

# La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l'exemple de la ville de Paris

---

## *PRESENTATION*

---

*La connaissance par les collectivités publiques - Etat et collectivités territoriales - de la composition et de la valeur de leur patrimoine est très souvent restée lacunaire. La Cour des comptes l'a relevé dans son rapport public de 2001 à propos du patrimoine affecté au ministère de la culture ou dans son rapport public de 2004 à propos de la fiabilité des comptes des collectivités territoriales. L'un des objectifs de la réforme par étapes des comptabilités du secteur local est d'améliorer cette connaissance patrimoniale. Cet objectif repose, en particulier, sur une meilleure connaissance par ces personnes publiques de la composition de leur actif immobilisé, du point de vue tant physique (recensement) que comptable, au moyen de la détermination de la valeur nette comptable de chacun des éléments composant le patrimoine immobilisé.*

*L'amélioration de la comptabilité patrimoniale n'est pas une simple réforme technique. Il en est attendu de meilleurs instruments de gestion, qu'il s'agisse de donner tout leur sens aux règles de la domanialité publique ou de mieux gérer le patrimoine, public ou privé. Déterminer les redevances dues par des délégataires de service public auxquels sont affectées des immobilisations ou fixer des loyers du patrimoine privé d'une collectivité suppose une information fiable.*

*Un inventaire exact des biens des collectivités territoriales est la base indispensable sur laquelle s'opère l'amortissement. Posée dans la loi, l'obligation de comptabiliser des charges de renouvellement est fortement tempérée pour les communes, puisqu'elle ne s'applique qu'aux biens meubles, aux immeubles productifs de revenus et à certaines immobilisations incorporelles (instruction M14 applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997). Elle est plus large en ce qui concerne les départements (instruction M52 dont l'application a été généralisée en 2004). La prise en compte plus rigoureuse des cessions d'immobilisations ou la possibilité de provisions pour dépréciation impose également aux collectivités territoriales de rechercher une meilleure connaissance de leur actif immobilisé.*

*La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a procédé à un examen de la comptabilité patrimoniale de la ville de Paris pour les exercices 1996 à 2002. Les constatations faites à cette occasion illustrent les observations présentées dans le rapport public annuel 2004, appliquées ici à une très grande collectivité locale.*

---

## **I - Les spécificités du suivi comptable du patrimoine parisien**

La comptabilité patrimoniale de la ville de Paris est caractérisée, comme le patrimoine qu'elle doit décrire, par une importance exceptionnelle en même temps que par une situation d'une complexité certaine.

### **A - Un patrimoine représentant un enjeu exceptionnel**

Selon une étude publiée par la ville de Paris en 1996, le patrimoine comprenait notamment : 10 millions de m<sup>2</sup> de trottoirs, 1 700 km de voies publiques et privées, 125 km de voies d'eau, 10 450 immeubles, 75 000 logements, auxquels s'ajoutent 63 300 logements gérés par l'OPAC de la ville de Paris et les sociétés d'économie mixte municipales, 3 600 boutiques, 14 200 locaux d'activités, une centaine d'églises, 397 parcs et jardins publics, 2 199 hectares d'espaces verts ouverts au public, 309 écoles maternelles, 330 écoles élémentaires, 108 collèges, 64 bibliothèques et médiathèques, 7 millions de documents, 17 conservatoires, 15 musées municipaux, y compris les œuvres d'art propriétés de la ville, 37 stades, 33 piscines, 125 gymnases, 209 salles de sport, 142 courts de tennis ....

Certaines situations sont originales, et non dépourvues d'incidences financières : ainsi, la Sorbonne est la propriété de la ville de Paris et non de l'Etat alors qu'elle abrite des établissements d'enseignement supérieur.

L'importance du patrimoine de la ville de Paris s'accompagne parfois, dans un même ensemble immobilier, d'une situation juridique d'autant plus difficile à clarifier qu'elle plonge ses racines dans l'histoire. A titre d'exemple, la clarification complète de la situation patrimoniale de la Cité internationale universitaire de Paris<sup>247</sup> implique un accord entre la ville de Paris et l'Etat sur la situation de parcelles en cours d'échange depuis plusieurs décennies.

---

247) Cf. première partie du présent rapport.

Le patrimoine immobilier privé productif de revenus a fait l'objet de travaux depuis les observations tant de la Cour (rapport public de 1976) que de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. En particulier, un conseil du patrimoine constitué d'experts indépendants a été créé en 1996 auprès du maire de Paris à la suite d'observations de la chambre régionale des comptes, afin d'évaluer les biens immobiliers appartenant au domaine privé et de préconiser les modalités de gestion les plus pertinentes (cession, remise en gestion à des bailleurs sociaux, gestion directe par la ville pour les immeubles ayant vocation à accueillir des organismes dont l'activité mérite un soutien par cette dernière ou susceptibles d'héberger des services publics). Si les décisions prises sur la base des travaux de ce conseil ont abouti fin 2002 à la diminution d'environ un cinquième du domaine privé, la comptabilisation du patrimoine immobilier privé demeure incomplète.

A la clôture de l'exercice 2001, la valeur nette de l'actif immobilisé de la ville de Paris s'établissait à 14,1 milliards d'euros. Les neuf dixièmes des immobilisations étaient corporelles. Au sein des immobilisations corporelles, les constructions représentaient plus des quatre dixièmes du total.

## **B - Une organisation budgétaire et comptable complexe**

La loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne explique une partie des difficultés de la ville de Paris à connaître précisément son patrimoine. Les immeubles faisant partie du domaine public ou privé des anciens départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, leurs meubles ainsi que les droits et obligations se rattachant à ces immeubles ou à ces meubles devaient être transférés, de plein droit, aux nouvelles collectivités sur le territoire desquelles ils sont situés. Deux décrets du 22 décembre 1967 ont encadré les transferts patrimoniaux. Or à ce jour, la ville de Paris ignore largement le bilan de ces transferts et la teneur des écritures comptables qui en ont découlé. Cette situation est en grande partie à l'origine des difficultés de la ville à tenir une comptabilité de son patrimoine.

Ces difficultés sont aggravées par le fait que la ville de Paris est à la fois une commune et un département, qui sont deux personnes morales séparées disposant chacune d'un compte distinct. Le compte de la commune comprend de surcroît un compte propre à la préfecture de police, retraçant des opérations de fonctionnement et d'investissement, auquel contribuent la ville de Paris et l'Etat<sup>248</sup> ainsi que, notamment pour

---

248) Cf. première partie du présent rapport.

le fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, les départements et communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Le budget spécial de la préfecture de police présente la particularité d'avoir pour ordonnateur un fonctionnaire de l'Etat, le préfet de police, en charge de l'essentiel des attributions de police municipale (circulation, tranquillité et salubrité publiques) qui, par dérogation à la règle générale, ne sont pas assurées par le maire de Paris.

Enfin, la place et le rôle des conseils et maires d'arrondissement sont une autre spécificité du fonctionnement institutionnel de la ville de Paris, singulièrement depuis que le nombre des équipements de proximité gérés par les maires d'arrondissement a fortement augmenté, à la suite de la publication de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité.

En termes d'actifs immobilisés, la commune et le département représentent la part prépondérante d'un ensemble plus vaste regroupant d'autres entités parisiennes : la préfecture de police déjà mentionnée (budget spécial) et les budgets annexes communaux. Les immobilisations de la commune représentent plus de 84% des immobilisations ainsi consolidées. L'actif immobilisé des autres entités n'est toutefois pas négligeable et sa part relative tend à croître sur la période récente.

## **II - Une connaissance lacunaire du patrimoine**

Les réformes comptables doivent être pour les ordonnateurs locaux l'occasion de procéder à un inventaire complet de leurs immobilisations ou de réviser l'inventaire existant et ce, en liaison avec le comptable public. Dans le cas de la ville de Paris, l'échange d'informations doit se faire entre les services du maire et la recette générale des finances. A l'effort de recensement s'ajoute une valorisation des immobilisations qui repose sur une reconstitution du coût historique, ce qui implique de réunir les données comptables relatives aux travaux réalisés sur les immobilisations postérieurement à leur acquisition. L'inventaire et la valorisation doivent conduire le comptable à ajuster les données des comptes de bilan.

### **A - L'absence d'état de l'actif**

Comme toute comptabilité, la comptabilité communale doit donner une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine de la ville. C'est dans ce but que l'instruction M14 a prévu tous les deux ans (soit pour les exercices budgétaires pairs), la production d'un état de l'actif par les trésoriers des communes. Pour les exercices impairs, l'instruction ordonne la production d'un état partiel, retraçant les flux

d'immobilisations de l'exercice. Ces états ont pour objet de justifier précisément les soldes figurant au bilan et retraçant la valeur comptable de l'actif communal. Ils sont un complément indispensable du compte présenté au conseil municipal, sans lequel il ne peut être attesté de l'image fidèle du patrimoine décrit dans ce compte.

Les états de l'actif font défaut à la ville de Paris.

Par ailleurs, en application des dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales, un état des biens meubles et immeubles doit être annexé par l'ordonnateur aux documents budgétaires et au compte administratif. Il doit indiquer, pour les biens amortis, ainsi que pour les biens acquis, cédés, affectés, mis à disposition, réformés ou détruits, la durée d'amortissement, le coût historique, la valeur nette comptable, les amortissements antérieurs et l'amortissement de l'exercice. L'état produit à l'appui du compte administratif du maire de Paris devrait correspondre aux données figurant dans le compte de gestion du comptable.

Les états produits par la ville de Paris ne permettent pas un rapprochement avec le bilan figurant au compte de gestion.

Pour les immeubles acquis depuis plus de 30 ans (soit 1972 pour l'état des immobilisations 2002), réputés amortis, aucune référence n'est faite à la valeur d'acquisition alors que l'état des immobilisations annexé aux documents budgétaires doit indiquer, pour les biens amortis, le coût historique.

Un état des immobilisations devrait être également dressé pour chaque budget annexe. L'état des immobilisations du budget annexe des transports automobiles municipaux est intégré à l'état des immobilisations de la ville alors que cette liste devrait appuyer le compte administratif de ce budget annexe. Il existe de surcroît un état des matériels roulants séparé pour la direction de la propreté et de l'environnement. Ce morcellement des données complique la lecture des états des immobilisations.

Les états des biens acquis, cédés, détruits ou réformés, tenus par l'ordonnateur, qui ne sont d'ailleurs pas visés par le comptable, ne mentionnent pas les biens détruits ou réformés. Ils ne portent que sur une petite partie du patrimoine (les opérations foncières).

L'état des cessions et acquisitions foncières de l'exercice, annexé au compte administratif, dont les montants ne correspondent pas aux variations des postes au bilan, ne permet pas sur la période contrôlée de justifier les entrées et sorties du patrimoine foncier tant de la commune que du département de Paris.

Enfin, aucun rapprochement des données patrimoniales de l'ordonnateur et du comptable n'est manifestement opéré à l'arrêté des comptes du fait des faiblesses des documents dressés par l'ordonnateur.

## **B - Un patrimoine incomplètement retracé au bilan**

L'examen du bilan communal montre que la réalité du patrimoine de la ville de Paris et de son affectation n'est pas toujours retranscrite dans les comptes.

L'instruction M14 prévoit la comptabilisation séparée par la personne publique propriétaire des biens affectés, concédés, affermés ou mis à disposition d'autres personnes morales ou d'un budget annexe de la collectivité.

A la lecture du bilan communal arrêté à la clôture de l'exercice 2002, il apparaît, contre toute évidence, que seraient inexistantes les patrimoines affectés :

- au syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne et au syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne ;
- au centre communal d'action sociale de la ville de Paris ;
- aux caisses des écoles des vingt arrondissements.

S'agissant des immobilisations qui, en application d'environ 200 contrats de délégation de service public, sont mises en concession ou en affermage, il est très douteux que leur valeur comptable ne s'élève depuis 1997 qu'à 2 901,73 euros.

La mauvaise comptabilisation du patrimoine constitué d'immobilisations aussi importantes et aussi diverses que la tour Eiffel ou des milliers de logements gérés par des sociétés d'économie mixte pour le compte de la ville doit être corrigée ; elle pourrait l'être progressivement à l'occasion du renouvellement des conventions de gestion actuellement en cours.

Certaines approximations ont été relevées dans la comptabilisation des biens affectés ou mis à disposition de services faisant l'objet d'un budget annexe, tels que l'assainissement et l'alimentation en eau potable ou encore le fossoyage.

Bien que le service public de l'assainissement à Paris soit confié au syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne déjà mentionné, la ville conserve une compétence pour la collecte initiale des eaux usées et pluviales. Afin de retracer les opérations financières relatives à cette mission, un compte annexe de

l'assainissement a été ouvert dans la comptabilité parisienne en 1991. A la création de ce compte, les mouvements d'ordre permettant d'affecter le patrimoine relevant du budget annexe de l'assainissement n'ont pas été effectués au budget général. Ainsi, la balance d'entrée en 1991 a été dressée au vu d'un tableau d'amortissement reconstitué à cette date et non à partir de données strictement comptables. De plus, la valeur patrimoniale de 434 M€ était une valeur d'achat extracomptable et non le coût comptable historique.

En 1987, la ville de Paris a confié à une société d'économie mixte créée à cette fin (la SAGEP) la mission de produire et transporter l'eau potable et non potable à Paris. A cette occasion, l'ancien budget annexe de l'eau a été supprimé. A la suite de cette réforme, la ville de Paris n'a plus disposé d'un suivi précis des immobilisations utilisées par les délégataires de la distribution et de la production de l'eau. Lors de la création en 2004 du nouveau budget annexe de l'eau, la ville de Paris a confié à un prestataire extérieur une étude relative à la reconstitution et à la valorisation de ce patrimoine. La valeur nette comptable au 31 décembre 2003 a ainsi été évaluée au total à 24,35 M€ (124 M€ en valeur brute). Cette valeur nette comptable a été transférée du budget général vers le budget annexe de l'eau pour transcrire la reprise de la gestion du patrimoine par le budget annexe en 2004.

Les 24,35 M€ inscrits à la balance d'entrée en 2004 du nouveau budget annexe de l'eau sont à comparer à la valeur nette des actifs immobilisés qui figurait au bilan de sortie de l'ancien budget annexe de l'eau en 1988, soit 234 M€. L'écart serait encore plus important si l'on faisait référence à la valeur du patrimoine de la SAGEP estimée en 2001 par l'inspection générale de la ville à 3 milliards d'euros.

Cet exemple illustre la perte de connaissance du patrimoine affecté aux budgets annexes ou concédé à des tiers qui devrait en principe être toujours inscrit au bilan communal.

Ainsi, le niveau d'approximation dans la comptabilité patrimoniale de la ville de Paris était tel que la sincérité de ses bilans annuels s'en est trouvée affectée.

Une autre conséquence des déficiences dans la tenue des états des immobilisations par l'ordonnateur est qu'il est impossible de déterminer avec précision les montants annuels d'amortissement dont l'inscription au budget est obligatoire.

### **III - Des outils de recensement du patrimoine à améliorer**

#### **A - Le recensement physique du patrimoine**

Établir l'inventaire d'un patrimoine nécessite de confronter l'image qu'en donne la comptabilité avec sa réalité physique, ce qui est l'objet même de l'état des immobilisations.

À la ville de Paris, chaque direction dispose d'une connaissance partielle du patrimoine en fonction de ses missions propres et de ses objectifs de gestion. L'organisation même de la collectivité ne prévoit pas la centralisation des informations élémentaires sur le patrimoine immobilier sous forme d'inventaire couvrant l'ensemble du patrimoine. La démarche d'informatisation retenue dès l'origine maintient le cloisonnement de l'information et ne prend pas en compte les préoccupations comptables. En raison de leur dispersion, le rapprochement des données sur le patrimoine n'est pas possible.

Le perfectionnement de certains outils informatiques adaptés aux missions principales des différentes directions contraste avec la faiblesse, voire l'inexistence des outils répondant à la logique d'inventaire et de gestion du patrimoine. Par exemple, le service des plans de la voirie (direction de la voirie et des déplacements) dispose des données numérisées de l'ensemble des plans de surfaces (jusqu'au 1/200e), avec l'implantation des mobiliers urbains ou des plantations. Cet outil performant ne permet aucun lien direct avec le système d'information comptable de la direction des finances. Il n'est pas utilisé non plus pour identifier chaque parcelle et chaque immeuble appartenant à la ville alors qu'il est capable d'indiquer avec précision l'emplacement d'un kiosque à journaux.

Par référence aux obligations de l'instruction M14 en matière d'inventaire, il n'existe aucun suivi du patrimoine mobilier et celui du patrimoine immobilier s'avère très insuffisant.

Dans ces conditions, la fiabilité de l'état des immobilisations dressé par la direction des finances ne peut qu'être mise en doute. L'état des immobilisations est simplement constitué en tentant de consolider les données disponibles dans les différentes directions de la ville mais sans véritable travail de recensement des propriétés de la ville et sans moyen particulier affecté à cette tâche nouvelle depuis 1998. L'inventaire devrait normalement être l'instrument principal du contrôle interne visant à vérifier l'exactitude et la réalité des enregistrements comptables. En son absence, la simple énumération des biens déclarés par les directions supprime toute possibilité d'ajustement entre la réalité physique et la synthèse comptable.

Les immeubles sources de revenus doivent, lorsque leur ancienneté est inférieure à trente ans, donner lieu à des amortissements. La même obligation s'applique aux travaux importants effectués dans ces bâtiments. La direction du logement et de l'habitat n'est pas en mesure de justifier le nombre précis des immeubles concernés. Dans ces conditions, on peut se demander comment la direction des finances disposerait d'éléments plus précis lui permettant de liquider exactement les dotations annuelles aux amortissements, immeuble par immeuble.

Par ailleurs, un audit externe commandé par la ville a démontré en 2001 le manque de fiabilité des différents fichiers informatiques. Une centaine de propriétés situées essentiellement en banlieue, correspondant notamment au patrimoine affecté à la préfecture de police, sont omises. En outre, selon cet audit, seules figurent à l'état des immobilisations du département les propriétés entrées dans son patrimoine après 1971.

A la suite d'un vœu adopté par le conseil de Paris en mars 2003, un état des lieux partiel du patrimoine privé de la ville a été établi en 2004. La réforme du système d'information, indispensable pour établir un état des lieux complet, a été plusieurs fois suspendue et n'a pas encore abouti.

## **B - L'absence de numéro d'inventaire**

Suivre les immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification et au comptable, chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'état des immobilisations est de la compétence exclusive de l'ordonnateur et l'état de l'actif, de celle du comptable. Ces deux états doivent en toute logique coïncider, ce qui exige un système cohérent d'échanges d'informations entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable, aboutissant à un ajustement régulier des deux documents.

A la ville de Paris, l'échec patent de ces échanges d'informations tient à l'absence d'attribution fiable de numéro d'inventaire par les services municipaux lors d'une acquisition, ce qui constitue un handicap à chaque mouvement patrimonial affectant l'immobilisation en cause, y compris la constatation des amortissements ou, le cas échéant, le provisionnement de sa dépréciation. Cette obligation d'attribuer un numéro d'inventaire, qui résulte de la réglementation mais est aussi une précaution indispensable pour éviter les disparitions, n'est prise en compte que depuis peu et partiellement dans les applications comptables de la ville.

Dans le cas des immobilisations acquises antérieurement à 1997, l'attribution de numéros d'inventaire apparaît encore plus problématique en l'absence de centralisation des données patrimoniales, actuellement dispersées dans les applications informatiques de chaque direction de la ville de Paris.

Exprimées en termes plus généraux, les critiques relatives aux numéros d'inventaire révèlent l'absence d'une procédure régulière et normalisée d'échange d'informations patrimoniales entre les directions gestionnaires et la direction des finances de la ville de Paris. Cette lacune est sérieuse.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Les constats faits à l'occasion du contrôle par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France de la comptabilité patrimoniale de la ville de Paris tiennent très largement à la complexité et à l'ampleur de la tâche des services parisiens. Ceux-ci ne parviennent pas à remédier à des insuffisances constatées de longue date et d'ailleurs déjà signalées par la Cour dans son rapport public pour 1976, concernant le domaine privé de la ville. Ces insuffisances peuvent avoir des incidences graves sur la gestion du patrimoine sous ses divers aspects : affectation à des délégations de service public, entretien et renouvellement des immobilisations, cessions et acquisitions d'éléments de ce patrimoine.*

*En dépit des mesures qui ont été prises à la suite notamment des observations de la Cour, la ville de Paris ne s'est pas dotée de moyens suffisants, notamment informatiques, pour rattraper son retard dans ce domaine. A l'image de beaucoup de collectivités territoriales, elle est très loin d'avoir fiabilisé sa comptabilité patrimoniale, ce qui constituait l'une des ambitions fortes de la réforme de la comptabilité communale intervenue en 1997 et qui est un objectif de la réforme de la comptabilité départementale. Cette dernière impose même des obligations plus étendues en matière d'amortissement.*

*Il est nécessaire que la ville réforme son organisation interne afin de décloisonner les responsabilités en ce domaine. L'amélioration de la gestion comptable du patrimoine supposerait en effet que cette question soit traitée par un service ayant une responsabilité claire, mise au service d'objectifs à atteindre dans un calendrier précisément défini.*

---

*RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS***Préambule**

*La Ville souhaite en premier lieu rappeler que les observations publiées dans le rapport annuel de la Cour des comptes s'appuient sur les travaux menés par la chambre régionale des comptes d'Ile de France, en 2003-2004, et portant sur « la gestion patrimoniale et la gestion de l'actif immobilisé de la Ville de Paris- Exercices 1996-2002 ». La Ville regrette que cette précision sur la période contrôlée (1996-2002) n'ait pas été mentionnée dans le titre de l'insertion publiée dans le présent rapport.*

*Ainsi qu'il sera exposé, il convient en effet de souligner que l'essentiel des lacunes pointées par la Cour témoigne du peu d'importance accordée à la connaissance et à la gestion du patrimoine parisien par les précédentes municipalités.*

*Face à cette situation, la Ville a entamé depuis une démarche active d'optimisation de sa gestion patrimoniale qui, compte tenu de l'ampleur des manques observés, fait l'objet d'un processus par étapes. Sans être achevée, cette démarche a d'ores et déjà permis d'améliorer considérablement la connaissance et la gestion du patrimoine de la Ville.*

**I. La Ville entend souligner l'importance d'une connaissance rigoureuse du patrimoine parisien.****1. Le suivi du patrimoine parisien : un impératif longtemps écarté des priorités municipales**

*Ainsi que le souligne la Cour des comptes, les difficultés rencontrées par la Ville pour assurer le suivi de son patrimoine n'est en rien le fruit d'une évolution récente : dès 1976, la Cour signalait dans son rapport public des insuffisances dans le suivi du patrimoine privé.*

*De même, la Ville rejoint la Cour pour regretter que la réforme comptable de 1997 n'ait pas été saisie par les autorités municipales pour mettre à niveau le suivi patrimonial de ses immeubles et biens mobiliers, tant au niveau comptable qu'au niveau de l'inventaire.*

*Cette insuffisante prise en considération de l'importance d'une exacte connaissance de son patrimoine par la ville de Paris a été précisément analysée, à la demande de l'actuelle municipalité, dans l'audit Général Budgétaire et Financier de la Ville de Paris remis le 19 novembre 2001 (Audit Andersen – SCET) qui pointait : « La collectivité ne s'est pas donné les moyens d'un suivi global de ce patrimoine, et par conséquent d'une optimisation de sa gestion ».*

**2. Longtemps non prioritaire, la connaissance du patrimoine parisien est pourtant un enjeu majeur.**

*L'exacte connaissance du patrimoine est pour la Ville un enjeu majeur :*

*- Sur le plan de la politique municipale : le recensement exhaustif du patrimoine immobilier de la Ville, qu'il soit partie intégrante du domaine privé ou public, est nécessaire pour une juste appréciation des possibilités d'affectation de ce patrimoine aux priorités municipales : politique du logement, besoins des services municipaux, mais aussi politiques de déplacements (patrimoine viaire) et environnementales (patrimoine foncier non bâti). De même, le recensement précis du patrimoine meuble et incorporel doit permettre d'ajuster au mieux les besoins requis par les politiques municipales en regard du patrimoine existant et de son degré d'amortissement.*

*- Sur le plan patrimonial : la valorisation des immobilisations de la Ville est la condition pour mener une politique active de gestion du patrimoine. Il s'agit d'assurer un inventaire exhaustif et une valorisation fine du patrimoine de la Ville afin de programmer son entretien et renouvellement dans des conditions optimales. Ces inventaires et valorisations sont aussi les conditions d'une politique de cession des actifs non nécessaire au service public parisien à un prix préservant l'intérêt financier de la Ville.*

**3. La connaissance du patrimoine parisien : un chantier engagé dans un cadre complexe.**

*Si le suivi du patrimoine et son exacte valorisation ne semblent pas avoir été une priorité de la Ville sur la période observée (1996-2002), il convient cependant de souligner que, quel que soit le niveau de priorité accordé, la situation particulière de la Ville requiert, en tout état de cause, l'inscription de cette mission dans un processus qui ne peut être mené que sur la durée.*

*La Cour des comptes souligne ainsi à juste titre la complexité d'un patrimoine devant être retracé au niveau du département de Paris, de la Ville, de ses budgets annexes, mais aussi, de la Préfecture de Police. Sur ce dernier poste, la Ville partage avec la Cour des comptes le souhait de procéder à une clarification des relations patrimoniales avec la Préfecture de Police. Toutefois, cette expertise ne saurait être engagée qu'en étroite collaboration avec les services concernés de l'État.*

*Il en est de même pour les transferts patrimoniaux issus de la loi de 1964 ayant porté réorganisation de la Région Parisienne. La participation active de l'Etat et des collectivités issues de l'ancien département de la Seine est un pré requis pour que puisse être menée une transcription comptable des transferts opérés.*

*Ceci étant, l'ampleur et la complexité du patrimoine parisien ne sauraient justifier l'inaction. Bien au contraire, la Ville entend exposer les voies et moyens qu'elle a mis en œuvre depuis 2001 pour assurer la gestion de son patrimoine.*

## **II. La gestion du patrimoine Parisien : une priorité pour la Ville.**

*L'audit SCET - Andersen commandé par la Ville en 2001 précisait ainsi le peu de visibilité de la Ville sur son patrimoine : « Comme dans les autres domaines audités, il a été constaté une insuffisance et un cloisonnement des systèmes d'informations sur le patrimoine. Cette gestion partagée et cloisonnée va jusqu'à une certaine appropriation du patrimoine par les directions et les organismes périphériques. Le patrimoine confié à ces organismes ne fait pas l'objet de suivis et de contrôles suffisants et échappe dans une certaine mesure à une gestion globale par la collectivité ».*

*Face à cette situation, la municipalité a dû prioriser ses chantiers : 1 Inventaire et valorisation exhaustive du patrimoine immobilier ; 2 Gestion active de ce patrimoine ; 3 Lancement du chantier « Gestion du patrimoine » élargissant la gestion active du patrimoine aux biens meubles et incorporels et à sa parfaite transcription comptable.*

### **1. Inventaire et valorisation exhaustive du patrimoine immobilier ;**

*En matière de gestion patrimoniale, la première priorité était de s'assurer que la Ville dispose d'un inventaire exhaustif et valorisé de son patrimoine immobilier. Il apparaît clairement que la Ville n'est pas restée inactive sur ce point : ainsi, contrairement à l'affirmation de la Cour, le recensement exhaustif du patrimoine productif de revenus est bel et bien assuré par la direction du Logement et de l'Habitat (DLH) via le système informatique TROPIC de cette direction. Ce système tient à jour en permanence l'état d'un patrimoine en évolution permanente. La DLH est en effet chargée de gérer le domaine intercalaire : immeubles acquis anciennement dont la conservation n'est plus justifiée, ainsi que les immeubles acquis par la Ville dans l'attente de l'engagement du projet d'équipement qui a justifié l'acquisition, ou les immeubles destinés à être transférés à des bailleurs sociaux. L'évolution de la situation de ces biens est également retracée par cet inventaire : occupation par des services municipaux, location à des tiers, libération de toute occupation, démolitions, redécoupage des parcelles ou mise en copropriété.*

*De même, le recensement exhaustif des autres éléments du patrimoine immobilier est assuré notamment par la direction de l'Urbanisme (DU), pour ce qui est des immeubles, et par la direction de la Voirie et des Déplacements (DVD) pour le patrimoine viaire, sans qu'il soit besoin de développer plus avant, la Cour ne mettant pas en cause cette exhaustivité.*

*La Cour regrette dans la même partie de son rapport public, que les différentes applications informatiques chargées du suivi du patrimoine de chaque direction ne soient pas interconnectées et soient d'une précision très variable. La Ville partage l'observation de la Cour. Cette remarque est en effet au cœur du projet « Gestion du patrimoine » présenté infra.*

*La Ville souhaite cependant atténuer la critique de la Cour lorsqu'elle laisse entendre que la Ville n'utilise pas, dès aujourd'hui, les outils dont elle dispose de manière optimale. Ainsi en est-il en ce qui concerne l'application informatique des plans de voirie qui, pour la Cour « n'est pas utilisée pour identifier chaque parcelle et chaque immeuble du patrimoine mobilier alors qu'il est capable d'indiquer avec précision l'emplacement d'un kiosque à journaux ». La Ville revendique cette situation. Il ne paraît en effet absolument pas pertinent d'utiliser des outils informatiques pour des usages pour lesquels ils n'ont pas été conçus : les informations nécessaires au recensement informatique des immeubles municipaux ne recoupent en effet que très partiellement les informations requises pour le suivi du patrimoine viaire. En revanche, le service topographique de la direction de l'Urbanisme et le service des plans de la direction de la Voirie et des Déplacements ont bien établi depuis longtemps les liaisons informatiques nécessaires pour échanger leurs fichiers et leurs informations concernant notamment la délimitation respective du domaine public et de l'ensemble des parcelles parisiennes.*

*Une fois assuré d'un recensement exhaustif de son patrimoine, la seconde étape était d'en assurer une gestion active répondant aux intérêts des parisiens et parisiennes.*

## **2. La gestion active du patrimoine immobilier**

*La mise en place d'une gestion active du patrimoine immobilier de la collectivité parisienne au mieux des intérêts des parisiens et parisiennes peut être illustrée par trois points :*

### **- La gestion du domaine privé : extension du champ de compétence du Conseil du patrimoine.**

*Le Conseil du patrimoine privé créé le 29 février 1996 est constitué d'experts immobiliers et de juristes et a pour mission d'assister la ville dans la gestion de ce patrimoine, en proposant, notamment, en fonction de leurs caractéristiques, le transfert des logements du domaine à des bailleurs sociaux ou leur vente. Ce conseil a aussi pour mission la vérification complète des origines de propriété des biens du domaine privé.*

*Cependant, cette activité avait alors été limitée à seulement 10 % du patrimoine privé. Ce n'est que dans sa version renouvelée à la fin 2001, que le Conseil du patrimoine a vu son champ de compétence élargi à l'ensemble des questions immobilières, autres que celles relatives au domaine affecté à des missions de service public.*

Tout en élargissant le champ de compétence du Conseil du patrimoine, la Ville a aussi renforcé sa gestion du patrimoine.

- La Commission du compte foncier : transparence et efficacité des arbitrages en matière de patrimoine immobilier.

La Ville a mis en place en 2003 la Commission du Compte Foncier présidée par l'adjoint en charge des finances et composée des adjoints en charge du logement, de l'urbanisme et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile de France. Cette commission statue sur l'utilisation, la conservation ou la cession des éléments du patrimoine immobilier de la Ville. En cas de cession, la valeur vénale et, le cas échéant, le rendement actuel ou potentiel des biens concernés sont examinés.

S'agissant plus spécifiquement du domaine privé, il fait désormais l'objet d'une analyse systématique afin de déterminer pour chaque immeuble l'usage le plus conforme à l'intérêt collectif. Ce choix est effectué par la collectivité parisienne après consultation de son Conseil du patrimoine.

Les décisions prises définissent de façon pérenne un nouvel usage conforme à l'intérêt collectif, qu'il s'agisse de la conservation en pleine propriété dans le patrimoine de la Ville dans le cas des équipements publics et des locaux abritant des services municipaux, de l'affectation au logement social dans le cadre d'une vente à un organisme bailleur ou d'un bail emphytéotique, ou de la cession à un acquéreur privé lorsqu'une autre solution a été écartée.

- La gestion du patrimoine immobilier : une réorganisation en 2004 sous l'égide du Secrétaire Général.

Par note de service du 22 avril 2004, la Ville a redéfini sous l'égide du Secrétaire Général, les attributions des directions intervenant en matière d'immobilier et a mis en place une nouvelle procédure visant à mieux suivre l'affectation des immeubles nouvellement acquis et à rationaliser l'utilisation du patrimoine existant.

Schématiquement, la direction de l'Urbanisme est responsable de la mission de prospection foncière et immobilière et des entrées et sorties du patrimoine. Elle propose dans ce cadre de procéder à l'affectation des immeubles et locaux, en liaison avec la direction des Moyens Généraux (DMG) et la DLH. La DMG est par suite chargée de l'optimisation des implantations administratives. La direction du Logement et de l'Habitat assure pour sa part le suivi et la gestion du domaine intercalaire.

Enfin il a été créé à la direction des Finances, une sous direction des Partenariats Publics Privés chargée d'optimiser et suivre ces partenariats. Dans ce cadre, une de ses missions essentielles est de s'assurer que les éléments du patrimoine municipal délégués ou concédés à des organismes extérieurs à la ville soient exactement recensés et valorisés.

*S'étant assuré d'un recensement exhaustif de son patrimoine immobilier et de sa gestion au mieux des intérêts parisiens, la municipalité peut désormais se mobiliser sur l'optimisation de sa gestion patrimoniale dans l'ensemble de ses aspects y compris comptables : c'est le chantier « Gestion du patrimoine ».*

### **3. Le chantier « Gestion du patrimoine » : l'optimisation de la gestion patrimoniale de la Ville, de sa gestion active à sa transcription comptable.**

*L'optimisation de la gestion patrimoniale de la Ville requiert tout à la fois d'englober l'ensemble des immobilisations possédées par la collectivité parisiennes (biens meubles, biens immeubles, et biens incorporels), d'en connaître l'exacte valorisation et affectation et d'en assurer une parfaite transcription dans sa comptabilité.*

#### **3.1. La comptabilisation des immobilisations**

*Sur ce point, la Ville souhaite en préalable préciser certaines affirmations de la Cour. Ainsi en est-il de la critique afférente au "morcellement de l'état des immobilisations".*

*La Cour des comptes regrette l'existence d'un état des matériels roulants séparé pour la direction de la Propreté et de l'Environnement (DPE) en regard de l'état des immobilisations du budget annexe des Transport Automobiles Municipaux (TAM).*

*Cette remarque, avérée au regard de la période examinée (1996-2002), doit être nuancée. En effet, la Ville de Paris a procédé fin 2005 à la réaffectation de 400 véhicules de la DPE au profit des TAM. A la suite de ce transfert, la DPE reste affectataire de l'ensemble des véhicules de propreté. Les TAM sont en effet chargés de la gestion des véhicules courants, du vélo au poids lourd, et la DPE est chargée de la gestion des véhicules de propreté. Les règles de gestion, d'achat, de maintenance et d'utilisation sont radicalement différentes entre les deux types de véhicules. C'est pourquoi il a été décidé de confier leur gestion à deux entités différentes afin d'optimiser les savoir-faire des deux directions.*

*En cohérence ces deux patrimoines font l'objet d'inventaires distincts ce que la Cour regrette. Pour sa part, la Ville pense que les impératifs de gestion tels qu'évoqués ci-dessus doivent primer sur la simplification de la comptabilité que semble privilégier la Cour.*

*Bien que fortement réservée sur certaines appréciations de la Cour, la Ville reconnaît néanmoins la perfectibilité de la transcription comptable de son patrimoine. Ce besoin a été dûment intégré dans les spécificités du nouveau Système d'Information Comptable de la Ville de Paris dont la mise en œuvre est programmée sur les années 2007 et 2008 et qui est partie intégrante du projet « Gestion du patrimoine ».*

### **3.2. Le projet « Gestion du patrimoine ».**

*Au-delà des aspects développés précédemment relatifs à la définition des besoins patrimoniaux de la ville, à l'affectation et l'entretien de son patrimoine existant, gérer son patrimoine, c'est l'inventorier, le valoriser, le comptabiliser.*

*C'est dans cette perspective que trois projets sont actuellement mis en œuvre auxquels est dédiée pour chacun d'eux une application de gestion informatisée :*

- projet finances (comptabilisation du patrimoine)*
- projet inventaire domanial (analyse et valorisation du patrimoine)*
- projet patrimoine (gestion du patrimoine)*

*Ces projets intègrent le souci commun de définir les passerelles informatiques nécessaires permettant une lecture et des réponses adaptées aux besoins d'une gestion optimale : connaissance des valeurs historiques, vénales et comptables, mais aussi élaboration de ratios d'occupation, de travaux, de coût d'usage permettant tous les arbitrages pertinents.*

*Le Projet Finances sera opérationnel à l'horizon 2007-2008. Il intégrera les fonctionnalités permettant d'assurer le lien entre l'inventaire physique du patrimoine tant mobilier qu'immobilier et l'inventaire comptable correspondant (Valeur brute, amortissements, valeurs nette).*

*Le projet inventaire domanial est engagé sous la responsabilité de la direction de l'Urbanisme. Une consultation doit être engagée au premier semestre 2006 afin qu'un outil informatique entièrement redéfini soit opérationnel courant 2007. Cet outil permettra de retracer l'intégralité des propriétés de la Ville et du département de Paris et intégrera les informations requises pour une gestion active de ce patrimoine (suivi des entrées et sorties, valorisation, affectation...).*

*Le projet " patrimoine " mené par la direction du Patrimoine et de l'Architecture, permettra d'établir un référentiel des biens utilisés par la Ville qu'elle en soit propriétaire ou utilisatrice. Ce référentiel permettra d'assurer l'entretien de ce patrimoine en intégrant une série d'informations relatives à l'usage de ces locaux (surfaces, nature des biens, niveau d'entretiens etc). Il permettra de rattacher à la description des locaux, outre des données juridiques et techniques des biens issues du projet inventaire, des données financières en provenance du futur système comptable. Une consultation sera lancée au deuxième trimestre 2006 pour une mise en œuvre courant 2007.*

*Ainsi, à l'horizon 2007-2008 la Ville sera dotée des outils nécessaires à une gestion patrimoniale optimisée.*

\*\*\*

*En conclusion, la Ville entend souligner que consciente de l'importance d'une gestion optimale de son patrimoine, tant dans ses aspects comptables que financiers ou patrimoniaux, elle a d'une part déjà commencé à y remédier depuis la période examinée par la Cour des comptes qui s'achève en 2002 et a d'autre part engagé d'importants chantiers au niveau du système d'information comptable et en terme de gestion du patrimoine qui devront permettre à la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France de constater lors d'un prochain contrôle de réelles améliorations.*

---