 ZAC participaient de ces opérations.

¹³¹ La participation à la reconstruction du pont Masséna a fait l'objet d'une inscription sur AP dédiée à compter de 2011, avec la couverture d'AP nécessaire inscrite au 31 décembre 2013 pour l'ensemble des sommes restant à verser.

¹³² Par exemple, l'AP couvrant la participation aux équipements sportifs, adjointe au bilan de l'opération par l'avenant de décembre 2013, est absente du bilan des AP au 31 décembre 2013, mais a été inscrite dès 2014.

¹³³ Les acquisitions délibérées en 2013 aux versements ultérieurs à cet exercice ont fait l'objet d'une inscription en dette (compte 16878), ce qui constitue une transcription exigeante des engagements déjà figés, couvrant 12% des montants restant à verser en investissement par la Ville au bilan de l'opération au 31 décembre 2013.

¹³⁴ Les opérations d'aménagement en cours sur le territoire parisien s'inscrivent dans le cadre du PLU actuel approuvé par délibération du Conseil de Paris des 12 et 13 juin 2006, qui couvre l'ensemble de l'espace parisien à l'exception de deux zones protégées par l'État (le Marais et le quartier des ministères du VII^e arrondissement) et du jardin du Luxembourg.

7.2.2. Les risques spécifiques liés aux opérations d'aménagement des SPLA

La Ville devra documenter les contrôles spécifiques qu'elle exerce sur les prévisions finales des opérations des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), pas nécessairement objets de la certification du commissaire aux comptes comme l'illustre la mention suivante dans le rapport de certification 2013 de la SEMAPA : « *S'agissant d'une société publique locale d'aménagement réalisant des opérations d'aménagement dans le cadre de concessions d'aménagement aux risques du concédant, notre opinion ne porte pas sur les informations à caractère prévisionnel relatives à chaque concession présentée dans l'annexe.* »

7.2.3. Les passifs éventuels liés aux concessions de services publics

La liste figurant en annexe 4 aux comptes administratifs 2013 de la commune mentionne 173 délégations de service public dont 125 au titre de la gestion des parcs de stationnement.

Aux termes de l'avis n° 2011-11 du 8 décembre 2011 relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats concourant à la réalisation d'un service public, dont l'application est recommandée à compter de l'exercice 2013, les équipements définis au contrat de délégation sont comptabilisés en tant qu'immobilisations corporelles au bilan de l'entité publique lorsqu'ils sont contrôlés¹³⁵ par celle-ci. Les critères de contrôle sont d'une part la maîtrise des conditions d'utilisation de l'équipement, d'autre part la maîtrise des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation.

Concernant la mise en œuvre de cette recommandation, la Ville a indiqué : « *Le nombre de contrats de délégation de service public recensés à la Ville est considérable, ce qui ne permet pas une prise en compte rapide, car il faut vérifier si les critères de contrôle de la collectivité sur chaque contrat correspondent aux préconisations de l'avis. Cela suppose une analyse poussée des clauses de ces contrats. De plus, les données financières relatives à la valeur des équipements sont souvent très anciennes, voire inexistantes dans les conventions, dont certaines remontent aux années 1960, voire avant (le plus vieux contrat date de 1927). La M14 applicable en 2015, précise que : « Lorsque le coût de l'équipement ne peut être déterminé de façon fiable, sa comptabilisation est reportée au moment où son coût peut être évalué de manière fiable. Ce report peut conduire à ne comptabiliser l'équipement qu'au moment où il est mis en service ».* Pour faire face à cette problématique, la Ville s'engage dans cette démarche de fiabilisation au fur et à mesure du renouvellement des contrats de délégation de service public.

7.2.4. Les passifs éventuels liés aux dépenses d'intervention

Aux termes de l'avis du CNOCP n° 2013-01 du 14 janvier 2013 applicable à compter du 1^{er} janvier 2015, l'entité publique doit mentionner en annexe une estimation chiffrée des engagements potentiels liés à une aide sociale financée par la Ville.

Les dépenses d'intervention portées par la commune concernent pour l'essentiel les prestations d'aide sociale facultative versées par le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP).

¹³⁵ Afin de déterminer si l'entité publique vérifie ces deux critères les indicateurs suivants, qui ne nécessitent pas d'être tous réunis pour que le contrôle de l'entité publique soit vérifié, sont utilisés : l'impossibilité pour l'opérateur tiers de vendre ou de donner en garantie l'équipement ; l'occupation du domaine public ; la détermination des caractéristiques de l'équipement par l'entité publique ; la détermination des modalités de la gestion du service public principalement par l'entité publique ; l'encadrement du revenu tiré par l'opérateur tiers de l'équipement ; le transfert à l'entité publique, par l'opérateur tiers, des droits et obligations conférés par le contrat sur l'équipement, lorsque le contrat arrive à son terme.

En ce qui concerne les aides sociales de droit qui reposent sur des critères d'octroi objectifs (conditions de ressources, de statut familial, de domicile, de logement, etc.), il est demandé à chaque usager, pour prétendre à leur bénéfice, de justifier d'une condition de domicile et de résidence principale et effective à Paris de trois ans, appréciée dans les cinq années précédant la demande. Cette notion est exclusivement utilisée par le CASVP, et les données disponibles ne permettent pas d'apprécier la population répondant à ce critère qui pourrait être éligible aux aides de droit servies par le CASVP. Des estimations sont produites en interne, sur la base de données fournies par d'autres organismes sociaux (CAF, CNAV, etc.), mais elles n'ont aucun caractère scientifique.

S'agissant des aides financières ponctuelles destinées à prendre en charge des besoins qui le sont également, elles répondent à des besoins qui ne sont ni qualifiables ni anticipables. Dans ce cadre, il n'est pas possible de déterminer un passif potentiel, chaque Parisien pouvant, en théorie, prétendre à l'allocation exceptionnelle.

7.3. Le respect de la séparation des exercices

7.3.1. Les charges et produits rattachés

En 2011, la chambre avait observé le faible taux de rattachement effectué par la Ville (0,4 %) au regard du taux des communes de plus de 100 000 habitants (de 3,7 % à 15,6 %) et l'absence de comptabilisation des produits à recevoir.

La Ville a indiqué qu'elle avait diminué les seuils d'exonération de rattachement des charges (100 000 € pour la commune, 50 000 € pour le département) à 3 000 €, et mis en œuvre l'éligibilité au rattachement pour les états spéciaux d'arrondissement.

En 2013 le taux de rattachement s'établissait à 5 %. En revanche le solde des produits à recevoir n'était toujours pas significatif.

7.3.2. Les restes à réaliser (RAR)

Le montant des RAR demeure peu significatif en dépenses et nul en recettes. Le budget primitif de la Ville étant voté en décembre de l'année N-1, les restes à réaliser ne participent pas de son équilibre. Sous réserve d'une analyse plus approfondie, l'impact des RAR sur la fiabilité des comptes, sauf événement ponctuel, demeure limité.

7.3.3. La comptabilisation des loyers capitalisés

Lors de son audit la mission conjointe DGFIP/IGVP avait observé en mars 2009 que la comptabilisation sur un seul exercice des recettes de loyers capitalisés participait d'un choix comptable de budgétisation pouvant porter atteinte à la sincérité des comptes de résultat.

Si les régularisations intervenues sur les anciennes conventions liant la Ville avec ses opérateurs ont pu conduire à un étalement des recettes de loyers capitalisés sur trois ou quatre exercices¹³⁶, la Ville devra à l'avenir préciser les dispositions réglementaires qui supporteraient une comptabilisation en résultat des recettes desdits loyers non étalée sur la durée des baux concernés

¹³⁶ Voir en annexe les renégociations des conventions financières de la Ville de Paris avec ses SEM au cours de la mandature antérieure.

7.3.4. Les clôtures de ZAC

Dans son rapport d'observations définitives sur la SEMAPA pour les exercices 2004 à 2011, la chambre a observé des décalages importants entre l'achèvement des travaux et la clôture des opérations : 14 ans pour la ZAC Lahire, 17 ans pour la ZAC Chevaleret-Jeanne d'Arc, 14 ans pour la ZAC Gandon-Masséna.

Le caractère tardif des clôtures de ZAC décale d'autant la prise en compte des résultats positifs dans les comptes¹³⁷. La Ville n'a pas communiqué de calendrier prévisionnel de clôture des ZAC en réponse aux demandes de la chambre.

7.4. Autres points sur la qualité comptable

7.4.1. Les flux d'encaissements et à ré-imputer

Aux termes de l'instruction M14, les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif.

Lors de la mission d'audit conjoint DGFIP/IGVP il avait été observé des soldes significatifs inscrits dans des comptes de recettes perçues avant émission de titres (114 M€ fin 2007 à la commune au titre de recettes diverses, plus de 33 M€ au titre de contributions directes) et de recettes à régulariser non apurés en fin d'exercice (10,9 M€ à la commune, 12 M€ au département).

Il avait été alors recommandé de procéder au titrage sur l'exercice ou était intervenu le fait générateur, à fortiori pour les recettes préalablement encaissées (régies, dotations annuelles, subventions). Dans ce cadre, la communication systématique des notifications au comptable était de nature à faciliter l'identification des produits et de la période concernée.

Les flux agrégés de recettes restant à classer ont significativement diminué, passant de 313 M€ en 2009 à 180 M€ en 2014.

7.4.2. Les Etats spéciaux d'arrondissement (ESA)

Le rapport de 2011 observait que les charges à caractère général (99 M€) des mairies d'arrondissement sont remboursées selon la procédure de la « double inscription », donnant lieu à des doubles comptes et à des flux qui sont mal identifiés. La procédure était néanmoins marquée par des progrès, la double inscription reculant de 35 % des dépenses en 2007 à 25 % en 2009.

La Ville a indiqué qu'aujourd'hui seule la gestion des fluides énergétiques (soit 25 % des inscriptions sur la DGL) reste en double inscription, pour des raisons opérationnelles et de gestion des contrats de fluides énergétiques (équipements localisés/non localisés imbriqués, gestion des contrats par un service expert unique etc...). La collectivité souhaite à terme mettre fin à la double inscription des dépenses de fluides, tout en garantissant une gestion optimale des contrats avec les prestataires.

7.4.3. La réforme de la chaîne de paiement

Le rapport de la chambre de 2011 observait que « *Le délai global de paiement en 2007 (47 à 52 jours) est supérieur à la moyenne des collectivités comparables.* »

¹³⁷ Les résultats négatifs à terminaison sont supposés être provisionnés dès leur prévision.

L'évolution de l'organisation de la dépense au sein de la collectivité a permis depuis 2011 de fortement réduire le délai de paiement global (23 jours pour la commune et 19 pour le département en 2014). De la même façon, même si le « pic » de fin d'année est toujours présent, le rythme de mandatement a été lissé sur cette même période.

Annexe n° 1 : Synthèse chiffrée du PIM

Programme d'Investissement de la Mandature		en M€
Augmenter l'offre de logement et développer la mixité sociale		2 950
Logement social, dont 850 M€ pour le compte foncier logement		2 800
<i>Accélérer la construction de logements avec 10.000 logements supplémentaires par an, pour atteindre 25% de logements sociaux en 2025.</i>		
Plan "1000 immeubles énergivores" et éradication de l'habitat insalubre		120
Gestion du domaine Intercalaire		30
Transformer Paris en ville verte, ouverte et apaisée		1 883
Grandes opérations d'urbanisme		698
Aménagements de l'espace public, dont 185 M€ d'opérations d'aménagement (Paris Nord Est, Paris Rive Gauche, Clichy-Batignolles...) et 221 M€ pour requalifier l'espace public		406
Plan d'embellissement des grandes places (Bastille, Nation, Panthéon, pl. des Fêtes, pl. d'Italie, Gambetta, Madeleine).		30
Végétalisation de Paris, avec 30 ha de nouveaux espaces verts, 20.000 arbres supplémentaires d'ici 2020, 100 ha de toitures et façades végétalisés		262
Achats fonciers pour permettre la construction des équipements publics municipaux tels que les crèches, les écoles, les centres sportifs...		287
Entretien de la voirie et des ouvrages d'art		199
Développer les transports publics à l'échelle du Grand Paris		900
Extension du réseau de transports collectifs, dont le bouclage du T3, l'aménagement des quais hauts en lignes à haut niveau de service, la rocade des gares, l'extension de la ligne 14		834
Expérimentation d'espaces logistiques urbains		16
Facilitation du stationnement de surface (modernisation des horodateurs)		12
Valorisation des canaux et développement de la logistique fluviale		38
Favoriser le vélo et les mobilités douces		160
Dont plan vélo		100
Promouvoir la transition énergétique*		465
Rénovation thermique des équipements et entretien du patrimoine administratif, dont Contrat de performance énergétique dans les écoles (84 M€) et Marché de performance énergétique pour l'éclairage public (72 M€)		465
Faire de Paris un laboratoire de l'économie circulaire		40
Agriculture urbaine		8
Déchetteries et recycleries		22
Economie sociale et solidaire		10
Agir pour une ville plus propre		169
Modernisation de la collecte, du nettoyage et du tri		89
Sortie du diesel pour les engins de collecte et de nettoyage		81
Promouvoir l'attractivité de Paris		363
Développement économique, innovation et tourisme (pépinières, fonds de soutiens aux entreprises innovantes, pôles de compétitivité)		100
Diversité commerciale et marchés		53
Favoriser l'émergence de réseaux intelligents		210
L'éducation à Paris : investir dans la qualité des enseignements		905
1° degré		433
2nd degré		244
Enseignement supérieur, recherche et vie étudiante		228
Organiser une ville solidaire		568
Accessibilité et handicap **		74
Accueil et protection de la petite enfance, avec 5.000 places supplémentaires en crèche et de nouveaux centres de PMI		339
Insertion et solidarité		33
Jeunesse		45
Protection de l'enfance		41
Santé		22
Seniors		14
Rendre la culture accessible à tous		314
Accompagnement des industries culturelles et des métiers d'art		40
Bibliothèques et médiathèques		65
Enseignement artistique		33
Soutien à la création artistique et diffusion culturelle		175
Valoriser notre mémoire commune		182
Musées, patrimoine et mémoire		102
Plan édifices culturels		80
Créer, rénover et moderniser les équipements sportifs pour les parisiens		377
Gymnases, TEP et autres équipements sportifs		168
Nager à Paris, avec la rénovation de notre parc de bassins et création de nouvelles piscines		151
Stades		58
Développer une politique de prévention et de sécurité ambitieuse		100
		100
Modernisation des implantations administratives		228
		228
Budget participatif***		372
		372
Total		9 975

* Au total, avec les crédits logement mobilisés pour le plan "1000 immeubles énergivores" et pour l'éradication de l'habitat insalubre, les crédits consacrés à la transition énergétique s'élèvent à près de 560 M€, auxquels s'ajoutent les crédits consacrés aux nouveaux bâtiments administratifs

** Au total ce sont plus de 200 M€ de crédits d'investissement répartis dans les enveloppes des politiques publiques du PIM qui seront engagés sur la mandature au titre de la mise en accessibilité des équipements municipaux

*** Au total le budget participatif s'élèvera à 480 M€, dont 108 M€ déjà répartis dans les enveloppes des politiques publiques du PIM

Annexe n° 2 : Prévisions 2016-2018 de la Ville de Paris

Ville et Département de Paris						
en M€	CA 2013	CA 2014	BP 2015	Projection 2016	Projection 2017	Projection 2018
	Contributions directes	3 456	3 293	3 501	3 572	3 625
TEOM	446	451	456	462	469	475
Taxe de balayage	104	104	104	104	104	104
Droits de stationnement	63	64	121	124	128	130
Taxe sur l'électricité (Ville + Département)	74	70	71	72	73	73
Fiscalité immobilière (DMTO+TADE)	918	1 089	1 120	1 020	1 060	1 080
Autres impôts et taxes	69	69	100	107	110	110
Impôts et taxes	5 130	5 141	5 473	5 461	5 569	5 651
<i>Impôts et taxes nettes du reversement au FNGIR</i>	<i>4 232</i>	<i>4 243</i>	<i>4 575</i>	<i>4 563</i>	<i>4 671</i>	<i>4 753</i>
Compensation APA (CNSA)	12	10	11	11	11	11
Compensation RMI / RSA (TIPP + FMDI)	260	259	257	262	262	262
Autres compensations (dont TSCA et APRE)	72	76	83	83	83	83
Compensations des transferts de compétences	344	345	351	356	356	356
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	1 227	1 134	923	716	516	501
Dotations de compensation (DCTP, DCTH, DCTF)	48	42	35	31	31	31
Autres dotations (DGD, DSI)	16	16	16	16	16	16
Dotations de l'Etat	1 291	1 193	975	763	563	548
Subventions et participations : (Etat, Département, Région, FSE, Sécurité sociale, r	213	251	277	280	285	280
<i>Dont recettes CAF</i>	<i>141</i>	<i>160</i>	<i>204</i>	<i>204</i>	<i>204</i>	<i>204</i>
Redevances versées par fermiers et concessionnaires	213	204	201	222	235	241
<i>dont DFA</i>	<i>98</i>	<i>111</i>	<i>111</i>	<i>122</i>	<i>130</i>	<i>138</i>
<i>dont DVD</i>	<i>76</i>	<i>76</i>	<i>76</i>	<i>81</i>	<i>87</i>	<i>87</i>
Redevances & recettes d'utilisation du domaine (dont droits de voirie terrasses)	67	74	70	80	90	90
Participations des usagers parisiens	168	167	173	180	184	187
Produits d'exploitation	449	445	444	482	509	518
Excédents de ZAC		213	90	5	20	20
Recettes de loyers (Revenus des immeubles)	189	197	179	381	335	339
<i>dont DLH</i>	<i>158</i>	<i>164</i>	<i>146</i>	<i>346</i>	<i>296</i>	<i>296</i>
Recouvrements sur bénéficiaires	86	89	87	100	105	105
Travaux pour compte de tiers	45	61	31	55	55	55
Remboursement ESA	36	32	28	33	33	33
Remboursement des frais de personnel mis à disposition, atténuation de charges et dive	67	67	68	68	68	68
Total autres recettes courantes de fonctionnement	422	445	393	637	596	600
Recettes courantes de fonctionnement	7 849	8 033	8 003	7 984	7 898	7 973
<i>recettes nettes du reversement au FNGIR</i>	<i>6 951</i>	<i>7 135</i>	<i>7 105</i>	<i>7 086</i>	<i>6 999</i>	<i>7 075</i>

Les Marges de manœuvre financières – la soutenabilité d'une stratégie – Exercices 2013 et suivants - ROD

en M€	CA 2013	CA 2014	BP 2015	Projection 2016	Projection 2017	Projection 2018
Charges de personnel	2 111	2 209	2 259	2 281	2 304	2 327
Charges à caractère général	823	821	804	789	774	759
Aide sociale, dont :	848	845	871	854	858	859
Aide sociale à l'enfance	324	307	310	295	290	285
Aide sociale aux personnes handicapées (PCH, ACTP)	65	70	67	67	67	67
Aide à l'hébergement des personnes handicapées	142	146	155	158	161	161
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	133	135	146	150	155	160
Aide à l'hébergement des personnes âgées	146	149	152	153	154	155
FSL	20	20	20	15	15	15
RSA, RMI, contrats d'avenir et PDI	381	399	420	425	420	415
dont part allocation RMI/RSA	318	337	361	365	360	355
dont PDI	54	53	55	55	55	55
Contribution au CASVP	314	313	306	296	286	276
Total Aide sociale	1 543	1 558	1 596	1 575	1 564	1 550
Subventions aux caisses des écoles	77	75	81	75	73	71
Subventions aux crèches associatives	46	48	53	52	53	55
Dotations et participations politique scolaire (collèges, enseignement privé)	65	67	68	69	69	69
Subvention de fonctionnement Ville et Département	303	302	295	285	275	265
divers (dont sub dpt, CNRACL, Budget annexe assainissement, IIBRBS, parcs interdépart)	37	35	46	35	35	35
Subventions et participations	527	526	543	516	505	495
Préfecture de police	290	292	285	280	275	275
Contribution au STIF	367	374	378	356	359	363
Contribution au SYCTOM	119	126	115	110	107	104
Contributions	776	791	778	746	741	742
FSRIF	131	141	152	152	152	152
Fonds de péréquation DMTO	88	81	95	96	94	95
Fonds de péréquation communal (FPIC)	67	116	158	203	203	203
Fonds de péréquation CVAE	16	18	16	27	27	27
Fonds de solidarité pour les départements IDF FSDIF		27	27	27	27	27
Dépenses de péréquation	302	383	447	505	503	504
FNGIR	898	898	898	898	898	898
Autres charges de gestion courante	167	171	174	174	174	174
Charges de gestion courante	7 146	7 358	7 499	7 484	7 463	7 448
Charges de gestion courante hors FNGIR	6 248	6 460	6 600	6 585	6 564	6 550
Epargne de gestion	703	675	504	501	435	525
Produits financiers	19	31	21	25	28	29
Charges financières	112	128	148	138	143	149
Solde financier	-93	-97	-127	-113	-115	-120
Produits exceptionnels	29	43	14	25	25	25
Charges exceptionnelles	67	41	44	35	33	33
Solde exceptionnel	-38	2	-30	-10	-8	-8
Total des recettes réelles de fonctionnement	7 897	8 107	8 038	8 035	7 951	8 027
Total recettes réelles de fonctionnement - nettes FNGIR	6 999	7 209	7 139	7 136	7 053	7 129
Total des dépenses réelles de fonctionnement	7 325	7 527	7 691	7 657	7 639	7 630
Total dépenses réelles de fonctionnement - hors FNGIR	6 426	6 628	6 792	6 758	6 740	6 732
Epargne brute	573	580	347	378	312	397
Recettes réelles d'investissement	671	685	596	750	800	800
Dépenses réelles d'investissement	1 740	1 529	1 487	1 550	1 600	1 650
Capacité de financement des investissements (épargne brute + recettes d'investisse	1 243	1 266	943	1 128	1 112	1 197
Remboursements d'emprunt	200	197	200	200	194	186
Besoin de financement (dépenses réelles d'inv. + remboursement d'emprunt - capac	697	460	744	622	682	639
Nouveaux emprunts	630	510	744	622	682	639
Encours de dette bancaire et obligataire au 01/01	3 162	3 592	3 905	4 449	4 871	5 359
Encours total de dette au 1/1	3 219	3 655	4 120	4 656	5 070	5 550
Encours de dette bancaire et obligataire au 31/12	3 592	3 905	4 449	4 871	5 359	5 812
Encours total de dette au 31/12	3 655	4 120	4 656	5 070	5 550	5 995
Variation de l'encours de dette	436	466	536	414	480	445

Annexe n° 3 : Budgets de la Ville depuis 2011 - prévision et exécution.

Commune de Paris - Section de fonctionnement								
	2 011	2 011	2 012	2 012	2 013	2 013	2 014	2 015
	BP	CA	BP	CA	BP	CA	BP	BP
Recettes réelles (hors RAR)	5 235 668	5 893 480	5 291 925	5 455 863	5 409 780	5 566 171	5 657 178	5 369 188
042 Op d'ordre de transfert entre sections	49 210	41 232	26 230	56 929	4 460	20 027	3 460	3 460
Recettes totales	5 284 878	5 934 712	5 318 155	5 512 792	5 414 240	5 586 198	5 660 638	5 372 648
Dépenses réelles (Hors RAR)	-4 655 770	-4 582 910	-4 805 812	-4 626 491	-4 980 031	-4 866 865	-5 233 623	-5 020 930
023 Virt à la section d'investissst	-266 108		-129 856		-97 313		-96 842	-21 544
042 Op d'ordre de transfert entre section	-363 000	-863 383	-382 487	-488 334	-336 896	-554 984	-330 174	-330 174
Dépenses totales	-5 284 878	-5 446 293	-5 318 155	-5 114 825	-5 414 240	-5 421 849	-5 660 639	-5 372 648
Recettes totales	5 284 878	5 934 712	5 318 155	5 512 792	5 414 240	5 586 198	5 660 638	5 372 648
Dépenses totales	-5 284 878	-5 446 293	-5 318 155	-5 114 825	-5 414 240	-5 421 849	5 660 638	5 372 648
Intégration Résultat fonctionnt Crecep		-698						
Résultat (hors RAR)	0	487 721	0	397 967	0	164 349	0	0
Résultat (hors RAR)	0	487 721		397 967		-5 421 849		
002 Excédent/déficit reporté de N-1		202 629		193 516		166 004		
Résultat cumulé		690 350		591 483		330 353		
1068 Virt section investissement		-496 834		-425 479		-195 405		
002 Excédent de fonctionnt reportable N+1		193 516		166 004		134 948		
RAR recettes fonctiont								
RAR dépenses fonct		-37 560		-24 586		-24 017		

Commune de Paris - Section d'investissement								
	2 011	2 011	2 012	2 012	2 013	2 013	2 014	2 015
	BP	CA	BP	CA	BP	CA	BP	BP
13 Subventions d'investissement	41 639	55 188	48 605	50 885	54 255	102 070	190 009	62 739
16 Emprunts et dettes	1 368 178	800 340	1 200 073	698 010	1 013 427	791 816	582 997	772 684
2 Immobilisations	6 828	37 397	4 414	21 439	550	91 213	7 519	8 100
Recettes d'équipement	1 416 645	892 925	1 253 092	770 334	1 068 232	985 099	780 525	843 523
10 Dotations, Fonds divers et réserves hors 1068	107 725	123 033	136 920	171 190	157 500	158 303	162 497	145 810
165 Dépôts et cautionnements reçus	100	77	200	142	50	37	50	50
27 Autres immobilisations financières	63 140	219 722	51 196	190 054	61 223	213 180	114 830	68 616
024 Produits de cession d'immobilisation	100 000		200 000		175 000		141 500	188 325
Recettes financières	270 965	342 832	388 316	361 386	393 773	371 520	418 877	402 801
Recettes pour comptes de tiers	1 130	4 684	1 150	18 961	3 737	15 511	2 193	3 370
Recettes réelles hors excédent capitalisé N-1	1 688 740	1 240 441	1 642 558	1 150 681	1 465 742	1 372 129	1 201 596	1 249 693
1068 Excédents de fct capitalisés N-1		472 778		496 834		425 479		
Recettes réelles	1 688 740	1 713 219	1 642 558	1 647 515	1 465 742	1 797 608	1 201 596	1 249 693
021 Virt de la section de fct	266 108		129 856		97 313		96 842	21 544
040 Op de transfert entre sections	363 000	863 383	382 487	488 334	336 896	554 984	330 174	330 174
dont 675 + 676		527 645		145 341		186 027		
041 Opérations patrimoniales	144 618	250 651	255 628	333 678	282 021	287 652	325 298	304 498
Recettes totales	2 462 466	2 827 253	2 410 529	2 469 527	2 181 972	2 640 244	1 953 910	1 905 909
Dépenses réelles	-2 268 638	-2 550 727	-2 128 671	-2 017 996	-1 895 491	-2 086 873	-1 625 151	-1 597 951
040 Op d'ordre de transfert entre sections (dont 776)	-49 210	-41 232	-26 230	-56 929	-4 460	-20 027	-3 460	-3 460
041 Opérations patrimoniales	-144 618	-250 651	-255 628	-333 678	-282 021	-287 652	-325 298	-304 498
Dépenses totales	-2 462 466	-2 842 610	-2 410 529	-2 408 603	-2 181 972	-2 394 552	-1 953 909	-1 905 909
Solde d'exécution exercice N	0	-15 357	0	60 924	0	245 692	0	0
Solde d'exécution exercice N		-15 357		60 924		245 692	0	
001 Solde d'exécution reporté N-1		-449 437		-461 074		-400 150		
Intégration Résultat invest Crecep		3 720						
001 Solde d'exécution reporté N		-461 074		-400 150		-154 458		
RAR recettes				0		0		
RAR dépenses		-35 759		-25 329		-40 948		
Besoin de financement		-496 833		-425 479		-195 406		

Les Marges de manœuvre financières – la soutenabilité d'une stratégie – Exercices 2013 et suivants - ROD

Département de Paris - Section de fonctionnement								
	2 011	2 011	2 012	2 012	2 013	2 013	2 014	2 015
	BP	CA	BP	CA	BP	CA	BP	BP
Recettes réelles (hors RAR)	2 919 842	2 979 170	2 946 860	3 046 567	3 084 066	3 066 548	3 114 180	3 131 005
042 Op d'ordre de transfert entre sections	102 600	97 080	74 700	77 233	71 000	72 908	76 700	86 500
Recettes totales	3 022 442	3 076 250	3 021 560	3 123 800	3 155 066	3 139 456	3 190 880	3 217 505
Dépenses réelles (Hors RAR)	-2 887 442	-2 905 375	-2 923 460	-2 978 202	-3 008 066	-3 024 952	-3 070 780	-3 132 405
023 Virt à la section d'investissst	-25 000		-30 000		-60 000		-35 000	0
042 Op d'ordre de transfert entre section	-110 000	-107 045	-68 100	-91 370	-87 000	-85 770	-85 100	-85 100
Dépenses totales	-3 022 442	-3 012 420	-3 021 560	-3 069 572	-3 155 066	-3 110 722	-3 190 880	-3 217 505
Recettes totales	3 022 442	3 076 250	3 021 560	3 123 800	3 155 066	3 139 456	3 190 880	3 217 505
Dépenses totales	-3 022 442	-3 012 420	-3 021 560	-3 069 572	-3 155 066	-3 110 722	-3 190 880	-3 217 505
Intégration Résultat fonctionnt Crecep								
Résultat (hors RAR)	0	63 830	0	54 228	0	28 734	0	0
Résultat (hors RAR)	0	63 830		54 228		28 734		
002 Excédent/déficit reporté de N-1		30 419		55 056		33 305		
Résultat cumulé		94 249		109 284		62 039		
1068 Virt section investissement		-39 194		-75 978		-62 039		
002 Excédent de fonctionnt reportable N+1		55 055		33 306		0		
RAR recettes fonctiont								
RAR dépenses fonct		-5 310		-6 329		-3 470		

Département de Paris - Section d'investissement								
	2 011	2 011	2 012	2 012	2 013	2 013	2 014	2 015
	BP	CA	BP	CA	BP	CA	BP	BP
Recettes réelles	159 022	159 756	166 638	103 727	163 513	208 665	165 950	197 944
Dont 1068 Excédents de fct capitalisés		54 029		39 194		75 978	0	0
021 Virt de la section de fct	25 000		30 000		60 000		35 000	0
040 Op de transfert entre sections	110 000	107 045	68 100	91 370	87 000	85 770	85 100	85 100
041 Opérations patrimoniales	9 703	4 669	4 879	6 080	5 427	440	3 500	10 500
Recettes totales	303 725	271 470	269 617	201 177	315 940	294 875	289 550	293 544
Dépenses réelles	-191 422	-179 273	-190 038	-152 853	-239 513	-226 691	-209 350	-196 544
040 Op d'ordre de transfert entre sections	-102 600	-97 080	-74 700	-77 233	-71 000	-72 908	-76 700	-86 500
041 Opérations patrimoniales	-9 703	-4 669	-4 879	-6 080	-5 427	-440	-3 500	-10 500
Dépenses totales	-303 725	-281 022	-269 617	-236 166	-315 940	-300 039	-289 550	-293 544
Solde d'exécution exercice N		-9 552	0	-34 989	0	-5 164	0	0
Solde d'exécution exercice N		-9 552		-34 989		-5 164		
001 Solde d'exécution reporté N-1		-26 318		-35 870		-70 859		
Intégration Résultat invest Crecep								
001 Solde d'exécution reporté N		-35 870		-70 859		-76 023		
RAR recettes				0				
RAR dépenses		-3 324		-5 119		-7 000		
Besoin de financement		-39 194		-75 978		-83 023		

Annexe n° 4 : Retraitements effectués par la Ville dans la présentation de ses flux d'investissements dans ses rapports financiers

Les opérations équilibrées¹³⁸, neutralisées, ne sont pas mentionnées dans le bilan des flux du tableau supra établis par la Ville. Avec 637 M€ en 2010 et 570 M€ en 2011, ces opérations peuvent représenter des montants significatifs.

La Ville indique dans ses rapports financiers que ces opérations portent à titre principal (respectivement 575¹³⁹ M€ et 469¹⁴⁰ M€) « sur des opérations liées à des montages financiers avec échéanciers et échanges fonciers ».

Les échanges fonciers

En ce qui concerne les échanges fonciers, la Ville peut être amenée à faire des échanges, avec ou sans soulte, lorsque des opérations d'aménagement nécessitent des reconfigurations de parcelles. Ces échanges sont efficaces pour débloquer des situations urbaines compliquées, très nombreuses sur Paris. Les règles encadrant l'échange de biens des collectivités territoriales sont précisées par les articles L.1111-4 (acquisitions par voie d'échange) et L.3211-23, 3222-2 et suivant et R.3222-3 et suivant (cessions par voie d'échange) du CG3P. L'échange doit être équilibré, ce qui explique la raison pour laquelle l'un des deux acquéreurs doit parfois s'acquitter du paiement d'une soulte. Le rapport de la MIE avait établi en mars 2013 la liste des échanges fonciers réalisés depuis 2001 :

Tableau 21 : liste des échanges fonciers réalisés par la Ville de Paris depuis 2001

Année	arrdt	Bien entrant	arrdt	Bien sortant	Co-échangiste	Montant valeur du bien entrant	Montant valeur du bien sortant	Recettes et Dépenses
2002	24	Bayac (terrain)	24	Bayac (terrain)	Commune	557,96	557,96	0,00
2004	6	6, rue de Seine (lot 132)	6	6, rue de Seine (lot 132)	Particulier	5 335,72	10 290,31	+4 954,59
2005	18	Secteur Goutte d'Or	18		OPAC	1 539 734,03	1 808 700,00	+268 965,97
2005	20	10, rue des Lyanes (terrain)	20			184 605,00	269 605,00	+85 000,00
2005	13	Rue Edmond Flamand (terrain)	13	Rue Bellière (terrain)	SEMAPA	1 813 719,60	1 813 719,60	0,00
2006	17	11-13, rue Cino del Duca (terrain)	17	9, rue Cino Del Duca (terrain)	Particulier	27 200,00	56 000,00	+28 800,00
2006	12	2-16, rue Lasson (terrain)	12	Rue des Marguettes (terrain)	APHP	1,00	1,00	0,00
2007	13	103, avenue de France (immeuble)	13	4-8, rue Condorcet (immeuble)	DEGI	144 248 429,00	138 000 000,00	-6 248 429,00
2007	15	296-302 et 308, rue Lecourbe - Angle rue de la Croix-Nivert et rue de la Convention (terrains)	15	149-157, rue de la Croix- Nivert 176 - 194, rue de Javel 240, rue Lecourbe 26, 38, rue du Colonel Avia 9-17, rue des frères Voisins (terrains)	OPAC	13 564 000,00	13 564 000,00	0,00
2007	13	4, rue Franc Nohain 2, avenue de la Porte d'Ivry 2-4, place Yersin (terrains)	13	6, avenue Joseph Bédier 31, avenue Boutroux (terrains)	OPAC	5 212 580,00	5 212 580,00	0,00
2007	14	Rue Raymond Losserand (terrain)	14		Particulier	35 000,00	35 000,00	0,00
2009	6	23, rue Jacob (lot 44)	6	23, rue Jacob (lot 45)	Particulier	9 909,19	9 909,19	0,00
2011	13	121, avenue de France (immeuble)	13	Rue de Vienne Rue du Rocher Rue Rome (immeuble)	HEXIMMO	196 500 640,00	195 570 315,53	-980 324,47

Source : Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris

¹³⁸ 290 M€ en 2009, 637 M€ en 2010 (rapport financier 2010 p. 6), 84 M€ en 2012 (cf rapport financier p. 11),

¹³⁹ 326 M€ pour l'opération Clichy-Batignolles, 117 M€ pour l'opération Paris Rive Gauche et 132 M€ pour la ZAC Claude Bernard, Issy-les-Moulineaux (usine d'incinération), Cardinet-Chalabre et Achères.

¹⁴⁰ 106 M€ pour le projet d'aménagement des Halles, 64 M€ pour la ZAC Boucicaut, 54 M€ pour la rue du Louvre, 32 M€ pour Notre-Dame-de Sainte-Croix, 25 M€ pour l'avenue du Général-Sarrail, 17 M€ pour des terrains situés à Achères (cf Rapport financier 2011 p. 10)

Les ventes avec échéancier

En ce qui concerne les ventes avec échéanciers, il est précisé que « les ventes avec échéanciers consistent en la vente de biens (fonciers ou immobiliers) pour lesquels, la recette étant constatée au fur et à mesure du versement des échéances prévues dans l'acte de vente » et que « les règles de la comptabilité publique obligent la collectivité à inscrire dans son budget lors de la conclusion de la vente, sous forme d'écritures techniques, la totalité du montant de la vente en recettes et en dépenses, au titre de la créance consentie à l'acheteur¹⁴¹ », alors que le paiement de l'acheteur est échelonné dans le temps.

Au 31 décembre 2013, le capital restant dû des ventes avec échéancier foncier recensées à l'annexe 6 du compte administratif s'établissaient à 2,3 M€ pour les échéanciers sur établissements publics et à 335 M€ pour les échéanciers sur les autres établissements

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
Créances sur personnes de droit privé	16	357	473	375	335
Source: Balance générale des comptes de la commune					

Leur répartition détaillée figure dans le tableau infra:

ECHEANCIER FONCIER SUR AUTRES ETABLISSEMENTS

Catégorie	Organisme bénéficiaire	N° d'immobilisation	N° Subs.	Date de délibération	Date des contrats
2764	SEM PLAINE COMMUNE DEVELOPPEMENT	100000026173	0	14/05/2007	20/07/2007
2764	SEM 92	100000026174	0	13/06/2006	27/09/2006
2764	SEMPARISEINE	100000026212	0	03/04/2006	22/06/2007
2764	STE CARREFOUR	100000026213	0	12/02/2007	28/03/2007
2764	60-18 ECHEANCIER ZAC PAJOL	100000029861	0	24/06/2009	27/03/2007
2764	60-17 - SECTEUR CLICHY BATIGNOLLES	100000034130	0	23/10/2010	19/12/2007
2764	60-92 - 2EME TRANCHE CESSION ISSY/MOULINEAUX	100000034131	0	03/12/2010	27/05/2008
2764	60-19 - 122/168 BD MAC DONALD	100000034347	0	30/11/2010	17/07/2007
2764	60-13 ECHEANCIER CESSION ZAC P.R.G.	100000034393	0	06/12/2010	01/06/1999
2764	60-17 CESSION AVEC ECHEANCIER SNCF	100000034703	0	08/12/2010	28/09/2010
2764	60-15 - CESSION ECHEANC. ZAC BOUCICAUT	100000035648	0	10/08/2011	08/02/2011
2764	60-01 ENS. IMMOB. 40 RUE DU LOUVRE	100000035812	0	02/09/2011	08/02/2011
2764	60-01 ENS IMMOB FORUM DES HALLES - ECHEANCIER	100000036029	0	16/11/2011	16/11/2010
2764	60-01 ENS IMMOB FORUM DES HALLES - ECHEANCIER	100000036030	0	15/11/2011	16/11/2010
2764	60-17 ZAC CLICHY BATIGNOLLES	100000036201	0	06/12/2011	17/10/2011
2764	60-17 ENS IMMOB. 12-18 AV DE LA PORTE DES TERNES	100000036202	0	06/12/2011	01/10/2010
2764	60-16 SERVITUDE 8 AV DU GL SARRAIL ECHEANCIER CES.	100000036203	0	09/12/2011	01/07/2011
2764	60-15 TERRAIN SECTION 15CY19 2/20 RUE CAMBRONNE	100000036639	0	03/04/2012	
2764	60-15 HOTEL NOVOTEL 61 QUAI DE GRENELLE	100000040692	0	06/12/2012	19/06/2012
2764	64-20 TRAITE AMENAG SECTEUR PAUL MEURICE 75020	100000041116	0	13/12/2012	
2764	61-19 AMENA BERG DE SEIN - SEMAVIP - 2012 DU 168	100000041193	0	20/09/2013	
2764	60-04 VOLUMES DE PARKING RAMBUTEAU FORUM DES HALLE	100000041954	0	22/08/2013	
2764	60-01 FORUM DES HALLES VOLUMES PARKING BERGER	100000042049	0	25/11/2013	
2764	60-01 Parking Berger Niv -3 - Forum des Halles	100000042496	0	08/10/2013	
2764	61-20 SECTEUR D'AMENAGEMENT PAUL MEURICE	100000043342	0	25/10/2013	
2764					

¹⁴¹ Rapport financier 2011 (p. 6)

ECHEANCIER FONCIER SUR AUTRES ETABLISSEMENTS

Montants des prêts consentis	Cumul capital remboursé	Capital restant au 31/12/2013	Observations
12 340 000,00	12 340 000,00	0,00	parcelles BX57 BY 45 à Saint Denis 93
5 585 000,00	5 585 000,00	0,00	Ancien terrain gazier à Clichy la Garenne 92
11 462 000,00	11 462 000,00	0,00	208 a 210 rue du Faubourg Saint Honoré paris 8eme
53 411 111,11	53 411 111,11	0,00	8 avenue du Général Sarrail paris 16eme
23 213 400,00	23 213 400,00	0,00	TERRAINS 18-20-22 RUE PAJOL
18 253 618,00	18 253 618,00	0,00	TERRAIN ASSIETTE ZAC CARDINET CHALABRE
42 690 067,85	42 690 067,85	0,00	TERRAIN ASSIETTE USINE D INCINERATION
64 484 000,00	64 484 000,00	0,00	
116 845 475,39	92 095 475,39	24 750 000,00	ACTES 1994-1999-2000-2001
251 679 916,93	185 135 795,20	66 544 121,73	GEODIS,BASTION ET EMP FERROV. ZAC CLICHY BATIGNOL
64 400 000,00	33 810 000,00	30 590 000,00	126 A 144 RUE DE LOURMEL
53 700 000,00	53 700 000,00	0,00	
95 203 000,00	476 015,00	94 726 985,00	DROITS RESIDUELS COMMERCE NIV 0 ET 4 NVEAU FORUM
10 900 000,00	54 500,00	10 845 500,00	VOL UGC NIVEAU 1 AU NIVEAU 4 DU NOUVEAU FORUM
99 122 639,78	27 112 639,78	72 010 000,00	
31 583 649,59	31 583 649,59	0,00	ECHEANCIER DE CESSION
24 899 352,00	24 899 352,00	0,00	CARREFOUR PORTE D AUTEUIL
13 000 000,00	13 000 000,00	0,00	CESSION AVEC ECHEANCIER
21 300 000,00	10 650 000,00	10 650 000,00	ECHEANCIER DE CESSION
299 000,00	0,00	299 000,00	QUART PORTE DES LILAS 2011DU241(1&2) 12/12/2011
227 009,89	0,00	227 009,89	ZAC CLAUDE BERNARD / CANAL ST-DENIS / QUAI CHARENT
6 855 000,00	34 275,00	6 820 725,00	
2 739 000,00	13 695,00	2 725 305,00	
14 563 856,00	72 819,28	14 491 036,72	Acquis le 27 mai 1988
582 723,97	0,00	582 723,97	SEMAVIP DELIB 2011DU241-2
1 039 339 820,51	704 077 413,20	335 262 407,31	

Les dépenses foncières budgétairement équilibrées

En sus de la neutralisation de ces montages, la Ville neutralise également du budget d'investissement les *dépenses foncières budgétairement équilibrées des opérations d'aménagement* soit 248¹⁴² M€ en 2009, 62¹⁴³ M€ en 2010, 101¹⁴⁴ M€ en 2011.

Les autres retraitements

En 2013, la Ville a également retraité en dépense d'investissement le versement d'une subvention exceptionnelle d'exploitation de 48,7 M€ correspondant au remboursement du capital restant dû au 31 décembre 2013 des avances et prêts consentis par la Ville de Paris aux sociétés ELOGIE (29,3 M€) et SIEMP (18,8 M€) pour le financement de programmes de logements sociaux dans le cadre de la résiliation des conventions de gestion. Le versement d'une subvention exceptionnelle d'exploitation a couvert ce remboursement.

¹⁴² Au titre de l'opération Clichy-Batignolles

¹⁴³ Au titre des opérations Clichy-Batignolles (44 M€) et Paris Rive Gauche (18 M€)

¹⁴⁴ Au titre des opérations Clichy-Batignolles (76 M€) et de Paris Rive Gauche (25 M€)

Annexe n° 5 : Les renégociations des conventions financières de la Ville de Paris avec ses SEM

Depuis l'origine, les relations entre la Ville de Paris et ses sociétés d'économie mixte d'habitation sont encadrées par des conventions financières qui prévoient les conditions dans lesquelles la Ville de Paris contribue au financement du développement du parc de logement social ou intermédiaire et confie sa gestion à ces sociétés. Ces conventions comportaient toutefois des dispositions devenues obsolètes compte tenu de l'évolution de la législation applicable. En particulier, la clause d'équilibre de l'exploitation qui conduit en cas de déficit au versement d'une subvention ne remplissait pas les conditions posées par l'article L.1523-6 du Code général des collectivités territoriales pour l'attribution d'une subvention d'exploitation à une société d'économie mixte locale. Dès 2007, la Ville de Paris avait pris l'engagement auprès de la CRC d'y mettre fin, en résiliant ces conventions ou en ne les renouvelant pas lorsqu'elles venaient à échéance.

Compte tenu de la taille du patrimoine détenu par la RIVP, de la diversité de statuts des logements gérés et de la contribution de la SEM à la production de logements sociaux à Paris (environ 25 % de la programmation), le chantier de résiliation de ses conventions immobilières a été préparé par plusieurs mesures spécifiques dès 2007 : la réalisation des nouvelles opérations de logement social par la société en dehors du cadre conventionnel ; le remboursement en 2008 et 2009 des avances municipales, dont l'indexation sur le coût de la construction était de nature à déséquilibrer l'équilibre financier de la société après résiliation, et leur refinancement pour 467,6 M€ par emprunt à conditions privilégiées auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, et pour 123,7 M€ par emprunts bancaires.

Les conditions de la résiliation auxquelles sont parvenues la Ville et la RIVP, approuvées par le conseil de Paris les 12, 13 et 14 décembre 2011 et reprises dans le protocole de résiliation conclu le 22 décembre 2011, ont ainsi prévu : le transfert sous la seule responsabilité de la RIVP à compter du 1er janvier 2012 de la gestion des immeubles, représentant globalement 47 990 logements, placés antérieurement sous le régime conventionnel ; l'apurement des comptes conventionnels au 31 décembre 2011, procurant à la Ville une recette d'environ 39 M€ sur 2 exercices ; en contrepartie de l'abandon par la Ville des redevances conventionnelles, le versement par la RIVP de loyers emphytéotiques complémentaires d'un montant conforme à l'avis des services fonciers en date du 10 novembre 2011. Ainsi, un certain nombre de baux emphytéotiques ont été résiliés. Ils ont été remplacés par de nouveaux baux d'une durée de 35 ans à partir du 01/01/2012. Ces loyers des baux emphytéotiques (recettes de fonctionnement) se répartissent ainsi : Loyers annuels comptabilisés en 752¹⁴⁵ : Loyers capitalisés comptabilisés en 758¹⁴⁶.

S'ajoutait le conventionnement en PLUS d'une partie du patrimoine non social de la RIVP (832 logements répartis dans les zones du territoire parisien déficitaires en logement social) confortant ainsi la vocation sociale de la SEM. Enfin, afin de diminuer le recours à l'emprunt par la société sur des opérations de logement social récentes, le protocole a prévu également le versement à la RIVP de subventions d'investissement d'un montant global de 61,5 M€ sur diverses opérations.

Le processus d'actualisation engagé avec la RIVPI a été étendu à d'autres bailleurs sociaux. Il a ainsi été mis fin à la convention de 1930 de la SAGI¹⁴⁷, à 8 autres conventions de la SAGI¹⁴⁸, à la convention de 1931 de la SGIM¹⁴⁹; aux conventions de la SGJA¹⁵⁰ ; aux

¹⁴⁵ 7,4 M€ en 2012, 9,4 M€ en 2013 et 11,4 M€ à partir de 2014

¹⁴⁶ 42,9 M€ de 2012 à 2014

¹⁴⁷ Les 16 000 logements concernés étant confiés à Paris Habitat dans le cadre d'un bail emphytéotique

¹⁴⁸ Les 1 440 logements concernés étant vendus à la SA d'HLM La Sablière, qui les a transformés en logements sociaux

¹⁴⁹ Les 6 000 logements concernés étant aussitôt confiés à la société dans le cadre d'un bail emphytéotique

conventions de la SGIM, incluant les conventions reprises de la SEMPARISEINE¹⁵¹; aux conventions de la société Habitat Social Français (HSF)¹⁵²; aux conventions conclues avec la SEMIDEP¹⁵³.

¹⁵⁰ Les baux emphytéotiques des 430 logements concernés étant transférés à la RIVP dans le cadre d'une fusion-absorption

¹⁵¹ Soit plus de 7 000 logements au total

¹⁵² Société d'HLM filiale à 50 % de la RIVP, concernant plus de 1 300 logements

¹⁵³ Notamment à l'occasion de la fusion-absorption de la SEMIDEP par la SGIM, celles avec la SIEMP devant l'être dans le courant 2013

Annexe n° 6 : Evolution des recettes et dépenses de la Ville en matière immobilière

Tableau 7 : Evolution des recettes (encaissements) et des dépenses (décaissements) de la Ville de Paris en matière immobilière de 2001 à 2011 (en M€)

RECETTES (en M€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Vente logements du domaine privé	18,0	19,4	23,8	29,9	23,8	16,2	17,3	6,6	5,4	11,4	9,0	180,8
Ventes aux bailleurs sociaux	9,7	4,6	26,0	17,7	7,4	1,1	0,0	9,1	33,0	1,7	5,0	115,3
Ventes aux aménageurs	5,8	1,0	14,0	8,3	23,8	22,4	47,2	33,4	23,5	67,7	87,5	334,6
Cessions d'actifs	10,0	0,6	8,1	47,5	59,9	84,0	67,5	118,0	85,8	62,6	36,7	580,7
Département de Paris (et budgets annexes)	0,0	0,0	0,0	1,5	1,5	0,9	0,0	0,1	0,1	3,4	3,6	11,1
Autres recettes	2,7	0,0	1,2	3,4	3,4	1,3	4,0	2,0	2,0	17,3	8,7	46,0
Total	46,2	25,6	73,1	108,3	119,8	125,9	136,0	169,2	149,8	164,1	150,5	1 268,5

DEPENSES (en M€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Total logement				38,5	94,9	165,0	139,4	242,0	119,1	99,9	84,6	-
Total équipements				64,0	45,4	39,3	34,7	22,4	31,6	47,3	18,2	-
Total	67	174	139	102,5	140,3	204,3	174,1	264,4	150,7	147,2	102,8	1 666,3

Δ (Recettes - Dépenses)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
	-20,8	-148,4	-65,9	+5,8	-20,50	-78,4	-38,1	-95,2	-0,9	+16,9	+47,7	-397,8

Source : Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris (deux premiers tableaux),
Secrétariat général du Conseil de Paris (troisième tableau).

Annexe n° 7 : Bilan des engagements au bilan de l'opération PRG au 31/12/2013 (K€)

Bilan des engagements au bilan de l'opération PRG pour la commune de Paris au 31/12/2013 (k€)							
Engagements auprès de la SEMAPA figurant au bilan de la ZAC PRG	AP	Total engagements et mandats relatifs au bilan PRG sur AP en cours et terminées au 31/12/2013 (a)	Total des engagements pris auprès de la SEMAPA sur la base de l'EPPC au 31/12/2013 (TTC) (b)	Reste à verser 2014-2024 TTC au 31/12/2013 (c = b - a)	Reste à engager sur AP au 31/12/2013	dont engagements déjà restitués dans les autres dettes de la collectivité au 31/12/2013	Reste à couvrir en AP au 31/12/2013
Acquisitions		188 633	589 090	400 457	400 457	23 542	393 665
Hors dépense à charge du Département de Paris		172 598	573 054	400 457	400 457	23 542	393 665
En incluant acquisitions avec échéancier comptabilisées dans les et hors dépense départementale		212 175	589 090	376 915	376 915		376 915
		196 140	573 054	376 915	376 915		376 915
Acquisitions d'emprises publiques		174 781	556 977	382 196	382 196	5 282	382 196
Sur le budget départemental - AP terminées au 1/1/2013							
Acquisition lot M8 collège T. Mann (DPT)	03479	16 035					
AP terminées au 1/1/2013							
Acquisitions emprises	00378	29 867					
Acquisitions emprises quai Pahnard Levassor	00378	4 882					
Acquisitions emprises quai Pahnard Levassor	00378	13 599					
Acquisitions emprises quai Pahnard Levassor	00378	1 460					
Acquisitions emprises quai Pahnard Levassor	00378	16 889					
Acquisitions emprises quai Pahnard Levassor	00378	3 096					
Acquisition 9 emprises de voiries	00378	30 068					
Acquisition 6 emprises de voiries	00378	18 676					
AP en cours au 31/12/2013							
Acquisition 6 emprises de voiries	00378	10 696					
Acquisition 14 emprises de voiries	00378	29 512					
Acquisition avec échéancier							
AP en cours au 31/12/2013							
Acquisition ateliers Primo Levi lot M1D2D3 - part foncièr	04128	5 282					
Acquisition ateliers Primo Levi lot M1D2D3 - part foncièr	04128	-5 282					
Autres acquisitions		13 852	13 852	-	-	-	-
AP terminées au 1/1/2013							
Acquisitions emprises	00384	13 852					
Construction ateliers M1D		-	11 468	11 468	11 468	11 468	11 468
Acquisition avec échéancier							
AP en cours au 31/12/2013							
Acquisition ateliers Primo Levi lot M1D2D3 - part travail	04128	11 468					
Acquisition ateliers Primo Levi lot M1D2D3 - part travail	04128	-11 468					
Acquisition théâtre & ascenseur		-	6 792	6 792	6 792	6 792	-
Acquisition avec échéancier							
AP en cours au 31/12/2013							
Acquisition théâtre et ascenseur lot M9C	04128	6 792					
Acquisition théâtre et ascenseur lot M9C	04128	-6 792					
AP en cours au 31/12/2013							
Acquisition théâtre et ascenseur lot M9C	04489	-					
Participations		123 182	356 842	176 145	175 657	39 171	166 834
hors charges de fonctionnement			298 996	175 814	175 657	39 171	166 834
En incluant acquisitions avec échéancier comptabilisées dans les		162 353	298 996	136 643	136 486		127 662
Fonds de concours avenue de France		-	62 013	13 695	13 695	-	13 695
Dépenses de fonctionnement pour mémoire (avant la réforme des subventions d'équipement, les fonds de concours s'imputaient en charges de fonctionnement)							
Fonds de concours versé en 1999-2002 sur le budget de fonctionnement							
Fonds de concours pont Vincent Auriol		1 939	1 939	-	-	-	-
AP en cours au 31/12/2013							
Subvention pont Vincent Auriol	03559	608					
Subvention pont Vincent Auriol	03559	722					
Subvention pont Vincent Auriol	03559	610					
Reconstruction pont masséna		46 735	55 716	8 981	8 824	-	-
AP terminées au 1/1/2013							
Pont Masséna	03559	18 815					
Pont Masséna	03559	4 864					
Pont Masséna	04074	4 864					
AP en cours au 31/12/2013							
Pont Masséna	03559	4 864					
Pont Masséna	03559	4 864					
Pont Masséna	04074	8 463					
Pont Masséna	04074						
Parcs stationnement public		55 551	94 723	39 171	39 171	39 171	39 171
Litiges galerie technique		-	9 529	331	-	-	-
Bretelle périphérique Bruneseau		-	57 603	57 603	57 603	-	57 603
Voie liaison Austerlitz		-	1 831	1 831	1 831	-	1 831
Convention cour seine (élargissement quai d'Austerlitz)		-	8 531	8 531	8 531	-	8 531
Remboursement avenue Pierre Mendès France		18 957	44 108	25 152	25 152	-	25 152
Eau non potable Bruneseau		-	1 338	1 338	1 338	-	1 338
Gymnase Tolbiac Chevaleret		-	11 131	11 131	11 131	-	11 131
Quai d'Ivry		-	8 380	8 380	8 380	-	8 380

Loyers capitalisés : dispositif budgétaire et comptable

Fiche technique

Selon les termes de la demande de dérogation, la Ville de Paris prévoit d'encaisser un loyer capitalisé de 361 M€. Sur la base d'une durée de 55 ans au terme de laquelle l'entité bailleuse récupère la pleine propriété des biens, la part annuelle du loyer s'élève donc à 6 532 K€

Dans ces conditions, les budgets successifs de la Ville de Paris pourraient s'établir de la façon suivante (données en millions d'€) :

Budget de l'exercice 2016

Section de fonctionnement				Section d'investissement			
Dépenses		Recettes		Dépenses		Recettes	
		c/752 c/778 (chapitre 042)	6,532 354,403	c/1068 (chapitre 040)	354,403	c/1687	354,403
Totaux	---	Totaux	360,935	Totaux	354,403	Totaux	354,403

Budgets des exercices 2017 et suivants

Section de fonctionnement				Section d'investissement			
Dépenses		Recettes		Dépenses		Recettes	
				c/1687 (chapitre 041)	6,532	c/1068 (chapitre 041)	6,532
Totaux	---	Totaux	---	Totaux	6,532	Totaux	6,532

Au titre de 2016, l'intégralité du produit est constatée en fonctionnement, la section d'investissement étant parallèlement équilibrée.

A compter de l'exercice 2017, il appartient à la collectivité de réintégrer la quote-part annuelle via la réduction des montants portés au 1687 (qui représentent le montant non encore acquis comptablement définitivement du fait de la durée du contrat) par la reconstitution des excédents de fonctionnement cumulés au compte 1068, par opération d'ordre budgétaire.

En conséquence, le montant de la reprise de l'excédent d'investissement ne pourra pas être supérieur au montant comptabilisé en recettes au titre des « Loyers » (solde créditeur du compte 1687), justifié par des contrats effectivement conclus avec les bailleurs à l'appui des titres de recettes. Cette opération s'avère neutre sur le résultat d'investissement.

Par ailleurs, ce dispositif de reprise sur le compte 1068 est encadré par les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Les schémas comptables qui permettent à la Ville de Paris de reprendre l'excédent (recette) d'investissement en section de fonctionnement est l'opération d'ordre budgétaire classique autorisée par les dispositions de la M14 à savoir que le compte 1068 est débité par le crédit du compte 7785 via les chapitres globalisés d'ordre budgétaire, ce qui suppose au niveau des prévisions budgétaires l'ouverture des crédits au niveau des chapitres globalisés 040 en dépenses (pour le compte 1068) - section d'investissement - et 042 en recettes (pour le compte 7785) – section de fonctionnement. De même, pour l'opération annuelle d'ordre budgétaire de reconstitution des excédents de fonctionnement capitalisés et d'apurement du compte 1687, les crédits budgétaires seront ouverts au niveau du chapitre globalisé 041 (interne à la section d'investissement) en recettes sur le compte 1068 et en dépenses sur le compte 1687.

--- oOo ---

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS

BP	Budget principal
CASVP	Centre d'action sociale de la Ville de Paris
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CMI	Commission mixte inondations
CNOCP	Conseil de normalisation des comptes publics
ESA	Etats spéciaux d'arrondissements
MIE	Mission d'information et d'évaluation
RAR	Restes à réaliser
RBF	Référent budgétaire et financier
PAPI	Programmes d'action pour la prévention des inondations

REPONSE

de Madame la Maire
de la Ville de Paris (*)

() 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.*



Paris, le 18 AVR. 2016

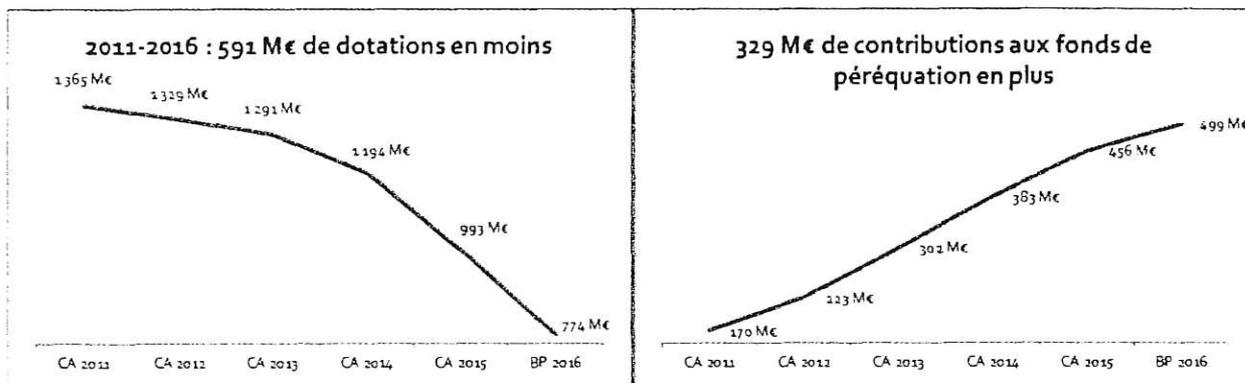
Monsieur le Président,

Par courrier en date du 11 mars 2016, vous avez adressé à Madame la Maire de Paris le rapport d'observations définitives portant sur la soutenabilité de la stratégie financière de la Ville de Paris. Les observations contenues dans ce rapport appellent un certain nombre de remarques que vous trouverez ci-après.

1. Paris fait face à 2 chocs externes d'une ampleur exceptionnelle de près d'un milliard d'euros : la baisse des dotations d'Etat et l'augmentation des péréquations

A compter de 2011 la collectivité parisienne a dû faire face à des contraintes externes importantes :

- la baisse des dotations d'Etat de 591 M€ entre 2011 et 2016 ;
- l'augmentation des contributions aux fonds de péréquations de 329 M€ entre 2011 et 2016.



Au total, l'impact annuel de ces deux chocs en 2016 (au vu des inscriptions prévisionnelles au budget primitif, dans l'attente des notifications de l'Etat) par rapport à 2011 atteint 920 M€ et devrait encore croître en 2017. Cela correspond à quelques 12 % de nos recettes réelles de fonctionnement. Cela représente aussi plus que l'épargne brute 2011 de la collectivité (866 M€).

Monsieur Gérard TERRIEN
 Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
 6, Cours des Roches
 BP 187 NOISIEL
 77 315 MARNE LA VALLÉE CEDEX 2

L'interprétation de la Chambre selon laquelle un changement de stratégie financière aurait été décidé, se traduisant par une préférence pour un financement des investissements provenant à titre principal des recettes réelles propres d'investissement et du recours à l'emprunt, est totalement inexacte : elle laisserait en effet entendre que la collectivité parisienne aurait à dessein abandonné toute action pour maintenir une épargne brute conséquente. Or, la stratégie financière a été rappelée à de nombreuses reprises lors des différents débats budgétaires devant le Conseil de Paris : il a constamment été indiqué à l'assemblée délibérante que les dépenses de fonctionnement seront maîtrisées, l'accent étant mis sur la sobriété budgétaire. La collectivité parisienne a par ailleurs utilisé plusieurs leviers pour dynamiser ses recettes de fonctionnement. La volonté de la Ville de rechercher systématiquement un très haut niveau d'autofinancement de ses investissements témoigne de l'attention toute particulière portée à l'épargne brute. La Ville n'a donc aucunement « changé » de stratégie financière, encore moins de manière subreptice comme pourrait le laisser croire la lecture du rapport de la Chambre.

Pour faire face à ces contraintes externes (dont la Cour des Comptes elle-même a reconnu qu'elles n'étaient pas soutenables pour les collectivités locales, négligeant d'une part la vitesse d'ajustement en fonctionnement de ces dernières, conduisant d'autre part à un repli de l'investissement local dommageable à la croissance économique de notre pays), la collectivité parisienne a maintenu une stratégie financière constante combinant trois orientations : sobriété en fonctionnement, stabilité des taux des impôts locaux directs, et maintien de l'effort d'investissement en faveur du développement local.

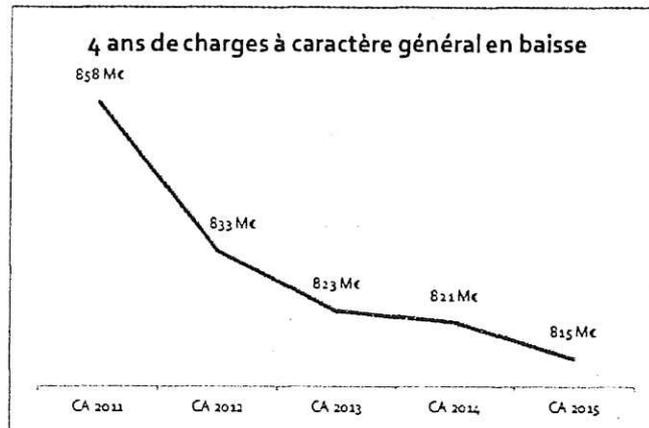
L'effort de la collectivité est donc constant pour rendre toujours plus performante sa gestion, dégager des économies et optimiser les recettes afin de préserver l'épargne brute et maîtriser l'endettement tout en mettant en œuvre un Programme d'Investissement de la Mandature ambitieux de 10 milliards d'euros.

2. Paris met en place des plans d'économies vigoureux et des mesures importantes d'optimisation des recettes pour faire face à ces chocs sans augmenter les taux des impôts directs

L'engagement de ne pas augmenter les taux des impôts directs locaux des Parisiens pendant la mandature, compte tenu de l'ampleur des chocs précédemment évoqués, nécessite la mise en œuvre d'une politique déterminée et constante d'économies et d'optimisation des recettes.

Concernant les économies, près de 240 M€ d'économies par rapport à la tendance anticipée ont été décidés dans le cadre des budgets primitifs 2015 et 2016 et mis en œuvre. Ces plans d'économies permettent de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement de la Ville, dont la progression, hors impact de la péréquation, a été limitée à 0,7 % entre les comptes administratifs 2014 et 2015 et à 0,6% entre les budgets primitifs 2015 et 2016.

Ces efforts reposent sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la collectivité, comme l'illustre la diversité des économies proposées dans le cadre du budget primitif pour 2016 : 5 M€ d'économies sur la contribution au Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (SYCTOM), grâce notamment à la négociation d'une nouvelle grille tarifaire et d'un plan d'économies ; 2,5 M€ par la reprise en régie du marché d'animation des berges de Seine ; 1,3 M€ au titre de la maîtrise de la contribution aux musées de Paris grâce à des réformes organisationnelles au sein de l'établissement ; 800 k€ d'économies sur les loyers grâce à la politique de rationalisation des implantations immobilières ; 500 k€ d'économies par la renégociation des contrats de délégation des piscines externalisées. Ces efforts se traduisent dans l'évolution du montant des charges à caractère général, caractérisée par 4 exercices consécutifs de baisse, ces charges passant de 858 M€ en 2011 à 815 M€ en 2015. La progression de la masse salariale a également été fortement ralentie, tombant à moins de 0,9% entre 2014 et 2015.



Afin de maintenir le niveau de l'épargne brute à un niveau suffisant, la Collectivité a combiné ces efforts d'économie en dépense avec l'optimisation des recettes de fonctionnement, sans augmentation des taux des impôts directs locaux. Ainsi, la modernisation de la gestion du stationnement payant en surface, en cours de déploiement, représente 80 M€ de recettes supplémentaires dès le budget primitif pour 2016 par rapport au budget primitif pour 2014. Les grilles tarifaires des services publics payants ont été revues afin de mieux proportionner les efforts demandés aux usagers à leurs capacités. L'optimisation des recettes repose également sur une démarche systématique de sollicitation des dispositifs de cofinancement proposés au niveau national ou européen. Une politique de renégociation systématique des contrats de concessions, notamment les délégations de service public et les contrats d'occupation du domaine public, a également été mise en place, permettant d'améliorer le niveau des redevances perçues auprès des partenaires économiques. Enfin, la collectivité parisienne a fait le choix, en novembre 2015 avec effet au 1er janvier 2016, de déplaçonner le taux des droits de mutation à titre onéreux de 3,8 à 4,5 %. Cette possibilité, ouverte par l'Etat en 2014, a été très largement utilisée : 94 des 101 départements français avaient profité, à fin 2015, de la possibilité de rehausser leur fiscalité immobilière.

3. Paris a fait le choix d'un Programme d'Investissement de la Mandature ambitieux de 10 milliards d'euros pour préparer l'avenir

Selon la « note de conjoncture des finances locales » de novembre 2015 de la Banque Postale, les dépenses d'investissement des collectivités locales enregistreraient en 2015 une deuxième année consécutive de baisse marquée : -6,2% après -8,8%. L'étude « Territoires et Finances 2015 », conduite par l'Association des Maires de France et La Banque Postale, anticipe par ailleurs une baisse de 22 % des investissements du bloc communal (communes et intercommunalités) entre les périodes 2008-2013 et 2014-2019.

La collectivité parisienne a choisi de maintenir un haut niveau d'investissement, jugé essentiel non seulement à l'économie nationale, mais aussi et surtout au dynamisme de Paris et à son avenir. C'est pourquoi le Conseil de Paris de décembre 2014 a adopté un plan d'investissement de la mandature de 10 milliards d'euros, correspondant à 30 000 emplois directs et indirects.

4. Paris maîtrise son endettement par la recherche d'un niveau accru d'autres recettes d'investissement

La dette parisienne est initialement caractérisée par son faible niveau par rapport à la moyenne des collectivités locales. Comme le constate la Chambre dans le rapport, « le ratio [de dette par habitant] apparaît effectivement avantageux pour la Ville au regard de celui des autres métropoles » avec 1 646 € par habitant en 2013 contre 1 693 € à Bordeaux, 2 192 € à Lyon, 3 185 € à Lille et 3 234 € à Marseille (pages 23-24). Quant au taux d'endettement, la Chambre relève que « là encore, la Ville présente un indicateur avantageux » avec une dette représentant 52 % des produits de gestion contre 52 % à Bordeaux, 74 % à Lyon, 103 % à Lille et 117 % à Marseille (page 24). Si la réalisation du Programme d'Investissement de la Mandature

s'accompagne de l'augmentation de la dette, dans un contexte de taux d'intérêt très bas, la maîtrise de l'endettement est pour autant une priorité forte de la stratégie financière parisienne.

Autant que par les mesures permettant le maintien de l'épargne brute à un niveau satisfaisant, elle passe par la recherche de nouvelles recettes d'investissement. A cet égard, le développement des cessions foncières et immobilières est un axe fort. Deuxième patrimoine public en France après celui de l'Etat, le patrimoine immobilier et foncier de la Ville de Paris est considéré par les agences de notation et par les investisseurs comme un atout indéniable pour générer des flux de recettes d'investissement conséquents. Comme le note la Chambre, « la valeur brute de l'actif immobilisé corporel et incorporel de la commune de Paris, qui s'établit à 24,3 Mds € au 31 décembre 2013, est deux à quatre fois plus important que celui des métropoles de Lyon, Marseille, Lille et Bordeaux (après agrégation des soldes communaux et intercommunaux). »

La recherche de subventions publiques est également mobilisée, comme la dotation de soutien à l'investissement des communes à laquelle Paris a récemment candidaté.

*
* *

La stratégie financière étant à présent rappelée, il convient également de répondre sur quatre points plus techniques et plus précis soulevés par le rapport de la Chambre.

Concernant la perception de loyers capitalisés dans le cadre de baux emphytéotiques évoquée pages 40 et suivantes du rapport, la Ville de Paris s'est appuyée sur le Code général des collectivités territoriales pour solliciter, conformément aux dispositions de l'article D.2311-14, une dérogation des ministres de la décentralisation et de la fonction publique et du secrétaire d'Etat chargé du budget lui permettant de reprendre l'excédent prévisionnel de sa section d'investissement en section de fonctionnement au budget primitif. Le courrier des ministres, en date du 1er décembre 2015, autorise ainsi l'inscription de l'excédent constitué des loyers capitalisés. Conformément à la procédure définie et communiquée par la Direction générale des finances publiques, le rapport budgétaire et les délibérations budgétaires du conseil municipal mentionnent l'origine et la nature de l'excédent prévisionnel (définition du conventionnement, du nombre de baux concernés, des recettes attendues), les conditions d'évaluation de son montant (détail des campagnes de conventionnement, des recettes de loyers, de leur montant et de leur origine) ainsi que les mouvements de la section d'investissement vers la section de fonctionnement (flux entre les sections de fonctionnement et d'investissement au titre des loyers capitalisés, comptes d'imputation budgétaire).

Concernant « l'évaluation des nouvelles recettes d'investissement [qui] reste à préciser » (page 5), la Ville de Paris tient bien évidemment une liste des cessions envisagées adresse par adresse. Ce document n'est toutefois pas communicable en raison de l'importance de la confidentialité pour le succès des négociations. De plus, cette liste connaît des évolutions en fonction des opportunités de valorisation. La collectivité parisienne confirme son objectif de 1 188 M€ de 2015 à 2020 soit 200 M€ de cessions foncières en moyenne annuelle en rappelant qu'au cours des exercices écoulés, elle a toujours été en capacité de tenir les objectifs de cessions votés en budget primitif. Cet objectif a encore été atteint en 2015 avec 200,4 M€ de cessions signées. Pour les prochaines années, les prévisions sont les suivantes :

Exercice	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Recette prévisionnelle en M€	200	164	153	230	313	129	1 188

Ces prévisions sont établies sur la base de l'année de signature des actes notariés. Il peut donc y avoir un décalage avec la constatation des recettes au compte administratif. Les pics prévus pour 2018 et 2019 s'expliquent par des cessions exceptionnelles faisant suite à l'appel à projets « réinventer Paris ».

Concernant les remarques relatives à la communication financière, la Chambre souligne avec raison que « plusieurs communications successives ont développé de façon assez détaillée les grands objectifs de la mandature. » La communication financière fait l'objet d'une attention particulière de la Ville de Paris. Récemment, la refonte des documents de présentation du budget primitif à partir du budget 2015 et l'opération d'ouverture des données publiques sur le site opendata.paris.fr ont témoigné de cette attention. La Ville de Paris veille constamment à la précision des concepts utilisés, tout en tenant compte de la diversité des publics auxquels la communication est destinée : concernant la capacité de financement, la référence à ce terme est constante dans les rapports financiers depuis au moins 10 ans, avec un lexique figurant systématiquement pour définir ce terme ; concernant la distinction entre stabilité des taux des impôts locaux et stabilité de la fiscalité, Paris communique largement sur les différentes hausses de recettes de fonctionnement hors taux de taxe d'habitation et de taxe foncière - comme cela est d'ailleurs fait ci-avant dans cette réponse.

Concernant l'articulation entre le Programme d'Investissement de la Mandature et les autorisations de programme (pages 18-19 et recommandation n°3) ainsi que la prévision de l'impact des immobilisations en cours sur la dotation aux amortissements (page 31 et recommandation n°4), des évolutions importantes sont en préparation sur le système d'information financier qui devraient permettre d'y répondre.

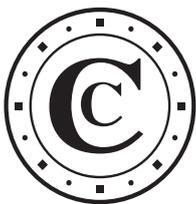
Je vous informe, par ailleurs, que l'ancien Maire de Paris, Monsieur Bertrand Delanoë, ayant comme mandataire, Anne de Bayser, Secrétaire Général Adjointe de la Ville de Paris, s'associe aux réponses apportées.

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

et devouée

Pour la Maire de Paris et par délégation,
le Secrétaire Général


Philippe CHOTARD



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

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

Chambre régionale des comptes d'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/ile-de-france