Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

ET SA RÉPONSE

SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE DE PARIS

(75)

Exercices 2015 et suivants

Observations délibérées le 3 novembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **5**
RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ ET DE PERFORMANCE **8**
PROCÉDURE **9**
OBSERVATIONS **10**
1 UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE INSUFFISAMEMT EXPLICITE **10**
1.1 Une collectivité spécifique y compris en matière budgétaire 10
1.2 Le précédent examen par la chambre de la situation financière de la Ville 12
1.3 Jusqu'en 2021, un pilotage budgétaire de court terme sans trajectoire prévisionnelle clairement déterminée 12
1.3.1 Des orientations stratégiques dépourvues de trajectoire financière et d'objectifs financiers précis 12
1.3.2 Un processus d'adoption du budget qui valorise peu la dimension pluriannuelle 14
1.3.3 La nécessité de comparaisons fiables et stables 16
1.4 Le suivi de l'exécution budgétaire substantiellement renforcé depuis 2020 17
2 LA RESTAURATION INACHEVÉE DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES (2015-2019) **18**
2.1 L'amélioration de l'épargne brute grâce à la croissance modérée des produits et à la maîtrise des charges de gestion 19
2.1.1 La progression globalement modérée des produits de gestion qui recouvre d'importantes différences d'évolution 21
2.1.2 Des charges de gestion globalement maîtrisées mais maintenues à un niveau élevé 31
2.1.3 L'évolution du résultat financier cohérente avec la hausse de l'endettement 41
2.1.4 Le rôle de recettes exceptionnelles dans l'amélioration de la situation budgétaire 43
2.2 La soutenabilité de la trajectoire d'investissement de la Ville de Paris 47
2.2.1 Une trajectoire d'investissement ambitieuse 47
2.2.2 Le recours prépondérant à l'emprunt pour financer les investissements 51
3 L'IMPACT DURABLE DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES FINANCES DE LA VILLE DE PARIS **58**
3.1 Les conséquences de la crise sanitaire en 2020 sur les finances publiques 58
3.1.1 L'économie parisienne durement touchée par la crise 59
3.1.2 Le déficit de l'épargne brute en 2020 entièrement provoqué par la crise sanitaire 59
3.2 La lente restauration des marges de manœuvre financières de la Ville 62
3.2.1 La poursuite de la réduction des marges de manœuvre en recettes 63
3.2.2 La faiblesse persistante des produits économiques compensée par le rebond du marché de l'immobilier et les réformes à venir sur l'occupation du domaine public 64
3.2.3 Des dépenses sociales durablement portées à un niveau élevé 68
3.2.4 L'incidence des choix budgétaires de la Ville de Paris 69

3.3 La nécessité d'efforts de gestion pour permettre le financement des investissements et la maîtrise de l'endettement (2021-2026) 71

ANNEXES 76

SYNTHÈSE

La Ville de Paris dispose du plus important budget local français (10,1 Md€ dont 8,2 Md€ en fonctionnement et 1,9 Md€ en investissement). Son budget mais aussi sa population de 2,2 millions d'habitants, ses effectifs de 58 000 agents et ses compétences qui sont à la fois celles d'une commune et d'un département en font une collectivité unique sur le territoire national.

La situation financière de la Ville de Paris s'est améliorée de 2014 à 2019. Cependant, l'insuffisance de son niveau d'épargne, la perte de marges de manœuvre financières et l'impact durable de la crise sanitaire de 2020 devraient la conduire à réexaminer le niveau de ses charges de gestion et la soutenabilité de sa politique d'investissement.

La progression des produits de gestion de 2014 à 2019 malgré un « choc en recettes »

Les produits de gestion de la Ville de Paris ont augmenté de 6 606 M€ en 2014 à 6 765 M€ en 2019, soit une progression relativement modérée de 2,4 %, malgré des évolutions contrastées selon les années ou les catégories de produits.

De 2013 à 2020, la baisse importante (- 610 M€) de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État et le doublement (+ 384 M€) des contributions de la Ville de Paris aux différents dispositifs de péréquation horizontale ont entraîné une perte de produits de gestion de 994 M€ au cours de cette période.

À l'inverse, la Ville de Paris a bénéficié de 2014 à 2019 de la forte progression de ses recettes de fiscalité foncière et immobilière : les taxes foncières et d'habitation (+ 168 M€), malgré des taux d'imposition bas et stables, et les droits de mutation à titre onéreux (+ 499 M€) du fait de la hausse du nombre et surtout de la valeur des transactions immobilières.

Cependant, cette croissance des ressources fiscales a été freinée par la mise en œuvre des réformes de l'organisation territoriale résultant de la loi NOTRé, qui a conduit transférer des fractions du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à la métropole du Grand Paris (MGP) en 2016 et à la région Île-de-France en 2017. Ces transferts sont compensés par des attribution fixes mais ils privent la Ville chaque année du dynamisme de la CVAE pour des montants évalués à 125 M€ en 2019 et 190 M€ en 2020.

Au total, l'effet cumulé de la baisse de la DGF, du renforcement de la péréquation et du manque à gagner sur l'évolution de la CVAE a représenté pour la Ville une perte de recettes de 1 119 M€ en 2019 et 1 184 M€ en 2020. Sans ce « choc en recettes », toutes choses étant égales par ailleurs, les produits de gestion auraient été supérieurs à ceux constatés de 16,5 % en 2019 et 18,9 % en 2020.

La maîtrise des charges de gestion qui restent néanmoins à un niveau élevé

La Ville de Paris a maîtrisé l'évolution de ses charges de gestion en hausse de 3,2 % de 2014 à 2019. Cependant, elles demeurent élevées surtout à cause des dépenses de personnel. Après retraitement pour tenir compte des changements de périmètre, celles-ci ont enregistré une progression de 6,5 % au cours de cette période. Leur niveau par habitant est important du fait d'un taux d'administration supérieur à ceux de Lyon ou Marseille. Au total, les dépenses de fonctionnement de la Ville de Paris s'élevaient à 2 837 € par habitant en 2019 et 2 929 € par habitant en 2020, contre 2 473 € en 2019 et 2 469 € en 2020 à Lyon et 2 440 € en 2019 et 2 540 € en 2020 à Marseille.

Le redressement de l'épargne brute insuffisant au regard de l'effort d'investissement

Du fait du « choc en recettes » précité et malgré la maîtrise globale des charges de gestion, l'épargne brute a reculé de 582 M€ en 2014 à 232 M€ en 2016. Elle a ensuite retrouvé une croissance continue jusqu'à revenir à 523 M€ en 2019.

Dans ce contexte budgétaire très délicat, seule la reprise en recettes de fonctionnement des loyers capitalisés versés par les bailleurs sociaux, mesure dérogatoire prévue par les textes et autorisée par les ministres compétents, a permis à la Ville d'assurer l'équilibre de son budget de 2016 à 2018.

Le redressement de l'épargne brute constaté en 2019 ne doit pas masquer sa faiblesse structurelle due à un niveau élevé de charges. Ainsi, elle représentait seulement 7,7 % des produits de gestion de la Ville de Paris en 2019 contre 16,1 % pour Marseille et 18 % pour Lyon.

Or, en dépit de la faiblesse de son autofinancement, la Ville de Paris a mené une politique d'investissement ambitieuse. De 2015 à 2019, l'épargne nette des annuités d'emprunts n'a représenté qu'une faible part (12 %) du total des dépenses d'investissement (6 994 M€). En tenant compte des recettes d'investissement, dont d'importantes cessions d'actifs (17 %), ses ressources propres ont atteint seulement 47 % de ses dépenses d'investissement.

Il en résulte que l'encours de la dette, déjà élevé en début de période, a fortement augmenté (+ 40 %), de 4,18 Md€ à la fin 2014 à 5,88 Md€ à la fin 2019. La capacité de désendettement (11,3 ans en 2019) s'est améliorée grâce au redressement de l'épargne mais elle restait préoccupante, à la veille de la crise sanitaire, au regard du seuil d'alerte de 12 ans comme de la comparaison avec les autres grandes villes.

L'impact durable de la crise sanitaire

Du fait des caractéristiques de son économie, Paris a été durement touchée par les conséquences de la crise sanitaire due à la Covid-19. En 2020, l'impact de la crise sur les finances de la Ville a pris la forme d'importantes pertes de recettes en matière de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), de taxe de séjour, de recettes d'exploitation de certains services publics (stationnement, crèches, centres de loisirs, équipements sportifs). Ainsi, le total des produits de gestion a subi un recul de 6,7 % à 6 313 M€.

La Ville a dû engager des dépenses exceptionnelles pour lutter contre la progression de l'épidémie (équipements de protection individuelle, désinfection des locaux) et venir en soutien des personnes les plus durement affectées par la crise sanitaire.

Au total, sur la base des prévisions de recettes et de dépenses du budget primitif pour 2020, elle évaluait à 710 M€ le coût net de la crise sanitaire pour ses finances. Ce coût s'est fortement concentré sur le budget de fonctionnement (650 M€). Ainsi, il a directement obéré l'épargne brute qui est passée brutalement d'un excédent 523 M€ en 2019 à un déficit de 121 M€ en 2020 (avant étalement de charges). Hors crise sanitaire, toutes choses étant égales par ailleurs, la Ville aurait conservé un niveau d'épargne brute équivalent à celui de 2019.

Si le déficit de l'épargne brute en 2020 a été entièrement provoqué par la crise sanitaire, il en a résulté un accroissement sensible (+ 13 %) de l'encours de la dette qui a grimpé à 6,62 Md€ à la fin 2020.

Des marges de manœuvre financières amoindries au-delà de 2020

Une partie des recettes (par exemple, les DMTO ou les recettes de stationnement) revient aux niveaux d'avant-crise grâce au rebond de l'économie et à certaines réformes de la Ville de Paris. En revanche, d'autres (CVAE, taxe de séjour, recettes tarifaires) continuent d'être affectées par l'impact de la crise sanitaire. De même, les dépenses sociales risquent de rester durablement à un niveau élevé, notamment les dépenses de RSA.

Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, la réforme de l'organisation territoriale conjuguée à celle de la fiscalité locale a restreint le périmètre des ressources fiscales de la Ville de Paris et réduit son pouvoir de taux. En raison de la suppression de la taxe d'habitation et du transfert à venir de la cotisation foncière des entreprises (CFE) à la métropole du Grand Paris, les marges de manœuvre financière de la Ville en recettes ne résident véritablement plus, à taux d'imposition inchangés, que dans ses recettes d'exploitation. D'ailleurs, celles-ci ont fortement augmenté depuis la réforme du stationnement payant.

Sécuriser la soutenabilité de la politique d'investissement par des efforts de gestion

Au cours de la période sous revue, la Ville de Paris a eu un niveau d'investissement trop élevé par rapport à ses capacités financières, ce qui a provoqué son recours important à l'emprunt. Le caractère difficilement soutenable de sa trajectoire d'investissement est illustré par les comparaisons avec Lyon et Marseille. En proportion de sa population, Paris n'a pas l'encours de dette le plus élevé. En revanche, elle a la moins bonne capacité de désendettement. Au surplus, en reprenant en fonctionnement d'importants montants de loyers capitalisés, la Ville s'est privée de ressources de financement pour l'avenir.

En l'absence d'étude de cette nature conduite par la Ville, la chambre a élaboré une prospective financière sur la durée du mandat 2020-2026. Il en ressort une trajectoire de rétablissement progressif, quoique lent, de la situation financière de la collectivité. Dépassant son niveau d'avant-crise, l'épargne brute s'améliorerait (741 M€ en 2026) mais demeurerait faible en proportion des recettes de fonctionnement (7,7 %).

L'amélioration de l'épargne brute paraît d'autant plus nécessaire que la Ville vise un haut niveau d'investissement. L'analyse prospective retient deux scénarios selon que les investissements seront conformes aux prévisions de la Ville en début de mandat (9,45 Md€ de 2020 à 2026) ou à ses capacités de réalisation antérieures (7,95 Md€). Selon le scenario, la dette de la Ville de Paris atteindrait 7,9 Md€ (scénario 2) ou 8,9 Md€ (scénario 1) en 2026, contre 6,62 Md€ à la fin 2020. Sa capacité de désendettement serait de onze ou douze ans, seuil retenu par la loi et les agences de notation pour l'appréciation de la soutenabilité financière des collectivités territoriales.

La prospective de la chambre, réalisée à partir des informations de la Ville sur ses budgets de 2021 à 2024, repose sur des hypothèses fortes en recettes, notamment s'agissant de l'évolution des DMTO, dont la réalisation n'est pas totalement assurée. De plus, du fait de la réforme de l'organisation institutionnelle de la métropole du Grand Paris et de la réforme de la fiscalité locale, la Ville de Paris risque désormais d'être confrontée au moindre dynamisme de ses recettes de fonctionnement.

Par conséquent, la soutenabilité des investissements prévus par la Ville de Paris au cours du mandat en cours passe par d'importants efforts de maîtrise de ses dépenses de gestion, indispensables pour assurer un niveau suffisant d'épargne brute.

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations[1] reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Introduire dans les rapports sur les orientations budgétaires de la collectivité, comme pour la première fois dans celui pour 2022, une présentation des engagements pluriannuels, notamment en matière de programmation des investissements et, le cas échéant, d'autorisations de programme (articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT). 16

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Présenter au Conseil de Paris la stratégie financière de la Ville, la trajectoire financière associée et les objectifs de maîtrise budgétaire et de financement qui en résultent. 14

Recommandation performance 2 : Assurer la soutenabilité de l'investissement de la Ville par la mise en œuvre d'efforts de gestion. 75

Au terme d'un délai d'un an à compter de la présentation des présentes observations définitives devant l'assemblée délibérante, l'ordonnateur doit, conformément à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), établir un rapport de présentation des actions mises en œuvre par la collectivité à la suite des observations de la chambre.

Ce rapport doit être présenté devant l'assemblée délibérante puis envoyé à la chambre régionale des comptes, qui assure le suivi des rappels du droit et recommandations.

[1] *Les recommandations de régularité sont des rappels au droit.*
Les recommandations de performance visent à améliorer la gestion de la collectivité.

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Paris (situation financière) pour les exercices 2015 et suivants.

Ce contrôle a été notifié à la Ville de Paris par courrier du 24 janvier 2020. Son déroulement a été ralenti par les conséquences de la crise sanitaire due à la Covid-19. Les différentes étapes de la procédure, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

La chambre régionale des comptes, délibérant en sa quatrième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives (ROD) le 3 novembre 2021.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 3 novembre 2021 et qui a été présidé par M. Christian Martin, président de la chambre, MM. Bruno Sentenac, Philippe Grenier, et Vincent Crosnier de Briant, premiers conseillers, et M. William Augu, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. William Augu, assisté de Mme Sabrina Mojon, vérificatrice des juridictions financières ;
- 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.

La réponse de la Ville de Paris au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 9 décembre 2021, a été reçue par la chambre le 21 janvier 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

OBSERVATIONS

1 UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE INSUFFISAMEMT EXPLICITE

1.1 Une collectivité spécifique y compris en matière budgétaire

Paris est la première ville de France au plan démographique et économique. Sa population (2,188 millions d'habitants en 2020) décroît légèrement (- 0,5 % par an en moyenne depuis 2012)[2]. Son produit intérieur brut (PIB) par habitant est trois fois plus élevé que la moyenne nationale.

Tableau n° 1 : Comparaison du niveau du PIB par habitant à Paris et en France

(en euros par habitant)	2015	2016	2017	2018	2019
Paris	96 164 €	98 009 €	102 096 €	106 719 €	111 489 €
France	33 002 €	33 373 €	34 232 €	35 303 €	36 216 €

Source : données présentées dans les notations de Standard & Poor's

Selon l'Insee, en termes de revenu disponible médian par unité de consommation, les Parisiens (27 400 € en 2017) sont plus aisés que la moyenne des habitants de l'Île-de-France (23 230 €) et plus encore que la moyenne des Français (21 120 €)[3]. Comme dans l'ensemble de la région, néanmoins, cette situation globalement très favorable masque d'importantes inégalités socio-économiques : le taux de chômage est moins élevé à Paris qu'à l'échelle nationale (11,9 % contre 13,9 % en 2017) mais le taux de pauvreté est un peu plus élevé (15,2 % en 2018 contre 14,8 % en France métropolitaine)[4].

Jusqu'en 2018, Paris était le territoire de deux collectivités territoriales : la commune et le département de Paris. Bien qu'administrées par la même assemblée délibérante, le Conseil de Paris, et présidées par la maire de Paris, ces deux collectivités étaient institutionnellement distinctes et disposaient chacune d'un budget propre. Dans un rapport publié en 2015 consacré au département de Paris, la chambre a constaté à maints égards (gouvernance, compétences, gestion financière, gestion des ressources humaines) l'intégration de fait du département au sein de la commune et préconisé leur fusion pour créer une collectivité unique.

À compter du 1er janvier 2019, la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a créé une collectivité à statut particulier[5], dénommée « Ville de Paris », qui exerce désormais les compétences précédemment dévolues à la commune et au département de Paris.

La Ville de Paris est membre de la Métropole du Grand Paris (MGP), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre créé le 1er janvier 2016. Paris constitue l'un des 12 « territoires » de la métropole. Alors que les 11 autres « territoires » voient leurs

[2] Source : données Insee.
[3] 23 250 € à Lyon et 18 550 € à Marseille (source : données Insee 2017).
[4] Source : données Insee.
[5] Les autres collectivités à statut particulier françaises sont les collectivités de Corse, de Mayotte, de Guyane, de Martinique, la métropole de Lyon et la collectivité européenne d'Alsace.

compétences confiées à un établissement public territorial (EPT), elles sont exercées à Paris par la Ville.

La Ville de Paris est la première collectivité territoriale française par l'importance de son budget.

Tableau n° 2 : Principales données financières sur la Ville de Paris (budget principal)

(en M€)	2018			2019	2020	Budget 2021
	Commune	*Département*	***Total***			
Recettes réelles de fonctionnement	*5 450*	*3 099*	**8 549**	**8 635**	**8 293**	**8 599**
Dépenses réelles de fonctionnement	*4 780*	*3 097*	**7 877**	**7 952**	**8 247**	**8 297**
Recettes réelles d'investissement	*904*	*192*	**1 096**	**813**	**2 224**	**1 690**
Dépenses réelles d'investissement	*1 445*	*93*	**1 538**	**1 854**	**1 693**	**2 043**

Source : CRC, d'après les états financiers de la Ville

Outre son budget principal, la Ville de Paris dispose de quatre budgets annexes pour la gestion de l'eau, l'assainissement et l'aide sociale à l'enfance et la gestion de son parc automobile (transports automobiles municipaux). L'annexe n° 3 présente les principales données financières relatives à ces budgets. Eu égard aux singularités institutionnelles propres à Paris, la Ville finance en outre le budget spécial de la préfecture de police[6] qui retrace les recettes et les dépenses des « services d'intérêt local »[7] et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (cf. *infra*, partie 2.1.2.4).

La Ville de Paris a des relations financières avec un grand nombre d'établissements et d'organismes, dotés de l'autonomie financière et de la personnalité morale, sur lesquels elle exerce un contrôle prépondérant ou dont elle détient une part du capital ou auxquels elle adhère pour la mise en œuvre de certaines de ses compétences. Il s'agit d'établissements publics locaux (tels que le centre d'action sociale de la Ville de Paris, l'établissement Paris Musées ou les caisses des écoles), de sociétés d'économies mixtes et assimilées (telles que la régie immobilière de la Ville de Paris, la Compagnie parisienne de chauffage urbain, la société publique locale Paris & Métropole Aménagement) ou bien de syndicats mixtes chargés de la mise en œuvre de grands services publics (Île-de-France Mobilités, Autolib' Vélib' Métropole ou le SYCTOM en matière de déchets ménagers).

Enfin, la Ville de Paris fait partie des vingt-cinq collectivités territoriales engagées, en partenariat avec la Cour des comptes, dans l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux prévue par l'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé). En 2017, des équipes de contrôle composées de membres de la Cour des comptes et de la chambre régionale des comptes Île-de-France ont effectué un diagnostic global d'entrée, portant notamment sur l'organisation générale de la collectivité et son périmètre, la maîtrise des risques et le contrôle interne comptable et financier, ainsi que les systèmes d'information. Entre 2018 et 2020, des audits ciblés – dont les synthèses ont été présentées en Conseil de Paris – ont été réalisés sur les actifs corporels et incorporels, dettes financières, les engagements hors bilan, les recettes fiscales et dotations, les autres recettes, les dépenses de personnel, les provisions pour risques et charges, et les autres charges de fonctionnement. Enfin, dans le cadre de la deuxième étape de l'expérimentation, la Ville de Paris a conclu un marché avec le cabinet Grant Thornton pour la certification expérimentale de ses comptes de 2021 et 2022.

[6] Cf. Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris – Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne*, décembre 2019.
[7] Les « services d'intérêt local » correspondent à l'institut médico-légal, au laboratoire central de la préfecture de police, au laboratoire central des services vétérinaires et au service des objets trouvés.

1.2 Le précédent examen par la chambre de la situation financière de la Ville

Le dernier contrôle de la chambre régionale des comptes sur la situation financière de la Ville de Paris remonte à un rapport publié en 2016 qui était centré sur ses marges de manœuvre financières[8]. La chambre relevait la faiblesse du taux d'épargne et la détérioration de la capacité de désendettement de la collectivité. Elle observait que les efforts engagés par la Ville pour maîtriser ses dépenses et dynamiser ses recettes ne lui éviteraient pas de mobiliser toutes ses ressources en investissement pour atteindre ses objectifs. Outre le recours à l'emprunt, il lui faudrait, selon sa propre stratégie, opérer d'importantes cessions d'actifs fonciers (200 M€ par an), soit presque 1,2 Md€ de 2015 à 2020. La part des recettes d'investissement devrait dépasser en 2018 les deux tiers (68 %) de sa capacité annuelle d'autofinancement. Cette mobilisation de son patrimoine ne dispenserait pas la Ville de dégager une épargne brute suffisante pour couvrir l'augmentation de ses charges d'emprunts et des dotations aux amortissements.

Ainsi, la chambre posait la question de la soutenabilité de la stratégie financière de la Ville dans le double contexte de la baisse des dotations de l'État et de l'augmentation des charges de péréquation territoriale.

La même année, en 2016, la chambre a aussi publié un rapport[9] sur les suites données par la Ville de Paris à ses recommandations formulées en matière budgétaire à l'issue d'un précédent contrôle de 2013. Elle observait notamment que sa recommandation sur la présentation d'un échéancier pluriannuel des crédits de paiement associés aux autorisations de programme en cours n'avait pas été suivie d'effet, ni celle sur la communication d'une justification au premier euro de l'ensemble des crédits budgétaires. D'ailleurs, à ce jour, plusieurs des recommandations de 2013 n'ont toujours pas été mises en œuvre par la Ville (cf. *infra*, partie 1.3.2).

1.3 Jusqu'en 2021, un pilotage budgétaire de court terme sans trajectoire prévisionnelle clairement déterminée

1.3.1 Des orientations stratégiques dépourvues de trajectoire financière et d'objectifs financiers précis

Au cours du mandat 2014-2020, les rapports d'orientation budgétaire successifs de la Ville de Paris présentaient quatre orientations stratégiques :

- la « sobriété » du fonctionnement, qui consiste notamment en la réalisation d'économies dans les dépenses générales et en un fléchage des hausses de dépenses de personnel sur les priorités politiques de la mandature, financées en partie par des réorganisations et suppressions de postes dans les fonctions support ;
- la stabilité des impositions directes locales[10] par l'absence de hausse des taux, ce qui n'excluait pas l'optimisation des autres recettes (fiscalité indirecte, recettes tarifaires et domaniales, etc.) ;
- la réalisation des investissements d'un montant de 10 Md€ prévus au programme d'investissement de la mandature (PIM), en partie financée par la rationalisation du parc immobilier et la cession d'éléments de patrimoine non stratégiques ;

[8] Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, *Les marges de manœuvre financières de la Ville de Paris - La soutenabilité d'une stratégie*, mai 2016.
[9] Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, *Ville de Paris - Les marges de manœuvre financières - Suivi des recommandations*, mai 2016.
[10] Il s'agit, à titre principal, de la taxe d'habitation (TH), des taxes foncières sur la propriété bâtie (TFPB) et non bâtie (TFPNB) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

- la maîtrise de l'endettement de manière à ce que le ratio de désendettement de la Ville ne dépasse le seuil de douze ans surveillé par les agences de notation financière et défini comme « seuil national de référence » par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022.

Ces orientations se traduisaient en objectifs financiers inégalement détaillés dans les différents rapports d'orientation budgétaire de la Ville. À partir de 2018, les objectifs relatifs aux dépenses de fonctionnement et à l'endettement découlent du contrat financier conclu entre l'État et la Ville de Paris le 12 juillet 2018.

Tableau n° 3 : Objectifs financiers de la Ville de Paris

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sobriété du fonctionnement	Pas d'objectif chiffré d'économies	Objectif de 130 à 180 M€ d'économies	Objectif de 130 à 150 M€ d'économies	Objectif d'économies de 20 M€ (hors charges de personnel)	Objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement inférieure à 1,14 % par an (norme de dépense prévue par le contrat financier signé avec l'État)		
Stabilité des impôts directs locaux	Maintien des taux à 13,38 % pour la taxe d'habitation, 13,50 % pour la taxe foncière sur la propriété bâtie, 16,67 % pour la taxe foncière sur la propriété non bâtie, 16,52 % pour la cotisation foncière des entreprises et 6,21 % pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères						
Mise en œuvre du PIM 2015-2020	Objectif d'un niveau annuel de cessions d'actifs équivalent à la prévision du BP 2014	Objectif de réalisation d'un programme de 10 Md€ d'investissements de 2015 à 2020 Objectif de 200 M€ de recettes de cessions/an pour financer le PIM	Objectif de 200 M€ de recettes de cessions/an pour financer le PIM	Pas d'objectif chiffré de recettes de cessions d'actifs			
Maîtrise de l'endettement	Objectif d'un taux d'endettement inférieur à celui des autres grandes villes françaises	Objectif de progression de la dette au cours de la mandature 2014-2020 identique à celle de la mandature précédente	Pas d'objectif précis de niveau ou d'évolution de la dette	Pas d'objectif précis de niveau ou d'évolution de la dette	Objectif de maintien d'une capacité de désendettement inférieure à 12 ans (objectif prévu par le contrat financier signé avec l'État)		

Sources : Feuille de route du 16 mai 2014 de la maire à son adjoint chargé des finances, rapports d'orientation budgétaire et communications de la maire sur les orientations budgétaires

Dans la présentation de ces quatre orientations stratégiques, les différents documents budgétaires de la Ville[11] ne fournissent aux élus du Conseil de Paris et au public que peu d'informations sur leur contenu chiffré, leur hiérarchisation ou leur articulation. Si des objectifs sont parfois définis annuellement pour l'une ou l'autre des orientations, notamment à compter de l'entrée en vigueur du contrat financier avec l'État, ces documents n'établissent pas de trajectoire financière assortie d'objectifs financiers précis pour la durée du mandat. Il n'y a ainsi pas d'objectif chiffré d'épargne brute dans les différents documents budgétaires de la Ville.

Ces quatre orientations constituent une équation financière difficile pour la Ville de Paris au regard de son ambitieux programme d'investissement. Si la cession d'actifs concourt au financement de l'investissement, le recours à l'emprunt demeure le principal levier de financement de la Ville pour la mise en œuvre du PIM. La maîtrise de l'endettement suppose par conséquent que la Ville dispose d'une épargne brute suffisante pour assurer la solvabilité de la collectivité et la soutenabilité de sa dette.

[11] Rapports d'orientation budgétaire, rapports budgétaires, rapports financiers communications de la maire à caractère budgétaire.

Encadré n° 1 : Les notions d'épargne brute et de capacité de désendettement

En analyse financière, la capacité d'autofinancement désigne la capacité d'un organisme à dégager, par différence entre ses ressources et ses charges courantes, une épargne permettant de financer ses investissements, soit par elle-même, soit par le remboursement d'emprunts contractés à cette fin. La **capacité d'autofinancement (CAF)** d'un organisme, brute ou nette (en fonction de la déduction ou non des remboursements d'emprunts), est également appelée « **épargne brute** (ou nette) ».

La soutenabilité de l'endettement s'apprécie notamment au moyen du ratio de **capacité de désendettement** exprimé en nombre d'années de CAF brute. Ce ratio correspond ainsi à la durée théorique de remboursement de sa dette par une collectivité qui y consacrerait l'intégralité de son épargne brute. Il se calcule selon la formule suivante : [Encours de dette / Épargne brute].

La chambre estime que, étant donné sa surface financière et les enjeux budgétaires qui découlent de ses projets et de sa gestion, la Ville de Paris gagnerait à formaliser davantage sa stratégie financière et la programmation de ses investissements, notamment via l'élaboration d'une trajectoire financière assortie d'objectifs précis, même soumise à des révisions périodiques. Cette nécessité est d'autant plus grande que la crise sanitaire de 2020 affecte significativement les marges de manœuvre financières de la Ville.

La crise de la Covid-19 survenue en 2020 a en effet créé un choc majeur sur les finances de la Ville de Paris (*cf. infra*, partie 3.1) qui a remis en cause ses orientations stratégiques. Le début du mandat 2020-2026 est marqué par les conséquences de cette crise. Pourtant, la Ville n'a pas encore actualisé de nouvelles orientations de stratégie financière.

Recommandation performance 1 : Présenter au Conseil de Paris la stratégie financière de la Ville, la trajectoire financière associée et les objectifs de maîtrise budgétaire et de financement qui en résultent.

La chambre a constaté, comme la Ville l'indiquait dans sa réponse aux observations provisoires, que le rapport sur les orientations budgétaires pour 2022 contient une projection des grands équilibres budgétaires pour les années 2022 à 2024, constituée des évolutions prévisibles de ses différents types de recettes et de dépenses.

1.3.2 Un processus d'adoption du budget qui valorise peu la dimension pluriannuelle

La gestion budgétaire et financière est assurée par la direction des finances et des achats (DFA), qui compte environ 600 agents. Au sein de la sous-direction du budget[12], le service de la synthèse budgétaire est chargé d'élaborer les budgets de fonctionnement et d'investissement de la Ville[13] sur la base des prévisions budgétaires formulées par les services et des arbitrages rendus par l'exécutif. Le service de la synthèse budgétaire collabore avec trois bureaux d'expertise budgétaire chargés de suivre les budgets des grands domaines de l'action de la Ville[14]. Enfin, le service de la gestion financière est chargé, au sein de la sous-direction du budget, du suivi de l'endettement de la Ville de Paris. La DFA rend compte de son activité et de ses missions à la secrétaire générale de la Ville de Paris, au conseiller budgétaire de la maire de Paris et à l'adjoint à la maire chargé du budget.

La Ville de Paris adopte les budgets primitifs relatifs à un exercice à la fin de l'exercice précédent (en décembre de *n-1* pour l'exercice *n*). À cette fin, la DFA réalise au printemps un cadrage global à partir de prévisions budgétaires pluriannuelles (à trois ans) transmises par les services opérationnels. Ce cadrage est décliné et notifié à un double niveau.

[12] Les autres sous-directions de la DFA sont la sous-direction des achats et la sous-direction de la comptabilité.
[13] Conformément aux maquettes budgétaires définies par l'État, la Ville de Paris élabore un seul document budgétaire. Elle structure toutefois les débats et votes du Conseil de Paris en distinguant budget de fonctionnement et budget d'investissement.
[14] Il s'agit des bureaux « aménagement, logement et développement économique » (BALDE), « espace public et environnement » (BEPE) et « affaires sociales et services aux parisiens » (BASSP).

Au niveau des élus, un courrier du premier adjoint, de l'adjoint chargé des finances et de l'adjoint chargé des ressources humaines notifie aux autres adjoints l'enveloppe financière attribuée à chacun en fonctionnement et en investissement. Au niveau des services, la secrétaire générale adresse un courrier du même type à chaque direction de la Ville. Outre le niveau de détail sur la procédure de préparation budgétaire, ces courriers se distinguent par le fait que les périmètres des délégations des adjoints ne correspondent pas à ceux des directions. Par exemple, au cours du mandat 2014-2020, la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé entrait, par ses missions, dans le portefeuille de six adjoints.

Les notifications de ce cadrage budgétaire déclenchent, au début de l'été, les discussions entre la DFA et les autres directions, puis entre l'adjoint chargé du budget et les autres adjoints, pour ajuster les prévisions budgétaires. En cas de nécessité, des arbitrages sont rendus par le cabinet de la maire. À l'automne, le projet de budget qui résulte de ces échanges est soumis, conformément à la loi[15], aux conseils d'arrondissement et à la conférence de programmation des équipements pour les éléments du budget qui les concernent[16], avant d'être enfin soumis à l'approbation du Conseil de Paris en fin d'année.

Des prévisions sur trois ans sont élaborées en début de préparation budgétaire par les services opérationnels et la DFA, mais cette approche pluriannuelle sert moins à la définition et à la mise en œuvre d'une trajectoire de moyen terme qu'à la préparation du budget suivant. Le cadrage et ses déclinaisons aux niveaux politique et administratif ne portent que celui-ci.

La chambre constate plusieurs situations dans lesquelles la dimension pluriannuelle est prise en compte au niveau des services lors des travaux préparatoires mais disparaît au niveau des élus lors des échanges suivant la notification du cadrage. Il en résulte l'absence de dimension prospective des rapports d'orientation budgétaire (ROB) présentés au Conseil de Paris.

Présentés à l'occasion des débats d'orientation budgétaire (DOB) habituellement organisés à l'automne, ces rapports sont rendus obligatoires par la loi qui en encadre le contenu[17]. Les ROB doivent présenter les engagements pluriannuels de la collectivité en fournissant une prévision de dépenses et de recettes. Cette présentation est prescrite notamment pour la programmation des investissements et, le cas échéant, des autorisations de programme[18].

La chambre observe que les ROB de la Ville de Paris sont dénués de vision pluriannuelle. Ils se limitent aux prévisions budgétaires pour l'exercice suivant et ne mentionnent pas d'information à caractère pluriannuel (sauf sur l'amortissement de la dette). En matière d'investissement, les données se limitent le plus souvent au stock d'autorisations de programme ouvertes et à la progression de la couverture, au fur et à mesure des ouvertures d'autorisations de programme, de l'enveloppe de 10 Md€ d'investissements définie pour le programme d'investissement de la mandature (PIM) 2015-2020. Les ROB ne fournissent pas d'information sur la répartition prévisionnelle, au cours des exercices ultérieurs, des crédits de paiement associés aux autorisations de programme ouvertes au budget, en dépit de la recommandation adressée par la chambre à la Ville de Paris en 2013, comme indiqué *supra*.

La chambre constate que, conformément à ce qu'indiquait la réponse de la Ville aux observations provisoires, le rapport sur les orientations budgétaires pour 2022 présente une information enrichie sur les engagements pluriannuels de la Ville, notamment les orientations envisagées en matière de programmes d'investissement et d'autorisations de programme.

[15] Cf. notamment les articles L. 2511-36 et suivants du CGCT.
[16] Il s'agit des prévisions de dépenses d'investissement relatives aux équipements de proximité, gérés par les arrondissements, ainsi que des éléments de répartition des dotations d'animation et de gestion locales.
[17] Articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.
[18] Par exception au principe de l'annualité budgétaire, les autorisations de programme (AP) correspondent à des dépenses d'investissement à caractère pluriannuel. Elles constituent la limite supérieure des crédits de paiement qui peuvent être engagées pour réaliser ces investissements.

Recommandation régularité 1 : Introduire dans les rapports sur les orientations budgétaires de la collectivité, comme pour la première fois dans celui pour 2022, une présentation des engagements pluriannuels, notamment en matière de programmation des investissements et, le cas échéant, d'autorisations de programme (articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT).

1.3.3 La nécessité de comparaisons fiables et stables

Les communications et rapports présentés en débats d'orientation budgétaire (DOB) contiennent des éléments de comparaison visant à situer financièrement la Ville de Paris par rapport à d'autres grandes villes françaises. Afin que ces comparaisons soient pertinentes, la Ville réintègre les données financières relatives aux compétences départementales et métropolitaines exercées sur le territoire des collectivités retenues.

En premier lieu, la chambre observe une réduction des indicateurs retenus depuis 2015. Dans la communication relative aux orientations budgétaires de 2016, la comparaison portait sur le niveau d'épargne par habitant et le taux d'endettement de la Ville de Paris par rapport à la moyenne des villes de 100 000 habitants et plus. Dans les ROB suivants, elle ne porte plus que sur le niveau de la dette par habitant.

La chambre observe en second lieu que l'échantillon des villes auxquelles la Ville de Paris se compare est fluctuant. Par exemple, la ville de Lyon apparaît dans le ROB pour 2017 mais plus ensuite. Il en est de même pour la ville de Nice qui réapparaît néanmoins dans le ROB pour 2020. Seule la ville de Marseille est constamment présente dans l'échantillon de comparaison depuis 2015.

Cette réduction des indicateurs et la fluctuation de l'échantillon retenu ne permettent pas de situer dans la durée la Ville de Paris par rapport à d'autres villes françaises.

De fait, l'importance de sa population et de sa surface financière rend la collectivité parisienne peu comparable avec la quasi-totalité des villes de la strate des communes de 100 000 habitants et plus. L'ensemble formé par la commune de Lyon et la métropole de Lyon est le plus proche de la Ville de Paris en termes institutionnels[19] et financiers. Il apparaît le plus pertinent pour servir de base de comparaison. La commune de Marseille, qui partage avec Paris et Lyon une organisation administrative municipale spécifique issue de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 précitée (cf. *supra*, partie 1.1), peut aussi être retenue.

En conséquence, la chambre s'est livrée à la comparaison des villes de Paris, Lyon et Marseille sur la base des données de l'exercice 2019. Les résultats sont présentés en annexes n° 4 et 5 du présent rapport s'agissant des principaux agrégats, ainsi que dans le corps du rapport s'agissant d'agrégats ou de masses spécifiques. Les comparaisons sont effectuées après réintégration et homogénéisation des données financières relatives aux compétences départementales et métropolitaines. Il en ressort par exemple les constats suivants :

- les dépenses de fonctionnement par habitant sont plus élevées à Paris (2 837 €/hab. en 2019 et 2 929 € par habitant en 2020) qu'à Lyon (2 473€ en 2019 et 2 469 € en 2020) et à Marseille (2 440 € en 2019 et 2 540€ en 2020) ;
- le taux d'épargne brute de Paris (7,7 % en 2019 et -1,9 % en 2020) est inférieur à celui de Lyon (18,0 % en 2019 et 14,6 % en 2020) et de Marseille (16,1 % en 2019 et 12,4 % en 2020) ;

[19] La métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier qui exerce les compétences d'un département sur son territoire. Le département du Rhône n'est plus compétent qu'en dehors du territoire de la métropole.

- le taux d'endettement[20] de Paris (87 % en 2019) est moins élevé que celui de Marseille (112 %) mais supérieur à celui de Lyon (63 %) ; la capacité de désendettement est plus dégradée à Paris (11,3 ans) qu'à Marseille (7,0 ans) et Lyon (3,5 ans).

Enfin, outre ces deux villes françaises, pour établir des comparaisons pertinentes, la Ville de Paris pourrait étudier l'élaboration d'un échantillon comprenant d'autres métropoles européennes, notamment d'autres villes-capitales.

1.4 Le suivi de l'exécution budgétaire substantiellement renforcé depuis 2020

S'agissant de l'exécution budgétaire, la chambre relève l'insuffisance des instruments de pilotage de la Ville. Au début du mandat 2014-2020, l'exécutif prévoyait de mettre en place un pilotage *« davantage porté au niveau politique »*, consistant notamment en la réunion régulière d'un conseil stratégique des finances, présidé par la maire, ayant vocation à vérifier *« la bonne atteinte des objectifs budgétaires et financiers […] fixés sur la mandature »*[21]. Néanmoins, à la demande de la chambre d'avoir communication des comptes rendus de réunion de cette instance, la Ville a répondu qu'*« il n'est pas réalisé de compte rendu de cette réunion, car il s'agit d'une réunion politique sans support »*. L'absence de ces comptes rendus de réunion ne permet pas d'assurer la traçabilité et donc le suivi des décisions prises par cette instance.

En matière de charges de personnel, qui constituent son premier poste de dépenses de fonctionnement (*cf. infra*, partie 2.1.2.2), la Ville ne s'est que tardivement dotée des moyens de suivre finement leur déterminants et leur évolution. La mise en place d'un suivi *ad hoc* au niveau du secrétariat général a eu lieu en 2018 avec la création du comité de pilotage de la masse salariale. La Ville n'a été en mesure de fournir à la chambre un chiffrage détaillé des déterminants de l'évolution de sa masse salariale qu'à compter de l'exercice 2019 (cf. *infra*, partie 2.1.2.2).

En réponse à ces observations, la Ville souligne les efforts qu'elle a déployés pour améliorer la fiabilité de sa gestion. Elle indique en particulier qu'ont été mis en place, fin 2020, de nouveaux outils de pilotage qui consistent, d'une part, en une mise en réserve des crédits plus importante qu'à l'accoutumée[22], afin d'anticiper l'impact potentiellement plus fort que prévu de l'épidémie, assortie d'un pilotage des lignes de fonctionnement concernées pour anticiper et compenser l'éventuelle annulation d'une partie de ces gels à la fin 2021 par des économies, le cas échéant ; d'autre part, par un *reporting* amélioré à travers la refonte des outils de pilotage et l'organisation de points de suivi resserrés à destination de la première commission du Conseil de Paris[23], du secrétariat général, de l'élu chargé des finances et de la maire.

La Ville souligne que les instances de pilotage dédiées aux enjeux budgétaires ont été renforcées. Elle s'est dotée d'un comité de pilotage (COPIL) « recettes » mensuel, chargé d'activer tous les leviers disponibles en recettes (recettes de gestion, fiscales, d'investissement, etc.) et d'un COPIL « cofinancements » mensuel chargé, avec la nouvelle sous-direction des ressources à la direction des finances et des achats, d'assurer une meilleure mobilisation des financements externes (plan de relance, UE, appels à projets, etc.). Elle a élargi aux effectifs le champ d'intervention du COPIL « masse salariale » et aussi étendu aux achats stratégiques l'instance de suivi (« *board* ») des concessions. Selon la Ville, ces évolutions témoignent du pilotage renforcé de ses dépenses, recettes et actifs fonciers ainsi que de l'acculturation plus importante de tous les niveaux de la collectivité, politique comme administratif, à la contrainte budgétaire et financière dans le contexte de crise et au-delà.

[20] Le taux d'endettement résulte du ratio [Encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement].
[21] Feuille de route du 16 mai 2014 adressée par la maire à son adjoint chargé des finances.
[22] La Ville indique ainsi qu'un total de 135 M€ de dépenses a été gelé sur les crédits opérationnels des directions (avec un taux de gel de 0 % à 30 % selon les destinations).
[23] La première commission du Conseil de Paris traite des finances et du budget.

2 LA RESTAURATION INACHEVÉE DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES (2015-2019)

L'analyse financière porte, jusqu'en 2018 inclus, sur les budgets principaux consolidés de la commune de Paris et du département de Paris après élimination des flux croisés, puis sur celui de la Ville de Paris à compter du 1er janvier 2019. Sauf mention contraire, les budgets annexes sont exclus. L'analyse financière a été effectuée sur la base des comptes de gestion de la Ville de Paris, dont les données sont centralisées par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Elle couvre les exercices 2015 et suivants. Le cas échéant, l'évolution des agrégats financiers est mesurée à partir des montants constatés au 31 décembre 2014.

2.1 L'amélioration de l'épargne brute grâce à la croissance modérée des produits et à la maîtrise des charges de gestion

Tableau n° 4 : Formation de l'épargne brute de la Ville de Paris[24]

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014[25]*		2020
Ressources fiscales propres	5 459	5 688	5 455	5 231	5 322	5 423	*-0,7%*	*-36*	5 311
Fiscalité reversée[26]	-1 270	-1 343	-398	49	18	-43	*-96,6%*	*1 228*	-120
Ressources d'exploitation	1 107	882	770	815	982	1 083	*-2,2%*	*-24*	852
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 309	1 145	489	381	332	300	*-77,1%*	*-1 009*	270
Production immobilisée, travaux en régie	2	3	3	1	2	2	*39,0%*	*1*	1
(A) Produits de gestion	**6 606**	**6 375**	**6 319**	**6 477**	**6 656**	**6 765**	***2,4%***	***159***	**6 313**
Charges à caractère général	845	836	800	790	824	807	*-4,5%*	*-38*	758
Charges de personnel	2 205	2 223	2 248	2 321	2 392	2 416	*9,5%*	*211*	2 431
Charges d'intervention (aides directes et indirectes à la personne)	1 117	1 141	1 134	1 091	1 113	1 099	*-1,6%*	*-18*	1 148
Subventions de fonctionnement	747	763	796	799	819	853	*14,1%*	*106*	902
Autres charges de gestion	1 015	1 015	1 003	1 003	962	945	*-6,9%*	*-70*	969
(B) Charges de gestion	**5 929**	**5 978**	**5 981**	**6 003**	**6 110**	**6 119**	***3,2%***	***191***	**6 208**
(A-B) Excédent brut de fonctionnement (EBF)	**677**	**397**	**338**	**474**	**547**	**646**	***-4,6%***	***-31***	**105**
en % des produits de gestion	*10,3%*	*6,2%*	*5,4%*	*7,3%*	*8,2%*	*9,5%*			*1,7%*
Résultat financier	-97	-99	-106	-112	-117	-111	*14,2%*	*-14*	-119
Autres produits et charges exceptionnels réels	2	-20	1	2	-10	-13		*-15*	-7
Épargne brute	**582**	**277**	**232**	**365**	**420**	**523**	***-10,2%***	***-60***	**-21**
en % des produits de gestion	*8,8%*	*4,4%*	*3,7%*	*5,6%*	*6,3%*	*7,7%*			*-0,3%*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

[24] Pour 2020, l'épargne brute présentée dans le tableau (- 21 M€) intègre l'étalement de charges « Covid » auquel a eu recours la Ville de Paris (circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19).

[25] Afin d'apprécier l'évolution de la situation financière de la Ville de Paris sur la période de cinq ans 2015-2019, les évolutions des agrégats financiers sont mesurées à partir de leurs montants constatés en 2014.

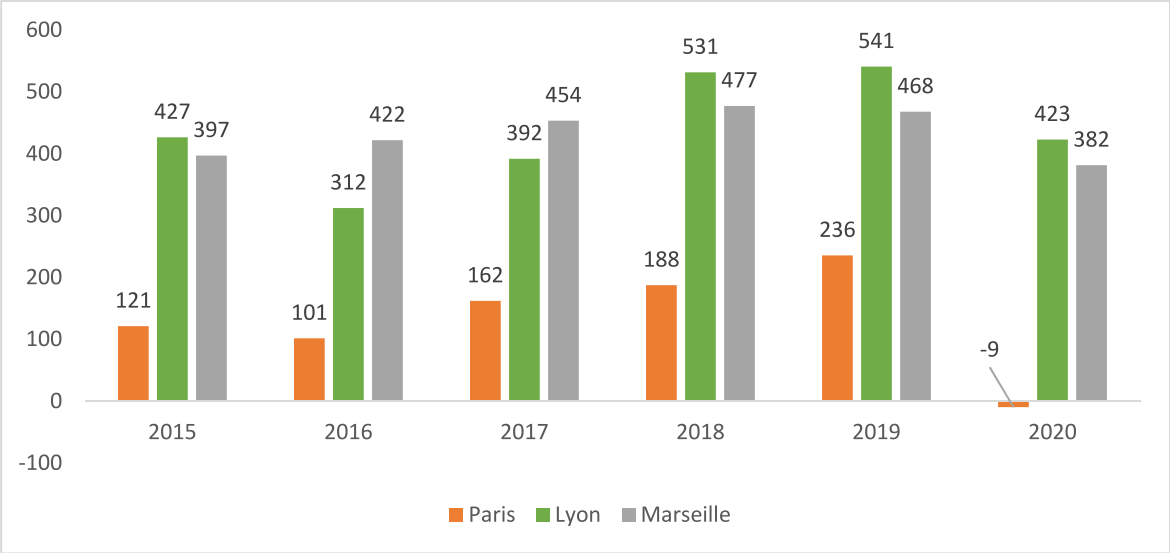
[26] La ligne « fiscalité reversée » résulte de la contraction des attributions de compensation versées à la Ville de Paris et des reversements de fiscalité que celle-ci effectue, principalement au titre de la péréquation. L'annexe n° 7 du rapport explicite les opérations concernées.

L'évolution respective des produits[27] et des charges[28] de gestion, ajoutée à celle des produits et charges financiers et exceptionnels, permet à une collectivité territoriale de dégager une épargne brute[29] indispensable pour rembourser les annuités en capital de sa dette et financer ses investissements. L'annexe n° 6 fait le lien entre ces agrégats et ceux figurant dans les comptes administratifs de la Ville de Paris.

Au cours de la période sous revue, l'épargne brute de la Ville de Paris a d'abord connu une dégradation très brutale, passant de 582 M€ en 2014 à 232 M€ en 2016, soit de 8,8 % à 3,7 % de ses produits de gestion. Elle s'est redressée au cours des trois années suivantes jusqu'à atteindre 523 M€ en 2019. Sous l'effet de la crise sanitaire, elle est devenue négative en 2020 (-121 M€ avant prise en compte de l'étalement de charges « Covid »[30] auquel a eu recours la Ville de Paris, à hauteur de 100 M€).

La Ville de Paris souffre de la faiblesse structurelle de son épargne brute qui, malgré le redressement évoqué ci-dessus, ne représentait que 7,7 % de ses produits de gestion en 2019 et - 1,9 % en 2020, contre 16,1 % pour Marseille en 2019 et 12,4 % en 2020, et 18 % pour Lyon en 2019 et 14,6 % en 2020. Rapportée au nombre d'habitant, la comparaison avec ces villes montre l'insuffisance chronique de l'autofinancement de la Ville de Paris.

Graphique n° 1 : Comparaison de niveaux d'épargne brute par habitant[31]



Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

[27] Les produits de gestion correspondent aux ressources fiscales, aux ressources d'exploitation (recettes domaniales et tarifaires), aux reversements de fiscalité et aux dotations et participations dont sont déduites, le cas échéant, les atténuations de produits (contributions aux dispositifs de péréquation notamment).
[28] Les charges de gestion correspondent aux charges à caractère général, aux charges de personnel, aux charges d'intervention (aides directes et indirectes à la personne) et aux autres charges de gestion courante (subventions de fonctionnement et aux charges de gestion) dont sont déduites, le cas échéant, les atténuations de charges.
[29] La différence entre les produits de gestion et les charges de gestion, à laquelle s'ajoute le résultat financier (différence entre les produits et les charges financiers) et le résultat exceptionnel (différence entre les produits et les charges exceptionnels), aboutit au calcul de la capacité d'autofinancement (CAF) brute ou épargne brute, correspondant à l'épargne disponible pour assurer le remboursement des emprunts et le financement de l'investissement. La CAF nette ou épargne nette est obtenue après déduction des annuités de remboursement de la dette.
[30] Circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19
[31] Pour l'exercice 2020, les données de l'OFGL sont retraitées pour prendre en compte l'incidence de l'étalement de charges « Covid » auquel ont eu recours la Ville de Paris et le département des Bouches-du-Rhône (circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19).

2.1.1 La progression globalement modérée des produits de gestion qui recouvre d'importantes différences d'évolution

Au cours de la période sous revue, les produits de gestion de la Ville de Paris ont progressé de 159 M€ (+ 2,4 %), soit de 6 606 M€ en 2014 à 6 765 M€ en 2019. Cette évolution générale recouvre une forte diminution en tout début de période, du fait de la réduction des concours financiers de l'État et de la contribution accrue à la péréquation intercommunale, suivie d'un rattrapage très rapide à partir de 2017.

Tableau n° 5 : Évolution des produits de gestion de la Ville de Paris

(en M€)	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	***Var. 2019/2014***		**2020**
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)[32]	5 459	5 688	5 455	5 231	5 322	5 423	*-0,7%*	*-36*	5 311
Fiscalité reversée	-1 270	-1 343	-398	49	18	-43	*-96,6%*	*1 228*	-120
Ressources d'exploitation	1 107	882	770	815	982	1 083	*-2,2%*	*-24*	852
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 309	1 145	489	381	332	300	*-77,1%*	*-1 009*	270
Production immobilisée, travaux en régie	2	3	3	1	2	2	*39,0%*	*1*	1
Produits de gestion	**6 606**	**6 375**	**6 319**	**6 477**	**6 656**	**6 765**	***2,4%***	***159***	**6 313**
Évolution annuelle en %		*-3,5%*	*-0,9%*	*2,5%*	*2,8%*	*1,6%*			*-6,7%*
Évolution annuelle en M€		*-232*	*-56*	*158*	*179*	*109*			*-452*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

2.1.1.1 Des recettes de fiscalité foncière et immobilière très dynamiques qui atténuent les pertes de fiscalité économique

Autrefois commune et département, aujourd'hui collectivité unique exerçant leurs compétences, la Ville de Paris bénéficie du produit des impôts communaux et départementaux. Les recettes fiscales (5 423 M€ en 2019) représentent une part prépondérante de ses produits de gestion (83 % en moyenne depuis 2015[33]).

Au cours de la période 2015-2019, leur quasi-stabilité en valeur (- 0,7 %) masque des évolutions contrastées : d'une part, la Ville a bénéficié de la forte dynamique de ses recettes fiscales directes et indirectes liées au foncier et à l'immobilier ; d'autre part, le périmètre de ses ressources fiscales s'est réduit, spécialement en matière de fiscalité économique. Par ailleurs, la richesse fiscale de Paris, sur laquelle la Ville exerce une pression modérée par des taux bas et stables, conduit celle-ci à être davantage sollicitée au titre de la péréquation.

2.1.1.1.1 Des recettes de fiscalité foncière et immobilière très dynamiques

Les produits des taxes foncières et d'habitation[34] ont progressé de 2 037 M€ en 2014 à 2 205 M€ en 2019 (soit une hausse de 8,2 %). Cette progression est exclusivement due à celle des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales). Les taux de ces impôts n'ont pas été

[32] Les ressources fiscales propres sont présentées nettes des restitutions de fiscalité (qui concernent principalement les dégrèvements de fiscalité).
[33] La part des ressources fiscales dans les recettes de fonctionnement des communes est de 62 % en moyenne (rapport *Les finances des collectivités locales en 2020* de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales).
[34] Taxe d'habitation (TH), taxes foncières sur la propriété bâtie (TFPB) et non bâtie (TFPNB) et cotisation foncière des entreprises (CFE).

modifiés par la Ville depuis 2014. Ils sont inférieurs à ceux des collectivités comparables. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) étant assise sur la même base d'imposition que la TFPB, son produit s'est accrue dans la même proportion de 451 M€ en 2014 à 487 M€ en 2019.

En 2020, la crise liée à l'épidémie de Covid-19 n'a pas affecté le produit de ces impositions dont l'assiette – la valeur locative cadastrale des biens immobiliers détenus ou occupés – est peu sensible à la conjoncture économique. Leurs produits se sont élevés à 2 232 M€ pour les taxes foncières et d'habitation et à 493 M€ pour la TEOM.

Tableau n° 6 : Taux comparés de fiscalité directe locale en 2020

	Paris	Lyon	Marseille	Taux moyen national
TH	13,38%	29,76 %	40,25 %	24,70 %
TFPB	13,50%	29,81 %	41,66 %	37,23 %
part communale	*8,37%*	*18,23 %*	*24,02 %*	*n.c.*
part départementale	*5,13%*	*(taux transféré à la métropole)*	*15,05 %*	*n.c.*
TFPNB	16,67%	21,88 %	27,77 %	53,86 %
CFE	16,52%	28,62 %	31,02 %	26,45 %
TEOM	6,21%	*(compétence de la métropole)*	*(compétence de la métropole)*	9,02 %

Sources : délibérations fiscales ; rapport « Les finances des collectivités locales en 2020 » *de l'OFGL ; étude «* Taux d'imposition 2020 des grandes collectivités locales » *du cabinet Finances et Stratégies Locales (FSL)*

À compter de 2021, la Ville de Paris ne perçoit plus que le produit des taxes sur la propriété foncière (bâtie et non bâtie) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en raison de la suppression de la taxe d'habitation.

Encadré n° 2 : La suppression de la taxe d'habitation

En application de l'article 16 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2020, la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) cesse d'être perçue par les collectivités du bloc communal à compter de 2021. Pour les communes, la perte de recettes induite par cette réforme est compensée par l'attribution de la part départementale de la TFPB, ajustée au montant de THRP perdue par application d'un coefficient correcteur. Par ailleurs, une fraction de la TVA est octroyée aux EPCI, aux départements (dont la TFPB départementale est transférée aux communes) et à la Ville de Paris (qui bénéficiait déjà du foncier départemental avant la réforme) pour compenser la suppression de la taxe d'habitation.

Entre 2021 et 2023 (date de suppression définitive de la THRP), l'État se substitue aux collectivités précédemment affectataires pour percevoir sur son budget les cotisations de THRP encore dues par les 20 % des ménages les plus aisés.

S'agissant de la fiscalité indirecte, la Ville de Paris a bénéficié de la progression très dynamique des droits de mutation à titre onéreux[35] (DMTO), qui ont représenté en moyenne un quart de ses ressources fiscales et 21 % de ses produits de gestion de 2015 à 2019.

Leur augmentation de 46 %, de 1 088 M€ en 2014 à 1 587 M€ en 2019, traduit avant tout la hausse de l'activité et des prix sur le marché immobilier parisien. De surcroît, elle a été amplifiée en 2016 par l'augmentation du taux au plafond de 4,50 %[36].

[35] La progression de 498 M€ des DMTO entre 2014 et 2019 explique à 96 % celle des produits de fiscalité indirecte.
[36] La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a relevé le taux plafond des DMTO en de 3,80 % à 4,50 %. Tous les départements appliquaient le taux de 4,50 % en 2019 sauf quatre (Indre, Isère, Morbihan, Mayotte).

Tableau n° 7 : Évolution des éléments d'assiette et du produit des DMTO à Paris

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de transactions	40 360	42 399	46 357	49 841	48 675	49 696	44 060
Prix moyen au m² (en €)	7 960	7 980	9 040	9 053	9 570	10 210	10 637
Produit des DMTO (en M€)	1 088	1 016	1 274	1 435	1 505	1 587	1 480

Sources : rapports financiers de la Ville de Paris ; données de la chambre des notaires de Paris

En 2020, les mesures de confinement de la population prises par les pouvoirs publics face à l'épidémie de Covid-19 ont affecté les visites de biens immobiliers par des candidats acquéreurs et la conclusion d'actes de mutation chez les notaires, et entraîné la diminution du nombre de transactions. Les DMTO n'ont néanmoins reculé que 6,7 % à 1 480 M€, soit un niveau encore supérieur de 36 % à celui de 2014.

2.1.1.1.2 Des pertes de fiscalité économique induites par les réformes territoriales…

A la suite des réformes territoriales de 2014-2015, les transferts de compétences prévus par la loi se sont accompagnés d'une modification de la répartition de plusieurs impositions locales. Les transferts de fiscalité qui en ont résulté concernent principalement la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et affectent fortement la Ville de Paris qui bénéficiait doublement de cette imposition, comme commune et comme département.

Encadré n° 3 : La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

La CVAE est, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'une des deux impositions constitutives de la contribution économique territoriale acquittée par les entreprises en remplacement de la taxe professionnelle supprimée en 2010. Elle est assise sur la valeur ajoutée produite par les entreprises et les travailleurs indépendants.

Son mode de collecte crée un décalage entre l'évolution des produits versés aux collectivités locales et celle de l'activité des entreprises. En effet, chaque année, celles-ci versent deux acomptes au titre de l'année en cours et le solde relatif à l'année précédente. De plus, les produits perçus par l'administration fiscale sont répartis l'année suivante entre les collectivités locales qui perçoivent donc en année N des produits de CVAE correspondant à l'activité économique de N-1 et de N-2.

Jusqu'en 2015, le produit national de la CVAE était versé aux collectivités selon la clé de répartition suivante : 26,5 % aux communes et groupements intercommunaux à fiscalité propre, 48,5 % aux départements et 25 % aux régions. Par la suite, la loi NOTRé a transféré des départements aux régions les compétences relatives aux transports interurbains et aux transports scolaires. En contrepartie, à compter de 2017, les régions ont reçu une quote-part supplémentaire de CVAE de 25 % retirée aux départements. Les régions ont reversé annuellement aux départements une attribution de compensation équivalente à la différence entre les recettes transférées et les charges réellement assumées en raison de ces transferts de compétences. Ce transfert a également été mis en œuvre en

Île-de-France, à compter du 1er janvier 2017, bien que l'organisation des transports y soit différente des autres régions puisqu'elle relève de l'établissement public Île-de-France Mobilités).

À l'issue de cette réforme, la répartition du produit national de CVAE (19,5 Md€ en 2020) était donc la suivante : 26,5 % pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, 23,5 % pour les départements et 50 % pour les régions.

À compter de 2021, dans le cadre de la diminution des impôts dits « de production » opérée par le Gouvernement, la part régionale de CVAE est supprimée et les régions perçoivent en remplacement une fraction du produit de la TVA.

En 2015, la Ville de Paris bénéficiait de 75 % de la CVAE générée sur son territoire (26,5 % en tant que commune et 48,5 % en tant que département). Elle n'en perçoit plus que 23,5 %.

D'une part, en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la métropole du Grand Paris (MGP) perçoit le produit de la CVAE en lieu et place de ses communes membres et de leurs regroupements intercommunaux. L'intégralité du produit de CVAE perçu par la commune de Paris (502 M€ en 2015) est donc transféré à la MGP depuis sa création en 2016.

D'autre part, le transfert des départements aux régions de 25 points supplémentaires de CVAE à compter de 2017 s'est traduit pour le département de Paris par une contraction de 457 M€ de son produit de CVAE (- 51,5 %).

Ces réformes expliquent que le produit de la CVAE perçu par la Ville est passé de 1 422 M€ en 2015 à 503 M€ en 2019.

Tableau n° 8 : Évolution du produit de CVAE de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Part communale	434	502	*Part communale transférée à la MGP (502 M€ à la date du transfert)*				
Part départementale	795	920	922	465	466	503	533
				51,5 % de part départementale transférée à la région IdF (475 M€ à la date du transfert)			
CVAE totale	**1 229**	**1 422**	**922**	**465**	**466**	**503**	**533**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En ce qui concerne l'année 2020, le ralentissement de l'activité économique provoqué par la crise sanitaire ne s'est pas traduit par une diminution des recettes de CVAE de la Ville de Paris en raison du décalage dans le temps inhérent aux modalités de perception et de répartition de cet impôt (*cf.* encadré *supra*). En revanche, l'effet de la crise sanitaire devrait être sensible en 2021 et 2022 (*cf. infra*, partie 3.2.2.2).

2.1.1.1.3 …de moins en moins couvertes par les attributions de compensation

Afin d'assurer la neutralité des transferts précités de compétences et de fiscalité, la Ville de Paris perçoit annuellement des attributions de compensation versées par la MGP (978 M€) et la région Île-de-France (475 M€).

Encadré n° 4 : Les attributions de compensation

Le mécanisme des attributions de compensation (AC), initialement créé par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources en contrepartie des charges afférentes aux compétences transférées par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU). À compter de leur création, ceux-ci perçoivent la totalité des impôts

locaux sur les entreprises à la place de leurs communes membres. En contrepartie, ils reversent à ces dernières la différence entre ce produit fiscal et le montant des charges correspondant aux compétences transférées. Chacun de ces deux termes est évalué l'année précédant le transfert. Ainsi, l'attribution de compensation est normalement fixe même si elle peut être révisée dans certaines conditions. La collectivité bénéficiaire du transfert conserve les accroissements annuels des produits de fiscalité professionnelle. Ce même mécanisme est appliqué aux transferts de compétences concernant d'autres catégories de collectivités.

L'attribution de compensation versée à la Ville de Paris par la région Île-de-France s'élève à 475 M€. Elle correspond aux 25 points de CVAE transférés du département de Paris à la région, soit 51,5 % du produit de CVAE du département de Paris en 2016 (922 M€).

L'attribution de compensation versée par la MGP compense non seulement le produit de CVAE que, depuis sa création en 2016, cette dernière perçoit directement à la place de la commune de Paris (502 M€), mais aussi tout ou partie de plusieurs autres produits fiscaux d'un montant total de 24,7 M€, dont le transfert à la métropole était prévu par la loi MAPTAM, et le reversement à la Ville de la dotation de compensation de la part salaires (DCPS), attribuée par l'État (453 M€)[37].

À compter de 2019, l'évaluation des charges transférées à la MGP à la suite du transfert des compétences en matière d'énergie, de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), de développement économique et de lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores a conduit à une diminution de 1,8 M€ de l'attribution de compensation versée à la Ville. Au total, la Ville de Paris perçoit les attributions de compensation suivantes :

Tableau n° 9 : Attributions de compensations versées par la MGP et la région Île-de-France

(en M€)	MGP	Région Île-de-France	Total
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	502,4	475,3	977,7
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	15,8		
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	8,7		
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur la propriété non bâtie (TA-TFPNB)	0,2		
Sous-total des transferts de fiscalité	***527,1***	***475,3***	*1 002,4*
Reversement de la dotation de compensation de la part salaire (DCPS)	453,1		
Déduction des charges transférées (à compter de 2019)	-1,8		
Attributions de compensation	**978,4**	**475,3**	1 453,7

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et données relatives aux transferts

[37]La loi de finances initiale pour 1999 a organisé la suppression progressive en cinq ans de la part "salaires" des bases de la taxe professionnelle. Elle a parallèlement institué une compensation de la perte de recette occasionnée par cette réforme aux collectivités locales, groupements de communes à fiscalité propre et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Cette dotation de compensation, versée par l'État sous la forme d'un prélèvement sur recettes, est indexée sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette même LFI a prévu qu'elle serait intégrée à cette dernière à compter de 2004. La DCPS a continué à être versée après la réforme de la fiscalité économique en 2010 et la suppression de la taxe professionnelle remplacée par la « contribution économique territoriale » constituée de la CFE et de la CVAE. Lorsqu'elles appartiennent à un EPCI à fiscalité propre, les communes perçoivent cette dotation via celui-ci.

Facialement, les attributions de compensation versées par la MGP et la région Île-de-France au titre de la CVAE, d'un montant total et fixe de 978 M€, compensent la perte de produit de cet impôt qui s'est élevée à 919 M€ entre 2015 et 2019.

Toutefois, cette compensation a été évaluée au moment du transfert. Aussi, la Ville de Paris a perdu, sur les fractions de CVAE concernées, les gains annuels liés à la dynamique de cet impôt. Si cette situation résulte de l'application normale des règles relatives aux transferts de compétences (*cf. supra*, encadré n° 4), elle affecte significativement les ressources de la Ville de Paris, dont le produit théorique de CVAE en l'absence des transferts aurait été de 1 606 M€ en 2019 et 1 701 M€ en 2020 (contre 503 M€ et 533 M€ effectivement perçus). Au total, après déduction de la CVAE résiduelle de la Ville et des attributions de compensation versée par la MGP et la région Île-de-France, la perte nette de CVAE s'élevait à 125 M€ en 2019 et 190 M€ en 2020.

2.1.1.2 La forte baisse de la DGF versée par l'État

Depuis 2014, les dotations et participations perçues par la Ville de Paris ont diminué de 1 Md€. Cette baisse résulte de la quasi-annulation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, qui est passée de 1 227 M€ en 2013 à 73 M€ en 2019 et 53 M€ en 2020.

Cette chute de la DGF inclut l'un des effets de la création de la métropole du Grand Paris (MGP) : depuis 2016, la dotation de compensation de la part salaires (DCPS) est versée par l'État non plus à la Ville de Paris mais à la MGP, qui la reverse à la Ville (pour son montant de 2015) à intérieur de l'attribution de compensation.

Hors DCPS et variation de la population, la baisse réelle entre 2013 et 2019 de la DGF perçue par la Ville de Paris a atteint 590 M€. Elle résulte principalement de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques (CRFP), engagée en 2014 par la loi de finances initiale et amplifiée de 2015 à 2017 par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. La CRFP s'est traduite par la réduction importante de la part forfaitaire de la DGF de toutes les collectivités à hauteur d'un pourcentage de leurs recettes réelles de fonctionnement[38]. Du fait des prélèvements successifs opérés sur la DGF de la commune et celle du département[39] au titre de la CRFP, la montant de la DGF de la Ville de Paris a baissé de 558 M€ de 2014 à 2017.

Alors que le dispositif de la CRFP n'a pas été reconduit à compter de 2018, la DGF de la Ville de Paris a continué de baisser. En effet, à l'intérieur de l'enveloppe nationale de DGF, qui été stabilisée, la montée en charge des dotations de péréquation s'est effectuée au détriment de la dotation forfaitaire[40] et s'est traduite par des écrêtements qui ont représenté, pour Paris, 137 M€ en moins entre 2013 et 2019.

[38] Ce pourcentage est de 0,75 % en 2014, 1,84 % en 2015, 1,87 % en 2016 et 0,93 % en 2017.
[39] Face à l'extinction de la DGF du département de Paris dès 2014, la CRFP du département de Paris a été imputée, pour les exercices ultérieurs (jusqu'en 2017) sur le budget de la commune de Paris.
[40] Au sein de la DGF, la dotation forfaitaire est principalement déterminée par la population et la superficie de la collectivité. Les composantes péréquatrices que sont la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) reposent sur des critères de péréquation prenant en compte les différences de ressources et de charges entre collectivités (potentiels fiscal et financier, effort fiscal, etc.).

Tableau n° 10 : Évolution de la DGF de la Ville de Paris[41]

(en M€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2013*		2020
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	**1 227**	**1 134**	**930**	**283**	**124**	**100**	**73**	*-94%*	*-1 153*	**53**
dont DCPS	559	553	453	Reversée par la MGP en attribution de compensation						
Évolution annuelle		*-92*	*-205*	*-646*	*-160*	*-24*	*-27*			
dont variation de la population		*1*	*-1*	*-1*	*-1*	*-1*	*-2*			*0*
dont CRFP		*-73*	*-176*	*-179*	*-130*	*0*	*0*			*0*
dont écrêtements		*-19*	*-27*	*-14*	*-29*	*-23*	*-25*			*-20*
dont préfig. mét. Grand Paris		*-1*	*-1*							
DGF retraitée (hors DCPS)	**668**	**582**	**477**	**283**	**124**	**100**	**73**	***-89%***	***-594***	**53**
Évolution exogène de la DGF (hors var. de la population)	**668**	**580**	**476**	**284**	**125**	**103**	**77**	***-88%***	**-590**	**57**
Évolution annuelle		*-87*	*-104*	*-193*	*-159*	*-23*	*-25*			*-20*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les données relatives à la DGF

La Ville de Paris bénéficie d'autres dotations de l'État pour des montants beaucoup plus réduits, telles que la dotation générale de décentralisation dont le montant est stable à environ 16 M€ depuis 2015. Elle bénéficie également, pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques, de participations de divers collectivités et organismes publics, qui atteignaient 300 M€ en 2019, en hausse de 19,8 % depuis 2014. Il s'agit principalement des participations de la caisse d'allocations familiales (CAF) aux établissements d'accueil de la petite enfance et de centres de loisirs de la Ville et, dans une moindre mesure, du soutien de l'État à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires de 2014 à 2016.

Enfin, les dotations d'animation et de gestion locales versées par la Ville aux vingt arrondissements de Paris s'inscrivent en déduction des recettes de dotations et participations. Ces dotations de fonctionnement aux arrondissements, qui s'élevaient à environ 140 M€ de 2014 à 2018, ont été relevées à environ 143 M€ en 2019 et 2020.

En 2020, les dotations et participations de la Ville de Paris s'élevaient à 270 M€, soit une baisse de 30 M€ par rapport à 2019. Cette diminution résulte d'une multitude de facteurs, au premier rang desquels la nouvelle diminution de la DGF de la Ville de Paris (- 19,9 M€). La crise sanitaire n'explique que partiellement cette baisse générale, via les participations d'organismes tiers à la mise en œuvre de politiques affectées par la crise sanitaire (- 7,9 M€).

2.1.1.3 Des prélèvements importants au titre de la péréquation « horizontale »

Consacrée par la Constitution[42], la péréquation financière vise à réduire les disparités de ressources et de charges entre collectivités territoriales. La péréquation « verticale » poursuit cet objectif au travers des dotations attribuées par l'État, notamment la dotation de solidarité urbaine (DSU). La péréquation « horizontale » est organisée à travers différents fonds entre les communes et leurs groupements, d'une part, et entre les départements, d'autre part, sur la base de critères représentatifs de leurs niveaux de richesses et de charges.

[41] Note de lecture : afin d'apprécier pleinement l'effet de la CRFP, entrée en vigueur en 2014, l'évolution globale est ici mesurée à compter de 2013.
[42] « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. » (article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958).

Encadré n° 5 : L'appréciation de la richesse des collectivités

La richesse des collectivités territoriales est mesurée par plusieurs indicateurs. Le ***potentiel fiscal*** traduit le niveau de ressources fiscales générées sur un territoire en appliquant à ses bases fiscales les taux moyens nationaux d'imposition.

Le ***potentiel financier*** d'une collectivité comprend, outre son potentiel fiscal, la dotation forfaitaire de DGF versée par l'État. Rapporté au nombre d'habitants, cet indicateur est utilisé aussi bien dans le cadre de la péréquation verticale que de la péréquation horizontale. Pour l'appréciation de la richesse fiscale d'un ensemble intercommunal, le ***potentiel financier agrégé*** additionne le potentiel financier de l'EPCI et celui de chacune des communes membres.

Ces indicateurs mesurent la richesse *potentielle* d'un territoire. Par rapport aux taux d'imposition nationaux utilisés pour le calcul de ces indicateurs, les taux effectifs d'une collectivité peuvent générer des recettes inférieures ou supérieures au potentiel.

La contribution demandée à la Ville de Paris au titre de la péréquation « horizontale » s'est progressivement accrue. Par rapport à 2014, l'ensemble de ses contributions a augmenté de 224 M€ en 2019 et 303 M€ en 2020.

Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), mentionné dans le tableau ci-dessous, ne fait pas à proprement parler partie des dispositifs de péréquation. Il a été créé dans le cadre de la réforme de la fiscalité économique locale en 2010 qui a supprimé la taxe professionnelle et l'a remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cette réforme ayant nécessairement laissé des collectivités gagnantes et d'autres perdantes en termes de ressources perçues par rapport à la situation antérieure, le FNGIR est un mécanisme de redistribution destiné à assurer, la première année de sa mise en œuvre, la neutralité de la réforme pour chacune des collectivités concernées. Il répond à une logique de compensation. Les collectivités y contribuent ou en bénéficient pour un montant fixe. La Ville de Paris acquitte chaque année au FNGIR une contribution de 898 M€.

Tableau n° 11 : Contribution de la Ville de Paris à la péréquation horizontale

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC)	116	157	184	174	187	192	*66,1%*	*76*	183
Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF)	141	151	161	171	181	198	*40,0%*	*57*	208
Fonds de solidarité des départements d'Île-de-France (FSDRIF)	27	27	28	28	28	30	*12,8%*	*3*	30
Fonds de péréquation de la CVAE	18	24	28	28	19	19	*1,1%*	*1*	20
Fonds de péréquation fondés sur les DMTO	81	97	91	118	135	168	*107,0%*	*87*	245
Contributions de la Ville de Paris à la péréquation horizontale	**383**	**456**	**491**	**520**	**549**	**607**	***58,3%***	***224***	**686**
Évolution annuelle en %		*19%*	*8%*	*6%*	*6%*	*10%*			*13%*
Évolution annuelle en M€		*72*	*36*	*28*	*29*	*58*			*79*
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	898	898	898	898	898	898			898

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La Ville de Paris contribue à trois fonds de péréquation qui visent à corriger les inégalités de ressources entre collectivités : à l'échelle nationale, le FPIC pour les communes et les EPCI ; à l'échelle de l'Île-de-France, le FSRIF pour les communes et le FSDRIF pour les

départements. Ils s'appuient sur l'indicateur du potentiel financier pour opérer la répartition des ressources entre collectivités. Le haut potentiel financier de la Ville de Paris explique sa situation contributrice nette à ces fonds, même si les taux des impôts locaux sont peu élevés.

Tableau n° 12 : Potentiel financier de la Ville de Paris

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Versant communal							
Paris	2 207,27 €	2 186,66 €	2 208,30 €	2 219,85 €	2 182,81 €	2 179,53 €	2 205,80 €
Moyenne de la strate[43]	Données indisponibles				1 568,13 €	1 517,77 €	1 594,78 €
Versant départemental							
Paris	858,89 €	826,28 €	878,73 €	923,43 €	759,64 €	853,87 €	925,79 €
Moyenne nationale	Données indisponibles				565,43 €	585,22 €	609,79 €

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

La contribution de la Ville de Paris au FPIC augmente du fait de l'importance croissante qui lui a été conférée par les lois de finances successives au sein des finances locales. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2012 créant le FPIC prévoyait une montée en charge progressive de ce fonds : 150 M€ en 2012, 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015 puis 2 % des ressources fiscales des communes et EPCI à fiscalité propre à compter de 2016 (soit 1 Md€ pour 2016). La même logique explique la hausse de la contribution de la Ville au FSRIF. Ces évolutions peuvent en outre être renforcées par les modifications de paramètres de ces fonds en loi de finances (telles que le relèvement, en lois de finances pour 2018 et 2019, du taux plafond de contribution au FPIC de 13 à 13,5 % puis 14 %).

La Ville de Paris contribue aussi aux fonds de péréquation relatifs à deux impôts particuliers, les DMTO et la CVAE. La hausse des contributions de la Ville à ces fonds s'explique par le haut niveau et la progression sensible des produits de DMTO et de CVAE.

En 2020, les contributions de la Ville à la péréquation « horizontale » ont augmenté (+79 M€) malgré la crise sanitaire. Au cours des exercices 2021 et suivants, celle-ci devrait conduire à de légères baisses des contributions de la Ville aux fonds de péréquation assis sur la CVAE et les DMTO.

2.1.1.4 Des ressources d'exploitation en croissance, notamment du fait de la nouvelle gestion du stationnement payant

Les ressources d'exploitation de la Ville de Paris ont diminué rapidement de 1 107 M€ en 2014 à 770 M€ en 2016 à cause des fortes baisses (- 211 M€ entre 2014 et 2016) des recettes perçues au titre des excédents de zones d'aménagement concerté, dont le niveau, lié au calendrier d'achèvement de ces opérations, est très variable d'un exercice à l'autre.

À partir de 2017, les ressources d'exploitation sont reparties à la hausse, surtout en 2018 (+ 167 M€) et 2019 (+ 102 M€), pour atteindre 1 083 M€ en 2019. Cette évolution résulte principalement de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2018, de la réforme de décentralisation et dépénalisation du stationnement payant. Prévue par la loi MAPTAM précitée, cette réforme change la nature des paiements effectués par l'usager au titre du stationnement payant : les anciennes amendes de police (délivrées en cas de non-paiement du stationnement), de nature

[43] Communes de plus de 100 000 habitants.

fiscale, sont remplacées à compter de 2018 par des redevances d'occupation du domaine public, que les communes déterminent et constatent dans leurs ressources d'exploitation. Les nouvelles modalités de gestion du stationnement payant ouvertes par la réforme donnent lieu par ailleurs à une augmentation du paiement spontané du stationnement de la part des usagers, qui participe de l'augmentation des recettes du stationnement payant.

Enfin, en 2018, la réforme du statut de Paris[44] a entraîné le transfert à la Ville de la gestion des fourrières et donc de celui des redevances associées (44,0 M€ en 2017) qui bénéficient désormais au budget principal de la Ville. Au total, les redevances et recettes d'utilisation du domaine ont progressé de 73,3 M€ en 2014 à 332,0 M€ en 2019.

En 2020, les ressources d'exploitation de la Ville de Paris sont tombées à 852 M€, soit une perte de 231 M€ par rapport à 2019, provoquée par la crise liée à l'épidémie de Covid-19 et aux mesures prises pour y faire face (*cf. infra*, partie 3.1.2).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les produits de gestion de la Ville de Paris ont augmenté de 6 606 M€ en 2014 à 6 765 M€ en 2019, soit une progression relativement modérée de 2,4 %, malgré des évolutions contrastées selon les années ou les catégories de produits. Ils ont reculé de 6,7 % en 2020, à 6 313 M€, du fait de l'impact de la crise sanitaire.

De 2013 à 2020, la baisse importante (- 610 M€) de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État et le doublement (+ 384 M€) des contributions de la Ville de Paris à différents dispositifs de péréquation horizontale ont entraîné une perte de produits de gestion de 994 M€ au cours de cette période.

À l'inverse, la Ville de Paris a bénéficié de 2014 à 2019 de la forte progression de ses recettes de fiscalité foncière et immobilière : les taxes foncières et d'habitation (+ 168 M€), malgré des taux d'imposition bas et stables, et les droits de mutation à titre onéreux (+ 499 M€) du fait de la hausse du nombre et surtout de la valeur des transactions sur le marché immobilier.

Encore cette croissance des ressources fiscales de la Ville a-t-elle été freinée par la mise en œuvre des réformes de l'organisation territoriale résultant de la loi NOTRé, qui a conduit transférer des fractions du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à la métropole du Grand Paris (MGP) en 2016 et à la région Île-de-France en 2017. Ces transferts ont été compensés budgétairement par des attribution fixes mais ils privent la Ville chaque année du dynamisme de la CVAE pour des montants évalués à 125 M€ en 2019 et 190 M€ en 2020.

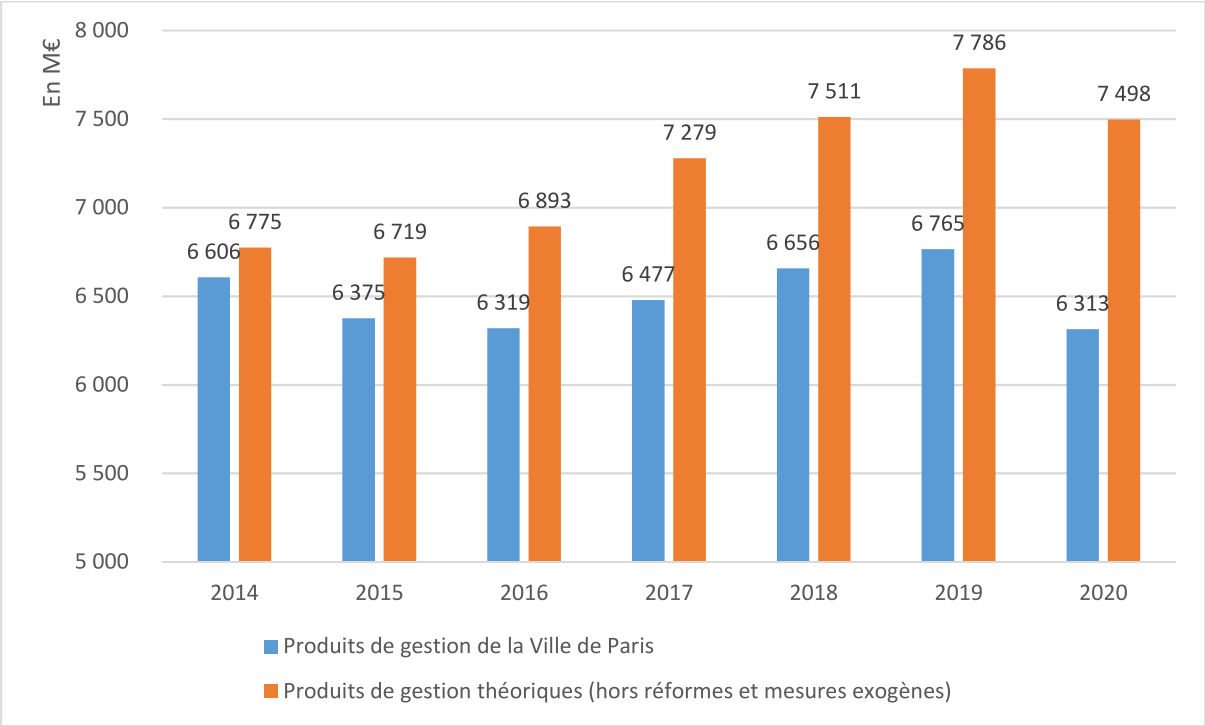
Au total, l'effet cumulé de la baisse de la DGF (610 M€), du renforcement de la péréquation (384 M€) et du manque à gagner sur l'évolution de la CVAE (190 M€) représentait pour la Ville une perte de recettes de 1 184 M€ en 2020. Toutes choses égales par ailleurs, la chambre estime que la Ville aurait bénéficié en 2019 et en 2020 d'un peu plus d'un milliard d'euros de recettes supplémentaires en l'absence de ces réformes et mesures exogènes[45].

Compte tenu de la suppression de la taxe d'habitation (cf. supra, encadré n° 2) et du transfert à la métropole du Grand Paris des deux tiers de la dynamique future de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2021 (avant le transfert de la totalité de la CFE en 2023), les marges de manœuvre financière de la Ville de Paris en recettes ne résident véritablement plus, à taux

[44] Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.
[45] En faisant l'hypothèse d'une stabilité, au cours de la période, des contributions à la péréquation horizontale de 2013 (302 M€).

d'imposition inchangés, que dans ses recettes d'exploitation. Celles-ci ont fortement augmenté depuis la réforme de la décentralisation et de la dépénalisation du stationnement payant.

Graphique n° 2 : Impact des réformes et mesures exogènes sur les produits de gestion de la Ville



Source : CRC

2.1.2 Des charges de gestion globalement maîtrisées mais maintenues à un niveau élevé

Au cours de la période sous revue, les charges de gestion de la Ville de Paris ont progressé de 191 M€, soit de 5 929 M€ en 2014 à 6 119 M€ en 2019. Leur progression (+ 3,2 %) a été légèrement plus rapide que celle des produits de gestion (+ 2,4 %).

Tableau n° 13 : Évolution des charges de gestion de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Charges à caractère général	845	836	800	790	824	807	*-4,5%*	*-38*	758
Charges de personnel	2 205	2 223	2 248	2 321	2 392	2 416	*9,5%*	*211*	2 431
Charges d'intervention (aides directes et indirectes à la personne)	1 117	1 141	1 134	1 091	1 113	1 099	*-1,6%*	*-18*	1 148
Subventions de fonctionnement	747	763	796	799	819	853	*14,1%*	*106*	902
Autres charges de gestion	1 015	1 015	1 003	1 003	962	945	*-6,9%*	*-70*	969
Charges de gestion	**5 929**	**5 978**	**5 981**	**6 003**	**6 110**	**6 119**	***3,2%***	***191***	**6 208**
Évolution annuelle en %		*0,8%*	*0,0%*	*0,4%*	*1,8%*	*0,2%*			*1,5%*
Évolution annuelle en M€		*49*	*3*	*23*	*107*	*10*			*89*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel constituent le premier poste (38 % des charges de gestion au cours de la période 2014-2019). Elles sont suivies par les charges d'intervention (19 %), constituées notamment des allocations individuelles de solidarité[46] et des frais de séjour et d'hébergement de personnes âgées ou handicapées en établissements d'accueil. Viennent ensuite les autres charges de gestion (16 %) qui recouvrent notamment les contributions et participations à divers organismes de regroupement ou partenaires de la Ville pour la mise en œuvre de grands services publics[47]. En outre, les dépenses de fonctionnement comprennent aussi des charges financières et des charges exceptionnelles.

L'analyse des dépenses de la Ville de Paris doit tenir compte de plusieurs changements de périmètre depuis 2015 (voir annexe n° 8).

2.1.2.1 Une évolution conforme à la norme de dépense contractualisée avec l'État

En application de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, l'évolution des dépenses de fonctionnement de la Ville de Paris a fait l'objet d'un contrat avec l'État (« contrat Cahors ») pour la période 2018-2020. Ce contrat a limité à 1,14 % par an l'évolution annuelle maximale de ces dépenses à partir de celles constatées en 2017. Comme tous les contrats de ce type conclus par l'État, son application a été suspendue en 2020 en raison de la crise sanitaire.

Tableau n° 14 : Respect de la norme de dépense prévue par le contrat conclu avec l'État

(en M€)	Base 2017	Exécution 2018	Exécution 2019
Plafond fixé par le contrat	**6 329**	**6 442**	**6 516**
Taux d'évolution annuelle max. fixé par le contrat		*1,14% + 41,2 M€*	*1,14 %*
Dépenses réelles de fonctionnement contractualisées	**6 329**	**6 400**	**6 415**
Évolution annuelle constatée		*0,60% + 41,2 M€*	*0,24%*
Écart entre l'exécution et le plafond contractualisé		**43**	**101**

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et le contrat financier

Les dépenses de fonctionnement entrant dans le champ du contrat ont connu une croissance de 0,60 % en 2018 et 0,24 % en 2019, nettement inférieure à l'évolution maximale de 1,14 % par an[48] fixée par le contrat.

2.1.2.2 Des charges de personnel élevées mais qui augmentent modérément, principalement sous l'effet des décisions de la Ville

Passant de 2 205 M€ en 2014 à 2 416 M€ en 2019, les charges de personnel ont augmenté de 211 M€ (+ 9,5 %), soit de 1,84 % par an en moyenne au cours de cette période.

Le périmètre des charges de personnel a connu plusieurs changements (cf. annexe n° 8), singulièrement celui induit par la réforme du statut de Paris (cf. annexe n° 2) qui les a

[46] Les allocations individuelles de solidarité (AIS) désignent le revenu de revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).
[47] Il s'agit notamment des contributions et participations à Île-de-France Mobilités, au SYCTOM – Agence métropolitaine des déchets ménagers, ou bien encore au budget spécial de la préfecture de police (pour le financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris notamment).
[48] En 2018, le plafond de dépenses résultant de l'application du taux de 1,14 % à la base 2017 est majoré de 41,2 M€ afin de tenir compte du surcroît de dépenses induit par le transfert de compétences et de charges au 1er janvier 2018 prévu dans le cadre de la réforme du statut de Paris (loi n° 2018-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain).

augmentées de 74,9 M€ à compter de 2018. Il convient donc, pour apprécier leur évolution réelle, de retraiter l'effet de ces changements de périmètre.

Tableau n° 15 : Retraitement de l'effet des changements de périmètre

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Charges de personnel	2 205	2 223	2 248	2 321	2 392	2 416	*9,5%*	*211*	2 431
Évolution annuelle en %		*0,8%*	*1,1%*	*3,2%*	*3,1%*	*1,0%*			*0,6%*
Évolution annuelle en M€		*18*	*25*	*73*	*71*	*24*			*15*
Retraitement des différents changements de périmètre	0	0	-8	-1	70	68			68
Charges de personnel retraitées	**2 205**	**2 223**	**2 256**	**2 322**	**2 322**	**2 348**	*6,5%*	*142*	**2 363**
Évolution annuelle en %		*0,8%*	*1,5%*	*3,0%*	*0,0%*	*1,1%*			*0,7%*
Évolution annuelle en M€		*18*	*32*	*67*	*-1*	*26*			*15*

Source : CRC, à partir des documents à caractère budgétaire relatifs au budget principal de la Ville de Paris, au budget spécial de la préfecture de police, au budget annexe du fossoyage et budget de l'EP école du Breuil

Il apparaît ainsi qu'à périmètre constant, les charges de personnel n'ont augmenté que de 142 M€ (+ 6,5 %) de 2014 à 2019, soit de 1,26 % par an en moyenne.

En 2020, les charges de personnel ont progressé de 0,62 %, soit 15 M€. Comme indiqué *infra* (cf. partie 3.1.2), la crise sanitaire a entraîné un surcoût net d'environ 5 M€ résultant, d'une part, du versement de primes et indemnités « Covid » aux agents de la Ville exposés ou particulièrement mobilisés pendant la crise sanitaire (10 M€ environ), et d'autre part, des économies générées par les reports de recrutements (5 M€ environ).

En 2015, le schéma d'emploi du budget principal de la Ville de Paris présentait un solde très nettement positif de 817 nouveaux emplois en raison de la création de 1 091 emplois au titre de l'aménagement des rythmes éducatifs (contrat enfance jeunesse). Compte tenu de leur création effective à la rentrée scolaire de septembre, l'incidence budgétaire de ces créations d'emplois a eu un effet de report en 2016 en année pleine.

Au total, les schémas d'emploi successifs de la Ville de Paris de 2015 à 2020 ont conduit à une augmentation de 1 617 emplois au budget principal (hors 1 673 créations nettes de postes induites par des changements de périmètre), résultant de la création de 3 497 emplois compensée par 1 839 redéploiements[49] et 41 suppressions nettes dues à des transformations de postes. La décomposition des mouvements relatifs aux emplois budgétaires est retracée à l'annexe n° 9 du présent rapport.

Tableau n° 16 : Évolution des effectifs de la Ville de Paris

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020*
Effectif en ETPT	**47 970**	**49 871**	**49 892**	**49 706**	**51 709**	**51 575**	***7,5%***	***3 605***	**51 437**
Emplois permanents	46 141	48 058	48 114	47 968	50 053	49 971	*8,3%*	*3 830*	49 934
Assistants maternels et familiaux	1 450	1 428	1 392	1 367	1 260	1 199	*-17,3%*	*-251*	1 149
Collaborateurs d'élus	379	384	386	371	397	404	*6,7%*	*26*	354

Source : données Ville de Paris

[49] Les redéploiements consistent en des suppressions d'emploi dans des services compensées par des créations dans d'autres du fait de l'ouverture de nouveaux équipements, de nouvelles missions ou du renforcement de missions existantes.

Hors schémas d'emploi, la masse salariale augmente sous l'effet de deux types de facteurs. Il s'agit, en premier lieu, des mesures catégorielles au choix de la collectivité, c'est-à-dire des plans de résorption de l'emploi précaire (recrutement en CDD de personnels vacataires ou sur emplois aidés) et de titularisations de personnels en CDD ainsi que des transformations d'emplois modifiant les grades requis pour les occuper.

En second lieu, les charges de personnel croissent sous l'effet de facteurs extérieurs à la Ville, en particulier des mesures nationales en matière de rémunérations telles que les hausse du point d'indice au 1er juillet 2016 et au 1er février 2017, qui ont entraîné une croissance des charges de personnel sur ces deux exercices de 32,9 M€[50].

La part de ces différents facteurs est présentée à compter de 2019 dans le tableau suivant. La chambre relève que la Ville a été en mesure de lui fournir *ex post* une décomposition détaillée des déterminants de l'évolution de ses charges de personnel, exercice plus complexe qu'en prévision (*ex ante*).

Tableau n° 17 : Les déterminants de l'évolution des dépenses de personnel de la Ville de Paris

	2019	2020
Chapitre 012 - socle exécution N-1	**2 400 027 079**	**2 420 708 786**
Incidence du schéma d'emplois	2 662 636	5 568 725
GVT (solde)	3 350 188	5 039 604
Mesures générales	1 302 088	2 399 297
Mesures catégorielles	2 909 831	1 580 231
Autres facteurs à incidence financière	108 800	229 500
Masse salariale (à périmètre constant de N)	2 410 360 622	2 435 526 142
Var. annuelle en €	*10 333 542*	*14 817 357*
Var. annuelle en %	*0,4%*	*0,6%*
RSA	6 515 415	
Ecole du Breuil	146 073	
Intégration ex-BA fossoyage	3 686 676	
Masse salariale (nouveau périmètre de N)	**2 420 708 786**	**2 435 526 142**
Var. annuelle en €	*20 681 706*	*14 817 357*
Var. annuelle en %	*0,9%*	*0,6%*

Source : Ville de Paris

D'après ce tableau, en 2019 et en 2020, la hausse annuelle des charges de personnel, hors incidence des changements de périmètre, résulte à 84 % en moyenne de mesures et décisions de la Ville, dont un tiers du schéma d'emploi, un tiers du GVT[51] et 18 % de mesures catégorielles[52] décidées par la Ville (ex : mesures en faveur des nouvelles mobilités, mesures indemnitaires en faveur des agents de la direction des familles et de la petite enfance, etc.). En 2020, l'importance du schéma d'emploi s'explique par un effet de report du schéma d'emploi de 2019 ainsi que par un nombre de redéploiements moins élevé qu'en 2019[53].

Depuis 2015, le niveau des charges de personnel par habitant est plus élevé à Paris (1 093 € en 2019 et 1 103 € en 2020) qu'à Marseille (941 € et 1 011 €) et Lyon (912 € et 908 €). Cette

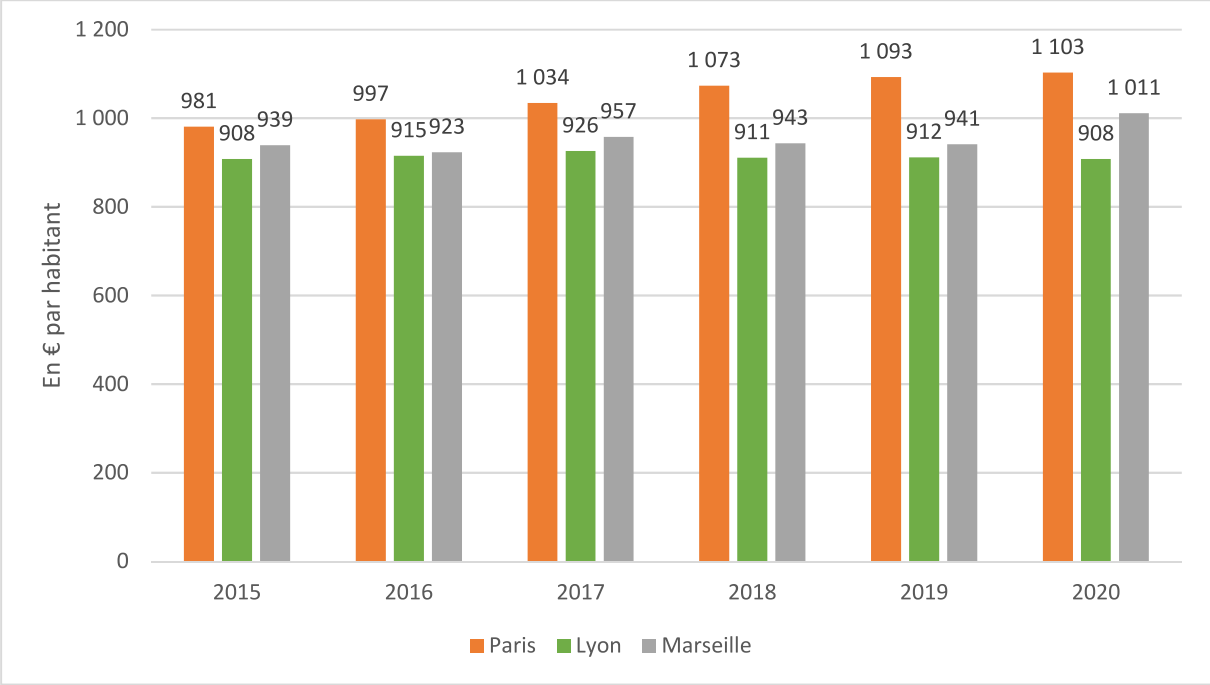
[50] +5,5 M€ en 2016, soit 11,1 M€ en année pleine (2017) ; 16,3 M€ pour 2017.
[51] Le glissement vieillesse-technicité (GVT) résulte, d'une part, de la croissance des charges de personnel due aux avancements et promotion des agents et, d'autre part, de l'allègement de ces charges généré par le remplacement des agents partants en fin de carrière par de nouveaux agents plus jeunes et moins expérimentés.
[52] Les mesures catégorielles correspondent à des décisions prises par la collectivité relativement à la rémunération de certaines catégories d'agents. Elles s'opposent aux mesures générales, qui sont les plus souvent exogènes à la collectivité et concernent la rémunération de l'ensemble des agents (ex : l'augmentation des taux de cotisations employeurs pour la retraite des agents).
[53] Le budget primitif pour 2020 prévoyait 249 redéploiements au budget principal, contre 339 au budget primitif 2019.

spécificité parisienne se retrouve dans le taux d'administration, également plus élevé à Paris (23,3 ETPT pour 1 000 habitants en 2019) qu'à Marseille (18,6) et Lyon (18,4).

Par rapport aux deux autres grandes villes françaises comparables, la Ville de Paris présente un ratio de dépenses de personnel par habitant nettement plus élevé. Au cours de la période 2015-2019, l'écart est en moyenne 13 % par rapport à Lyon et de 10 % par rapport à Marseille.

Les comparaisons sont effectuées après réintégration et homogénéisation des données financières relatives aux compétences départementales et métropolitaines.

Graphique n° 3 : Comparaison des charges de personnel par habitant de Paris, Lyon et Marseille



Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

Les écarts constatés résultent de plusieurs facteurs, à commencer par le niveau de services fourni à la population. Par exemple, en matière scolaire, les communes de Marseille et Lyon ont fait le choix de revenir sur la réforme de l'aménagement des rythmes éducatifs tandis que la Ville de Paris a maintenu la semaine de quatre jours et demi pour laquelle elle avait dû créer un peu plus d'un millier d'emplois budgétaires. Dans un rapport consacré à l'exercice des compétences scolaires et périscolaires par la Ville, la chambre avait chiffré le surcoût net de la réforme à 361 € par élève de maternelle et 300 € par élève d'école élémentaire[54].

La politique de gestion des ressources humaines influe aussi sur le niveau des charges de personnel. À cet égard, la chambre avait relevé des marges de progrès en matière de gestion prévisionnelle et prospective des emplois et compétences, de temps de travail et de gestion des rémunérations. Cependant, les recommandations non mises en œuvre ou mises en œuvre incomplètement représentent à ce jour 63 % des recommandations formulées par la chambre dans ses rapports de 2017 consacrés à la gestion des ressources humaines de la Ville de Paris et à la gestion des personnels non titulaires[55].

[54] Chambre régionale des comptes Île-de-France, rapport « Ville de Paris. L'exercice des compétences scolaires et périscolaires » (exercices 2013 et suivants) de mars 2018.
[55] Chambre régionale des comptes Île-de-France, rapports « Ville de Paris. Ressources humaines. Suivi des précédentes recommandations » et « Ville de Paris. Les agents non titulaires » (exercices 2010 et suivants) d'octobre 2017.

2.1.2.3 La réalisation d'économies sur les charges à caractère général

S'élevant à 807,4 M€ en 2019, les charges à caractère général recouvrent les dépenses de fonctionnement courant (hors charges de personnel), c'est-à-dire les achats de services et de fournitures, les dépenses d'entretien et de réparations, les remboursements de frais divers et les impôts et taxes (hors personnel). Elles ont diminué de 38 M€ (- 4,5 %) entre 2014 et 2019.

Tableau n° 18 : Évolution des charges à caractère général de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Charges à caractère général	**845**	**836**	**800**	**790**	**824**	**807**	**-4,5%**	**-38**	**758**
Dont achats (yc. variation de stocks)	*164*	*161*	*156*	*159*	*162*	*151*	*-7,9%*	*-13*	*205*
Dont locations et charges de copropriétés	*83*	*78*	*78*	*76*	*84*	*83*	*0,6%*	*0*	*95*
Dont entretien et réparations	*135*	*127*	*102*	*100*	*104*	*107*	*-21,0%*	*-28*	*96*
Dont assurances et frais bancaires	*5*	*7*	*5*	*5*	*5*	*5*	*2,7%*	*0*	*5*
Dont autres services extérieurs	*73*	*70*	*48*	*49*	*46*	*44*	*-39,7%*	*-29*	*46*
Dont contrats de prestations de services	*288*	*296*	*307*	*294*	*323*	*320*	*11,0%*	*32*	*335*
Dont honoraires, études et recherche	*24*	*26*	*28*	*24*	*17*	*15*	*-38,4%*	*-9*	*12*
Dont publicité, publications et relations publiques	*11*	*11*	*11*	*10*	*10*	*14*	*24,9%*	*3*	*9*
Dont transports collectifs et de biens (yc. transports scolaires)	*11*	*10*	*10*	*11*	*11*	*16*	*37,5%*	*4*	*9*
Dont déplacements et missions	*4*	*4*	*3*	*4*	*2*	*3*	*-25,5%*	*-1*	*3*
Dont frais postaux et télécommunications	*12*	*10*	*10*	*10*	*11*	*10*	*-17,8%*	*-2*	*9*
Dont remboursements de frais	*20*	*19*	*17*	*18*	*21*	*20*	*1,6%*	*0*	*7*
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	*16*	*17*	*24*	*30*	*27*	*21*	*30,8%*	*5*	*28*
Dont transfert de charges de fonctionnement									***-100***

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les évolutions de certains postes de charges résultent directement des changements de périmètre. Ainsi, la diminution de 38 M€ des autres services extérieurs en 2016 est essentiellement due à la réforme du « nouveau Paris solidaire », qui externalise les services sociaux polyvalents départementaux du budget principal du département de Paris vers le CASVP. Cette même année, la diminution d'environ 25 M€ des dépenses d'entretien et réparations s'explique par une modification du règlement de voirie qui contraint les opérateurs des réseaux (GRDF, EDF, etc.) à réaliser par eux-mêmes la remise en état de l'espace public routier après intervention[56]. En 2018, l'augmentation des dépenses de contrats et prestations de services de 29 M€ résulte principalement de la municipalisation du stationnement dans le cadre réforme du statut de Paris[57] (pour 16 M€ environ) et de l'évolution de marchés de collecte des déchets (pour 6,6 M€), tandis que leur diminution de 3 M€ en 2019 est principalement due à l'externalisation de ces dépenses sur un établissement public créé pour l'autonomisation de l'école horticole de la Ville de Paris (dite école du Breuil). La diminution des achats pour 11 M€ en 2019 est due, pour 5,4 M€, à des baisses de consommations énergétiques des bâtiments publics et de l'éclairage public, consécutives aux investissements réalisés par la collectivité dans le cadre de son plan climat, ainsi qu'à des retards de facturation des fournisseurs, et pour 4,4 M€ à un changement de périmètre comptable[58].

[56] Auparavant, les travaux étaient effectués par la collectivité puis remboursés par les opérateurs.
[57] L'enlèvement du stationnement gênant et la verbalisation et la gestion des amendes relevaient précédemment de la préfecture de police.
[58] Les dépenses de transports commandées par les centres de loisirs sont constatées au compte 6247 « transports collectifs du personnel » à compter de 2019.

Tableau n° 19 : Évolution des charges à caractère général hors changements de périmètre

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Charges à caractère général	845	836	800	790	824	807	*-4,5%*	*-38*	758
Évolution annuelle en %		*-1,1%*	*-4,3%*	*-1,2%*	*4,4%*	*-2,1%*			*-6,1%*
Évolution annuelle en M€		*-10*	*-36*	*-10*	*35*	*-17*			*-50*
Retraitement des changements de périmètre	0	0	-22	-22	14	13			13
Charges à caractère général retraitées	**845**	**836**	**822**	**812**	**811**	**794**	*-6,0%*	*-51*	**745**
Évolution annuelle en %		*-1,1%*	*-1,7%*	*-1,2%*	*-0,1%*	*-2,0%*			*-6,2%*
Évolution annuelle en M€		*-10*	*-14*	*-10*	*-1*	*-17*			*-50*

Source : CRC à partir du budget général de la Ville de Paris, du budget spécial de la préfecture de police, du budget annexe du fossoyage et du budget de l'école du Breuil

Le retraitement des effets des changements de périmètre fait apparaître une diminution des charges à caractère général plus prononcée, de 6 % entre 2014 et 2019, soit une baisse de 1,2 % par an en moyenne, qui traduit la mise en œuvre de mesures d'économies.

En 2020, les dépenses de fonctionnement exceptionnelles et directement liées à la crise sanitaire se sont élevées à environ 116 M€ (hors charges de personnel), dont 84 M€ environ de charges à caractère général (les autres dépenses relèvent des subventions et autres charges de gestion courante). Conformément à la circulaire interministérielle du 24 août 2020[59], la Ville de Paris a opté pour l'étalement sur cinq ans de 100 M€ de charges induites par la crise sanitaire[60], d'où un montant net de charges à caractère général de 758 M€ en 2020, finalement en recul de 6 % par rapport à l'année précédente.

2.1.2.4 La hausse modérée des subventions versées et des autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement versées par la Ville de Paris représentent en moyenne 13 % de ses charges de gestion depuis 2015. Leur augmentation de 106 M€ entre 2014 et 2019 s'explique principalement par l'augmentation des subventions versées à des organismes publics[61], qui pèsent un peu plus du tiers du total.

Tableau n° 20 : Principales subventions de fonctionnement versées à des organismes publics

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP)	314	313	344	353	356	368	380
Caisses des écoles	71	78	76	75	74	80	84
Établissement public Paris Musées	58	56	55	55	53	56	65

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En particulier, la subvention de la Ville au CASVP a augmenté de 39 M€ en 2016, dans le cadre de la réforme du « nouveau Paris solidaire » qui a transféré à cet établissement des services sociaux polyvalents du département de Paris, et de 12,3 M€ en 2019 en compensation du coût en année pleine de la gratuité des transports pour les personnes âgées ou handicapées (sous conditions de ressources). La contribution de la Ville de Paris au

[59] Circulaire interministérielle du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales liées à la gestion de la crise sanitaire du COVID-19

[60] Les 16 M€ restant correspondent à la quote-part des dépenses d'achat de masques compensées par l'État. De ce fait, ces dépenses n'étaient pas éligibles à l'étalement.

[61] Ces subventions progressent de 18 % entre 2014 (496 M€) et 2019 (586 M€). Ceci explique 85 % de l'augmentation du total des subventions de fonctionnement.

syndicat Autolib' Vélib' métropole (SAVM) a augmenté de 23,8 M€ en 2018 à la suite de la conclusion du marché « Vélib' 2 ».

Le versement, à compter de 2016, d'une subvention de fonctionnement de 7,6 M€ à l'établissement public Cité de la musique – Philharmonie de Paris, destinée à prendre en charge le remboursement des intérêts de l'emprunt contracté pour la construction de l'équipement éponyme, contribue aussi à la hausse des subventions aux personnes publiques. En revanche, elle correspond à une baisse des subventions aux personnes privées pour un montant analogue dans la mesure où l'établissement public a succédé à l'association constituée entre l'État et la Ville de Paris pour la construction de cet équipement. Pour leur part, les subventions de fonctionnement aux personnes privées, principalement versées à des associations, augmentent plus modérément (16 M€ au total entre 2014 et 2019).

Les autres charges de gestion sont principalement composées des contributions de la Ville de Paris à divers organismes, rendues obligatoires par un texte (par exemple, la dotation de fonctionnement des collèges ou bien la contribution au service d'incendie et de secours) et les participations au fonctionnement courant de divers organismes. Leur diminution entre 2014 (1 014 M€) et 2019 (945 M€) résulte essentiellement de la baisse de la contribution de la Ville de Paris au budget spécial de la préfecture de police en 2018, en contrepartie des charges nouvelles supportées par la Ville dans le cadre de la réforme du statut de Paris (notamment en matière de gestion de la circulation, du stationnement et de la délivrance des titres d'identité). À l'inverse, la progression de la contribution à Île-de-France Mobilités (IDFM) s'explique par le mécanisme de revalorisation annuelle des contributions des membres de ce syndicat[62].

Tableau n° 21 : Principales contributions et participations de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation de fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire	39	40	39	41	41	41	40
Budget spécial de la préfecture de police	292	285	284	287	216	218	221
dont sapeurs-pompiers de Paris	*84*	*84*	*85*	*87*	*87*	*90*	*92*
dont préfecture de police	*208*	*201*	*199*	*200*	*129*	*129*	*129*
SYCTOM – agence métropolitaine des déchets ménagers	126	119	107	104	113	98	98
Île-de-France Mobilités (ex-STIF)	374	378	382	385	388	392	397
Participation au financement du fonds de solidarité pour le logement à Paris	20	20	23	20	19	19	22
Participation au financement du SAMU social de Paris	4	4	4	4	4	4	4
Participation au financement de la maison départementale des personnes handicapées	3	4	3	4	3	3	3

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En 2020, les subventions de fonctionnement de la Ville ont augmenté afin de soutenir différents organismes sollicités ou éprouvés par la crise sanitaire. Par exemple, elle a versé des subventions de fonctionnement complémentaires au CASVP (+ 10 M€), aux caisses des écoles (+ 2,6 M€) et à l'établissement Paris Musées (+ 10 M€). En revanche, l'augmentation

[62] Depuis 2018, le taux de revalorisation annuelle de la contribution de la Ville de Paris est de 1,14 %, en lien avec l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement fixé dans le cadre de la contractualisation financière avec l'État (contrat suspendu en 2020 en raison de la crise sanitaire).

de 2 M€ des subventions aux associations dans le plan de soutien au secteur associatif a été comptabilisé en investissement.

2.1.2.5 Des dépenses sociales stables et relativement peu élevées

Très largement mises en œuvre au titre de ses compétences départementales, les dépenses sociales de la Ville de Paris sont stables à 1,1 Md€ depuis 2015. Elles recouvrent :

- les allocations individuelles de solidarité (AIS) : revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- les frais de séjours en établissements spécialisés des personnes âges (EHPAD), des personnes handicapées et des mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance.

Tableau n° 22 : Évolution des dépenses d'aide directe et indirecte à la personne

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Aides directes à la personne	**578**	**594**	**598**	**589**	**592**	**607**	***4,9%***	***29***	**644**
Dont revenu de solidarité active (RSA)	*342*	*360*	*365*	*355*	*359*	*364*	*6,4%*	*22*	*393*
Dont allocation personnalisée d'autonomie (APA)	*132*	*138*	*127*	*134*	*132*	*131*	*-0,8%*	*-1*	*122*
Dont allocations personnes handicapés	*70*	*72*	*79*	*77*	*78*	*76*	*8,7%*	*6*	*80*
Dont famille et enfance	*6*	*5*	*5*	*4*	*4*	*4*	*-27,9%*	*-2*	*4*
Dont autres frais (bourses-prix-secours, cotisations pour tiers)	*28*	*19*	*23*	*19*	*19*	*31*	*12,1%*	*3*	*44*
Aides indirectes à la personne	**538**	**546**	**536**	**503**	**521**	**492**	***-8,7%***	***-47***	**504**
Dont accueil familial et frais de séjours de l'aide sociale à l'enfance	*241*	*244*	*228*	*239*	*260*	*234*	*-3,2%*	*-8*	*252*
Dont frais de séjours pour adultes handicapés	*124*	*130*	*134*	*125*	*128*	*131*	*5,8%*	*7*	*133*
Dont frais de séjours pour personnes âgées	*146*	*145*	*144*	*110*	*103*	*97*	*-33,6%*	*-49*	*90*
Dont autres frais (frais de scolarité, hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)	*26*	*26*	*28*	*27*	*30*	*31*	*18,5%*	*5*	*29*
Dépenses d'intervention	**1 117**	**1 141**	**1 134**	**1 091**	**1 113**	**1 099**	***-1,6%***	***-18***	**1 148**
Évolution en %		*2,1%*	*-0,6%*	*-3,8%*	*2,0%*	*-1,2%*			*4,5%*
Évolution en M€		*24*	*-7*	*-43*	*21*	*-14*			*49*

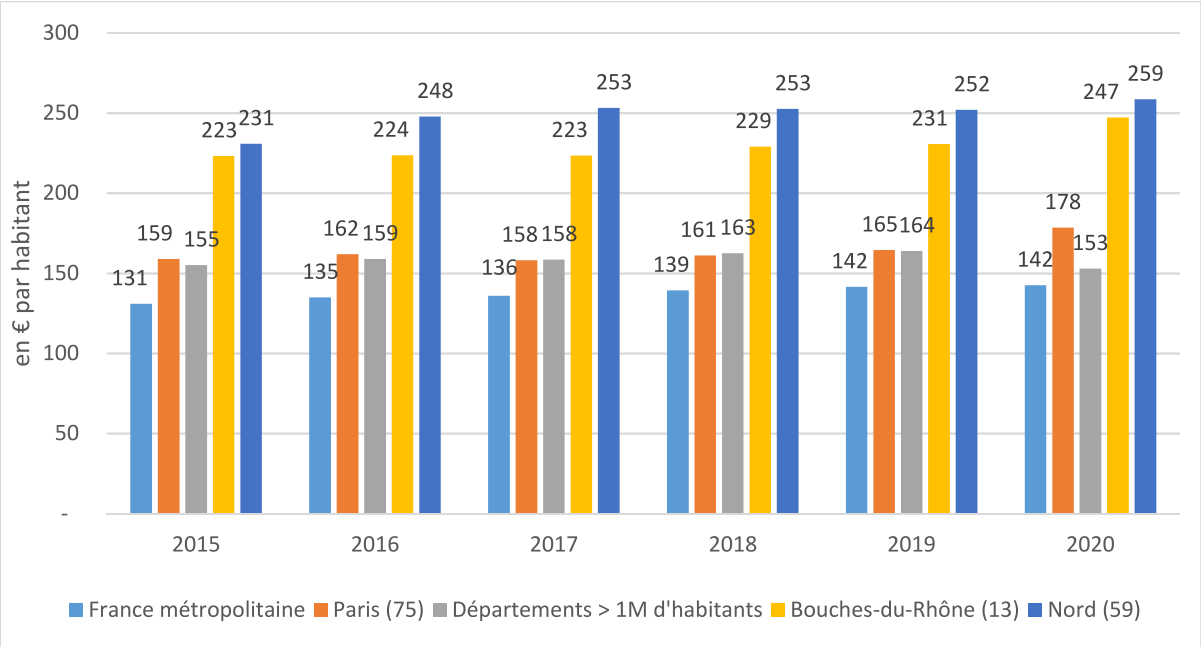
Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La légère diminution des dépenses sociales observée depuis 2015 résulte de l'évolution des frais de séjour, en particulier ceux de l'hébergement des personnes âgées, qui diminuent principalement du fait de la réforme de la facturation nette[63].

Les dépenses de RSA ont augmenté en 2019, non du fait d'allocataires plus nombreux, mais des revalorisations de l'allocation intervenues en septembre 2017, avril 2018 et avril 2019. Avec un niveau de dépenses de RSA par habitant de 165 € en 2019, Paris se situe au-dessus de la moyenne des départements de France métropolitaine (142 €) mais au même niveau que les départements de la même strate démographique[64] (164 €). Les deux autres départements de France de plus de deux millions d'habitants, les Bouches-du-Rhône et le Nord, se situent à des niveaux bien supérieurs (231 € et 252 € respectivement).

[63] La réforme de la facturation nette consiste en le règlement direct, par les bénéficiaires, de la part du tarif qui est à leur charge aux établissements d'hébergement. La Ville ne verse aux établissements que le reliquat net de ces participations des usagers.
[64] Départements d'un million d'habitants et plus.

Graphique n° 4 : Comparaison de niveaux de dépenses d'allocations de RSA par habitant



Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

En 2020, la crise sanitaire a conduit à augmenter les dépenses sociales de la Ville de Paris (+ 49 M€ par rapport à 2019), principalement tirées par les allocations de RSA (+ 30 M€) et l'aide exceptionnelle aux familles les plus démunies (+ 7,5 M€) qui explique l'essentiel de la hausse des secours d'urgence. La surmortalité des personnes âgées liée à l'épidémie de Covid-19 explique pour sa part la diminution d'environ 9 M€ des allocations personnalisées d'autonomie[65] (APA).

D'autres facteurs non liées à la crise sanitaire expliquent également les évolutions constatées entre 2019 et 2020. Ainsi, la progression (+ 12 M€) des autres frais (bourses, prix, secours, cotisations pour tiers) s'explique pour 2,7 M€ par l'instauration du remboursement intégral[66] par la Ville de Paris des forfaits Imagin'R des collégiens et lycéens en matière de transport. La croissance (+ 19 M€) des dépenses d'accueil familial et des frais de séjour de l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'explique pour 17,1 M€ par l'ouverture de nouvelles structures de l'ASE ainsi que la montée en charge du dispositif d'appels à projet pour les mineurs non accompagnés (MNA). Enfin, la croissance des frais de séjour d'adultes handicapés (+ 2 M€) résulte de l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

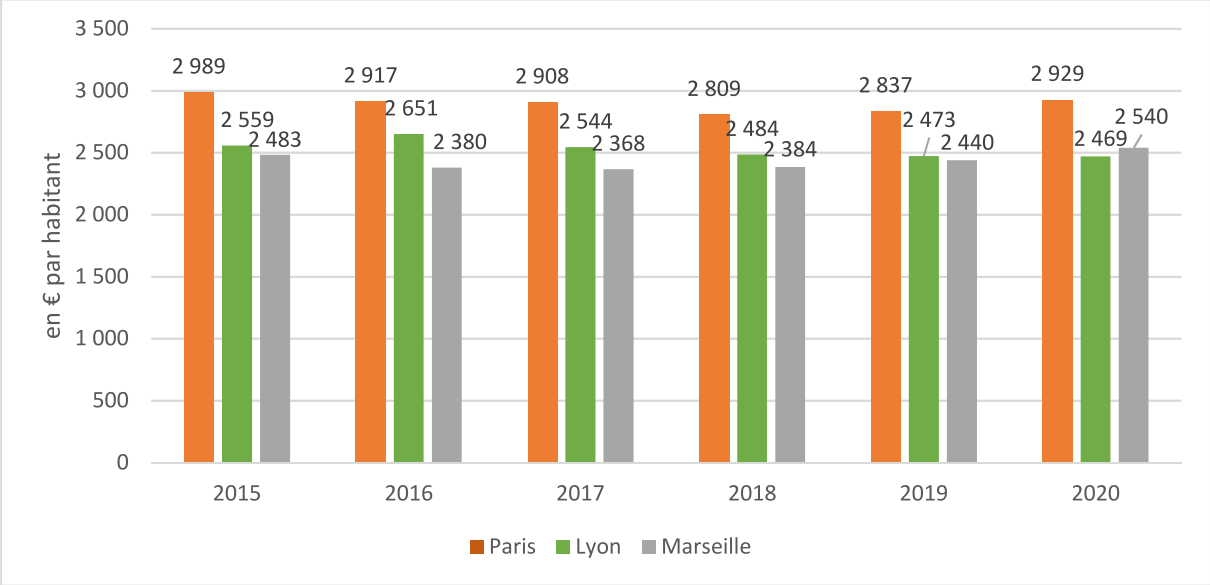
La Ville de Paris a maîtrisé l'évolution de ses charges de gestion qui ont augmenté de 3,2 % de 2014 à 2019, mais leur niveau demeure élevé. Cette situation résulte surtout des charges de personnel qui, après retraitement pour tenir compte des changements de périmètre, ont enregistré une progression de 6,5 % au cours de cette période. Leur niveau par habitant est élevé du fait d'un taux d'administration supérieur à ceux de Lyon ou de Marseille. Au total, les dépenses de fonctionnement de la Ville de Paris s'élevaient à 2 837 € par habitant en 2019, contre 2 473 € à Lyon et 2 440 € à Marseille.

Par conséquent, l'évolution des charges de gestion doit continuer de faire l'objet d'une attention particulière de la part de la Ville. Dans leurs analyses, les agences de notation soulignent l'évolution maîtrisée des charges de gestion mais aussi leur caractère peu flexible,

[65] Le nombre de personnes admises à l'aide sociale légale a ainsi évolué de 6 136 en décembre 2019 à 4 697 en décembre 2020.
[66] Contre 50 % auparavant.

*qui empêche la Ville d'en moduler le niveau à court terme. Dans un contexte où les produits de gestion se rigidifient sous l'effet des réformes et mesures exogènes (*cf. supra*, partie 2.1.1.1), la capacité de la Ville à infléchir le niveau de ses charges de gestion est cruciale pour la formation d'une épargne suffisante au regard des investissements à financer et des emprunts à rembourser.*

Graphique n° 5 : Comparaison des niveaux de dépenses de fonctionnement par habitant



Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

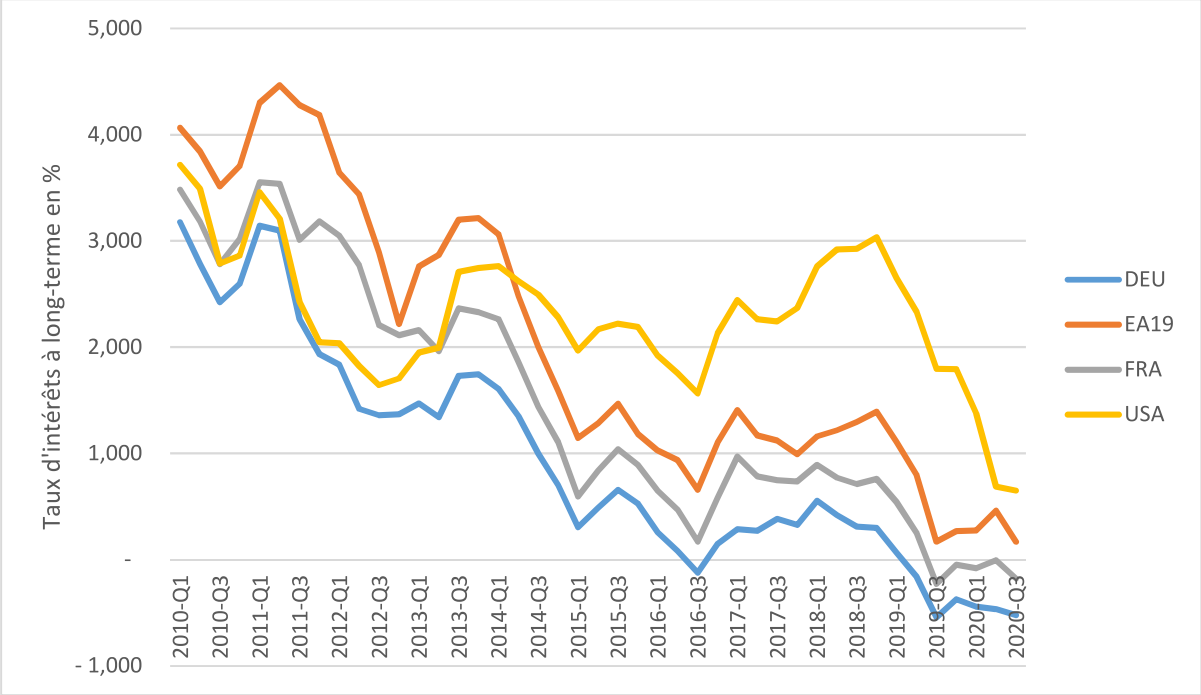
2.1.3 L'évolution du résultat financier cohérente avec la hausse de l'endettement

Comme indiqué *supra*, la formation de l'épargne brute dépend de l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion, ainsi que du résultat financier[67] et du résultat exceptionnel[68]. Ce dernier n'appelle pas d'observation. Quant aux produits financiers de la Ville de Paris, comme d'ordinaire pour les collectivités territoriales[69], ils sont réduits en comparaison des charges financières. Le résultat financier est donc négatif (cf. *supra*, tableau n° 4 « Formation de l'épargne brute de la Ville de Paris »).

Pour le financement de ses investissements, la Ville de Paris a recours au marché obligataire[70] qui se caractérise par une intermédiation réduite entre prêteurs et emprunteurs par rapport au marché bancaire classique. Elle bénéficie donc directement du contexte de faiblesse des taux d'intérêt sur les marchés financiers illustré par le graphique ci-dessous.

[67] Le résultat financier correspond à la différence entre les produits financiers et les charges financières.
[68] Le résultat exceptionnel correspond à la différence entre les produits exceptionnels réels et les charges exceptionnelles réelles.
[69] En dehors de cas bien particuliers définis par la loi, les collectivités territoriales n'ont pas le droit de recourir à des placements financiers. Dans ce cadre, les produits financiers perçus par la Ville de Paris correspondent essentiellement à des dividendes versés par des sociétés dont la Ville de Paris est actionnaire (par exemple, la société Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP), ou bien encore la société d'économie mixte du marché de Rungis (SEMMARIS).
[70] En 2019, les deux tiers de l'encours de dette de la Ville de Paris provenaient de financements obligataires.

Graphique n° 6 : Évolution trimestrielle des taux d'intérêt à long-terme depuis 2010



Source : CRC, d'après les données de l'OCDE

En 2019, les charges financières de la Ville de Paris se sont élevées à 127 M€[71] contre 116 M€ en 2014, soit une hausse de 9 %. Dans ce contexte de faiblesse des taux d'intérêt, qui se traduit pour la Ville par une diminution continue du taux d'intérêt apparent de sa dette, passé de 2,77 % en 2014 à 1,85 % en 2019, et du profil peu risqué de celle-ci (cf. *infra*, partie 2.2.2.2), favorable aux taux bas, l'évolution de la charge d'intérêt résulte directement de la hausse de l'encours de la dette depuis 2015.

Tableau n° 23 : Évolution de la charge d'intérêt de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Charge d'intérêts	116	110	119	120	124	127	*9,4 %*	*10,9*	127
Encours de la dette au 31/12	4 179	4 665	5 184	5 741	5 942	5 880	*63,8 %*	*2 667*	6 622
Taux d'intérêt apparent de la dette	2,77 %	2,37 %	2,30 %	2,10 %	2,09 %	2,16 %			1,92 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La faiblesse relative de la charge d'intérêt de la Ville de Paris résulte du contexte de faiblesse des taux d'intérêt sur les marchés financiers, mais aussi de l'évaluation de ceux-ci sur la capacité de la Ville à rembourser sa dette régulièrement évaluée par les agences de notation. La quasi-totalité de l'encours de dette de la Ville étant à taux fixe, une dégradation des taux d'intérêt (en général sur les marchés ou du fait d'une moins bonne évaluation de la situation de la Ville) n'affecterait la Ville que pour ses charges financières futures.

[71] Les montants de charges d'intérêt indiqués résultent de la contraction entre les charges financières (chapitre 66) et les intérêts éventuellement perçus au titre d'un contrat de *swap* (compte 7688).

2.1.4 Le rôle de recettes exceptionnelles dans l'amélioration de la situation budgétaire

2.1.4.1 Les recettes de loyers capitalisés et leur traitement budgétaire

2.1.4.1.1 Les baux emphytéotiques conclus par la Ville en matière de logement social

Dans le cadre de sa politique de développement du logement social, la Ville de Paris confie aux bailleurs sociaux parisiens[72] des logements pour qu'ils soient versés dans le parc social. Ces logements sont soit acquis préalablement par la Ville sur le marché immobilier, par voie de préemption, soit présents dans le parc privé des bailleurs sociaux et conventionnés pour être versés dans le parc social[73]. Dans les deux cas, le transfert des logements concernés dans le parc social des bailleurs fait l'objet d'un bail emphytéotique administratif (BEA).

Encadré n° 6 : Le bail emphytéotique administratif (BEA)

Prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, le bail emphytéotique est un contrat de bail caractérisé par sa longue durée (de 18 ans minimum à 99 ans maximum) et la possibilité qu'il donne au preneur à bail (l'emphytéote) de constituer des droits réels sur le bien concerné et les aménagements (travaux ou construction) qu'il peut y apporter (droit d'hypothèque par exemple). L'emphytéote peut ainsi disposer librement du bien et des fruits qu'il tire de son exploitation (sous réserve, lorsque le bien relève du domaine public, du respect de l'affectation que la personne publique propriétaire lui a donnée).

Les collectivités territoriales sont autorisées par les articles L. 1311-2 et suivants du CGCT à conclure dans deux cas des baux emphytéotiques administratifs sur des biens relevant de leur domaine privé ou sur des dépendances du domaine public : la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence ; l'affectation à une association cultuelle d'un édifice du culte ouvert au public.

La conclusion d'un bail emphytéotique donne lieu au versement par l'emphytéote d'une redevance (ou loyer) pour la durée du bail. La fixation du prix et la détermination des modalités de versement est libre.

Dans le cadre de ces baux emphytéotiques, la Ville demande aux bailleurs sociaux la capitalisation, en un seul versement, de toutes les redevances dues sur la durée des baux (conclus le plus souvent pour soixante ans). Le montant des redevances est fixé pour assurer l'équilibre de l'opération de logement social à long-terme en prenant en compte les recettes que percevra le bailleur du fait de la mise en location des logements et les dépenses de travaux et d'entretien nécessaires pour l'amélioration ou le maintien de l'état du bien.

Le recours au bail emphytéotique administratif, les possibilités qu'il offre aux bailleurs sociaux parisiens (cf. encadré n° 6 *supra*) et la capitalisation des redevances (ou loyers) en un seul versement apparentent ces opérations à des cessions à durée limitée entre la Ville et ses bailleurs. Ce dispositif est adapté au développement du logement social. La différence entre la valeur de marché du bail emphytéotique et le montant des redevances capitalisées (ou loyers capitalisés) peut être déduite, le cas échéant, de la pénalité pour insuffisance de logements sociaux.

Encadré n° 7 : Les obligations en matière de production de logement social

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « SRU ») modifiée prévoit que, dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France), les logements sociaux représentent au moins 25 % des résidences principales d'ici 2025. Le non-respect de ce pourcentage est sanctionné par une pénalité financière dont le montant peut néanmoins

[72] Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP), Paris Habitat OPH et Élogie-SIEMP.
[73] La Ville de Paris est habilitée à effectuer ces opérations de conventionnement dans le cadre de la délégation de compétences de l'État relative aux aides à la pierre.

être réduit par déduction des dépenses engagées par la collectivité pour le développement de logements sociaux.

Dans le cas des baux emphytéotiques administratifs, l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitat dispose que « [pour la déduction des dépenses à la pénalité prévue en cas d'insuffisance de logements sociaux], dans le cas de mise à disposition par bail emphytéotique, bail à construction ou bail à réhabilitation de terrains ou d'immeubles à un maître d'ouvrage pour la réalisation de logements locatifs sociaux, le montant éventuellement pris en compte est égal à la différence entre les montants capitalisés du loyer pratiqué pour le terrain ou l'immeuble donné à bail et ceux du loyer estimé par le service des domaines ».

2.1.4.1.2 Le traitement budgétaire des loyers capitalisés

L'horizon de très long terme des baux emphytéotiques administratifs conclus par la Ville de Paris et la faculté ainsi offerte aux bailleurs de constituer des droits réels sur les biens concernés font des loyers capitalisés une recette d'investissement[74] qui doit normalement être reprise progressivement en section de fonctionnement, à hauteur de la fraction correspondant au loyer annuel, selon un mécanisme analogue à la reprise progressive des subventions d'investissement[75]. L'ensemble des écritures comptables relatives aux loyers capitalisés est détaillé en annexe n° 10 du présent rapport.

Encadré n° 8 : La séparation des sections de fonctionnement et d'investissement

Les budgets des collectivités locales sont structurés en deux sections, de fonctionnement et d'investissement. Le CGCT prévoit qu'elles adoptent leurs budgets avec des sections équilibrées en recettes et en dépenses, et que la section de fonctionnement dégage des ressources au profit de la section d'investissement (articles L. 1612-4 et suivants). Ces dispositions ont pour objet d'assurer d'abord le remboursement des annuités d'emprunt et ensuite l'autofinancement au moins partiel des investissements. Elles empêchent les collectivités de financer leur fonctionnement par l'emprunt ou la cession d'éléments de leur patrimoine. Elles constituent la « règle d'or » de l'équilibre des budgets locaux. En conséquence, l'enregistrement des opérations budgétaires dans l'une ou l'autre section du budget et les transferts de l'une à l'autre sont étroitement encadrés par le CGCT.

Depuis l'exercice 2016 néanmoins, la Ville de Paris procède à la reprise en section de fonctionnement de l'intégralité des loyers capitalisés sur le fondement de l'article D. 2311-14 du CGCT, qui dispose que *« 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 »*.

En application de cette disposition, la Ville de Paris obtient chaque année depuis 2016 l'autorisation des ministres concernés et de son assemblée délibérante de procéder à la reprise en section de fonctionnement du montant des loyers capitalisés à percevoir au cours de l'exercice en section d'investissement. La reprise des loyers capitalisés de la section d'investissement à la section de fonctionnement constitue une opération d'ordre[76].

[74] Du fait de leur versement par anticipation, les loyers capitalisés sont comptabilisés en dette au compte 1687 « autres dettes » (sauf pour la première annuité due au titre de l'exercice en cours). Cette dette, qui ne suscite pas de remboursement, est amortie sur la durée du bail au fur et à mesure que les loyers perçus par anticipation deviennent effectivement exigibles.
[75] Du reste, en nomenclature M57 (applicable à la Ville de Paris depuis 2018), ces deux types d'opérations sont enregistrés sur le même compte (777 « recettes et quotes-parts de subventions d'investissement transférées au compte de résultat »).
[76] Les opérations d'ordre ne donnent lieu à aucun décaissement (dépenses) ou encaissement (recettes) par opposition aux opérations réelles.

2.1.4.2 L'équilibre du budget obtenu en 2016 et 2017 grâce aux loyers capitalisés

Ces recettes de loyers capitalisés représentent chaque année des montants significatifs, quoique décroissants (de 354 M€ en 2016 à 152 M€ en 2019 et 142 M€ en 2020). Leur reprise en section de fonctionnement a permis à la Ville de Paris d'équilibrer son budget. En effet, en 2016 et 2017, les recettes réelles de fonctionnement prévues étaient insuffisantes pour couvrir les prévisions de dépenses réelles de fonctionnement et celles de dotations aux amortissements et provisions inscrites (y compris après la reprise des résultats de l'exercice précédent au budget supplémentaire).

Comme exposé *supra* (cf. partie 2.1.1), les recettes de la Ville de Paris ont subi un choc à la baisse en raison de la réduction des dotations de l'État[77] et de l'augmentation simultanée de ses contributions au titre de la péréquation. Ses produits de gestion, qui s'élevaient à 6 606 M€ en 2014, ont ainsi diminué de 231,5 M€ en 2015 (- 3,5 %) puis de 55,6 M€ en 2016 (- 0,9 %). Parallèlement, ses charges de gestion se sont alourdies de 169 M€ en 2014 et 2015) du fait surtout du recrutement de nombreux agents en vue de la mise en œuvre de l'aménagement des rythmes scolaires, avec d'importants effets de report sur les exercices suivants.

Le tableau ci-dessous montre qu'en 2016 et 2017, l'équilibre du budget communal n'a été possible, même après prise en compte du résultat reporté suite au vote du budget supplémentaire, qu'au moyen des recettes d'ordre de la section de fonctionnement (« reprises au compte de résultat » dans le tableau), qui ont significativement augmenté à partir de 2016.

Tableau n° 24 : L'équilibre des budgets de fonctionnement par la reprise des loyers capitalisés

	(en M€)	2015		2016		2017		2018	
		Budget primitif	Budget annuel	Budget primitif	Budget annuel	Budget primitif	Budget annuel	Budget primitif	Budget annuel
SECTION DE FONCTIONNEMENT	Dépenses réelles de fonctionnement	5 021	5 275	5 057	5 252	5 051	5 207	5 185	5 094
	Dépenses d'ordre transférées en recettes d'investissement (D 042)	330	347	323	338	300	360	338	379
	dont. dot. amortissements et provisions	*330*	*347*	*323*	*338*	*300*	*360*	*338*	*379*
	Déficit de fonctionnement de N-1 reporté (D 002)		0		0		0		0
	Total des dépenses de fonctionnement à financer	**5 351**	**5 622**	**5 380**	**5 590**	**5 351**	**5 567**	**5 523**	**5 473**
	Recettes réelles de fonctionnement	5 369	5 493	5 138	5 254	5 153	5 269	5 362	5 341
	Excédent de fonctionnement de N-1 reporté (R 002)		132		60		144		326
	Solde (recettes propres de la section - dépenses à financer)	**18**	**3**	**-242**	**-275**	**-198**	**-154**	**-161**	**194**
	Reprise au compte de résultat (R 042)	3	4	356	427	337	371	272	281
	dont loyers capitalisés	*0*	*0*	*354*	*354*	*288*	*288*	*221*	*221*
	Virement à la section d'investissement (D 023)	**22**	**8**	**114**	**152**	**138**	**216**	**112**	**475**
Autofinancement prévisionnel dégagé au profit de la section d'investissement (D 023 + D 042 - R 042)		*348*	*350*	*82*	*63*	*101*	*205*	*178*	*573*

Source : CRC, à partir des documents budgétaires

[77] Réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune et du département de 176 M€ en 2015 puis 179 M€ en 2016.

Les difficultés de la Ville de Paris pour équilibrer son budget se sont résorbées à compter de 2018. L'insuffisance des recettes réelles de fonctionnement n'apparaît plus que dans le budget primitif et disparaît après la reprise des résultats de l'exercice précédent via le budget supplémentaire.

La diminution continue des recettes de loyers capitalisés depuis 2016 s'explique par la réduction du stock de logements pouvant faire l'objet d'un conventionnement avec les bailleurs sociaux.

2.1.4.3 L'affichage de meilleures performances financières grâce aux loyers capitalisés

La Ville de Paris intègre les recettes de loyers capitalisés dans le calcul de son épargne brute. Du fait des montants en jeu, un tel choix a une incidence forte sur cet agrégat ainsi que sur les indicateurs qui en découlent comme le taux d'épargne brute et surtout la capacité de désendettement qui rapporte l'encours de dette à l'épargne brute (cf. encadré n° 1 *supra*).

Ainsi, il existe un écart important entre le montant ou le taux d'épargne brute, tel qu'il résulte directement des données des comptes de gestion, et celui qui est estimé par la Ville et mentionné dans ses documents de communication budgétaire et financière.

Tableau n° 25 : Impact des loyers capitalisés sur l'estimation de l'épargne brute de la Ville de Paris[78]

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Épargne brute (en M€)	**582**	**277**	**232**	**365**	**420**	**523**	**-21**
Montant estimé par la Ville (en M€)	582	277	586	638	641	674	20,1
Taux d'épargne brute (en % des produits de gestion)	**8,8 %**	**4,4 %**	**3,7 %**	**5,6 %**	**6,3 %**	**7,7 %**	**-0,3 %**
Taux estimé par la Ville (en % des produits de gestion)	8,8 %	4,4 %	9,3 %	9,9 %	9,6 %	10,0 %	0,6 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les documents financiers de la Ville de Paris

La chambre rappelle que le recours à l'article D. 2311-14 du CGCT et les dérogations ministérielles prises sur son fondement sont sans effet sur la définition de l'épargne brute de la collectivité concernée. Comme l'indique la Cour des comptes[79], l'épargne brute est la *« différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales »*. La reprise des loyers capitalisés est une opération d'ordre et ne crée pas une recette réelle de fonctionnement. Or le calcul de l'épargne brute, destiné à apprécier la capacité d'une collectivité à assurer le remboursement de ses emprunts et à financer ses investissements, exclut les opérations d'ordre.

Cette définition de l'épargne brute est consacrée par les dispositions de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022[80] et du décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour son application, qui excluent expressément les opérations d'ordre du calcul de l'épargne brute (cf. annexe n° 11). À cet

[78] Pour 2020, l'épargne brute présentée dans le tableau (- 21 M€) intègre l'étalement de charges « Covid » auquel a eu recours la Ville de Paris (circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19).

[79] Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2020, la Cour des comptes définit l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) comme la « différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales. » (cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales en 2020*, fascicule n° 2, décembre 2020).

[80] L'article 29 de la LPFP 2018-2022 dispose que « L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement ».

égard, l'intégration des loyers capitalisés dans le montant de l'épargne brute de la Ville de Paris inscrit dans le « contrat Cahors » conclu avec l'État est contestable et non probante.

Surtout, les évolutions de l'épargne brute qui résultent de cette prise en compte des loyers capitalisés – notamment entre 2015 et 2016 à compter de leur constatation – sont trop importantes pour traduire réellement celles du résultat de la gestion et de la situation financière de la Ville de Paris.

La capacité de désendettement est un ratio d'analyse financière dont l'objet est d'apprécier la solvabilité d'une collectivité et la soutenabilité de sa trajectoire financière par rapport à ses engagements financiers. Bien que les loyers capitalisés soient enregistrés comptablement dans les dettes financières, il paraît rationnel de les en exclure pour le calcul de ce ratio. En effet, les loyers capitalisés ne sont porteurs d'aucun risque financier et leur perception n'est pas suivie de remboursements en capital de la part de la collectivité.

Par conséquent, la logique comme les principes de l'analyse financière commandent de calculer la capacité de désendettement de la Ville de Paris en n'intégrant les loyers capitalisés ni dans le montant de la dette (numérateur) ni dans celui de l'épargne brute (dénominateur).

L'évolution de la capacité de désendettement de la Ville est analysée *infra* au paragraphe 2.2.2

2.2 La soutenabilité de la trajectoire d'investissement de la Ville de Paris

Encadré n° 9 : Méthodologie de l'analyse financière

Comme indiqué en ouverture de la partie 2 « La restauration des marges de manœuvre financières (2015-2019) », la présente analyse financière est réalisée sur la base des comptes de gestion de la Ville de Paris, dont les données sont centralisées par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Dans l'exploitation de ces données, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes s'appuient sur des agrégats distincts de ceux des maquettes budgétaires appliquées par la Ville. Les ***dépenses d'équipement*** comprennent les dépenses relatives aux immobilisations corporelles, incorporelles et en cours, ainsi que les travaux en régie. À la différence des maquettes budgétaires, elles ne comprennent pas les ***subventions d'investissement*** versées. Les ***annuités de remboursement en capital de la dette*** sont centrées sur les annuités d'emprunts bancaires et obligataires, ainsi que des emprunts et dettes assorties de conditions particulières (sauf dette envers les locataires-acquéreurs).
L'annexe n° 6 du présent rapport permet de faire le lien entre ces agrégats et ceux figurant dans les comptes administratifs de la Ville de Paris.

2.2.1 Une trajectoire d'investissement ambitieuse

Les investissements de la Ville de Paris s'inscrivent dans le programme d'investissement de la mandature (PIM), présenté au Conseil de Paris en décembre 2014. Ce programme prévoit la réalisation de près de 10 Md€ d'investissements pour la période 2015-2020 (hors remboursements d'emprunt) dans différents domaines d'action de la Ville de Paris : un peu moins d'un tiers de l'enveloppe était consacrée au logement et au développement de la mixité sociale (3,0 Md€), près de 20 % à l'aménagement de la voirie, de l'espace public et du cadre de vie (1,9 Md€) et près de 10 % au développement des transports publics à l'échelle du Grand Paris (0,9 Md€). L'annexe n° 12 présente l'ensemble des objectifs du PIM 2015-2020. Pour la réalisation de ce programme, la Ville s'était fixée pour objectif d'assurer un niveau élevé de financement propre, grâce notamment à la réalisation de 200 M€ par an de cessions d'actifs, et de maîtriser son endettement.

2.2.1.1 Un effort d'investissement soutenu particulièrement en 2015 et 2016

De 2015 à 2019, la Ville de Paris a réalisé des dépenses d'investissement (dépenses d'équipement et subventions d'investissement) d'un montant total de 6 994 M€.

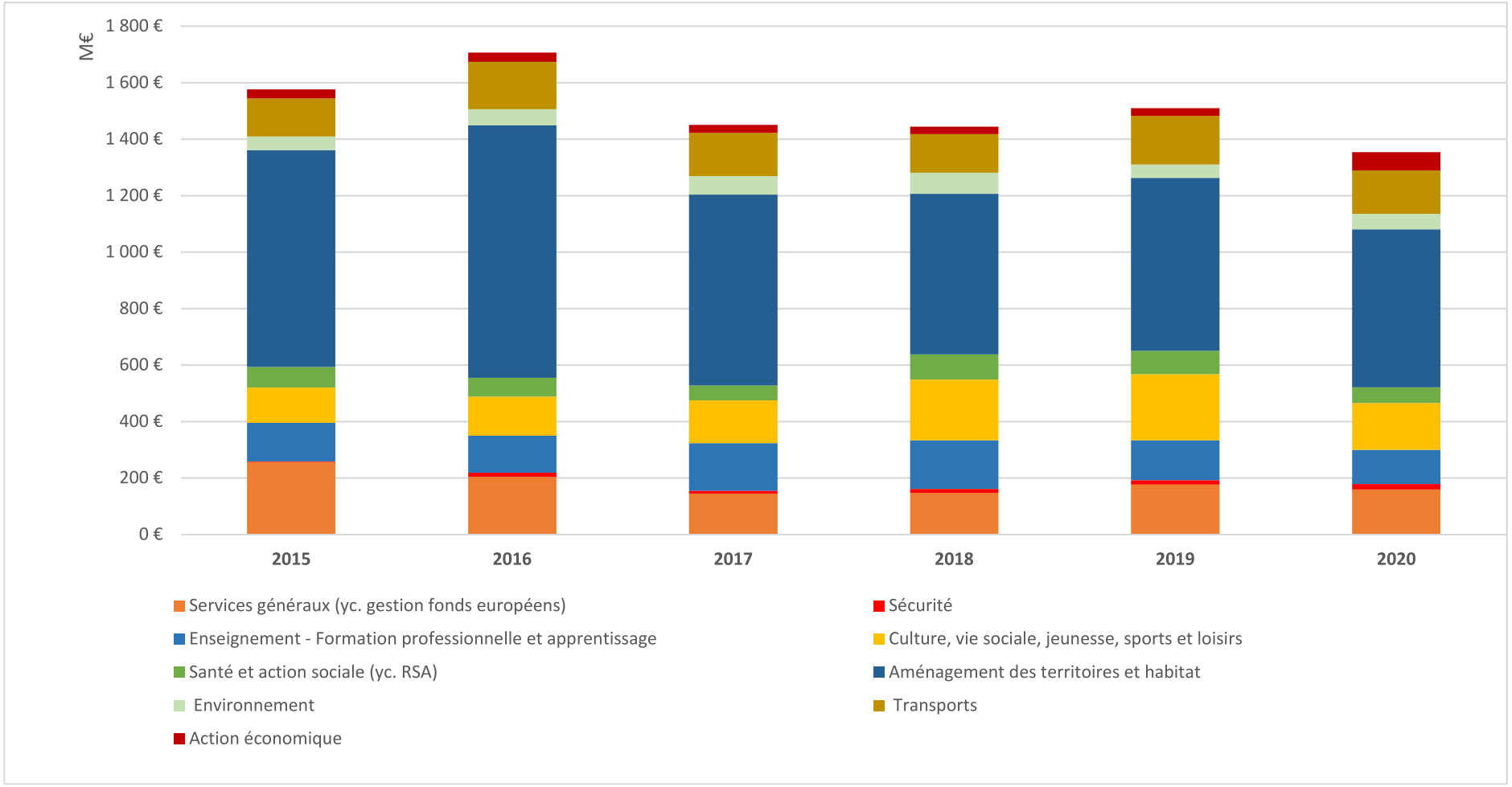
Les dépenses d'équipement (4 939 M€ de 2015 à 2019) correspondent aux dépenses qui augmentent le patrimoine de la Ville. Elles recouvrent les opérations de travaux et de constructions, les acquisitions foncières, les achats de mobilier et les commande d'études et autres frais associés au lancement d'opérations d'investissement.

Les subventions d'investissement (2 055 M€ de 2015 à 2019) représentent en moyenne un peu moins d'un tiers des dépenses d'investissement de la Ville de Paris. Elles sont principalement versées aux bailleurs sociaux parisiens pour les opérations de réhabilitation et d'entretien du parc social qu'ils mettent en œuvre. En 2019, la Ville de Paris a ainsi versé 240 M€ de subventions d'investissement aux bailleurs sociaux.

Conformément aux orientations du PIM 2015-2020, cette politique de développement du logement social se traduit aussi par des dépenses d'équipement à travers les acquisitions foncières, notamment les préemptions (111 M€ en 2019). Ces dépenses de subventions d'investissement versées aux bailleurs, d'acquisitions foncières et les dépenses relatives aux opérations d'aménagement, regroupant des acquisitions de terrains (19 M€) et des dépenses d'immobilisations en cours (77 M€) notamment, constituent l'essentiel des dépenses de la fonction « aménagement des territoires et habitat » (612 M€) dans la présentation fonctionnelle du budget de la Ville de Paris.

Les transports, qui constituent l'un des trois premiers domaines d'investissement du PIM 2015-2020, concentrent également un volume important de dépenses d'immobilisations en cours (24 M€ pour les transports publics ferroviaires et 73 M€ pour la voirie communale et les circulations douces) et de subventions d'équipement (47 M€).

Graphique n° 7 : Présentation fonctionnelle des dépenses réelles d'investissement de la Ville de Paris[81] (hors remboursement de la dette)

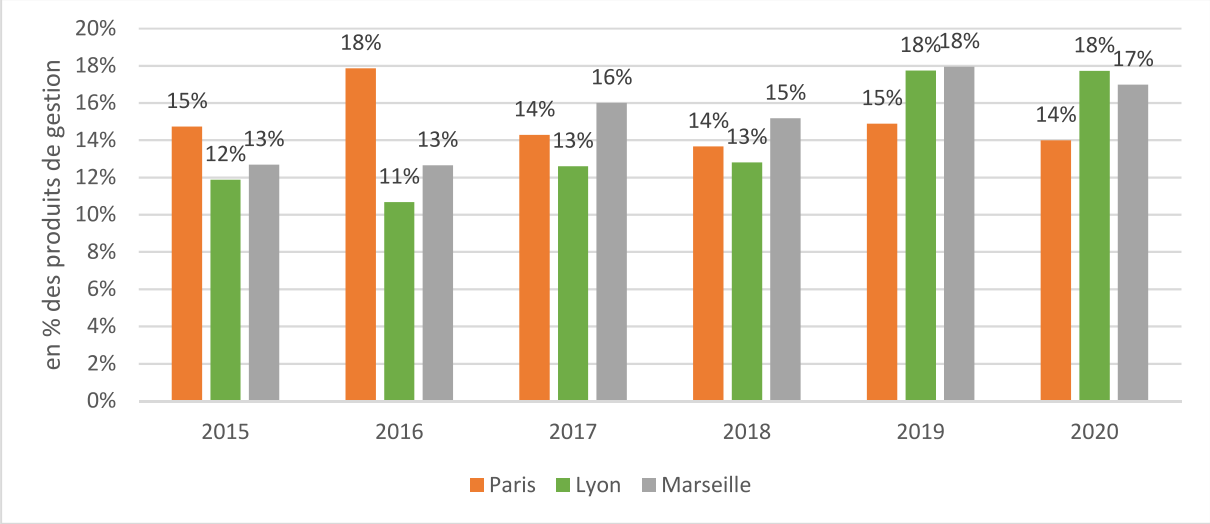


Source : CRC, d'après les comptes administratifs

[81] Outre les dépenses d'équipement et les subventions d'investissement versées, ce graphique prend en compte les opérations pour compte de tiers. Il exclut en revanche les chapitres fonctionnels 922 « Dotations et participations » et 923 « Dettes et autres opérations financières ».

L'effort d'équipement de la Ville de Paris a connu une trajectoire fluctuante depuis 2015, qui l'a notamment conduit à être supérieur puis inférieur à celui de Lyon et Marseille. Exprimé en euros par habitant, l'effort d'équipement de la Ville de Paris connaît la même oscillation en passant de 417 € par habitant en 2015, 506 € en 2016, 417 € en 2017, 409 € en 2018 et 457 € en 2019. Depuis 2015, en moyenne, l'effort d'équipement de la Ville de Paris est globalement équivalent à celui de collectivités comparables.

Graphique n° 8 : Comparaison de taux d'équipement



Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

La baisse des dépenses d'investissement de la Ville constatée en 2020 résulte de l'arrêt ou du retard des chantiers, induit par la crise sanitaire. Les dépenses d'équipement chutent ainsi à 888 M€ en 2020 (contre 1 011 M€ en 2019).

2.2.1.2 La stabilité des dépenses de remboursement de la dette

Les dépenses financières correspondent principalement aux remboursements de la dette. Depuis 2015, les annuités de remboursement demeurent globalement stables entre 205 M€ et 210 M€ par an, sauf en 2019 où elles ont atteint 234 M€ (en raison du remboursement *in fine* d'un emprunt de 80 M€ octroyé par la Banque européenne d'investissement en 2009).

Tableau n° 26 : Annuités de remboursement en capital de la dette de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Annuité en capital de la dette[82]	206	209	211	207	210	234	*14,1%*	*28,9*	243
Évolution annuelle en %		*1,7%*	*1,1%*	*-2,0%*	*1,5%*	*11,5%*			*3,6%*
Évolution annuelle en M€		*3,5*	*2,4*	*-4,2*	*3,1*	*24,2*			*8,5*

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les autres dépenses d'opérations financières concernent les participations financières de la Ville et les autres immobilisations financières (droits de propriété, prêts octroyés à des tiers, etc.), pour un montant cumulé de 361 M€ de 2015 à 2019 (soit en moyenne 4 % des dépenses réelles d'investissement depuis 2015). Les opérations sont pour la plupart liées aux relations financières entretenues par la Ville avec les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés

[82] Compte tenu des caractéristiques de l'emprunt concerné et de la prise en charge de son remboursement par la Ville de Paris, l'annuité de remboursement de l'emprunt de la Philharmonie de Paris est réintégrée dans l'annuité en capital de la dette.

publiques locales (SPL) dont elle est actionnaire, qui interviennent dans le cadre de projets d'aménagement.

2.2.2 Le recours prépondérant à l'emprunt pour financer les investissements

Tableau n° 27 : Financement de l'investissement de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumuls 2015-2019	2020
Épargne brute[83]	582	277	232	365	420	523	1 817	-21
- Annuité en capital de la dette	206	209	211	207	210	234	1 072	243
Épargne nette	**377**	**68**	**21**	**158**	**210**	**288**	**745**	**-264**
Recettes d'investissement (hors emprunt)	**860**	**639**	**460**	**423**	**598**	**419**	**2 540**	**391**
dont produits de cession	*159*	*312*	*186*	*152*	*262*	*162*	*1 075*	*169*
dont fonds de compensation de la TVA	*168*	*209*	*79*	*96*	*109*	*113*	*606*	*105*
dont subventions d'investissement reçues	*486*	*107*	*140*	*129*	*166*	*122*	*664*	*103*
Financement propre disponible	**1 237**	**707**	**481**	**581**	**808**	**707**	**3 284**	**127**
Fi. propre dispo / dépenses d'équipement et subventions d'équipement versées	*71%*	*53%*	*30%*	*45%*	*60%*	*48%*	47%	*14%*
- Dépenses d'équipement (yc. travaux en régie)	1 141	943	1 139	932	914	1 011	4 939	888
- Subventions d'équipement versées	607	380	447	353	423	453	2 055	426
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	238	6	34	27	21	4	93	1
- Participations et investissements financiers nets	-128	74	-33	13	-8	-62	-16	14
+/- Variation des autres dettes et cautionnements	-160	46	-401	-238	-246	-81	-920	-131
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	1	39	-3	-4	-8	-1	22	-2
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	100
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-460**	**-703**	**-708**	**-509**	**-304**	**-620**	**-2 844**	**-1 173**
Nouveaux emprunts de l'année[84] (yc. pénalités de réaménagement)	510	735	680	786	374	248	2 823	976
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global[85]	50	32	-28	277	70	-372	-21	-197

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

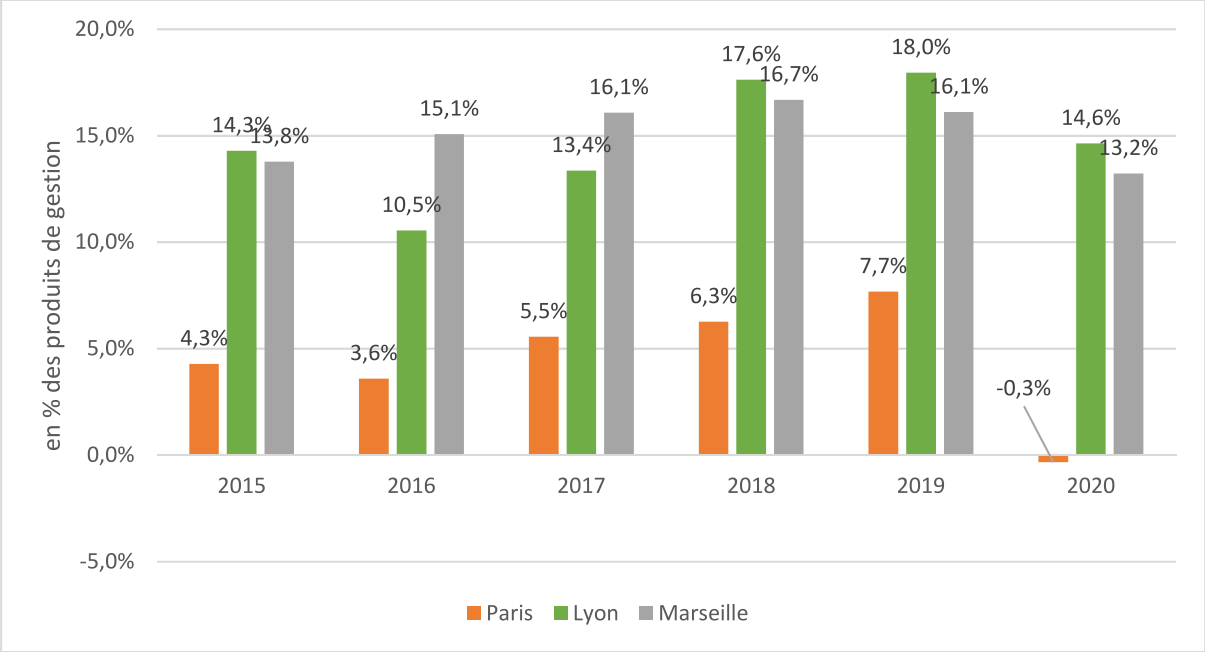
De 2015 à 2019, la Ville de Paris a payé des dépenses d'équipement et des subventions d'investissement d'un montant cumulé de 6 994 M€ qui, ajouté à des éléments moins significatifs intervenant dans la formation du besoin de financement, ont été financées essentiellement par son épargne nette (745 M€), ses recettes propres d'investissement (2 540 M€) et le recours à l'emprunt (2 823 M€). En 2019, le volume des dépenses à financer (1 464 M€) a conduit, outre ces ressources, à ponctionner lourdement le fonds de roulement.

[83] Pour 2020, l'épargne brute présentée dans le tableau (- 21 M€) intègre l'étalement de charges « Covid » auquel a eu recours la Ville de Paris (circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19).
[84] Les nouveaux emprunts de l'année sont présentés nets des primes de remboursement des obligations.
[85] Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables et les emplois immobilisés. Il traduit donc le niveau de réserves financières accumulées par un organisme.

2.2.2.1 Des produits de cessions qui ont compensé la faiblesse de l'autofinancement

En raison de la diminution des produits de gestion, résultant de la contribution au redressement des finances publiques et de la montée en puissance de la contribution de la Ville à la péréquation (cf. *supra*, partie 2.1.1.3), l'épargne nette de la Ville ne représente pas, en moyenne, une source importante de financement depuis 2015, même si elle a progressé à partir de 2018. La Ville de Paris n'assure que marginalement l'autofinancement de ses investissements en raison de la faiblesse de son épargne brute (cf. *infra*, graphique n° 9 « Comparaison de taux d'épargne brute »). C'est particulièrement le cas de 2015 à 2017 lorsque l'épargne brute de la Ville ne représentait pas plus de 5 % de ses produits de gestion et que son épargne nette était inférieure à 100 M€.

Graphique n° 9 : Comparaison de taux d'épargne brute[86]



Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

La restauration de l'épargne brute à compter de 2017 a accru légèrement l'autofinancement des investissements et permis de pallier la baisse des recettes d'investissement. La comparaison des taux d'épargne brute avec Lyon et Marseille révèle néanmoins le caractère durablement faible de l'autofinancement de la Ville de Paris.

La Ville dispose d'autres ressources propres d'investissement (cf. tableau n° 27) notamment des produits de cession d'actifs pour lesquels elle s'est fixée un objectif de 200 M€ par an afin de financer la mise en œuvre du PIM. Cet objectif a été atteint, la Ville ayant réalisé un peu plus d'un milliard d'euros de cessions entre 2015 et 2019. Les cessions d'actifs constituent un enjeu particulier car les évaluations des agences de notation sur la capacité de la Ville à rembourser sa dette s'appuient notamment sur l'importance de son patrimoine[87].

De 2015 à 2019, l'épargne nette et les autres ressources propres d'investissement ont couvert en moyenne un peu moins de la moitié (47 %) des dépenses d'équipement et des subventions

[86] Pour l'exercice 2020, les données de l'OFGL sont retraitées pour prendre en compte l'incidence de l'étalement de charges « Covid » auquel ont eu recours la Ville de Paris et le département des Bouches-du-Rhône (circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19).
[87] Fin 2020, le patrimoine de la Ville de Paris comprenait 27 Md€ d'immobilisations corporelles et incorporelles nettes. De nombreux bien relevant du domaine public, seulement une partie des actifs sont susceptibles de cession.

d'équipement versées. Le reste l'a été essentiellement par l'emprunt, le fonds de roulement ayant été peu mobilisé en cumul sur la période (hormis en 2019).

2.2.2.2 Un financement des investissements par l'emprunt non soutenable dans la durée

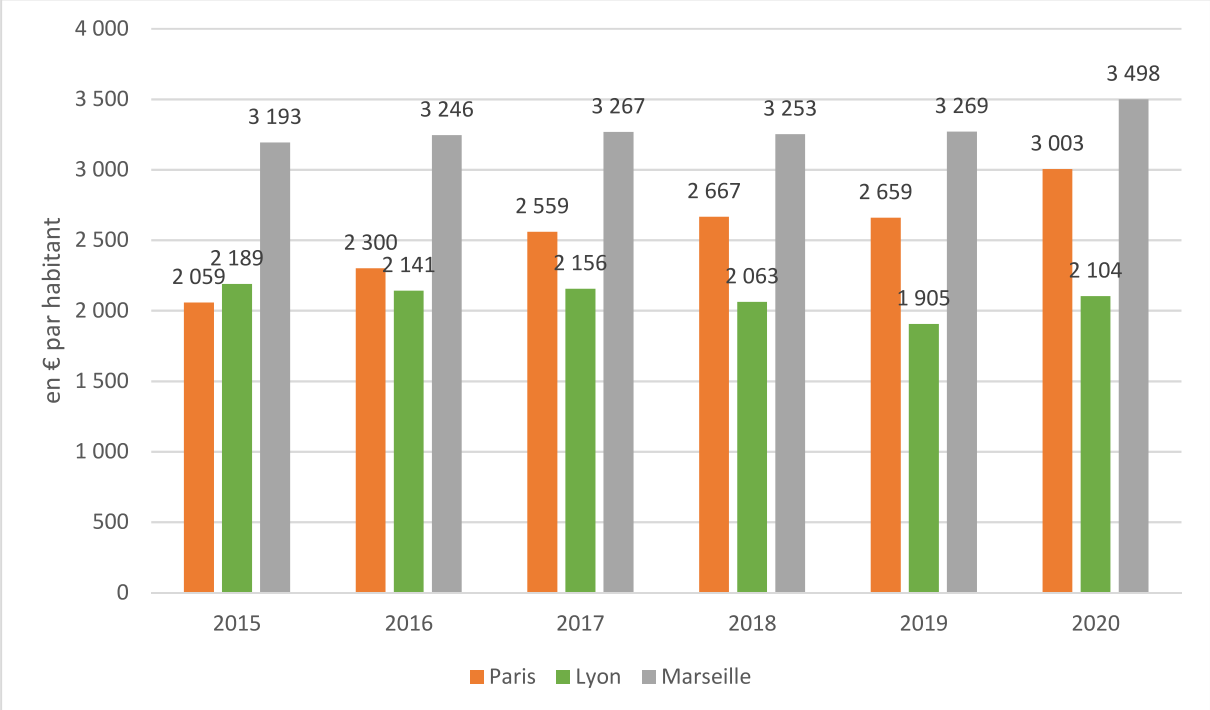
Comme déjà indiqué, la Ville de Paris a recours au marché obligataire pour le financement de ses investissements. Celui-ci offre aux grandes collectivités territoriales la possibilité d'emprunter à un coût moindre que le crédit bancaire classique, pour des montants plus importants et des maturités plus longues. Le lissage des emprunts obligataires permet d'annuler l'effet de seuil induit par le remboursement *in fine* qui caractérise ce type d'emprunt.

Le recours au marché obligataire exige que la Ville de Paris se soumette à des évaluations périodiques des agences de notation sur sa capacité à faire face au remboursement de sa dette. Les agences Fitch Ratings et Standard & Poor's assurent cette mission deux fois par an. Depuis 2015, la note de la Ville est stable à AA, les agences ayant modulé la perspective (négative ou stable) associée à ces notes en fonction du contexte économique et financier.

La quasi-totalité de l'encours de dette de la Ville de Paris étant à taux fixe, une hausse éventuelle des taux d'intérêt (soit en général sur les marchés financiers, soit du fait d'un abaissement de la notation de la Ville) ne produirait d'effet que pour la dette future.

En 2019, l'encours de dette de la Ville était de 5 880 M€ (soit 2 659 € par habitant) contre 4 179 M€ en 2014. La dette de la Ville a ainsi progressé de 41 % (1 701 M€) de 2014 à 2019.

Graphique n° 10 : Comparaison de niveaux de dette par habitant



Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

La soutenabilité de l'endettement s'apprécie au moyen du ratio de capacité de désendettement qui exprime, en nombre d'années, la durée que mettrait une collectivité à rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son épargne brute. Il se calcule selon la formule suivante :

$$\text{Capacité de désendettement (CDD)} = \frac{\text{Encours de la dette}}{\text{Épargne brute}}$$

La capacité de désendettement de la Ville s'est fortement dégradée en 2015 et 2016 à cause du haut niveau d'investissement maintenu dans une période d'affaissement de l'épargne brute provoqué par la baisse des produits de gestion (*cf. supra*). Après avoir atteint un niveau inquiétant de 22,3 ans en 2016, le ratio d'endettement de la Ville de Paris est retombé progressivement à 11,3 ans en 2019. Ce niveau était néanmoins préoccupant au regard des « seuils d'alerte » prévus à l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (12 ans pour les communes, 10 ans pour les départements). Le seuil de douze ans est surveillé par les agences de notation.

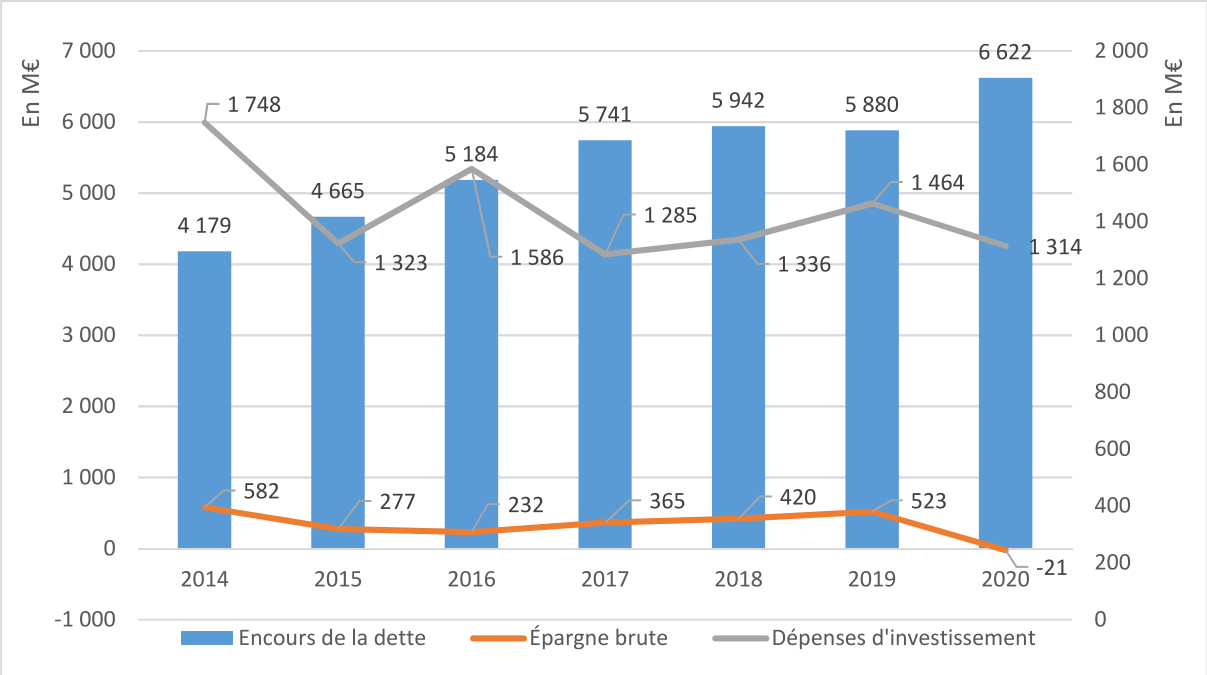
Tableau n° 28 : Capacité de désendettement de la Ville de Paris[88]

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. 2019/2014*		2020
Encours de dette	4 179	4 665	5 184	5 741	5 942	5 880	*40,7%*	*1 701*	6 622
Épargne brute	582	277	232	365	420	523	*-10,2%*	*-60*	-21
Capacité de désendettement	**7,2**	**16,8**	**22,3**	**15,7**	**14,2**	**11,3**			**n.a.**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Comme le montre le graphique ci-dessous, la dette de la Ville a progressé à un rythme beaucoup plus rapide que l'épargne brute. La divergence croissante des trajectoires d'endettement et d'épargne au cours de la période sous revue témoigne du caractère difficilement soutenable de la trajectoire d'endettement à moyen-terme.

Graphique n° 11 : Évolution de l'épargne brute, des dépenses d'investissement et de l'encours de la dette de la Ville de Paris



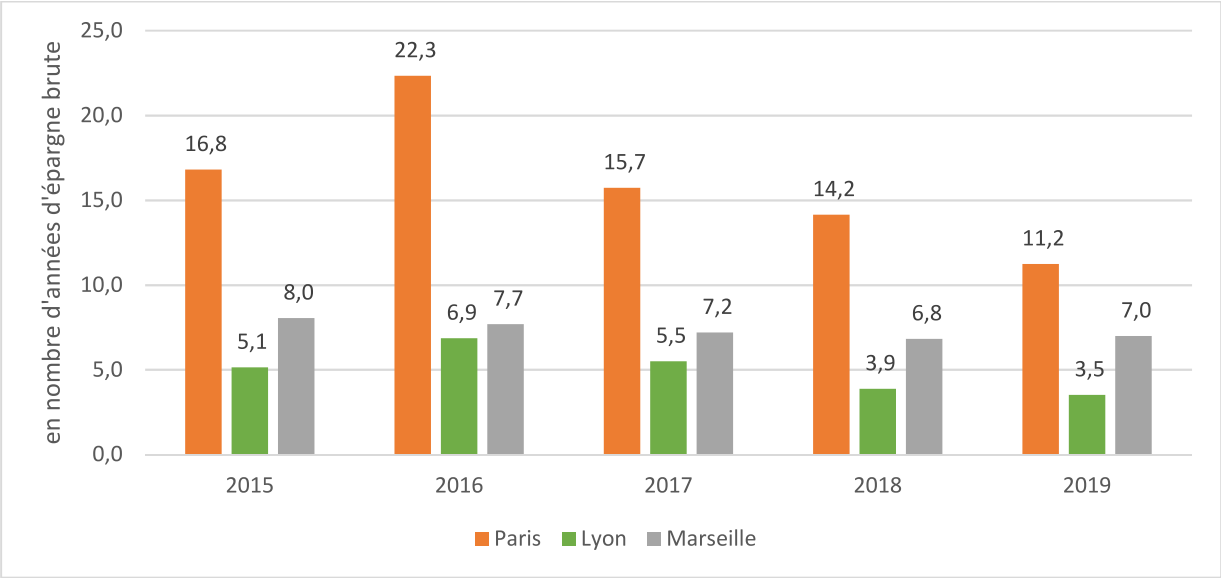
Source : CRC

[88] n.a. : non applicable (en 2020, l'épargne brute de la Ville de Paris étant négative, le ratio de désendettement ne peut pas être calculé pour cet exercice).

Le graphique précédent fait aussi ressortir l'écart entre l'épargne et les dépenses d'investissement et son impact direct sur l'évolution de l'encours de la dette.

Tout en s'en rapprochant, la capacité de désendettement de la Ville de Paris est restée plus faible que celle des deux grandes villes comparables.

Graphique n° 12 : Comparaison de niveaux de capacités de désendettement



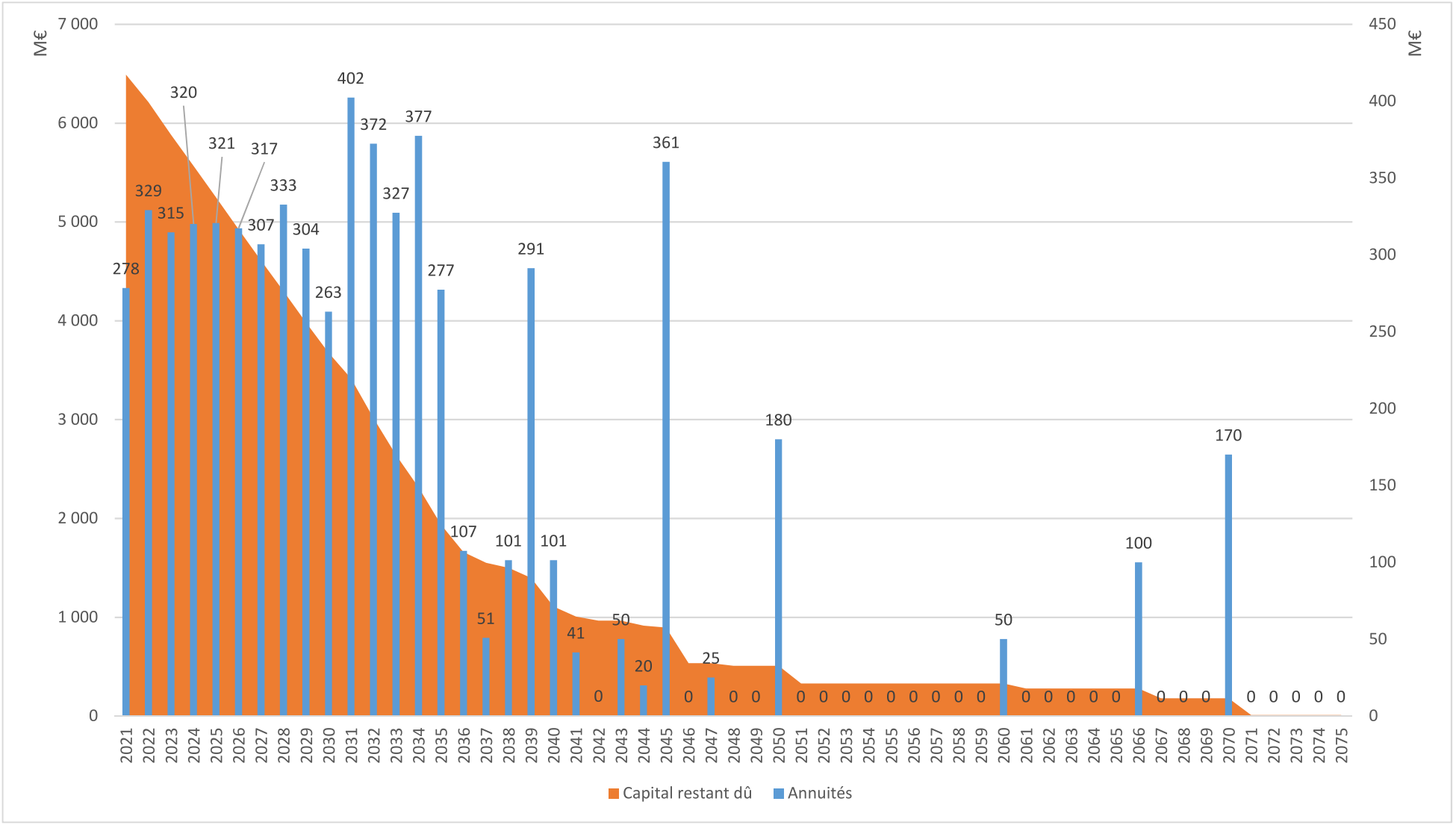
Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

Fin 2019, l'amélioration de la capacité de désendettement de la Ville de Paris avait éloigné le risque de solvabilité ou de soutenabilité à court terme. Toutefois, elle ne doit pas faire oublier la croissance de l'endettement qui pourrait devenir problématique en cas de retournement conjoncturel. Ainsi, tout en maintenant la note « AA » pour la Ville de Paris, l'agence de notation Standard & Poor's a noté à 4, sur une échelle de 1 (*best*) à 5 (*worst*), le critère relatif au niveau de la dette (*debt burden*) dans ses dernières évaluations.

En raison de leurs modalités de remboursement *in fine*, les emprunts obligataires souscrits entre 2015 et 2019 sont à l'origine de la bosse d'annuités prévue de 2031 à 2034. À fin 2019, la dernière annuité de remboursement était prévue pour 2045. En 2020, la Ville a emprunté 976 M€ supplémentaires pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, ce qui a eu pour conséquence de repousser à 2070 la dernière annuité prévue, et de créer un nouveau pic de remboursement en 2045.

En réponse au rapport provisoire de la chambre, la Ville a indiqué que la recours à l'emprunt ne doit pas « être apprécié de manière isolée, car il s'inscrit dans une stratégie plus générale qui vise à la fois à contenir la progression des dépenses; à optimiser les recettes, à limiter la pression fiscale et à fiabiliser la gestion financière afin d'être en mesure d'emprunter dans les meilleures conditions ». Elle a ajouté que « les conditions d'emprunt dont elle bénéficie témoigne à ce jour de la bonne gestion budgétaire de la collectivité et de la confiance des investisseurs. En s'insérant très tôt dans un processus d'évaluation par les agences de notation, en s'associant à la démarche expérimentale de certification des comptes et en développant ses outils de maîtrise de l'évolution de ses grands équilibres budgétaires, la collectivité a été en mesure d'utiliser à bon escient ce moyen de financement tout en garantissant sa soutenabilité. »

Graphique n° 13 : Amortissement de la dette de la Ville de Paris



CRC, d'après les données de la Ville de Paris et des contrats d'emprunt

La chambre prend note des bonnes conditions d'emprunt dont bénéficie la Ville, liées aux notations financières maintenues autour de « AA » tout au long de la période sous revue[89]. Elle relève néanmoins que les notations financières, dont l'objet est d'apprécier la capacité de la Ville à rembourser sa dette, prennent en considération deux éléments : d'une part, l'importance du patrimoine de la collectivité, dont la cession d'éléments peut générer des recettes ; d'autre part, le potentiel de recettes fiscales supplémentaires compte tenu de la richesse fiscale de Paris et le niveau bas des taux d'imposition (cf. *supra*, partie 2.1.1 « Une progression globalement modérée des produits de gestion recouvrant d'importantes différences d'évolution »).

La chambre observe que le patrimoine de la Ville de Paris n'est pas inépuisable et que l'exécutif parisien fait le choix, constant depuis 2014, de ne pas augmenter le taux des impositions directes locales. Il en résulte que, même en présence de conditions d'emprunt favorables et de notations positives, le niveau de la dette de la Ville est préoccupant compte tenu de la faiblesse structurelle de son épargne.

_____*CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*_____

En 2015 et 2016, le budget de la Ville de Paris a subi un choc en recettes provoqué principalement par la baisse des dotations de l'État conjuguée à la hausse de ses contributions à la péréquation financière. Bien que les charges de gestion aient été alors quasiment stabilisées, l'épargne brute s'est effondrée de 582 M€ en 2014 à 232 M€ en 2016.

L'épargne brute de la Ville a ensuite retrouvé une croissance continue jusqu'à revenir à 523 M€ en 2019. Ce rétablissement a été obtenu par la maîtrise des charges de gestion (+ 2,3 % en trois ans) et la progression des produits de gestion (+ 7,1 %). Cette dernière a résulté du grand dynamisme des recettes de fiscalité foncière et immobilière (sans relèvement des taux d'imposition restés bas et stables) et des recettes d'exploitation.

De 2016 à 2018, dans ce contexte budgétaire très délicat, seule la reprise en recettes de fonctionnement des loyers capitalisés versés par les bailleurs sociaux, mesure dérogatoire prévue par les textes et autorisée par les ministres compétents, a permis à la Ville d'assurer l'équilibre de son budget.

Le redressement constaté en 2019, à la veille de la crise sanitaire dont l'impact pourrait être durable, ne doit pas conduire à minorer d'importants points de vigilance. La formation de l'autofinancement de la Ville de Paris est affectée par deux facteurs de rigidité.

En premier lieu, des réformes nationales relatives à la décentralisation et à la fiscalité locale ont réduit le périmètre de ses ressources fiscales, notamment celles sur lesquelles elle disposait d'un pouvoir de taux. Ces réformes ont restreint les marges de manœuvre financières de la Ville en recettes. Ainsi, le transfert à la région et à la MGP des deux tiers du produit de la CVAE, compensé forfaitairement, prive chaque année la Ville du dynamisme de cet impôt (manque à gagner de 190 M€ en 2020).

En second lieu, les charges de gestion, quoique globalement maîtrisées au cours de la période 2014-2020, demeurent à un niveau élevé, notamment en raison du poids de la masse salariale. Paris présente un niveau de charges de personnel rapporté à sa population et un taux d'administration plus élevés qu'à Lyon ou Marseille. Il en résulte une faiblesse structurelle de l'épargne brute qui, malgré la reconstitution opérée, représentait seulement 7,7 % des produits de gestion de la Ville de Paris en 2019, contre 16,1 % pour Marseille et 18 % pour Lyon.

[89] Compte tenu de l'importance du rôle de l'État dans l'organisation des finances publiques, les notations financières des collectivités territoriales ne peuvent être supérieures à celle de l'État. La notation « AA » est donc la meilleure qui puisse être attribuée à une collectivité territoriale en France. Les notations subséquentes « AA+ », « AA » (neutre) et « AA- » traduisent la position relative de la collectivité au sein de la catégorie de notation « AA ». Les notations sont assorties d'une perspective (négative, stable ou positive) traduisant l'anticipation d'évolution de la notation émise par l'agence à moyen-terme.

Or, en dépit de la faiblesse de son autofinancement, la Ville de Paris a poursuivi une politique d'investissement ambitieuse avec un cumul de dépenses de 6 994 M€ de 2015 à 2019. Au cours de cette période, l'épargne nette des annuités d'emprunts n'a représenté qu'une très faible part (12 %) du total des dépenses d'investissement. En tenant compte des recettes d'investissement, les ressources propres de la Ville s'élèvent à seulement 47 % des dépenses d'investissement, compte tenu d'un montant important (17 %) de cessions d'actifs.

Il en résulte que l'encours de la dette de la Ville de Paris, déjà élevé en début de période, a fortement augmenté (+ 40 %), passant de 4,18 Md€ à la fin 2014 à 5,88 Md€ à la fin 2019. La capacité de désendettement (11,3 ans en 2019) s'est améliorée grâce au redressement de l'épargne mais elle restait préoccupante à la veille de la crise sanitaire au regard du seuil d'alerte de 12 ans comme de la comparaison avec les autres grandes villes. D'autant qu'en 2020, l'encours de la dette s'est fortement alourdi (+ 12,6 %) en grimpant à 6,62 Md€.

Au cours de la période sous revue, la Ville de Paris a eu un niveau d'investissement trop élevé par rapport à ses capacités financières. La poursuite du recours à l'emprunt a ralenti la reconstitution de ses marges de manœuvre financières. Le caractère difficilement soutenable de sa trajectoire d'investissement par rapport à ses capacités financières est illustré par les comparaisons avec Lyon et Marseille. En proportion de la population, Paris n'a pas le niveau de dette le plus élevé. En revanche, elle a la capacité de désendettement la plus dégradée.

*Cette situation est d'autant plus préoccupante que la crise sanitaire va probablement laisser des traces durables (*cf. infra*). En outre, en reprenant en fonctionnement d'importants montants de loyers capitalisés, la Ville s'est sortie d'une situation budgétaire très délicate de 2016 à 2018 mais elle s'est durablement privée de ressources de financement pour l'avenir.*

---

3 L'IMPACT DURABLE DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES FINANCES DE LA VILLE DE PARIS

3.1 Les conséquences de la crise sanitaire en 2020 sur les finances publiques

Les finances locales, comme l'ensemble de l'économie française, ont été affectées par la crise sanitaire de 2020 liée à l'épidémie de Covid-19. Comme l'a relevé la Cour des comptes dans le premier fascicule de l'édition 2021 de son rapport annuel sur les finances publiques locales, l'épargne brute globale des collectivités locales a diminué de plus de 10 % en 2020 (- 4 Md€), pour s'établir à un niveau proche de celui de 2018 (35,9 Md€). Ce recul de l'épargne brute des collectivités résulte principalement des recettes de fonctionnement qui ont diminué de 0,8 % en 2020 après une croissance annuelle moyenne de 1,8 % depuis 2014. L'ampleur des pertes de recettes a été limitée par la faible exposition d'une partie des recettes locales à la conjoncture économique et par les différents dispositifs de soutien mis en œuvre par l'État.

Pour leur part, les dépenses de fonctionnement ont augmenté en 2020 (+ 1,3 %) à un rythme comparable à celui constaté entre 2014 et 2019 (+ 1,1 % par an en moyenne). Les dépenses supplémentaires induites par la crise (achat de masques, solutions hydroalcooliques, prestations supplémentaires, etc.) ont été compensées par les économies générées par la suspension de divers services publics locaux. Enfin, les collectivités ont réduit leurs dépenses d'investissement de 7 % en 2020 (60,1 Md€) dans des proportions habituelles en année électorale.

Au total, les finances locales ont été moins affectées en 2020 par la crise sanitaire que les finances de l'État et les finances sociales, davantage exposées à la conjoncture économique et en partie conçues pour assurer un rôle de stabilisation économique. Les conséquences de la crise sont néanmoins variables selon les catégories de collectivités locales et en leur sein. Ainsi, le bloc communal a plutôt bien résisté à la crise sanitaire mais celle-ci a davantage affecté les grandes agglomérations et métropoles. Pour les départements, le dynamisme des dépenses sociales réduit les marges de manœuvre, en particulier dans ceux de plus d'un million d'habitants ayant connu, en outre, une baisse de leurs produits de droits de mutation à titre onéreux. Enfin, si la crise sanitaire n'explique que partiellement la diminution de leur épargne[90], les régions ont réalisé, aux côtés de l'État, un important effort d'investissement pour répondre aux conséquences économiques de la crise.

3.1.1 L'économie parisienne durement touchée par la crise

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et les mesures prises par les pouvoirs publics pour y faire face ont eu des conséquences de très grande ampleur pour l'économie. En 2020, le produit intérieur brut (PIB) a ainsi reculé de 8,3 % par rapport à 2019. Les secteurs économiques les plus touchés ont été ceux liés à la mobilité des personnes ou à leur socialisation : il s'agit de l'hébergement et de la restauration, du tourisme, des transports, du commerce et des activités récréatives, de loisirs et de culture.

À cet égard, l'économie parisienne était particulièrement vulnérable. Sa composition est intensive en emplois des secteurs les plus durement touchés, comme l'a souligné la maire de Paris à l'occasion de la présentation du plan de soutien de la Ville aux acteurs économiques, associatifs et culturels. Au premier semestre 2020, Paris a ainsi connu environ 62 000 destructions nettes d'emplois, la plus importante des départements de France[91].

La situation du secteur du tourisme est particulièrement difficile. D'après l'Insee, le manque de touristes (internationaux et d'affaires) en Île-de-France est l'une des raisons du moindre rebond de l'activité francilienne au troisième trimestre de 2020, par rapport à l'ensemble de la France. Début 2021, environ 60 % des établissements hôteliers parisiens étaient fermés, d'après l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), sans avoir fait l'objet d'une fermeture administrative (au contraire des restaurants).

3.1.2 Le déficit de l'épargne brute en 2020 entièrement provoqué par la crise sanitaire

La crise sanitaire de 2020 a eu un impact sur les finances de la Ville de Paris à la mesure de sa surface budgétaire. L'évaluation du coût distingue deux catégories d'opérations : d'une part, les recettes et dépenses subies et exceptionnelles, résultant directement de la crise sanitaire et des mesures prises pour y faire face ; d'autre part, les mesures prises par la Ville pour accompagner les personnes et les acteurs économiques ou associatifs face à la crise.

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à l'épidémie (notamment les confinements) ont conduit en 2020 à d'importantes baisses des recettes de DMTO (- 107 M€) et de la taxe de séjour (- 57 M€). La Ville a aussi enregistré d'importantes pertes de recettes d'exploitation en raison de la gratuité du stationnement, qu'elle a décidée (- 62 M€), et de la fermeture des crèches et centres de loisirs[92] (- 38,5 M€) et des équipements sportifs (- 5 M€).

[90] Les produits réels de fonctionnement des régions ont baissé de 7,1 % (- 2,1 Md€) en 2020 par rapport à 2019. Toutefois la recentralisation de la compétence « apprentissage » explique l'essentiel de cette diminution. Après neutralisation de ce changement de périmètre, la diminution des produits réels de fonctionnement des régions est de 1,4 % (- 0,4 Md€).
[91] Source : Baromètre 2020 de l'attractivité des métropoles françaises du cabinet Arthur Loyd.
[92] En application des mesures nationales, les crèches et centres de loisirs sont restés ouverts pour l'accueil des enfants de personnels prioritaires (soignants, forces de l'ordre, etc.).

La Ville a dû aussi engager des dépenses supplémentaires pour l'achat d'équipements de protection individuelle (masques, blouses) et le nettoyage approfondi et la désinfection des locaux. En particulier, 57 M€ ont été dépensés pour l'achat des équipements et dispositifs de protection individuelle, comprenant les deux millions de masques distribués aux parisiens et la mise à disposition de gel hydro-alcoolique dans l'espace public. Certaines de ces dépenses se sont prolongées dans le temps en raison des exigences nouvelles induites par la crise sanitaire. C'est le cas en particulier des prestations supplémentaires de nettoyage et de désinfection des locaux, dont le coût est estimé à 10 M€ par la Ville, dont 8 M€ pour les écoles.

Face aux conséquences économiques et sociales de la crise, la Ville de Paris, de sa propre initiative, a pris un ensemble de mesures de soutien des personnes les plus durement affectées par la crise sanitaire. Pour pallier la fermeture des cantines scolaires et des marchés, elle a versé en mai et juin 2020 une aide d'urgence (allant de 50 € à 150 € par foyer) aux familles les plus démunies, pour un montant total de 7,5 M€. Par la suite, dans le cadre d'un plan de soutien d'un peu plus de 200 M€, elle a pris diverses mesures d'exonération de droits et redevances ou de subventions exceptionnelles en faveur des acteurs associatifs et économiques. Enfin, elle a versé une prime exceptionnelle « Covid », représentant au total 10 M€, à ceux de ses agents que la poursuite de l'activité avait exposés davantage à l'épidémie (par exemple, les agents de la propreté urbaine) ou à une surcharge de travail du fait de la crise (par exemple, les agents de la direction des finances et des achats).

Par ailleurs, les épisodes de confinement ont entraîné des économies de gestion. Le report de recrutements a ainsi représenté 5 M€ d'économies sur les charges de personnel par rapport au budget primitif pour 2020.

Au total, la Ville de Paris estime à 772 M€ en 2020 le coût de la crise du Covid-19 pour ses finances. La chambre observe que cette évaluation ne correspond pas à un coût constaté, mais à un chiffrage effectué par rapport aux prévisions de recettes et de dépenses attendues, avant-crise, par la Ville pour l'exercice 2020[93].

Elle observe par ailleurs que ce chiffrage ne tient pas compte des économies induites par la crise sanitaire. En réponse, la Ville a fourni une évaluation des moindres dépenses dues à la crise sanitaire s'élevant à 61,3 M€. Il s'agit notamment de l'effet des fermetures d'équipements (- 15,2 M€, dont - 4 M€ pour les équipements sportifs), de la baisse générale de l'activité des services de la Ville (- 40,6 M€, dont - 13 M€ liées à la baisse des admissions et de l'activité des établissements pour personnes âgées) et de l'annulation d'événements (- 5,5 M€, dont - 1,4 M€ pour l'événementiel lié à la préparation des jeux olympiques et paralympiques de 2024). La Ville indique que ce chiffrage n'intègre pas les moindres de dépenses de fluides énergétiques[94], tout en précisant que celles-ci devraient être peu significatives en raison de l'intervention du premier confinement en fin de période de chauffe.

Le coût de la crise sanitaire au titre de 2020 a été partiellement allégé : l'État a pris en charge, à hauteur de 16 M€, le coût d'achat de masques par la Ville de Paris (41 M€). Le solde ainsi que les autres dépenses exceptionnelles directement suscitées par la crise sanitaire ont fait l'objet d'un étalement sur cinq ans, à hauteur d'environ 100 M€, comme prévu par une circulaire ministérielle[95].

[93] Ces prévisions de recettes et de dépenses correspondent à celles du budget primitif pour 2020, adopté en décembre 2019 avant l'occurrence de la crise sanitaire. Le calcul de 772 M€ correspond aux ouvertures et annulations de crédits effectuées, en dépenses et en recettes, à l'occasion du budget supplémentaire pour 2020 (adopté en juillet 2020) et d'une décision modificative adoptée en novembre 2020.

[94] Les dépenses de fluides énergétiques de la Ville de Paris sont forfaitisées. Les éventuelles évolutions de consommation de 2020 ne seront donc connues qu'à la régularisation des dépenses, en 2021.

[95] Circulaire ministérielle du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19.

Tableau n° 29 : Estimation du coût de la crise sanitaire pour les finances de la Ville de Paris

		(en M€)	Coût par rapport au BP 2020
Hors plan de soutien	Recettes réelles de fonctionnement	DMTO	169,94
		Taxe de séjour	46,34
		Stationnement	158,64
		Moindre activité des fourrières	11,05
		Moindres participations des familles aux crèches	42,33
		Moindres participations des familles centres de loisirs	7,52
		Moindre fréquentation des piscines et stades	7,97
		Moindres participations aux CMA (cours municipaux d'adultes)	0,58
		Taxe sur la consommation d'électricité	5,92
	Total RRF (hors plan de soutien)		**450,29**
	Dépenses réelles de fonctionnement	Achat d'EPI (équipements de protection individuelle)	49,43
		Hausse d'allocations de RSA	29,42
		Contribution supplémentaire au CASVP	10,00
		Surnettoyage des locaux	7,40
		Subvention complémentaire Paris Musées	10,00
		Aide exceptionnelle aux familles (restauration scolaire)	7,48
		Mise à disposition de gel hydroalcoolique dans l'espace public	5,04
		Subvention complémentaire aux caisses des écoles	2,58
		Subvention supplémentaire BSPP (sapeurs-pompiers de Paris)	1,69
		Campagne dépistage COVID	2,54
		Masse salariale DRH	13,58
		Gel, produits d'entretien et petit matériel	7,43
		Autres dépenses de fonctionnement	7,76
	Total DRF (hors plan de soutien)		**154,35**
	Dépenses réelles d'investissement (hors plan de soutien)		**10,04**
Plan de soutien	Recettes réelles de fonctionnement	Exonération de droits de place des marchés	2,48
		Exonération de droits de voirie	25,50
		Exonération de redevances (concessions)	43,97
		Exonération de redevance déchets non-ménagers	9,78
	Total RRF (plan de soutien)		**81,73**
	Dépenses réelles de fonctionnement	Rentrée étudiante	3,63
		Plan de soutien aux acteurs culturels	11,74
		Soutien à l'économie sociale et solidaire	1,43
		Plan de soutien aux associations	2,79
		Subvention à l'OTCP (office tourisme et congrès de Paris)	3,56
		Compensation perte de recettes marchés couverts	4,80
	Total DRF (plan de soutien)		**27,95**
	Dépenses réelles d'investissement	Soutien aux acteurs culturels	0,16
		Soutien aux acteurs économiques	13,67
		Soutien aux bailleurs sociaux	33,35
	Total DRI (plan de soutien)		**47,18**
Impact crise COVID			**771,54**
Hors plan de soutien	Dépenses réelles de fonctionnement	Baisse générale de l'activité	-40,60
		Fermeture d'équipements	-15,20
		Annulations d'événements	-5,50
		Fluides énergétiques	n.c.
Moindres dépenses COVID			**-61,30**
Coût net crise COVID			**710,24**

Source : Ville de Paris

La Ville supporte néanmoins l'essentiel du coût de la crise dont l'impact s'est exercé bien davantage sur ses recettes que sur ses dépenses. Or, elle n'a pas été éligible au mécanisme de garantie des recettes fiscales et domaniales. Elle a cependant bénéficié du dispositif d'avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) mis en place par l'État[96], pour un montant de 23 M€.

Au total, le coût net de la crise sanitaire, fortement concentré sur le budget de fonctionnement (plus de 650 M€ sur un total évalué à 710 M€), a directement obéré l'épargne brute de la Ville, qui a affiché un déficit de 121 M€ en 2020, réduit à 21 M€ après étalement de charges. Hors crise sanitaire, toutes choses étant égales par ailleurs, la Ville aurait conservé un niveau d'épargne brute équivalent à celui de 2019.

3.2 La lente restauration des marges de manœuvre financières de la Ville

En dépit des demandes répétées de la chambre, la Ville de Paris ne lui a pas transmis d'éléments de prospective financière au cours du contrôle. Par conséquent, l'analyse prospective qui suit a été élaborée par la chambre et soumise à la contradiction de la Ville. Elle intègre les données du rapport sur les orientations budgétaires pour 2022[97].

Une dizaine de facteurs majeurs ont une incidence forte sur la situation de la Ville de Paris à court et parfois à moyen terme. Si plusieurs d'entre eux ont un caractère exogène, y compris ceux liés à la crise sanitaire, d'autres relèvent des décisions de la Ville. Ces principaux facteurs à prendre en compte pour l'élaboration de la prospective sont :

- le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales par une fraction de TVA ;
- le reversement à la métropole du Grand Paris de deux tiers de la dynamique positive du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2021 ;
- l'évolution future des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), du fait de l'évolution du marché immobilier ;
- les aléas pesant sur le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2021, 2022 et 2023, compte tenu de son mode de perception et de répartition ;
- l'affaiblissement, au-delà du seul exercice 2020, du produit de la taxe de séjour compte tenu de l'évolution du tourisme dans le contexte de la crise sanitaire ;
- le niveau futur des recettes tarifaires et domaniales, fortement impactées en 2020 par la crise sanitaire et les mesures sanitaires et d'accompagnement économique prises par les pouvoirs publics pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 ;
- l'extinction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État à la Ville de Paris ;
- le niveau futur des dépenses sociales, en particulier des allocations de RSA, et la rapidité de leur retour à une situation « pré-Covid », en fonction du contexte économique.

Au surplus, des décisions de la Ville contraignent fortement son budget, telles que la création de la police municipale parisienne, qui vise à regrouper 5 000 agents d'ici à la fin du mandat, ou l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Par ailleurs, la poursuite d'une trajectoire d'investissement soutenue risque, toutes choses égales par ailleurs, malgré un surcroît de subventions d'investissement reçues de 50 M€ en 2021 au titre du plan de relance, d'accroître encore l'encours de la dette parisienne.

[96] Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.
[97] Présenté au cours de la séance des 16, 17, 18 et 19 novembre 2021 du Conseil de Paris.

Le jeu de ces paramètres et leur incidence sur la situation financière prospective de la Ville est examiné dans les développements suivants.

3.2.1 La poursuite de la réduction des marges de manœuvre en recettes

En application de la loi du 29 décembre 2020 de finances initiale pour 2021, la Ville a reversé à la MGP les deux tiers de la croissance de la CFE. Compte tenu de l'adoption tardive de l'amendement parlementaire à l'origine de ce dispositif[98], le budget pour 2021 adopté par la Ville a été construit, s'agissant de la CFE, sur la base du dispositif prévu antérieurement par les lois dites « MAPTAM » (2014) et « NOTRé » (2015), qui prévoyait un transfert de la totalité de la CFE à la MGP (moyennant le versement par celle-ci d'une attribution de compensation). Le budget pour 2021 de la Ville a prévu ainsi des recettes de CFE nulles et une attribution de compensation versée par la MGP d'environ 332 M€.

Dans sa prospective, la chambre prend en compte le changement introduit par la loi de finances pour 2021 et fait l'hypothèse d'une reconduction de ce dispositif en 2022[99]. Elle n'inscrit donc pas d'attribution de compensation avant 2023, année à partir de laquelle la totalité du produit de la CFE sera transféré à la MGP. Pour 2021, à partir de l'estimation de la Ville de 0,8 M€[100] de fraction de la dynamique transférée à la MGP en application de la loi de finances pour 2021, la chambre évalue à environ 337 M€ le produit net de la CFE pour 2021. En 2022, ce produit serait d'environ 327 M€, compte tenu de l'abattement de 50 % des valeurs locatives prises en compte pour établir la base fiscale des locaux industriels[101]. À compter de 2023, en raison du transfert à la MGP de la totalité du produit de CFE perçu par la Ville de Paris, la chambre inscrit une attribution de compensation égale au produit brut de CFE 2022, soit 329 M€ environ.

En second lieu, en application de l'article 16 de la loi de finances pour 2020, la Ville de Paris perçoit une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les collectivités territoriales à compter du 1er janvier 2021[102]. La TVA est plus dynamique que la taxe d'habitation mais aussi plus sensible à la conjoncture économique. Pour les exercices 2021 à 2024, la chambre retient les prévisions (673 M€ en 2021, 692 M€ en 2022) et hypothèses d'évolution (+ 6 % en 2023, en lien avec la reprise économique, et + 3 % en 2024) de la Ville de Paris quant à l'évolution du produit de TVA[103]. Pour les exercices suivants, le taux moyen annuel d'évolution retenu par la chambre est de 2,8 %, conformément à l'évolution de ce produit constaté en série longue (sur les 25 dernières années).

Enfin, compte tenu de la montée en puissance des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de l'écrêtement « péréqué » (*cf. supra*, partie 2.1.1.2), la chambre estime que la Ville de Paris cessera de bénéficier de la DGF à compter de l'exercice 2023 après un montant de 31 M€ constaté en 2021 et 13 M€ prévu en 2022.

[98] Le budget primitif de la Ville de Paris a été adopté au cours de la séance du conseil de Paris des 15, 16 et 17 décembre 2020. Or l'amendement parlementaire en question a été adopté le 16 décembre 2020 et le projet de loi de finances pour 2021 le 17 décembre 2020.

[99] Le projet de loi de finances pour 2022 a fait l'objet, en première lecture à l'Assemblée nationale, d'un amendement parlementaire visant à reconduire le dispositif tout en réduisant des deux tiers à la moitié la dynamique positive de CFE à apporter par les EPT et la Ville de Paris. Par un sous-amendement, le Gouvernement prévoit une reconduction à l'identique du dispositif prévu par la loi de finances pour 2021 (deux tiers de la dynamique positive de CFE).

[100] Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

[101] Cet abattement, qui implique réduit l'assiette de CFE d'environ 11 M€ (valeur 2021), fait l'objet d'une compensation via l'allocation compensatrice de CFE versée par l'État à la Ville de Paris.

[102] En application de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, la suppression de la taxe d'habitation est échelonnée jusqu'en 2023 en fonction des ressources des ménages imposables. Elle cesse néanmoins d'être perçue par les collectivités territoriales dès 2021.

[103] Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

3.2.2 La faiblesse persistante des produits économiques compensée par le rebond du marché de l'immobilier et les réformes à venir sur l'occupation du domaine public

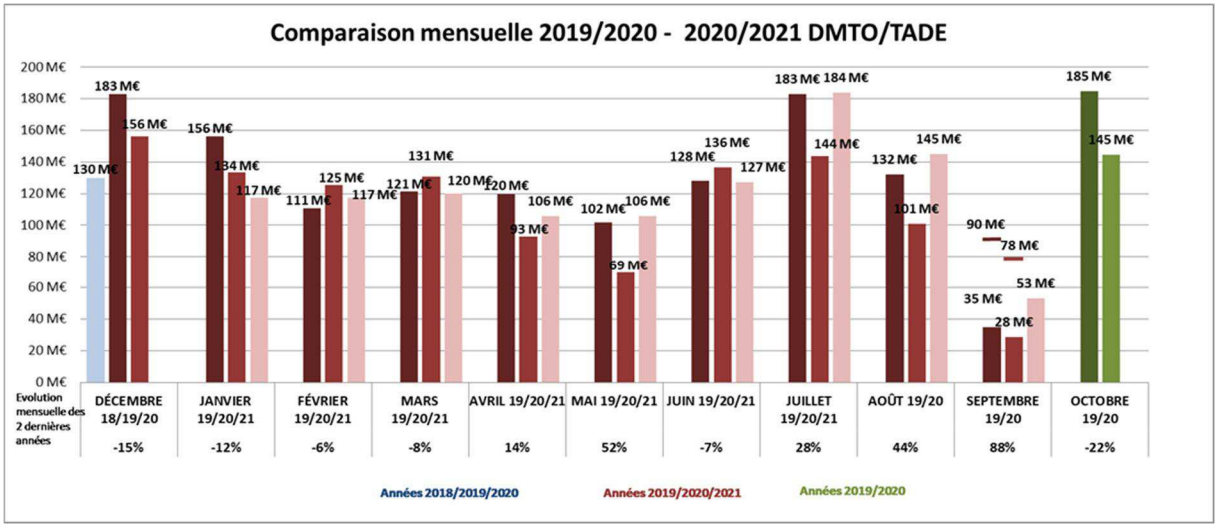
Comme le montre le chiffrage à fin 2020 des effets de la crise du Covid-19 (*cf. supra*, partie 3.1.2), les conséquences financières de la crise sanitaire et des mesures prises par les pouvoirs publics pour y répondre s'exercent d'abord sur les recettes de la Ville. Pour la CVAE et la taxe de séjour, les effets de la crise sanitaire persistent en 2021 et 2022. En revanche, le rebond de l'économie observé en 2021 et diverses réformes mises en place par la Ville pourraient donner lieu à d'importantes recettes de DMTO, de tarifs et du domaine.

3.2.2.1 Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

S'agissant des DMTO, leur croissance rapide (7,6 % par an en moyenne de 2016 à 2019) résulte de la hausse combinée du volume des transactions et des prix de l'immobilier (*cf. supra*, partie 2.1.1.1) ainsi que du passage du taux départemental de 3,8 % à 4,5 % à compter de 2016, jusqu'à atteindre 1 587 M€ en 2019. En 2020, la baisse des DMTO à 1 480 M€, soit une perte de 107 M€, a résulté principalement de l'effet des confinements sur le volume des transactions[104].

Pour 2021, la Ville de Paris a anticipé le retour des DMTO au niveau de 2019 (soit une hausse de 7,2 % par rapport à 2020). Cette prévision est cohérente avec le rythme infra-annuel d'encaissement des produits des DMTO constaté au long de l'année 2021 par rapport aux mêmes périodes de l'années 2019 – comme le montre le graphique ci-dessous – ainsi qu'avec les tendances observées sur le marché immobilier[105].

Graphique n° 14 : Rythmes comparés d'encaissement des DMTO en 2019, 2020 et 2021



Source : Ville de Paris

Par conséquent, la chambre retient dans sa prospective la même prévision pour le produit des DMTO en 2021 que la Ville de Paris (1 587 M€) et les mêmes hypothèses d'évolution en 2022 (+ 4,0 %), 2023 (+ 5,0 %) et 2024 (+ 3,0 %), cohérentes avec l'évolution annuelle moyenne au cours de la période 2013-2020 (4,0 %)[106]. La chambre prolonge cette tendance sur les exercices suivants.

[104] Au cours du premier confinement (mars-mai 2020), les visites de biens et les signatures d'actes ont été suspendues. Au cours du deuxième confinement, les signatures d'actes ont pu se poursuivre mais les visites de biens ont été à nouveau suspendues.
[105] Cf. Communiqué de presse mensuel du 7 octobre 2021 de chambre des notaires du Grand Paris (source : ADSN-BIEN)
[106] Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

Tableau n° 30 : Évolution prévisionnelle du produit de DMTO (prospective CRC)

(en M€)	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
DMTO	1 587	1 480	1 587	1 650	1 733	1 784	1 856	1 930

Source : prospective CRC

3.2.2.2 La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Les variations de l'activité économique en 2020 et 2021 affectent plus directement encore la CVAE, assise sur le chiffre d'affaires des entreprises[107], quoiqu'avec un décalage dû aux modalités de paiement et de répartition de cet impôt.

Encadré n° 10 : Les modalités de perception de la CVAE

Pour les collectivités, la CVAE perçue est affectée d'un double décalage lié aux modalités de paiement de cette imposition par les entreprises et aux modalités de répartition de son produit entre les collectivités locales.

La CVAE est versée aux collectivités locales un an après sa perception par l'État auprès des entreprises assujetties. Les recettes de CVAE reversées aux collectivités dépendent donc largement de l'activité économique de l'année précédente. La CVAE perçue par la Ville de Paris en 2020 s'élève ainsi à 533 M€ contre 503 M€ en 2019, en dépit de la crise économique induite par l'épidémie de Covid-19.

Ce décalage d'un an dans le reversement du produit du CVAE s'ajoute à celui lié aux modalités de paiement par les entreprises. Celles dont la cotisation de CVAE est supérieure à 3 000 €[108] payent à l'État, en juin et septembre, des acomptes de CVAE au titre de l'année en cours (N). Ces acomptes, en principe estimés en fonction de la CVAE acquittée au cours de l'année précédente, peuvent être minorés par les entreprises lorsqu'elles anticipent une dégradation de leur activité (ces marges de modulation ont été augmentées par l'État dans le cadre de l'accompagnement des entreprises face à la crise du Covid-19). La régularisation et le versement ou la récupération du solde s'effectuent en mai de l'année suivante (N+1).

Par conséquent, les variations de l'activité économique peuvent s'exercer (avec un an de décalage) sur deux exercices : en première année en fonction des acomptes de CVAE estimés par les entreprises l'année précédente, et en deuxième année en fonction du solde de CVAE. Dans ce système, une dégradation de l'activité au cours d'une année N peut se matérialiser d'abord en N+1 via une minoration des acomptes de CVAE payés par les entreprises en N, puis en N+2 via le solde de CVAE réellement dû au titre de N ainsi que par le niveau de acomptes de CVAE de N+1 estimés sur la base de la CVAE acquittée en N.

Pour 2021, la Ville de Paris a anticipé une quasi-stagnation du produit de CVAE, à 531 M€[109] (contre 533 M€ constaté en 2020). Compte tenu de l'égalité de cette prévision avec le montant notifié par la DGFiP à la Ville de Paris, la chambre retient également cette hypothèse de produit de CVAE pour l'exercice 2021 (soit - 0,3 % par rapport à 2020).

La Ville anticipe une nouvelle baisse du produit de la CVAE en 2022, à environ 484 M€ (soit - 9 % par rapport à la prévision pour 2021). Cette baisse supplémentaire est cohérente avec les modalités de perception de la CVAE et l'évolution du contexte macroéconomique en 2020-2021, en particulier à Paris qui concentre des secteurs fortement affectés par la crise. Par conséquent, la chambre retient aussi cette prévision de 484 M€ pour 2022. Etant donné le rebond de l'économie amorcé en 2021 et prévu pour 2022, la chambre retient pour 2023 la même prévision de recettes de CVAE que la Ville (564 M€). Pour les exercices suivants, un

[107] À partir de 152 500 € de chiffre d'affaires.
[108] Les entreprises dont la cotisation de CVAE est inférieure à 3 000 € effectuent un seul versement en N+1.
[109] La prévision initiale de la Ville de Paris était de 498 M€ au budget primitif pour 2021. À l'occasion du budget supplémentaire pour 2021, et conformément au montant notifié par la DGFiP, la prévision de la Ville a été relevée à 531 M€.

retour à 5,5 % de croissance annuelle, correspondant à l'évolution annuelle moyenne observée antérieurement, est retenu dans la prospective.

Tableau n° 31 : Évolution prévisionnelle du produit de CVAE (prospective CRC)

(en M€)	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
CVAE	503	533	531	484	510	564	595	628

Source : prospective CRC

3.2.2.3 La taxe de séjour[110]

La crise sanitaire s'est traduite par la diminution de 54 % du produit de la taxe de séjour, à 49 M€ en 2020 contre 106 M€ en 2019. Pour 2021, la Ville de Paris a prévu à son budget un produit de 85 M€, soit 81 % du produit de 2019. La chambre juge cette prévision trop optimiste au regard des informations disponibles, telles que les restrictions à la circulation des personnes entre pays et les prévisions des acteurs du secteur touristique (tels que le groupe Aéroports de Paris n'attendant pas de retour au niveau de 2019 avant la période 2024-2027). Or les étrangers constituent la majorité des touristes à Paris (ils représentaient deux tiers de nuitées hôtelières en 2019).

En réponse aux observations de la chambre, la Ville de Paris a précisé que l'hypothèse de 85 M€ de recettes de taxe de séjour en 2021 avait été élaborée sur la base des annonces nationales relatives à la vaccination généralisée sur le territoire français et de l'augmentation du tarif de la taxe de 2,30 € à 4,00 € des hébergements en attente de classement tourisme ou sans classement. Elle indique cependant que la sensibilité du produit de cette taxe à la fréquentation touristique et le caractère imprévisible des pics épidémiques entrainant des restrictions de circulation rendait toutefois l'exercice de prévision particulièrement difficile. Ces difficultés de prévision sont renforcées par les modalités d'échanges avec les professionnels du tourisme, qui ne déclarent leurs prévisions de versement de la taxe de séjour que sur une base mensuelle et facultative.

Dans ces conditions, la chambre estime que le retour de l'activité touristique (et donc du produit de la taxe de séjour) à son niveau de 2019 n'interviendra pas avant 2023. Pour 2021, elle retient dans sa prospective un produit de taxe de séjour représentant 65 % (soit 69 M€) du niveau de 2019. Pour 2022 à 2024, elle retient la prévision (95 M€ en 2022) et les hypothèses d'évolution annuelle (+ 5 % par an en 2023 et 2024) présentées par la Ville dans son rapport sur les orientations budgétaires pour 2022. Pour les exercices suivants, la chambre retient l'évolution annuelle moyenne de 10 %, constatée antérieurement.

Tableau n° 32 : Évolution prévisionnelle du produit de taxe de séjour (prospective CRC)

(en M€)	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
Taxe de séjour	106	48	69	95	100	105	115	127

Source : prospective CRC

[110] Sont ici considérées la taxe de séjour perçue par la Ville de Paris en tant que commune, ainsi que la taxe additionnelle de séjour perçue par les départements et instituée par l'ancien Département de Paris en 2015.

3.2.2.4 Les recettes tarifaires et domaniales

S'agissant des recettes domaniales, la Ville a inscrit 459 M€ à son budget primitif pour 2021, dont 379 M€ au titre du stationnement payant (de surface). Cette prévision s'appuie sur l'anticipation d'environ 330 M€ de recettes grâce à la réforme du stationnement payant. Bien qu'avancée dans les rapports d'orientation budgétaire successifs depuis 2018, cette cible n'a jamais été atteinte : ces recettes se sont élevées à 230 M€ en 2018, 236 M€ en 2019 et 174 M€ en 2020[111].

La prévision de 379 M€ de recettes de stationnement payant retenue par la Ville pour 2021 paraît surévaluée. La prévision de la chambre repose sur l'hypothèse d'un retour au niveau de 2019, soit 236 M€. Au total, la prévision de recettes domaniales de la chambre s'élève à 334 M€. Pour les exercices suivants, la chambre a prolongé les tendances d'évolution constatées antérieurement.

En réponse aux observations, la Ville de Paris a précisé que la prévision de 379 M€ de recettes de stationnement pour 2021 était fondée sur l'hypothèse de recettes nouvelles générées par diverses mesures envisagées dans le cadre de la réforme à venir du stationnement payant, telle que la hausse du tarif de stationnement des visiteurs et le stationnement des autocars (portant les recettes de stationnement non résidentiel à 286 M€), la hausse du tarif et l'extension de la plage horaire du stationnement payant résidentiel (+ 40 M€), la mise en place d'un stationnement payant pour les deux roues (+ 34 M€) et la mise en place d'un stationnement payant dans les bois de Vincennes et de Boulogne (+ 19 M€).

À l'exception de celles liées au stationnement résidentiel, ces mesures ont bien été intégrées dans la réforme du stationnement payant votée en juillet 2021. Toutefois, la Ville indique que l'entrée en vigueur de plusieurs d'entre elles a été décalée, comme la tarification du stationnement dans les bois (report au 1er octobre 2021) et la tarification du stationnement des deux roues (report au 1er janvier 2022). En définitive, selon la Ville, les recettes de stationnement devraient être inférieures à 300 M€ en 2021 et atteindre le niveau de la prévision 2021 (379 M€) en 2022. La chambre observe que la Ville n'a toutefois pas actualisé, à l'occasion du budget supplémentaire, la prévision inscrite au budget primitif.

Compte tenu de ces éléments, la chambre maintient sa prévision initiale d'un niveau de recettes de stationnement payant pour 2021 équivalent à la situation « pré-Covid » (236 M€), augmentée du produit attendu pour 2021 de la mise en place du stationnement payant dans les bois (11,4 M€), soit une prévision totale de 248 M€ pour 2021. Pour 2022, elle reprend la prévision indiquée par la Ville dans sa réponse, égale à celle initialement inscrite au budget primitif pour 2021 (379 M€). Pour les exercices suivants, la chambre fait l'hypothèse d'une faible progression compte tenu de la baisse annoncée du nombre de places de stationnement (- 60 000 places pour le mandat 2020-2026) et de l'objectif de la Ville d'un transfert accru du stationnement automobile individuel vers les parcs de stationnement souterrains[112].

Tableau n° 33 : Évolution prévisionnelle des recettes de stationnement (prospective CRC)

(en M€)	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
Recettes de stationnement	236	174	248	379	384	387	390	394

Source : prospective CRC

[111] La chute de recettes constatée en 2020 résulte de la gratuité du stationnement pendant le premier confinement de 2020.
[112] Cf. Communication 2021 DVD 23 de la maire au Conseil de Paris des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021 relative au bilan des états généraux du stationnement.

S'agissant des recettes tarifaires, la Ville de Paris a inscrit 199 M€ à son budget pour 2021. Ces recettes correspondent dans de nombreux cas au produit de l'exploitation d'équipements (équipements sportifs, culturels, crèches, etc.) et de services (accueil de loisirs et périscolaire, etc.) dont le fonctionnement a été perturbé par la crise sanitaire en 2020, particulièrement du fait de leur fermeture au public. La chambre retient cette prévision pour 2021. Pour les exercices suivants, les tendances d'évolution constatées antérieurement ont été prolongées.

3.2.3 Des dépenses sociales durablement portées à un niveau élevé

La crise économique et sociale liée à l'épidémie de Covid-19 a entraîné l'augmentation des dépenses sociales effectuées au titre des allocations de revenu de solidarité active (RSA).

En 2020, la Ville a dû ouvrir 37 M€ de crédits supplémentaires en cours d'exercice par rapport au budget primitif[113], en raison notamment de la prolongation de six mois des droits au RSA décidée par le Gouvernement au début de la crise sanitaire[114]. Elle a ainsi enregistré environ 5 500 allocataires supplémentaires entre janvier et juin 2020, conformément à la tendance observée à l'échelle nationale[115]. Au 30 juin, elle comptait ainsi 66 845 allocataires au titre du RSA. Au total, la Ville de Paris a versé 393 M€ d'allocations de RSA en 2020, soit une hausse de 8 % par rapport à 2019 (364 M€).

En 2021, la Ville de Paris a inscrit à son budget primitif une prévision de 385 M€ de dépenses d'allocations de RSA sur la base d'une hypothèse de 63 900 allocataires en moyenne et d'une allocation mensuelle moyenne de 502 €. À l'occasion du budget supplémentaire, elle a inscrit 31,8 M€ de crédits nouveaux pour les allocations de RSA, portant le total de la prévision de dépense à 417 M€ pour 2021, pour un nombre moyen d'allocataires estimé à 68 500. La chambre reprend cette prévision de la Ville pour l'exercice 2021.

Tableau n° 34 : Évolution des dépenses relatives au RSA

(en M€)	**Exécution 2019**	**Budget 2020**				**Exécution 2020**	*2020 / 2019*	**Budget 2021**		
		BP	BS (hors RAR)	DM 1	Total			BP+BS	*Budget 2021 / budget 2020*	*Budget 2021 / exé. 2020*
Allocations de RSA	**364**	**360**	**26**	**11**	**397**	**393**	***8%***	**417**	***-3,0%***	***6,1%***

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Pour les exercices suivants, la Ville anticipe un retour du nombre moyen d'allocataires à la situation « pré-Covid » (environ 61 500) en 2023-2024. Pour sa prospective, la chambre retient ces hypothèses d'évolution pour prévoir les dépenses de RSA afférentes. Pour les exercices 2025 et 2026, elle retient comme hypothèse la stabilité du nombre moyen d'allocataires et la progression des dépenses d'allocations sous l'effet de revalorisations de l'ordre de 1 % par an en lien avec les prévisions d'inflation.

S'agissant des autres allocations individuelles de solidarité (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) et des autres dépenses sociales départementales, la chambre fait l'hypothèse d'une évolution conforme aux prévisions et hypothèses d'évolution de la Ville[116].

[113] La Ville de Paris adopte ses budgets primitifs à la fin de l'année précédant l'exercice concerné. Le budget primitif pour 2020, qui prévoyait 360 M€ de crédits pour les allocations de RSA, a ainsi été adopté en décembre 2019, soit avant le déclenchement de la crise sanitaire.
[114] Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux a prolongé automatiquement les droits au RSA jusqu'au 12 septembre 2020.
[115] https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/plus-de-2-millions-d-allocataires-du-rsa-fin-octobre-2020-mise-en-place-d-un
[116] Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

Tableau n° 35 : Évolution prévisionnelle des dépenses d'allocations de RSA (prospective CRC)

	Réalisation 2019	Réalisation 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
Nombre moyen d'allocataires	env. 61 500	66 559	68 500	63 600	env. 61 500	env. 61 500	env. 61 500	env. 61 500
Allocations de RSA (en M€)	364	393	417	390	380	384	388	392

Source : prospective CRC

3.2.4 L'incidence des choix budgétaires de la Ville de Paris

Dans le cadre de la nouvelle mandature 2020-2026, la Ville de Paris a prévu de se doter d'une police municipale forte de 5 000 agents d'ici à 2026. La constitution de cette police municipale est assurée par la reconversion des plusieurs corps parisiens de fonctionnaires dédiés à la prévention et à la lutte contre les incivilités, représentants environ 2 470 postes, et par le recrutement d'agents supplémentaires. Le budget primitif pour 2021 prévoit ainsi la création de 120 nouveaux postes pour la police municipale parisienne. À supposer que la moitié des 2 410 postes restant à créer soit financés au moyen de redéploiements internes à la collectivité, le budget général de la Ville de Paris devra financer la création de 1 205 nouveaux postes, soit une dépense supplémentaire d'environ 48,2 M€[117].

Par ailleurs, la Ville de Paris sera en 2024 la ville-hôte des Jeux olympiques et paralympiques (JOP). À ce titre, la Ville de Paris contribue à hauteur de 125 M€ à la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO). Cette contribution ne couvre cependant pas l'ensemble des dépenses d'investissement ou d'aménagement de la Ville prévues au titre des Jeux[118]. Au surplus, la Ville engage diverses dépenses de fonctionnement relatives à la promotion et à la sécurisation des jeux.

Au total, d'ici à 2024, la Ville estime à 82,6 M€ les dépenses de fonctionnement au titre des Jeux (hors risques – mesures restant à arbitrer) ainsi qu'à environ 308 M€ les dépenses d'investissement à réaliser. En fonctionnement, les dépenses s'ajoutent aux dépenses de fonctionnement habituelles de la collectivité. À ce titre, la chambre les a intégrées dans sa prospective. En investissement, la chambre a choisi de considérer que l'enveloppe de dépenses relatives aux Jeux s'inscrirait dans l'enveloppe globale annuelle d'investissement définie dans la prospective (1 360 M€).

Les premiers effets de ces engagements supplémentaires se font jour alors que les conséquences de la crise sanitaire ne sont pas toutes résorbées. Ainsi, l'épargne brute de la Ville a été fortement affectée par la crise en 2020 (- 21 M€ après étalement de charges) mais aussi en 2021. D'après la prospective de la chambre, elle devrait s'établir à un niveau (204 M€) significativement inférieur à celui prévu par la Ville de Paris à son budget (424 M€).

[117] Sur la base d'un coût par poste estimé à 40 017 € (source : calcul CRC, d'après les données du rapport public thématique « Les polices municipales » de la Cour des comptes, octobre 2020).
[118] La Ville réalisera ainsi, sur la ZAC Gare-des-Mines-Fillette-, un équipement olympique de type « Aréna 2 » à hauteur d'environ 25 M€, qui bénéficiera à la Ville de Paris et aux quartiers environnants à l'issue des JOP.

Tableau n° 36 : Chiffrage des dépenses relatives aux JOP 2024

Dépenses de fonctionnement	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024
SOCLE	**4 300 000**	**7 850 000**	**12 650 000**	**35 300 000**
Préparation accueil JO	***1 300 000***	***1 350 000***	***2 750 000***	**-**
Fonctionnement délégation	*100 000*	*150 000*	*150 000*	
AMO/études	*400 000*	*400 000*	*400 000*	
Evénementiel JO	*200 000*	*200 000*	*200 000*	
Journée olympique	*600 000*	*600 000*	*2 000 000*	
Livraison des Jeux	**-**	**-**	**-**	***22 000 000***
Célébrations - site des Berges et animations relais flamme				*7 000 000*
Gestion délégations étrangères/programme hospitalités/marketing				*2 000 000*
Pavoisement/habillage de la Ville				*2 000 000*
Gestion du dernier kilomètre et des abords des sites (nettoyage, gestion des flux, etc.)				*6 000 000*
Mise en configuration des sites et équipements				*5 000 000*
Programme d'héritage JOP 2024	***500 000***	***4 000 000***	***7 400 000***	***11 300 000***
Subvention Jeux paralympiques	***2 500 000***	***2 500 000***	***2 500 000***	***2 000 000***
MESURES NOUVELLES	**-**	**200 000**	**200 000**	**-**
Journée paralympique		*200 000*	*200 000*	
RISQUES	**-**	**-**	**-**	**45 200 000**
Célébrations - mesures à arbitrer (sites additionnels, animations dans les arrondissements)				*33 000 000*
Gestion des médias/communication				*6 000 000*
Mise en place du périmètre de sécurité				*3 000 000*
Provision sécurité				*3 200 000*
Total des dépenses de fonctionnement	**4 300 000**	**8 050 000**	**12 850 000**	**80 500 000**

Dépenses d'investissement	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024
Crédits de paiement	51 328 000	100 971 000	116 237 000	39 486 000

Source : Ville de Paris

La dette de la Ville a connu une croissance très importante en 2020 et doit augmenter encore de manière importante en 2021. En 2020, de nouveaux emprunts de 976 M€, conduisant à un encours supplémentaire de dette de 742 M€ (soit une hausse de 12,6 %), ont été nécessaires pour financer la section d'investissement alors que les moindres recettes et les dépenses nouvelles générées par la crise ont annihilé l'épargne brute (*cf. supra*). Ce recours à l'emprunt a aussi permis de financer les dépenses exceptionnelles générées par la crise du Covid-19 grâce au transfert de 100 M€ en section d'investissement et à leur étalement sur cinq exercices (*cf. supra*, partie 3.1.2). En 2021, la Ville de Paris a prévu à son budget de contracter 842 M€ d'emprunts supplémentaires[119] en vue de financer une section d'investissement dite *« de relance [de l'économie parisienne] »* à hauteur de 1,7 Md€ d'investissements.

Ces emprunts effectués sur le marché obligataire sont remboursables *in fine*, ce qui permet à la Ville de ne pas voir augmenter à court terme ses annuités de remboursement en capital. De même, les conditions de financement avantageuses en termes de taux d'intérêt permettent de ne dégrader que marginalement l'épargne brute.

[119] Emprunts nouveaux uniquement. La croissance nette de la dette obligataire prévue en 2021 serait de 574 M€ compte tenu du remboursement d'emprunts obligataires antérieurs pour 268 M€.

Par conséquent, à court terme, cette dette nouvelle est presque indolore pour les finances de la Ville. Cependant, elle prolonge de 2045 à 2070 la durée résiduelle de l'encours de la dette.

3.3 La nécessité d'efforts de gestion pour permettre le financement des investissements et la maîtrise de l'endettement (2021-2026)

Sur la base d'hypothèses contredites avec la Ville de Paris et des informations présentées dans son rapport sur les orientations budgétaires pour 2022, la prospective financière élaborée par la chambre fournit une trajectoire prévisionnelle d'évolution de l'épargne brute de la Ville, dont la formation est détaillée à l'annexe n° 13 du présent rapport. Selon cette prospective, le montant de l'épargne brute serait de 204 M€ en 2021 contre 424 M€ d'après les prévisions de la Ville de Paris. Outre l'exclusion des recettes de loyers capitalisés de l'épargne brute, cet écart est dû essentiellement aux divergences des prévisions relatives aux recettes du stationnement payant et la taxe de séjour.

Au cours des exercices 2022 et suivants, l'épargne brute de la Ville de Paris devrait augmenter régulièrement jusqu'à retrouver son niveau d'avant-crise à compter de 2025. Toutefois, cette progression résulte, dans la prospective, de l'évolution très dynamique des recettes, notamment en raison de la prolongation de tendances observées avant-crise. C'est notamment le cas des DMTO, dont l'évolution annuelle moyenne retenue est de l'ordre de 4 % sur la période 2022-2026 (*cf. supra*, partie 3.2.2.1). Cette hypothèse est forte : si l'effet de la crise sanitaire semble n'avoir été que passager sur le marché de l'immobilier résidentiel à Paris, ce dernier pourrait, à moyen/long terme, ne pas connaître les mêmes augmentations de prix au mètre carré ni la même dynamique de rotation des biens qu'au cours du mandat 2014-2020, compte tenu des niveaux élevés déjà atteints.

En faisant l'hypothèse, pour la période 2022-2026, de recettes propres d'investissement stables en proportion des dépenses d'investissement qu'elles financent[120] (par rapport à ce qui était observé antérieurement sur la période 2015-2019), la prospective permet de simuler le volume d'emprunts nouveaux (et partant de l'évolution de la dette) nécessaire au financement d'un volume donné d'investissements.

À partir de cette base, la chambre présente dans le tableau n° 37 ci-dessous deux scénarios prospectifs et trajectoires prévisionnelles associées sur la durée du mandat :

- le premier scénario tient compte des prévisions de dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) inscrites par la Ville au budget 2021 ainsi que de la cible de réalisation d'un total de 6,3 Md€ de dépenses d'investissement sur la période 2021-2024[121], mentionnée dans le rapport sur les orientations budgétaires pour 2022[122]. La chambre observe que les prévisions inscrites au budget de 2021 et l'objectif de 6,3 Md€ pour 2021-2024 donnent lieu à des niveaux de dépenses d'investissement élevés, rarement atteints au cours de la période antérieure.
- dans second scénario, la chambre pondère les prévisions sur 2021-2024 de la Ville par le taux d'exécution budgétaire moyen observé antérieurement en matière de dépenses d'investissement, soit environ 83,9 %.

[120] À l'exception des recettes de cessions d'élément de patrimoine, fixées à 200 M€ par an, conformément à l'objectif de la Ville au cours du mandat 2014-2020.
[121] Cf. cellules de couleur saumon dans le tableau n° 37.
[122] Pour les exercices 2025 et 2026, le volume de dépenses d'investissement retenu par la chambre dans sa prospective correspond à un exercice (soit un quart) de la cible de 6 300 M€ sur 2021-2024, soit 1 5757 M€.

Tableau n° 37 : Scénarios prospectifs de dépenses d'investissement et trajectoires financières prévisionnelles

(en M€)	Exécution 2019	Exécution 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024	Prévision 2025	Prévision 2026	*Évol. 2026/2021*	Cumuls 2021-2026
Recettes réelles et mixtes de fonctionnement	8 633	8 291	8 671	8 935	9 137	9 314	9 495	9 684	*16,8%*	
Dépenses réelles et mixtes de fonctionnement	7 951	8 244	8 247	8 405	8 467	8 595	8 644	8 743	*6,0%*	
Épargne brute	**523**	**-21**	**204**	**311**	**451**	**499**	**631**	**741**		2 837
En % des produits de gestion	*6,1%*	*-0,3%*	*2,4%*	*3,5%*	*4,9%*	*5,4%*	*6,6%*	*7,7%*		
Annuités de remboursement en capital de la dette (retraitée)	234	243	281	329	315	320	321	317		1 882
Épargne nette	288	-264	-77	-18	136	179	310	424		954
Scénario 1 : prévisions de la Ville (cf. budget 2021 et ROB 2022)	**1 407**	**1 329**	**1 740**	**1 520**	**1 520**	**1 520**	**1 575**	**1 575**		9 450
Recettes propres d'investissement	419	391	566	569	569	569	582	582		3 437
Besoin de financement	-620	-1 173	-1 064	-813	-661	-621	-660	-546		-4 366
Emprunts nouveaux	248	976	842	813	661	621	660	546		4 143
Encours de la dette	5 880	6 622	7 194	7 670	8 009	8 301	8 641	8 870	*33,9%*	
Capacité de désendettement	*11*	*n.a.*	*35*	*25*	*18*	*17*	*14*	*12*		
Taux de financement propre	*50%*	*10%*	*28%*	*36%*	*46%*	*49%*	*57%*	*64%*		
Scénario 2 : prévisions de la Ville pondérées	Idem		**1 484**	**1 275**	**1 275**	**1 275**	**1 321**	**1 321**		7 953
Recettes propres d'investissement			566	509	509	509	521	521		3 138
Besoin de financement			-808	-628	-476	-435	-468	-354		-3 179
Emprunts nouveaux			842	628	476	435	468	354		3 211
Encours de la dette			7 194	7 484	7 638	7 746	7 893	7 930	*19,9%*	
Capacité de désendettement			*35*	*24*	*17*	*16*	*13*	*11*		
Taux de financement propre			*33%*	*39%*	*51%*	*54%*	*63%*	*71%*		

Source : prospective CRC

Encadré n° 11 : Précisions pour la lecture du tableau n° 37

À partir de la trajectoire d'épargne brute résultant de la prospective (cf. annexe n° 13), le tableau ci-après présente l'incidence financière des choix d'investissement sur la situation financière de la Ville de Paris, selon les deux scénarios exposés ci-dessus. Les montants d'épargne brute indiqués ne correspondent pas à la soustraction exacte des recettes et dépenses réelles et mixtes de fonctionnement qui y figurent également. Cela est dû à la prise en compte ou l'exclusion d'opérations dont le détail est présenté dans le tableau de formation prévisionnelle de l'autofinancement à l'annexe n° 13 du présent rapport. Comme pour tout exercice de prévision, les résultats de cette analyse prospective comporte une marge d'erreur. Néanmoins, les trajectoires qu'ils dessinent livrent des informations utiles pour l'appréciation de la situation financière future de la Ville de Paris.

En 2021 et au cours des exercices suivants, la Ville de Paris ne connaîtrait pas « d'effet de ciseaux » : ses recettes continueraient d'augmenter à un rythme plus élevé que ses dépenses. L'autofinancement souffrirait tout de même d'une épargne brute insuffisante pour couvrir les annuités de remboursement de la dette en 2021 et 2022 (soit une épargne nette négative à - 77 M€ puis - 18 M€ respectivement).

Cette situation d'épargne nette négative suscite un besoin de financement de l'investissement très élevé, générateur d'endettement supplémentaire[123]. Or la dette de la Ville de Paris, qui était déjà élevée avant crise (5 880 M€) au regard du niveau d'épargne brute (522 M€) et de la capacité de désendettement qui en résultait (onze ans), a crû de 742 M€ en 2020 et pourrait augmenter encore de 501 M€ en 2021[124]. Cette croissance de la dette se traduit par une forte dégradation de la capacité de désendettement : celle-ci serait ainsi de 35 ans en 2021 (avec le niveau d'épargne brute calculé par la chambre dans sa prospective).

Ce pic de 2021 doit être analysé en tenant compte de la sensibilité de la capacité de désendettement à l'évolution de l'épargne brute qui figure au dénominateur de ce ratio[125]. En revanche, son évolution dans le temps permet d'apprécier la soutenabilité de la trajectoire financière de la Ville de Paris. La prospective réalisée par la chambre montre, quel que soit le scénario, une lente amélioration de la situation financière de la Ville, en lien avec la restauration de son épargne brute, qui se traduit par l'évolution de la capacité de désendettement. Dans le scénario cohérent avec les ambitions de la Ville en matière d'investissement (9,45 Md€ sur 2021-2026, dont 6,30 Md€ sur 2021-2024), celle-ci retrouve un niveau de douze ans en 2026. Dans le scénario d'un volume d'investissement plus modeste (7,95 Md€ sur 2021-2026) et plus proche des capacités moyennes de réalisation observées antérieurement, la capacité de désendettement devient inférieure à douze ans en 2026.

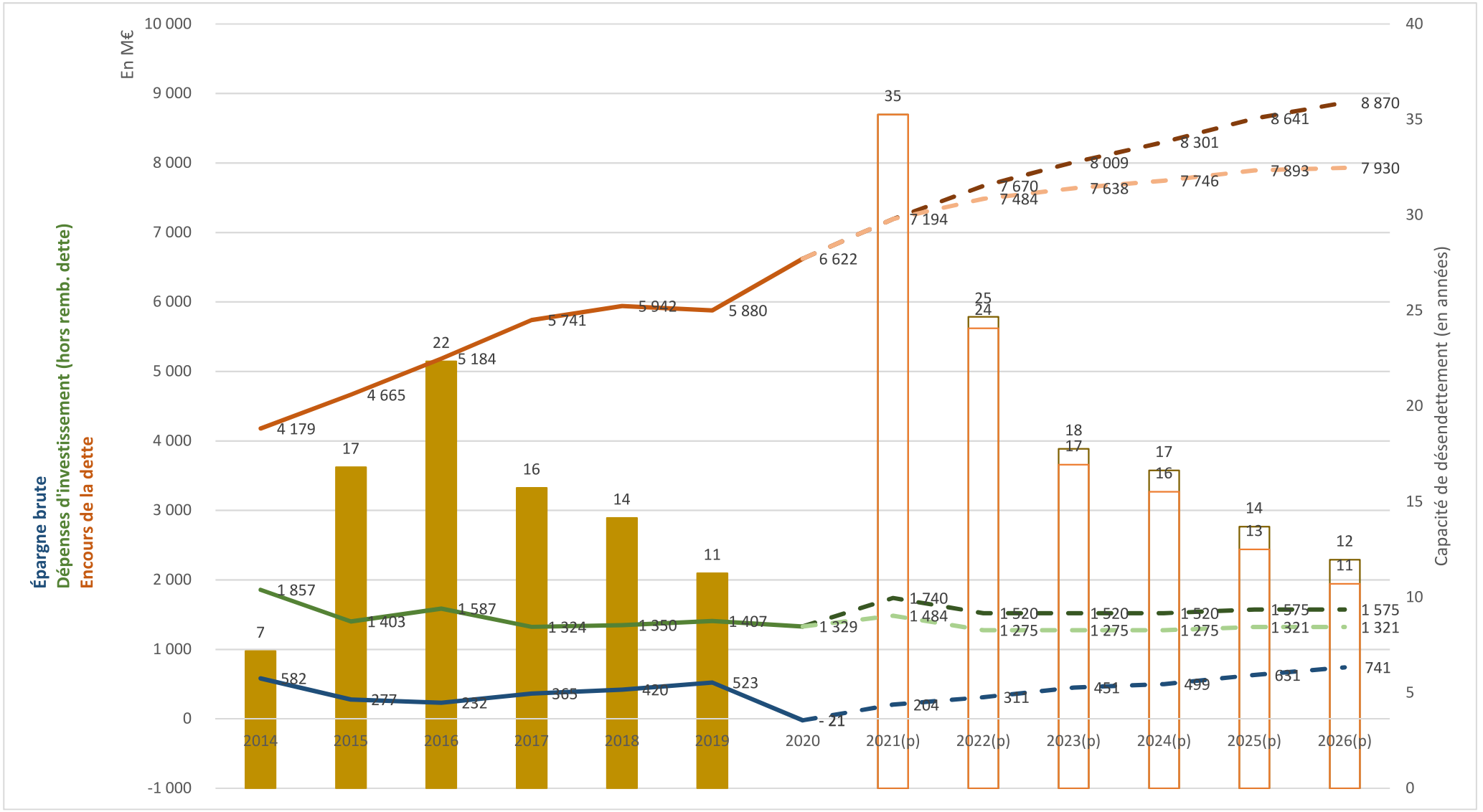
Néanmoins, la faible incidence de l'un ou l'autre scénario sur la capacité de désendettement achève de démontrer que la Ville de Paris est pénalisée par un autofinancement structurellement faible au regard de ses ambitions d'investissement. Dans le premier scénario (volume d'investissement conforme aux ambitions de la Ville) et même dans le second (volume d'investissement plus conforme à ses capacités moyennes de réalisation), la capacité de désendettement de la Ville demeure dégradée et lui laisse peu de marges de manœuvre.

[123] La chambre ne retient pas l'hypothèse d'une mobilisation supplémentaire du fonds de roulement. À l'issue de l'exercice 2020, celui-ci est en effet tombé à 52 M€, soit l'équivalent de trois jours charges courantes seulement. Il ne peut pas être davantage mobilisé pour le financement de l'investissement.

[124] Croissance nette de la dette sous l'effet des emprunts nouveaux prévus (782 M€) et du remboursement d'emprunts antérieurs (280 M€).

[125] Un accident sur le niveau de ressources ou de dépenses de fonctionnement se traduisant par une diminution ponctuelle de l'épargne brute peut conduire à l'affichage de durées de désendettement très dégradées, sans que la solvabilité de l'organisme soit en cause si l'épargne brute se restaure rapidement à un niveau suffisant.

Graphique n° 15 : Trajectoires financières prévisionnelles selon les scénarios de la prospective



Source : prospective CRC

En réponse aux observations de la chambre, la Ville de Paris a indiqué qu'elle doi
à des besoins d'investissements très importants, tels que la production de 6 000
sociaux d'ici à fin 2025 en application des obligations de la loi SRU[126] (coût d'envir
l'accessibilité des bâtiments et de l'espace public (126 M€), la déclinaison lo
trajectoire bas carbone pour l'économie (313 M€), l'entretien courant du parc im
Elle indique qu'elle *« s'est donc fixée pour ambition de maintenir un ha
d'investissement dans les mois et années à venir ».*

Elle a précisé que, outre les mesures de renforcement du pilotage budgétaire expos
(*cf.* partie 1.4 « Un suivi de l'exécution budgétaire en cours d'amélioration »), de
d'ampleur sont en cours, susceptibles d'avoir un impact positif important en rec
mentionne ainsi la tarification du stationnement, récemment revue dans le cadre de
globale de la mobilité et de l'utilisation de l'espace public (impact sur les recettes
partie en 2021 et surtout en 2022), la révision des règles relatives aux étalag
terrasses prévue pour 2022-2023 avec la classification de la commercialité de
gestion encore plus active du patrimoine immobilier.

CONCLUSION

*La prospective réalisée par la chambre dessine une trajectoire de rétablissement
quoique lent, de la situation financière à la fin du mandat. L'amélioration de l'épa
qui dépasserait en 2025 (631 M€) son niveau d'avant-crise et atteindrait 741 M€
illustre ce rétablissement de la situation financière de la Ville. Toutefois, cett
demeurerait réduite, en proportion des recettes de fonctionnement de la Ville (7,7 %*

*La prospective que la chambre a réalisée à partir des informations de la Ville sur s
de 2021 à 2024[128] repose sur des hypothèses fortes en recettes, notamment s'a
l'évolution des DMTO. Compte tenu de la sensibilité de certaines hypothèses en
réalisation d'efforts de gestion significatifs apparaît comme un levier privilégié de rec
de l'épargne brute.*

*La restauration de l'épargne brute est d'autant plus nécessaire que la Ville prévoit d
un haut niveau d'investissement, dont il convient d'assurer la soutenabilité. S
scénarios d'investissement sur la durée du mandat diffèrent sensiblement (9
dépenses pour le scénario 1, contre 8 Md€ pour le scénario 2), ils n'ont qu'une
limitée sur la situation financière générale de la Ville, et notamment sur sa c
désendettement, qui retrouverait (scénario 1) ou redeviendrait inférieure (scénario
de douze ans retenu par les agences de notation financière et le législateur pour l'a
de la soutenabilité financière. En fonction du scénario retenu, la dette de la Ville pr
encore au cours de la période 2021-2026 et atteindrait entre 7,9 Md€ (scénario 2)
(scénario 1) à la fin du mandat.*

*Par conséquent, la soutenabilité de la trajectoire d'investissement de la Ville doit être
par une restauration rapide et robuste de ses marges de manœuvre financières. À
sauf à augmenter les taux d'imposition[129], la réalisation d'efforts de gestion subs
indispensable.*

**Recommandation performance 2 : Assurer la soutenabilité de l'investisser
Ville par la mise en œuvre d'efforts de gestion.**

[126] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
[127] La Ville de Paris n'a pas produit à la chambre de chiffrage pour cette nature d'investissement.
[128] Cf. rapports relatifs au budget primitif puis supplémentaire pour 2021 et rapport sur les orientations budgétaires
[129] S'agissant de la taxe foncière sur la propriété bâtie, un point supplémentaire de taux sur la base 2020 (7 869 M
79 M€ de recettes supplémentaires (source : REI 2020).

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 77
Annexe n° 2. Réforme du statut de Paris 79
Annexe n° 3. Budget principal et budgets annexes de la Ville de Paris 80
Annexe n° 4. Comparaisons entre Paris, Marseille et Lyon (données 2019) 81
Annexe n° 5. Comparaisons entre Paris, Marseille et Lyon (données 2020) 82
Annexe n° 6. Correspondances entre les agrégats financiers du présent rapport et les montants des comptes administratifs 83
Annexe n° 7. Fiscalité reversée de la Ville de Paris 89
Annexe n° 8. Changements de périmètre 90
Annexe n° 9. Budgets emplois de la Ville de Paris (périmètre budget principal) 91
Annexe n° 10. Écritures budgétaires et comptables relative aux loyers capitalisés 92
Annexe n° 11. Opérations réelles et opérations d'ordre 93
Annexe n° 12. Déclinaison du PIM 2015-2020 94
Annexe n° 13. Prospective : formation prévisionnelle de l'autofinancement 95
Annexe n° 14. Glossaire des sigles 96

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

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

Étape de procédure	Dates	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	24 janvier 2020	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris
Entretien de début de contrôle	7 février 2020	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, représentée par Mme Aurélie Robineau-Israël, secrétaire générale de la Ville de Paris
Entretien de fin d'instruction	16 novembre 2020	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, représentée par M. Paul Simondon, adjoint à la maire de Paris chargé des finances, du budget, de la finance verte et des affaires funéraires

Audience concernant le :	Date d'audience	Participants à l'audience
Rapport d'instruction provisoire[130]	31 mars 2021	M. Christian Martin, président de la chambre, président de séance ; M. Alain Stéphan, président de la quatrième section ; M. Philippe Grenier, Mme Line Boursier, MM. Vincent Crosnier de Briant et Yannick Cabaret, premiers conseillers ; M. William Augu, conseiller, rapporteur ; Mme Catherine Duval, vérificatrice des juridictions financières ; Mme Viviane Barbe, auxiliaire de greffe.
Rapport d'instruction définitif[131]	3 novembre 2021	M. Christian Martin, président de la chambre, président de séance ; MM. Bruno Sentenac, Philippe Grenier et Vincent Crosnier de Briant, premiers conseillers ; M. William Augu, conseiller, rapporteur ; Mme Sabrina Mojon, vérificatrice des juridictions financières ; Mme Viviane Barbe, auxiliaire de greffe.

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	25 juin 2021	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	na	na	na
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	**Nombre**		**Date**
	1		4 octobre 2021

Envoi du rapport d’observations définitives	1	9 décembre 2021	Mme Anne Hidalgo, maire de Paris
Réponses reçues au rapport d’observations définitives	**Nombre**		**Date**
	1		21 janvier 2022

Annexe n° 2. Réforme du statut de Paris

Tableau n° 38 : Transferts induits par la réforme du statut de Paris

Date du transfert	Postes transférés dans le cadre de la réforme du statut de Paris	Protocole Ville-PP	Budgets	Effectif physique
1er juillet 2017	Postes métiers	62	62	47
	Lutte contre l'habitat indigne	*24*	*24*	*13*
	Police des funérailles	*9*	*9*	*8*
	Lutte contre les nuisances sonores et olfactives d'origine professionnelle	*29*	*29*	*26*
	Postes support	9	0	0
	Postes transférés au 1er juillet 2017	**71**	**62**	**47**
1er janvier 2018	Postes métiers	2 080	1 642	1 599
	Délivrance des titres d'identité	*189*	*170*	*148*
	Circulation et stationnement	*1 660*	*1 241*	*1 224*
	Enlèvement et fourrières	*231*	*231*	*227*
	Postes support	102	57	57
	Agents inaptes reclassés dans d'autres corps		199	199
	Postes transférés au 1er janvier 2018	**2 182**	**1 898**	**1 855**
Total des transferts de postes (objet de la compensation financière)		**2 253**	**1 960**	**1 902**
dont total des postes métiers		2 142	1 704	1 646
dont total des postes support		111	57	57
1er janvier 2018	+ Créations de postes internes (hors compensation financière)	7	7	7
	Total des postes supplémentaires au titre de la réforme du statut de Paris	**2 260**	**1 967**	**1909**

Source : tableau CRC, d'après le protocole PP-Ville de Paris de compensation des transferts, les délibérations 2017 DRH 46 et 2017 DRH 63, les délibérations emplois et les réponses de la Ville de Paris

Annexe n° 3. Budget principal et budgets annexes de la Ville de Paris

(en M€)	Budget principal			BA assainissement			BA eau			BA transports auto. municipaux		
	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2018	CA 2019	CA 2020
Recettes de fonctionnement	8 921	8 968	8 669	98	96	93	3	3	2	37	36	32
Dépenses de fonctionnement	8 628	8 572	8 906	90	88	87	2	3	5	34	35	34
Recettes d'investissement	1 928	1 688	2 953	44	47	71	0	0	0	11	10	10
Dépenses d'investissement	2 090	2 254	2 139	44	52	47	0	0	0	11	9	10

(en M€)	BA aide sociale à l'enfance			BA fossoyage			Total BP + BA			*Pour info : budget spécial PP*		
	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2018	CA 2019	CA 2020	**CA 2018**	**CA 2019**	**CA 2020**	*CA 2018*	*CA 2019*	*CA 2020*
Recettes de fonctionnement	64	62	61	4	BA supprimé et réintégré au budget général		**9 126**	**9 165**	**8 857**	*558*	*610*	*584*
Dépenses de fonctionnement	64	62	62	4			**8 822**	**8 760**	**9 094**	*559*	*610*	*585*
Recettes d'investissement	5	5	10	0			**1 989**	**1 750**	**3 044**	*63*	*97*	*86*
Dépenses d'investissement	6	8	4	0			**2 151**	**2 323**	**2 200**	*60*	*97*	*93*

Source : documents budgétaires

Note de lecture : le budget spécial de la préfecture de police n'est pas un budget annexe de la Ville de Paris. Il est néanmoins présenté ici en raison de son importance et de la part prépondérante de de la Ville de Paris dans son financement (la contribution de la Ville de Paris au budget spécial est inscrite à son budget principal).

Annexe n° 4. Comparaisons entre Paris, Marseille et Lyon (données 2019)

(en M€)	Paris		Marseille		Lyon	
	Périmètre original	Périmètre ville	Périmètre original	Périmètre ville	Périmètre original	Périmètre ville
Données communales	**Ville de Paris**		**Commune de Marseille**		**Commune de Lyon**	
Population	2 210 875	2 210 875	870 018	870 018	523 164	523 164
Recettes de fonctionnement	6 793	6 793	1 164	1 164	678	678
Dépenses de fonctionnement	6 272	6 272	985	985	561	561
Épargne brute	521	521	180	180	117	117
Encours de dette	5 880	5 880	1 576	1 576	392	392
Données métropolitaines	La Ville de Paris étant un territoire de la métropole du Grand Paris, les données financières relatives aux compétences métropolitaines sont incluses dans celles de la Ville.		**Mét. Aix-Marseille-Provence**		**Mét. de Lyon**	
Population			1 898 950	870 018	1 400 134	523 164
Recettes de fonctionnement			832	381	2 404	898
Dépenses de fonctionnement			575	263	1 960	732
Épargne brute			257	118	444	166
Encours de dette			1 803	826	1 618	605
Données département	La Ville de Paris exerçant les compétences d'un département, les données financières relatives aux compétences départementales sont incluses dans celles de la Ville.		**Dép. des Bouches-du-Rhône**		La métropole de Lyon exerçant les compétences d'un département sur son territoire, les données financières relatives aux compétences départementales sont incluses dans celles de la métropole.	
Population			2 047 433	870 018		
Recettes de fonctionnement			2 316	984		
Dépenses de fonctionnement			2 057	874		
Épargne brute			259	110		
Encours de dette			1 039	442		
Consolidation des données						
Recettes de fonctionnement		6 793		2 530		1 577
Dépenses de fonctionnement		6 272		2 122		1 294
Épargne brute		521		407		283
Encours de dette		5 880		2 844		996
Recettes de fonctionnement/habitant		*3 073*		*2 908*		*3 014*
Dépenses de fonctionnement/habitant		*2 837*		*2 440*		*2 473*
Épargne brute/habitant		*236*		*468*		*541*
Dette/habitant		*2 659*		*3 269*		*1 905*
Taux d'épargne brute		*7,7%*		*16,1%*		*18,0%*
Taux d'endettement		*87%*		*112%*		*63%*
Capacité de désendettement		*11,3*		*7,0*		*3,5*

Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

NB : les données de l'OFGL sont retraitées pour exclure de la dette de la Ville de Paris l'encours des loyers capitalisés.

Annexe n° 5. Comparaisons entre Paris, Marseille et Lyon (données 2020)

(en M€)	Paris		Marseille		Lyon	
	Périmètre original	Périmètre ville	Périmètre original	Périmètre ville	Périmètre original	Périmètre ville
Données communales	**Ville de Paris**		**Commune de Marseille**		**Commune de Lyon**	
Population	2 204 773	2 204 773	869 815	869 815	522 679	522 679
Recettes de fonctionnement	6 335	6 335	1 149	1 149	654	654
Dépenses de fonctionnement	6 358	6 358	1 007	1 007	579	579
Épargne brute	-21	-21	142	142	76	76
Encours de dette	6 622	6 622	1 541	1 541	402	402
Données métropolitaines	La Ville de Paris étant un territoire de la métropole du Grand Paris, les données financières relatives aux compétences métropolitaines sont incluses dans celles de la Ville.		**Mét. Aix-Marseille-Provence**		**Mét. de Lyon**	
Population			1 900 023	869 815	1 402 326	522 679
Recettes de fonctionnement			827	379	2 300	857
Dépenses de fonctionnement			613	281	1 910	712
Épargne brute			214	98	390	146
Encours de dette			1 972	903	1 872	698
Données département	La Ville de Paris exerçant les compétences d'un département, les données financières relatives aux compétences départementales sont incluses dans celles de la Ville.		**Dép. des Bouches-du-Rhône**		La métropole de Lyon exerçant les compétences d'un département sur son territoire, les données financières relatives aux compétences départementales sont incluses dans celles de la métropole.	
Population			2 048 504	869 815		
Recettes de fonctionnement			2 336	992		
Dépenses de fonctionnement			2 119	900		
Épargne brute			217	92		
Encours de dette			1 410	599		
Consolidation des données						
Recettes de fonctionnement		6 335		2 520		1 511
Dépenses de fonctionnement		6 358		2 187		1 290
Épargne brute		-21		332		221
Encours de dette		6 622		3 043		1 100
Recettes de fonctionnement/habitant		*2 873*		*2 897*		*2 892*
Dépenses de fonctionnement/habitant		*2 929*		*2 540*		*2 469*
Épargne brute/habitant		*-9*		*382*		*423*
Dette/habitant		*3 003*		*3 498*		*2 104*
Taux d'épargne brute		*-0,3%*		*13,2%*		*14,6%*
Taux d'endettement		*105%*		*121%*		*73%*
Capacité de désendettement		n.a.		*9,2*		*5,0*

Source : CRC, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur data.ofgl.fr

NB : les données de l'OFGL sont retraitées pour exclure de la dette de la Ville de Paris l'encours des loyers capitalisés et prendre en compte l'étalement de charges « Covid » auquel ont eu recours la Ville de Paris et le département des Bouches-du-Rhône (circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire des dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19).

Annexe n° 6. Correspondances entre les agrégats financiers du présent rapport et les montants des comptes administratifs

Les tableaux suivants permettent de faire le lien entre les données et agrégats financiers du présent rapport et ceux figurant au sein des comptes administratifs de la Ville de Paris.

Produits de gestion et recettes réelles de fonctionnement :

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Commentaire
Ressources fiscales propres	5 459	5 688	5 455	5 231	5 322	5 423	Dans le présent rapport, les ressources fiscales sont présentées nettes des restitutions de fiscalité (restitutions au titre des dégrèvements, restitutions au titre de l'article 55 de la loi SRU, etc.).
Fiscalité reversée	-1 270	-1 343	-398	49	18	-43	Dans le présent rapport, la fiscalité reversée correspond au solde des versements ou prélèvements effectués au titre de la péréquation ou entre collectivités locales (attributions de compensation notamment).
Ressources d'exploitation	1 107	882	770	815	982	1 083	Dans le présent rapport, les ressources d'exploitation correspondent aux produits du domaine, des services et ventes diverses, à la production stockée ainsi qu'aux autres produits de gestion courante.
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 309	1 145	489	381	332	300	Dans le présent rapport, les ressources institutionnelles désignent, les dotations et participations.
Production immobilisée, travaux en régie	2	3	3	1	2	2	
Produits de gestion	**6 606**	**6 375**	**6 319**	**6 477**	**6 656**	**6 765**	
Évolution annuelle en %		*-3,5%*	*-1%*	*3%*	*3%*	*2%*	
Évolution annuelle en M€		*-232*	*-56*	*158*	*179*	*109*	
Réintégration de la contribution de la commune au département	700	623	420	337	0		Réintégration, dans les recettes du département, de la contribution de la commune (retraitée dans le présent rapport).

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Commentaire
Produits financiers	31	25	27	22	21	29	
Produits exceptionnels / spécifiques	213	340	229	205	265	163	
Atténuations de charges	19	13	9	8	8	5	Réintégration des atténuations de charges dans les recettes réelles de fonctionnement (dans le présent rapport, les atténuations de charges sont traitées comme des moindres dépenses).
Neutralisation des atténuations de produits	1 447	1 580	1 620	1 671	1 601	1 675	Neutralisation des atténuations de produits qui viennent en diminution des ressources fiscales propres et de la fiscalité reversée dans le présent rapport.
Reprises sur provisions du département	0	0	0	1	0	0	
Neutralisation des travaux en régie	2	3	3	1	2	2	
Recettes réelles de fonctionnement des comptes administratifs	**9 014**	**8 953**	**8 620**	**8 720**	**8 549**	**8 635**	

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

Charges de gestion et dépenses réelles de fonctionnement :

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Commentaire
Charges à caractère général	845	836	800	790	824	807	
Charges de personnel	2 205	2 223	2 248	2 321	2 392	2 416	Dans le présent rapport, les charges de personnel sont présentées nettes des atténuations de charges.
Charges d'intervention (aides directes et indirectes à la personne)	1 117	1 141	1 134	1 091	1 113	1 099	Dans le présent rapport, les charges d'intervention correspondent aux aides directes à la personne (compte 651 dans les maquettes budgétaires), ainsi qu'aux frais de séjour, frais d'hébergement et frais d'inhumation (« aides indirectes », compte 652).
Subventions de fonctionnement	747	763	796	799	819	853	Dans le présent rapport, les subventions de fonctionnement sont présentées de manière distincte des autres charges de gestion courante (dont elles font partie dans les maquettes budgétaires).
Autres charges de gestion	1 015	1 015	1 003	1 003	962	945	Dans le présent rapport, les autres charges de gestion correspondent aux autres charges de gestion courante des comptes administratifs, sans les aides directes ou indirectes à la personne, ni les subventions de fonctionnement.
Charges de gestion	**5 929**	**5 978**	**5 981**	**6 003**	**6 110**	**6 119**	
Évolution annuelle en %		*0,8%*	*0,0%*	*0,4%*	*1,8%*	*0,2%*	
Évolution annuelle en M€		*49*	*3*	*23*	*107*	*10*	
Charges financières	116	110	119	120	124	127	Dans le présent rapport, les charges financières sont présentées nettes des gains sur échange de taux d'intérêts (*swap*) du compte 7688.
Sous-total des charges courantes	***6 045***	***6 088***	***6 100***	***6 124***	***6 234***	***6 246***	
Réintégration de la contribution de la commune au département	700	623	420	337	0		Réintégration, dans les charges de la commune, de la contribution versée par celle-ci au département (retraitée dans le présent rapport).
Charges exceptionnelles / spécifiques	52	47	43	51	12	13	

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Commentaire
Réintégration des atténuations de produits	1 447	1 580	1 620	1 671	1 601	1 675	Réintégration, dans les dépenses réelles de fonctionnement, des atténuations de produits présentées en diminution des recettes dans le présent rapport.
Neutralisation des atténuations de charges	19	13	9	8	8	5	Neutralisation des atténuations de charges qui viennent en diminution des charges de personnel dans le présent rapport.
Neutralisation des gains sur échange de taux d'intérêts (*swap*)	12	14	14	14	13	13	Neutralisation des gains sur échange de taux d'intérêts (*swap*) présentés en diminution des charges financières dans le présent rapport.
Réintégration des provisions du département	0	14	2	3	8	0	
Dépenses réelles de fonctionnement des comptes administratifs	**8 275**	**8 380**	**8 207**	**8 207**	**7 877**	**7 953**	

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

Dépenses d'équipement

Pour l'analyse du financement des investissements, les dépenses d'équipement indiquées dans le présent rapport diffèrent des dépenses d'équipement des comptes administratifs sur trois points :

- elles intègrent les travaux en régie ;
- elles excluent les subventions d'équipement versées ;
- les dépenses d'équipement sont présentées nettes d'un certain nombre d'opérations d'ordre relatives aux dons, subventions, prises de participation en nature, reçus ou donnés, qui affectent les comptes d'immobilisations et – en contrepartie – les comptes 10, 13, 204 et 26.

(en euros)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'équipement réelles nettes (j)	1 139 173 031	940 440 129	1 135 853 717	930 152 434	911 978 910	1 009 084 624
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes (i)	607 332 388	379 046 054	446 642 462	352 508 665	422 533 980	452 676 192
+ Désinvestissements ou annulations de mandats	5 822 769	7 001 910	21 273 055	10 887 624	485 311	1 750 986
= Dépenses d'équipement inscrites aux comptes administratifs (j+i)	**1 752 328 188**	**1 326 488 093**	**1 603 769 234**	**1 293 548 724**	**1 334 998 201**	**1 463 511 802**
Travaux en régie (jj)	1 638 919	2 932 022	3 236 940	1 471 838	1 883 581	2 277 560
Dépenses d'équipement (j+jj) (y c. tvx en régie)	**1 140 811 950**	**943 372 151**	**1 139 090 657**	**931 624 273**	**913 862 491**	**1 011 362 184**
Subventions d'équipement versées en nature (ii)	0	540 173	5 460	478 804	1 500	234 456
Subventions d'équipement (i+ii) (yc. subventions en nature)	**607 332 388**	**379 586 227**	**446 647 922**	**352 987 469**	**422 535 480**	**452 910 648**

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

Annuité de remboursement en capital de la dette et dépenses du chapitre 16 « Emprunts et dettes assimilées » :

(en euros)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Annuité en capital de la dette (retraitée par intégration de l'annuité d'emprunt Philharmonie)	**205 551 350**	**209 033 676**	**211 393 722**	**207 182 158**	**210 280 476**	**234 440 051**
Évolution annuelle en %		*1,7%*	*1,1%*	*-2,0%*	*1,5%*	*11,5%*
Évolution annuelle en €		*3 482 327*	*2 360 046*	*-4 211 564*	*3 098 319*	*24 159 575*
Remb. temporaires sur emprunts auprès des établissements financiers	0	0	0	0	0	0
Opérations afférentes à l'option de tirage sur les lignes de trésorerie	100 000 000	0	0	0	0	0
Dépôts et cautionnements reçus	55 789	60 369	19 012	80 883	160 636	200
Autres établissements publics locaux	2 627	8 562	8 562	8 562	8 562	8 562
Autres dettes - autres organismes et particuliers	45 102	53 608 384	48 000 636	36 719 643	26 338 802	64 418 496
Déduction des autres dettes de l'annuité d'emprunt Philharmonie de Paris	*7 261 746*	*7 599 654*	*8 064 026*	*8 673 207*	*9 093 193*	*9 533 516*
Ecarts entre le compte administratif et le compte de gestion	0	0	1 703 050	0	0	0
Dépenses "Emprunts et dettes assimilées" des comptes administratifs	**298 393 121**	**255 111 336**	**249 654 856**	**235 318 039**	**227 695 283**	**289 333 793**

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

NB : compte tenu des caractéristiques de l'emprunt concerné (par rapport aux autres opérations enregistrées au chapitre 1687 « autres dettes ») et de sa prise en charge par la Ville de Paris, l'annuité de remboursement de l'emprunt de l'établissement Cité de la musique – Philharmonie de Paris, contracté pour la construction de l'équipement culturel éponyme, est réintégrée dans celle de la dette de la Ville.

Annexe n° 7. Fiscalité reversée de la Ville de Paris

Au sein des produits de gestion de la Ville de Paris, la fiscalité reversée désigne :

- les versements effectués par d'autres collectivités, intégralement constitués par les attributions de compensation de la métropole du Grand Paris et de la région Île-de-France en compensation des transferts de fiscalité intervenus à leur profit (cf. *supra*, partie 2.1.1.3) ;
- les reversements effectués par la Ville de Paris, en réduction de ses recettes fiscales, qui concernent principalement les contributions de la Ville aux fonds de péréquation horizontale et au FNGIR (cf. *supra*, partie 2.1.1.3).

La contraction de ces opérations, retracées dans le tableau ci-dessous, aboutit au solde de fiscalité reversée comptabilisé dans les produits de gestion de la Ville de Paris.

Tableau n° 39 : Fiscalité reversée de la Ville de Paris

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation de la Métropole du Grand Paris (MGP)			980	980	980	978	978
Attribution de compensation de la région Île-de-France				475	475	475	475
Sous-total des attributions de compensation	***0***	***0***	***980***	***1 456***	***1 456***	***1 454***	***1 454***
Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC)	-116	-157	-184	-174	-187	-192	-183
Fonds de solidarité des collectivités d'Île-de-France (FSRIF et FSDRIF)	-168	-178	-189	-200	-209	-228	-238
Fonds de péréquation de la CVAE	-18	-24	-28	-28	-19	-19	-20
Fonds de péréquation fondés sur les DMTO	-81	-97	-91	-118	-135	-168	-245
Sous-total des contributions à la péréquation horizontale	***-383***	***-456***	***-491***	***-520***	***-549***	***-607***	***-686***
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-898	-898	-898	-898	-898	-898	-898
Autres fiscalités reversées	11	11	11	11	10	9	10
Fiscalité reversée	**-1 270**	**-1 343**	**-398**	**49**	**18**	**-43**	**-120**

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 8. Changements de périmètre

L'analyse et la comparabilité des dépenses de la Ville de Paris doit prendre en compte plusieurs changements de périmètre intervenus depuis 2015, présentés dans le tableau suivant.

Tableau n° 40 : Changements de périmètres intervenus depuis 2015

Année	Objet du changement de périmètre	Incidence financière au budget de la Ville de Paris
2016	Réforme « Nouveau Paris solidaire » : transfert des services sociaux polyvalents du département (-490 postes) au centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP)	- 17 M€ de charges de personnel - 22 M€ de charges à caractère général + 39 M€ de subvention de fonctionnement au CASVP
	Accueil en détachement des ASP de la préfecture de police[132] (+ 110 postes) et reprise des points de sécurisation écoles (+ 149 226 heures de vacation)	+ 9,4 M€ de charges de personnel
2017	Effet en année pleine de la réforme « Nouveau Paris solidaire »	+ 3 M€ de charges de personnel
	Reprise en régie des centres de santé, des « ateliers santé ville » et de la mission 3Paris santé nutrition » (+ 24 postes)	
	Reprise en régie des jardins d'enfants de Paris Habitat (+ 4 postes)	
2017 2018	Réforme du statut de Paris : - Juillet 2017 : transfert des missions de lutte contre l'habitat indigne, contre les nuisances sonores et olfactives et de police des funérailles (+ 62 postes) - Janvier 2018 : transfert des missions relatives à la délivrance des titres d'identité, la circulation et le stationnement, l'enlèvements et les fourrières (+ 1 898 postes)	+ 71,8 M€ de charges de personnel + 35,7 M€ de charges à caractère général - 71,3 M€ de subvention de fonctionnement au budget spécial de la PP + 41,2 M€ de recettes transférées
2019	Autonomisation de l'école horticole de la Ville de Paris (École du Breuil) sous la forme d'un établissement public local (- 76 postes et - 10 896 heures de vacation)	- 6,02 M€ de charges de fonctionnement - 1,65 M€ de recettes + 4,3 M€ de subvention de fonctionnement à l'EP Ecole du Breuil
	Dissolution du budget annexe « fossoyage » (réintégration au budget principal)	+ 3,4 M€ de dépenses de fonctionnement + 3,5 M€ de recettes de fonctionnement

Sources : CRC, d'après les rapports budgétaires et financiers et les délibérations emplois

[132] Dans le cadre de la création d'une brigade de lutte contre les incivilités.

Annexe n° 9. Budgets emplois de la Ville de Paris (périmètre budget principal)

(Budget principal)	2015			2016			2017			2018			2019			2020			Total général
	BP	BS	Total	BP	BS	Total	BP	BS	Total	BP	BS	Total	BP	BS	Total	BP	BS	Total	
Nouveaux équipements	113		113	113		113	67		67	90		90	88		88	90		90	561
Nouvelle mission	15		15	100		100	125		125	41		41	120	187	307	32	7	39	627
Nouvelle mission / ARE + CEJ	1 091		1 091																1 091
Statut de Paris / nouvelle mission							2		2	7		7							9
Renforcement	65		65	247	27	274	45		45	65		65	161	33	194	120	337	457	1 100
Statut de Paris / Renforcement et reconversion										15		15							15
Résorption emploi précaire	0	2	2	8	0	8	2	2	4	24	0	24	24	0	24	30	2	32	94
Sous-total des créations de postes	***1 284***	***2***	***1 286***	***468***	***27***	***495***	***241***	***2***	***243***	***242***	***0***	***242***	***393***	***220***	***613***	***272***	***346***	***618***	***3 497***
Redéploiement	-471		-471	-312		-312	-223		-223	-245		-245	-339		-339	-249		-249	-1 839
Sous-total des redéploiements de postes	***-471***	***0***	***-471***	***-312***	***0***	***-312***	***-223***	***0***	***-223***	***-245***	***0***	***-245***	***-339***	***0***	***-339***	***-249***	***0***	***-249***	***-1 839***
Transformation	1	-2	-1	-5	-29	-34	-4	-9	-13	0	1	1	0	4	4	7	4	11	-32
Transformation catégorielle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-8	-1	-9	-9
Sous-total des transformations de postes	***1***	***-2***	***-1***	***-5***	***-29***	***-34***	***-4***	***-9***	***-13***	***0***	***1***	***1***	***0***	***4***	***4***	***-1***	***3***	***2***	***-41***
Changement de périmètre	3		3	-482	110	-372	34		34	8		8	30	15	45	8	2	10	-272
Statut de Paris / Changement de périmètre								62	62	1 883		1 883							1 945
Sous-total des changements de périmètre	***3***	***0***	***3***	***-482***	***110***	***-372***	***34***	***62***	***96***	***1 891***	***0***	***1 891***	***30***	***15***	***45***	***8***	***2***	***10***	***1 673***
Total général	**817**	**0**	**817**	**-331**	**108**	**-223**	**48**	**55**	**103**	**1 888**	**1**	**1 889**	**84**	**239**	**323**	**30**	**351**	**381**	**3 290**

Source : opendata.paris.fr

Annexe n° 10. Écritures budgétaires et comptables relative aux loyers capitalisés

Soit un bail emphytéotique conclu pour 50 ans et donnant lieu à un loyer capitalisé de 500 :

Schéma comptable classique de comptabilisation

Exercice N :

Section de fonctionnement			
Dépenses		Recettes	
		Compte 752	10
Total	**0**	**Total**	**10**

Section d'investissement			
Dépenses		Recettes	
		Compte 16878	490
Total	**0**	**Total**	**490**

Exercice suivants :

Section de fonctionnement			
Dépenses		Recettes	
		Compte 7785 (M14) ou 777 (M57)	10
Total	**0**	**Total**	**10**

Section d'investissement			
Dépenses		Recettes	
Compte 16878	10		
Total	**10**	**Total**	**0**

Schéma comptable dérogatoire de comptabilisation mis en œuvre par la Ville de Paris sur autorisation ministérielle

Exercice N :

Section de fonctionnement			
Dépenses		Recettes	
		Compte 752	10
		Compte 7785 (M14) ou 777 (M57)	490
Total	**0**	**Total**	**500**

Section d'investissement			
Dépenses		Recettes	
Compte 1068	490	Compte 16878	490
Total	**490**	**Total**	**490**

Exercice suivants :

Section de fonctionnement			
Dépenses		Recettes	
Total	**0**	**Total**	**0**

Section d'investissement			
Dépenses		Recettes	
Compte 16878	10	Compte 1068	10
Total	**10**	**Total**	**10**

Source : CRC, d'après les indications de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) d'Île-de-France et de Paris

Annexe n° 11. Opérations réelles et opérations d'ordre

La définition des opérations d'ordre renvoie à celles des recettes et dépenses réelles de fonctionnement.

Les recettes réelles de fonctionnement : « elles s'entendent comme le total des produits nets de l'exercice entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement des collectivités ou établissements concernés. Elles correspondent aux opérations budgétaires comptabilisées dans les comptes de classe 7, à l'exception des opérations d'ordre budgétaires, et excluent en totalité les produits des cessions d'immobilisations, les différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat, les quotes parts des subventions d'investissement transférées au compte de résultat et les reprises sur amortissements et provisions. »

(décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022).

Les dépenses réelles de fonctionnement : « elles s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement des collectivités ou établissements concernés. Elles correspondent aux opérations budgétaires comptabilisées dans les comptes de classe 6, à l'exception des opérations d'ordre budgétaires, et excluent en totalité les valeurs comptables des immobilisations cédées, les différences sur réalisations (positives) transférées en investissement et les dotations aux amortissements et provisions. »

(article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances pour les années 2018 à 2022)

Annexe n° 12. Déclinaison du PIM 2015-2020

Programme d'Investissement de la Mandature (PIM)	
	en M€
Augmenter l'offre de logement et développer la mixité sociale	2 950
Logement social, dont 850 M€ pour le Compte foncier logement *Accélérer la construction de logements avec 10.000 logements supplémentaires par an, pour atteindre 25 % de logements sociaux en 2025*	2 800
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 121 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 en 2020, 100 ha de façades, murs et toitures végétalisés*	262
Achats fonciers *pour permettre la construction des équipements publics municipaux tels que les crèches, les écoles, les centres sportifs, etc.*	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 (LHNS), la rocade des gares, 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, les circulations douces et les mobilités alternatives	160
Dont Plan Vélo	100
Promouvoir la transition énergétique*	465
Rénovation thermique des bâtiments et entretien du patrimoine administratif, dont Contrat de performance énergétique dans les écoles (84 M€) et Marché de performance énergétique pour l'éclairage public (78 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 nettoiement et du tri	89
Sortie du diésel pour les engins de collecte et de nettoiement	81
Promouvoir l'attractivité de Paris	363
Développement économique, innovation et tourisme (pépinières, fonds de soutien 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
1er 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	23
Séniors	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 cultuels	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 la création de nouvelles piscines*	151
Stades	58
Développer une politique de prévention et de sécurité ambitieuse	100
	100
Moderniser les implantations administratives	228
	228
Budget participatif parisien***	372
	372
Total	9 975

* Au total, avec les crédits logements 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.

Source : Ville de Paris

Annexe n° 13. Prospective : formation prévisionnelle de l'autofinancement

	(en M€)	Exécution 2020	Prévision 2021	Prévision 2022	Prévision 2023	Prévision 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
70	Prod. sces, domaine, ventes diverses	431	585	728	742	755	768	783
73	Impôts et taxes (sauf fiscalité locale)	1 464	2 137	2 156	2 527	2 549	2 571	2 593
731	Fiscalité locale	5 080	4 600	4 634	4 439	4 569	4 702	4 842
74	Dotations et participations (sauf 016 et 017)	423	393	411	399	410	422	435
75	Autres prod. de gestion courante (sauf 016 et 017)	412	448	493	493	493	493	493
76	Produits financiers	22	19	24	24	24	24	24
77	Produits spécifiques (sauf 016 et 017)	169	201	200	225	225	225	225
78	Reprises amort., dépréc., prov. (sauf 016 et 017)	0	0	0	0	0	0	0
013	Atténuations de charges (sauf 016 et 017)	4	5	6	6	6	6	6
016	APA	22	20	20	20	20	20	20
017	RSA / Régularisation de RMI	263	262	263	263	263	263	264
Recettes réelles et mixtes de fonctionnement		**8 291**	**8 671**	**8 935**	**9 137**	**9 314**	**9 495**	**9 684**
- 775 Produits de cession		*-169*	*-200*	*-200*	*-200*	*-200*	*-200*	*-200*
011	Charges à caractère général (hors 016 et 017)	858	812	811	805	800	794	789
012	Charges de personnel (hors 016 et 017)	2 436	2 464	2 523	2 563	2 603	2 644	2 685
014	Atténuations de produits	1 785	1 762	1 857	1 870	1 901	1 933	1 966
65	Autres charges de gestion courante (sauf 016 et 017)	2 498	2 445	2 462	2 485	2 507	2 530	2 555
6586	Frais de fonctionnement de groupes d'élus	3	4	4	4	4	4	4
66	Charges financières	141	147	150	153	155	158	161
67	Charges spécifiques	8	7	13	13	13	13	13
68	Dotations aux amort. et prov. (sauf 016 et 017)	0	0	0	0	0	0	0
016	APA	122	134	141	140	140	140	140
017	RSA / Régularisation de RMI	393	466	436	420	424	427	430
+ Dépenses de fonctionnement "JOP 2024" (cf. tableau n° 36)			4,3	8,1	12,9	47,5		
Dépenses réelles et mixtes de fonctionnement		**8 244**	**8 247**	**8 405**	**8 467**	**8 595**	**8 644**	**8 743**
- Etalement charges excep. Covid		*-100*	*20*	*20*	*20*	*20*	*20*	n.a.
Épargne brute		**-22**	**204**	**311**	**451**	**499**	**631**	**741**

Source : prospective CRC

Annexe n° 14. Glossaire des sigles

ADP	Aéroports de Paris
AIS	Allocations individuelles de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
AP/CP	Autorisations de programme / crédits de paiement
ARE	Aménagement des rythmes éducatifs
BEA	Bail emphytéotique administratif
BP	Budget primitif
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
CAF (brute ou nette)	Capacité d'autofinancement (brute ou nette)
CASVP	Centre d'action sociale de la Ville de Paris
CDD	Capacité de désendettement
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJF	Code des juridictions financières
Covid-19	*Coronavirus disease – year 2019*
CPS	Compensation « part salaires »
CRC	Chambre régionale des comptes
CRFP	Contribution au redressement des finances publiques
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DOB	Débat d'orientations budgétaires
DFA	Direction des finances et des achats (Ville de Paris)
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGCL	Direction générale des collectivités locales (ministère chargé des collectivités locales)
DGF	Dotation générale de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des finances publiques (ministère des finances)
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des solidarités et de la santé)
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPI	Équipement de protection individuelle
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FNGIR	Fonds national de garantie individuel des ressources
FPIC	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPS	Forfait post-stationnement
FSID	Fonds de soutien interdépartemental

FSRIF	Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France
FSDRIF	Fonds de solidarité des départements d'Île-de-France
GVT	Glissement vieillesse-technicité
IDFM	Île-de-France Mobilités (ex-STIF)
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JOP 2024	Jeux olympiques et paralympiques de 2024
Loi « MAPTAM »	Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Loi « NOTRé »	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
Loi « PLM »	Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
M€	Millions d'euros
Md€	Milliards d'euros
MGP	Métropole du Grand Paris
ODAS	Observatoire national de l'action sociale
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
OTCP	Office du tourisme et des congrès de Paris
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PIM	Programme d'investissement de la mandature
PP	Préfecture de police
RAR	Restes à réaliser
RDNM	Redevance des déchets non ménagers
RIVP	Régie immobilière de la Ville de Paris
RSA	Revenu de solidarité active
SAVM	Syndicat Autolib' Vélib' métropole
SEM	Société d'économie mixte
SEMMARIS	Société d'économie mixte du marché de Rungis
SGVP	Secrétariat général de la Ville de Paris
SOLIDEO	Société de livraison des ouvrages olympiques
SPL	Société publique locale
Loi SRU	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
SYCTOM	Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
TFPNB	Taxe foncière sur la propriété non bâtie
TH	Taxe d'habitation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

UMIH	Union des métiers et des industries de l'hôtellerie
ZAC	Zone d'aménagement concerté

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.***

La Maire de Paris

Paris, le 21 JAN. 2022

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0037
Le 21/01/2021
ARRIVÉE AU GREFFE

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 9 décembre 2021, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives portant sur la situation financière de la Ville de Paris sur les exercices 2015 et suivants et je vous en remercie.

La Chambre constate l'amélioration de la situation financière de la Collectivité entre 2014 et 2019 ainsi que la maîtrise des charges de gestion durant cette même période, qui ont en effet progressé de seulement 3,2 % entre 2014 et 2019. La Ville a ainsi pleinement respecté l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement dans le cadre de la contractualisation avec l'État, grâce notamment à des économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement courant (-38 M€ en 2020 par rapport à 2015), la stabilité des aides sociales et la maitrise des dépenses de personnel qui, selon votre formule, « augmentent modérément » de 1,26 % par an (hors changement de périmètre lié au transfert de la compétence stationnement). À ce propos, vous rappelez à juste titre le choix de la Ville de maintenir son offre d'activités périscolaires gratuites mise en place avec la réforme des rythmes éducatifs. Ce dispositif, qui participe à la qualité de l'accueil des enfants parisiens en milieu scolaire, explique à lui seul la progression des effectifs de la collectivité, les autres créations liées en particulier aux ouvertures d'équipements étant quant à elles mises en œuvre par redéploiement.

Dans le même temps, vous relevez le dynamisme des produits de gestion qui, malgré la diminution très importante des dotations et participations de l'État, affichent une progression de 2,4 % sur la période, du fait de l'attractivité de Paris (DMTO, taxe de séjour) et de l'accroissement des recettes de gestion, en particulier celles du stationnement payant.

Comme vous le mentionnez, cette gestion maîtrisée conduirait la Ville à diminuer le niveau de la dette, dans la continuité de ce qui a été constaté au compte administratif 2019 et comme cela était prévu au BP 2020. Cette dynamique a cependant été contrariée par la crise sanitaire.

Vous rappelez ainsi la sensibilité de l'économie parisienne aux effets de la pandémie, notamment s'agissant de l'emploi dans les secteurs les plus durement touchés : tourisme international ou d'affaires, transports, commerce, et activités de loisirs et de culture.

Monsieur Christian MARTIN,
Président de la Chambre régionale
des comptes d'Ile de France
6, cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 Marne-la-Vallée Cedex 2

Vous soulignez à juste titre l'impact de cette dernière sur les finances de la collectivité par trois biais. En premier lieu, la diminution importante des recettes dont le produit est directement lié aux secteurs affectés par la crise sanitaire (DMTO, taxe de séjour, stationnement, etc.) mais également aux produits des services fermés pendant la période de confinement. Ensuite, le coût induit par les mesures de protection des agents et des usagers (équipements de protection individuelle, surnettoyage des locaux, mise à disposition de gel hydro-alcoolique sur la voie publique). Enfin, les mesures mises en place par la Ville de Paris pour atténuer l'impact social et économique de la crise sanitaire (aide d'urgence aux familles les plus démunies pour pallier la fermeture des cantines scolaires, exonérations de droits et redevances, subventions économiques aux acteurs des secteurs associatifs et économiques, etc.).

Vous évaluez ce coût à 772 M€ en 2020. J'estime pour ma part que ce montant peut être actualisé à 1,2 Md€ au titre des exercices 2020 et 2021. Face à ce constat, je me permets de rappeler que la Ville de Paris n'a bénéficié de la part de l'État d'aucune aide de nature à compenser l'impact financier de la crise sanitaire sur son budget. L'État a tout juste versé un peu moins de 2,3 M€ au titre du remboursement des masques sur une dépense totale de près de 50 M€.

Comme vous le relevez justement, la conséquence directe pour les finances de la collectivité a été une réduction très importante du niveau de l'épargne brute en 2020 (21 M€ constaté au CA contre environ 650 M€ prévu au BP), ce qui a rendu nécessaire un recours plus important à l'emprunt et entraîné une progression du niveau de la dette, à l'inverse des prévisions du budget primitif.

Les mesures de confinement, totales et partielles, mises en place en réponse à la pandémie de COVID-19 ont conduit à une chute brutale de l'activité économique dont il a résulté un choc inédit par sa nature, à la fois d'offre et de demande.

Du point de vue de l'investissement public, ce choc a été accompagné, en cohérence avec le cycle électoral des dépenses d'investissement, d'une diminution traditionnelle de l'investissement la première année de mandat, ainsi l'investissement du bloc communal a baissé de 13 % en 2020.

Dans ce contexte, et comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques publié en juin 2020, « L'investissement public figure parmi les dépenses considérées comme les plus favorables à la croissance pour peu que les coûts et bénéfices soient rigoureusement évalués ». L'effet de ciseaux auquel était confronté la collectivité parisienne, et par conséquent la dégradation conjoncturelle de son épargne brute, ne devait pas conduire à une réduction du niveau de ses investissements afin de ne pas ajouter « de la crise à la crise ».

Par ailleurs, outre les investissements initialement prévus, la crise sanitaire a induit un réexamen des priorités collectives qui justifient de nouveaux investissements du fait de la prégnance accentuée des enjeux environnementaux, de souveraineté économique, de numérisation et d'effort accru en faveur de la santé.

Depuis 20 ans, la Ville investit massivement dans le territoire parisien afin d'améliorer la qualité des infrastructures, de l'adapter aux nouveaux enjeux et d'offrir un haut niveau de services publics à l'ensemble des Parisiens, gage d'attractivité de la Ville. La stratégie d'investissement de la Ville de Paris pour la mandature a été validée par les électeurs et répond de manière volontariste aux enjeux de logement et de solidarité, au financement de la transition écologique et à la priorité d'accueillir les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Tout en maintenant le volume des investissements, je partage le besoin de poursuivre les efforts de gestion et la nécessité de reconstituer une épargne brute de même niveau qu'avant la crise, ce que la Chambre anticipe d'ici la fin de mandature.

Comme cela a pu être indiqué lors du débat d'orientation budgétaire pour 2022, compte tenu du contexte économique et du manque de visibilité sur le soutien de l'État, la Ville de Paris a fait le choix de décliner chaque année les orientations prioritaires d'investissement et d'organiser un pilotage renforcé de la mise en œuvre des projets d'investissement. À ce titre, un bilan de la trajectoire d'investissement sera réalisé à mi-mandat, devant le Conseil de Paris, afin de prendre en compte l'évolution de la situation sanitaire et économique dans le contexte de l'après Jeux Olympiques et Paralympiques.

Dans le même esprit de transparence, je souhaite revenir sur le traitement des loyers capitalisés, pour lesquels vous indiquez qu'ils ont permis à la Ville de Paris d'équilibrer son budget en 2016 et 2017. En premier lieu, je souhaite rappeler qu'avant 2016, selon une pratique très ancienne, les loyers capitalisés, lorsqu'ils étaient prévus par les clauses des baux emphytéotiques, étaient déjà comptabilisés en section de fonctionnement, dans leur intégralité l'année de leur perception, sans avoir recours à une quelconque dérogation. La reprise des loyers capitalisés en section de fonctionnement s'est appuyée à compter de 2016 sur les dispositions réglementaires du décret n° 2015-1546 du 27 novembre 2015 modifiant les conditions de reprise de l'excédent d'investissement en fonctionnement. Ce texte prévoit en effet la possibilité d'une dérogation sur décision conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales pour les cas non expressément prévus par le CGCT, dérogation accordée sans discontinuité depuis 2016. Ce mécanisme avait d'ailleurs déjà été examiné par la Chambre dans son rapport de 2016 sur la gestion des exercices 2013 et suivants sans susciter de réserve.

Au-delà, dans le contexte d'une diminution tendancielle des financements de l'État, il me semble de bonne gestion de mobiliser cette ressource, disponible du fait des investissements importants réalisés pour le logement social dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de la loi SRU et sans porter atteinte à la situation financière des bailleurs sociaux, plutôt que d'avoir à rechercher par ailleurs de nouvelles recettes, notamment en augmentant la fiscalité.

Je souhaite en effet rappeler que la soutenabilité de la stratégie financière de la collectivité, si elle peut s'appuyer sur la solidité de ses ressources et la qualité de sa gestion, s'inscrit dans le contexte particulièrement défavorable de la diminution progressive de ses marges de manœuvre et du désengagement de l'État.

Comme vous le mentionnez, le budget de la collectivité doit tenir compte de la baisse importante de la dotation globale de fonctionnement (-610 M€ de 2013 à 2020) et de la perte du dynamisme de certaines recettes.

La CVAE en particulier a été transférée à la Métropole du Grand Paris et à la Région, et compensée par des attributions fixes, avec un manque à gagner estimé par la Chambre de 125 M€ en 2019 et de 190 M€ en 2020.

Le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales par une fraction de la TVA porte également atteinte à la collectivité par la limitation de son pouvoir sur les taux d'imposition, et peut faire craindre pour l'avenir une neutralisation du dynamisme de la ressource, comme le redoutent les associations d'élus. À cela s'ajoute la non-compensation intégrale des allocations individuelles de solidarité dont le montant est estimé à 932 M€ cumulés de 2015 à 2020.

Dans le même temps, la contribution réclamée à la Ville au titre de la péréquation « horizontale » s'est progressivement accrue, car assise sur son potentiel fiscal, alors même que les taux des impôts locaux sont peu élevés et stables depuis 2014 (+ 384 M€ sur la période). Sans remettre en cause le principe de solidarité entre les collectivités, il me semble important de souligner la part de plus en plus importante financée par la Ville de Paris. Ainsi, en 2022, 53 % de la péréquation en Ile-de-France et plus de 22 % de la péréquation nationale seront financés par la Ville de Paris, atteignant des niveaux de prélèvement qui apparaissent disproportionnés, ne serait-ce que par rapport au poids économique de la Ville de Paris dans la richesse nationale.

La collectivité parisienne est frappée cumulativement par ces cinq facteurs : perte progressive des marges de manœuvre sur les leviers fiscaux, perte du dynamisme fiscal par substitution d'allocations compensatrices en lieu et place d'impôts directs locaux, baisse des dotations de l'État, allant pour Paris jusqu'à la disparition totale de la dotation globale de fonctionnement en 2023, non compensation des allocations individuelles de solidarité et hausse continue des différents mécanismes de péréquation. Il serait intéressant que le principe de libre administration des collectivités locales soit examiné au regard de la globalité de ces effets plutôt qu'interprété séparément et au fil des mesures. Je ne peux qu'inciter la Cour des comptes ainsi que la Chambre régionale des comptes à s'y pencher.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Cordialement,

Anne Hidalgo

Anne HIDALGO

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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france