

Mandature 2008 - 2014

• • •

Mission d'Information et d'Evaluation

• • •

Mars 2013



Rapport sur la politique immobilière
de la Collectivité parisienne

Président : Jean-François LEGARET

Rapporteur : Rémi FERAUD

Rapport sur la politique immobilière
de la Collectivité parisienne

Président

M. Jean-François LEGARET

Rapporteur

M. Rémi FERAUD

Autres membres de la Mission :

Mme Marinette BACHE, M. Ian BROSSAT, Mme Roxane DECORTE, MM. Jérôme DUBUS, Philippe DUCLOUX, René DUTREY, Mmes Claire GUIDI, Marie-Laure HAREL, M. Romain LEVY, Mmes Martine MERIGOT de TREIGNY, Claire MOREL, Anne TACHENE, M. François VAUGLIN.

Adopté à l'unanimité le 21 mars 2013 et présenté au Conseil de Paris lors de sa séance des 22 et 23 avril 2013.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
1 LE PATRIMOINE IMMOBILIER ET FONCIER PARISIEN ET LES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE ..	13
1.1 UN PATRIMOINE EXCEPTIONNEL	13
1.1.1 <i>Par sa diversité et son ampleur</i>	13
1.1.1.1 Un patrimoine qui relève de régimes juridiques variés	13
1.1.1.2 Composition et typologie de ce patrimoine	15
1.1.1.2.1 Le patrimoine de la Ville de Paris situé intra-muros	15
1.1.1.2.2 Le patrimoine de la Ville de Paris situé extra-muros	17
1.1.2 <i>L'héritage du Département de la Seine</i>	17
1.1.2.1 Un domaine privé permanent prestigieux	18
1.1.2.2 Une volonté forte depuis 1995 de réduire l'étendue du « domaine privé »	19
1.1.2.3 Un souci constant de vérifier l'origine des propriétés acquises ou transférées avant 1977	20
1.2 LES SPECIFICITES DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE DE LA COLLECTIVITE PARISIENNE	23
1.2.1 <i>Le Plan local d'urbanisme de Paris donne à la Ville les moyens d'assurer une évolution urbaine correspondant aux objectifs qu'elle s'est fixés</i>	23
1.2.1 <i>Une politique dont la rentabilité financière n'est pas l'unique enjeu</i>	28
1.2.2 <i>Une dimension métropolitaine affirmée</i>	30
1.2.2.1 La Ville dispose de propriétés importantes en Ile-de-France	30
1.2.2.2 Une volonté d'inscrire son action dans un cadre métropolitain	35
1.2.2.2.1 Le Schéma directeur de la Région d'Ile-de-France	35
1.2.2.2.2 La déclinaison à l'échelle métropolitaine de projets parisiens : l'exemple du plan hôtelier	36
1.3 LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA POLITIQUE IMMOBILIERE	40
1.3.1 <i>La préservation de la mixité sociale et fonctionnelle du territoire parisien</i>	41
1.3.1.1 L'immobilier d'entreprise : d'une politique immobilière de soutien aux entreprises de production artisanales et industrielles à celle du soutien aux jeunes entreprises innovantes	41
1.3.1.2 La préservation de l'artisanat et du commerce de proximité	42
1.3.2 <i>Des objectifs ambitieux en matière de politique du logement</i>	43
1.3.2.1 Des objectifs quantitatifs	43
1.3.2.2 Une volonté de rééquilibrage géographique et de préservation de la mixité sociale	44
1.3.3 <i>Une politique immobilière au service de l'évolution des besoins de la Collectivité</i>	46
1.3.3.1 La contribution à la production d'équipements publics	46
1.3.3.2 La rationalisation des implantations administratives	47
2 UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE PARTICULIÈREMENT ACTIVE PENDANT LA PERIODE (2001-2011)	49
2.1 UNE DEMARCHE DE CONNAISSANCE	49
2.1.1 <i>Une obligation comptable et une exigence pour la certification des comptes</i>	49
2.1.2 <i>La mise en œuvre par la Collectivité parisienne d'un système d'information patrimonial</i>	51
2.1.3 <i>La progression dans la connaissance raisonnée de certaines catégories de biens</i>	52
2.2 LE FLUX DES ACHATS ET DES VENTES	58
2.2.1 <i>Les montants en jeu et la localisation des opérations</i>	58
2.2.1.1 Le volume et le montant des transactions	58
2.2.1.2 La localisation des cessions et des acquisitions (Paris et hors Paris)	65
2.2.2 <i>Les modalités d'acquisition</i>	73
2.2.2.1 Le droit de préemption urbain	73
2.2.2.2 La déclaration d'utilité publique	75
2.2.2.3 Le droit de priorité	76
2.2.2.4 L'échange	76
2.2.2.5 L'acquisition amiable	76
2.2.2.6 Les autres modalités d'entrée dans le patrimoine parisien	77
2.2.3 <i>Les modalités de cessions</i>	77
2.2.3.1 Les ventes par adjudication	77
2.2.3.2 Les ventes de gré à gré après procédure d'appel à concurrence	78
2.2.3.3 La vente de gré à gré pure et simple	78
2.2.4 <i>La nature et destination des biens achetés et vendus par la Ville</i>	79
2.2.4.1 Les acquisitions de la Ville de Paris	79
2.2.4.1.1 Les acquisitions en vue de produire du logement social	79

2.2.4.1.2	Les acquisitions en vue de réaliser des équipements publics	80
2.2.4.2	Les cessions de la Ville de Paris	82
2.2.4.3	L'ingénierie immobilière au service d'opérations complexes	84
2.3	LES OUTILS DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE.....	85
2.3.1	<i>Les outils financiers</i>	85
2.3.1.1	Le compte foncier	85
2.3.1.2	Les dépenses et recettes inscrites au budget de fonctionnement	85
2.3.1.3	Le financement du logement social	86
2.3.1.3.1	Les modalités de financement du logement social	86
2.3.1.3.2	Le mécanisme des baux emphytéotiques	87
2.3.1.3.3	Un financement équilibré des opérations de logement social assuré grâce à l'intervention de la Ville.....	88
2.3.2	<i>Les outils opérationnels de la Ville</i>	90
2.3.2.1	La réorganisation des liens entre la Ville et ses opérateurs dans le domaine du logement	90
2.3.2.1.1	La prise de majorité au sein de la RIVP et le renforcement de la SEM	90
2.3.2.1.2	La régularisation du dispositif conventionnel liant la Ville de Paris et la RIVP	91
2.3.2.1.3	Le regroupement des opérateurs et la fusion des SEM	93
2.3.2.2	La délégation par la Ville de son droit de préemption et de son droit de priorité	93
2.3.2.2.1	Le rôle de Paris Habitat	94
2.3.2.2.2	Le rôle de la SOREQA	95
2.3.2.2.3	Le rôle de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France	96
2.3.2.3	Les acteurs de la politique parisienne en matière d'aménagement	97
2.3.2.3.1	L'intervention foncière de la Ville dans les opérations d'aménagement	97
2.3.2.3.2	Les concessions d'aménagement passées par la Ville de Paris	98
3	LES IMPACTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE	101
3.1	L'IMPACT DES TRANSACTIONS DE LA VILLE SUR L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ	101
3.1.1	<i>La part insignifiante des transactions de la Collectivité en termes de volume</i>	101
3.1.2	<i>L'absence d'impact de la politique immobilière de la Collectivité parisienne sur les prix du marché pendant la période</i>	102
3.2	L'IMPACT EN TERMES D'AMÉNAGEMENT URBAIN ET DE MIXITE SOCIALE	104
3.2.1	<i>Un effort financier sans précédent d'accroissement du parc de logement social et de diversification de l'offre</i>	104
3.2.2	<i>Les acquisitions-conventionnement au service de la mixité sociale</i>	108
3.2.3	<i>La politique de résorption de l'habitat insalubre</i>	109
3.2.3.1	Un ensemble d'outils opérationnels	109
3.2.3.2	La mise en place d'un Observatoire de la prévention de l'habitat dégradé	111
3.3	L'IMPACT EN TERMES D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉVOLUTION DE TERRITOIRES METROPOLITAINS	113
3.3.1	<i>Une politique de coopération interterritoriale toujours plus active</i>	113
3.3.2	<i>Un exemple de coopération en proche couronne : l'opération des Docks de Saint-Ouen en Seine-Saint-Denis</i>	114
3.3.3	<i>Un exemple de coopération en grande couronne : la Plaine d'Achères dans les Yvelines</i>	116
3.4	L'IMPACT EN TERMES DE QUALITE DE LA GESTION.....	118
3.4.1	<i>La recherche d'une meilleure valorisation du patrimoine de la Ville</i>	118
3.4.1.1	Une gestion rationnelle du domaine intercalaire	118
3.4.1.2	Le souci de fluidifier les procédures et l'accélération du transfert aux opérateurs.....	122
3.4.2	<i>L'impact de la rationalisation des implantations administratives</i>	122
3.4.2.1	Des surcoûts temporaires liés à la nécessité d'organiser des « opérations tiroir »	123
3.4.2.2	L'impact sur les conditions de travail des agents	124
4	UNE GOUVERNANCE COLLECTIVE ASSUMÉE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE PARISIENNE	127
4.1	RAPPEL : LE SCHEMA DE GOUVERNANCE DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT.....	127
4.1.1	<i>Une politique largement inspirée par des travaux parlementaires et mise en œuvre avec continuité</i>	127
4.1.2	<i>Les principes de la « nouvelle politique immobilière de l'Etat »</i>	128
4.1.3	<i>Les organes de gouvernance</i>	129
4.1.3.1	Le Conseil de l'immobilier de l'Etat	129
4.1.3.2	La Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'Etat (CTQ)	129
4.2	LA SPECIFICITE DE LA GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE PARISIENNE ET SES INSTANCE DE PILOTAGE.....	130
4.2.1	<i>Une politique très encadrée</i>	130
4.2.1.1	En matière d'acquisitions	130
4.2.1.2	En matière de cessions	131
4.2.1.3	En matière de mise à disposition de locaux aux partis politiques	132
4.2.1.4	En matière de mise à disposition de locaux aux associations :	133
4.2.1.4.1	Le cadre juridique et les principes d'attribution	133
4.2.1.4.2	La procédure d'instruction des demandes.....	134

4.2.1.4.3	Les montants en jeu.....	136
4.2.2	<i>Une expertise de haut niveau : le Conseil du patrimoine de la Ville de Paris</i>	138
4.2.3	<i>Un recours plus ponctuel à des conseils ou des expertises extérieurs</i>	142
4.2.4	<i>Un pilotage collectif au sein de l'Exécutif</i>	143
4.2.4.1	Une instance centrale de gouvernance : le Groupe de pilotage du compte foncier	143
4.2.4.2	Une commission d'examen des déclarations d'intention d'aliéner en vue d'éventuelles préemptions	144
4.2.4.3	Un pilotage administratif en voie de rationalisation	145
4.2.5	<i>Des projets au service d'une communauté de destin</i>	147
4.3	LA QUESTION DE LA LISIBILITE DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE	148
4.3.1	<i>Le Conseil de Paris est compétent pour toutes les décisions majeures touchant au patrimoine de la Ville et ses élus disposent d'informations détaillées sur chacun des projets</i>	148
4.3.1.1	Le Conseil de Paris est à l'origine de toutes les décisions majeures	148
4.3.1.2	Les maires d'arrondissement de mieux en mieux informés depuis la loi « démocratie de proximité » de 2002	150
4.3.1.2.1	La sollicitation de l'avis a priori du maire d'arrondissement	150
4.3.1.2.2	L'information a posteriori des maires d'arrondissement.....	151
4.3.2	<i>... mais une information de synthèse serait nécessaire pour rendre compte de la stratégie immobilière d'ensemble mise en œuvre par l'Exécutif</i>	151
5	PROPOSITIONS	159

- **Annexes 1 à 4**
- **Liste des personnes auditionnées**
- **Glossaire**

INTRODUCTION

Lors de sa séance des 24 et 25 septembre 2012, le Conseil de Paris a décidé de créer une Mission d'Information et d'Evaluation¹ (MIE) sur le thème « **La politique immobilière de la Collectivité parisienne** », domaine qui concerne à la fois ses compétences municipales et départementales.

Cette décision faisait suite à une demande du Président du groupe Union pour une majorité de progrès à Paris et apparentés (UMPPA), en date du 20 février 2012. Celui-ci demandait que, sur la période 2001 à 2011, soit dressé « *un bilan précis et chiffré de l'ensemble des actifs de la Mairie de Paris, de l'évolution et de la valorisation de ses biens, des acquisitions et des ventes, du coût de la fonction immobilière à travers le montant des locations et des charges locatives* ».

Dans sa réponse du 20 avril 2012, le Maire de Paris, Bertrand Delanoë, indiquait que la MIE devait examiner, en premier lieu, pour la période 2001-2011, les démarches entreprises afin de connaître de manière précise le patrimoine de la Collectivité (avec la mise à disposition d'un *listing* des actifs fonciers) et de dresser le bilan complet des acquisitions et cessions réalisées.

Le Maire ajoutait que la Mission devait, en second lieu, examiner également le coût des baux et des charges afférentes des bâtiments actuellement occupés par la Collectivité.

La présente Mission s'est avant tout attachée, dans un souci d'information des élus et des citoyens, à **rendre compte, de manière intelligible et documentée**, de « La politique immobilière de la Collectivité parisienne² » conduite sur la décennie 2001-2011³.

Son champ d'étude a porté sur :

- les démarches entreprises pour la connaissance du patrimoine immobilier de la Collectivité parisienne, qu'il s'agisse du domaine public ou du domaine privé ;
- le bilan complet des acquisitions et des cessions de biens immobiliers ;
- le coût des baux supportés par la Ville de Paris et des charges afférentes pour la location d'immeubles de bureaux à usage administratif ;
- le rôle des opérateurs de la Ville dans le domaine immobilier (Paris Habitat, sociétés d'économie mixte d'habitation – RIVP, SGIM et SIEMP – ou sociétés publiques locales d'aménagement intervenant dans le domaine du logement social comme la SOREQA).

Compte tenu du délai légal de six mois qui limite la durée de ses travaux, la Mission a donc décidé d'écarter de son champ d'investigation les questions suivantes :

- La gestion du domaine public permanent (équipements publics tels que les écoles, les crèches, les piscines, etc.)

Il convient de signaler au demeurant qu'un rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France portant sur la gestion des biens du domaine public de la Ville de Paris pour les exercices 2008 et suivants devrait être prochainement transmis au Maire de Paris et communiqué au Conseil de Paris en vue d'en débattre conformément à l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.

¹ La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dispose, en son article 8 (codifié à l'article L.2121-22-1 du Code général des collectivités territoriales), qu'à la demande d'un sixième de ses membres, l'assemblée territoriale délibère sur la création d'une Mission d'Information et d'Evaluation (MIE), chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt local ou de procéder à l'évaluation d'un service public territorial. Cette Mission comprend quinze membres et doit respecter les principes de la représentation proportionnelle. Elle dispose d'un délai de six mois à partir de sa date de création pour rendre son rapport qui est ensuite présenté au Conseil de Paris.

² Celle-ci est entendue au sens de la Commune et du Département de Paris, celui-ci ayant bénéficié en 1964 du transfert d'une partie du patrimoine de l'ancien département de la Seine.

³ La période considérée porte sur les années 2001-2011 mais il est parfois fait référence à des éléments d'information portant sur la période 1995-2001 au cours de laquelle la politique immobilière de la Ville de Paris a subi une réorientation notable avec la création du Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris et le démarrage d'une politique de cession d'actifs immobiliers inutiles aux missions de service public d'une collectivité territoriale.

- Le détail des opérations d'aménagement, étant entendu que celles-ci sont néanmoins examinées lorsque leur impact sur la politique immobilière est avéré, notamment pour produire des logements sociaux.
- Certains biens relevant de thématiques particulières (immobilier commercial, artisanal et industriel, les logements de fonction, etc.).
- La prise en compte des orientations du Grenelle de l'environnement et du Plan climat de la Ville de Paris adopté le 1^{er} octobre 2007.
- Les dimensions urbanistiques de la politique immobilière, même si le rapport fait référence à l'évolution de la morphologie urbaine et des enjeux architecturaux et environnementaux que représente notamment la production de logements sociaux.

Ce cadre méthodologique étant posé, la notion de politique immobilière des collectivités publiques est une **question récente qui a émergé il y a une vingtaine d'années** lorsqu'il est apparu que cette dimension de la gestion publique avait été largement négligée et qu'il existait, en la matière, des gains de productivité et des marges de manœuvre financières importants.

La Ville s'est interrogée, au milieu des années 90, sur le devenir de son patrimoine privé locatif et a ainsi joué un **rôle de pionnière** quand elle a pris conscience de la charge que représentait ce patrimoine et de la nécessité d'en vendre la plus grande partie. L'Etat, de son côté, a commencé à prendre conscience quelques années plus tard, sous l'impulsion de quelques parlementaires dont la motivation transcendait les clivages partisans, que sa politique immobilière ne répondait à aucune stratégie d'ensemble et qu'il convenait de mettre en place des outils de gouvernance adaptés et de gérer son patrimoine de façon beaucoup plus rigoureuse.

Conduire une politique immobilière cohérente et performante constitue en effet un **enjeu considérable sur le plan financier**, à la fois en termes de stock si l'on se réfère au volume financier que représentent les immobilisations, et en termes de flux si l'on considère le montant annuel des cessions et des acquisitions.

De surcroît, **les décisions qu'une telle politique implique, qui concernent des projets dont la réalisation peut s'échelonner sur plusieurs années, engagent sur le long terme l'avenir de la Collectivité parisienne.**

Le temps constitue par conséquent une dimension essentielle de la politique immobilière.

La présente Mission d'Information et d'Evaluation du Conseil de Paris vient ainsi **combler une lacune** : jamais en effet la politique immobilière de la Collectivité parisienne n'a fait l'objet en tant que telle d'une communication devant l'assemblée délibérante, quand bien même les sujets évoqués dans ce rapport y ont par ailleurs été très largement débattus indépendamment les uns des autres.

Ce rapport se donne pour ambition d'**apporter une information consolidée et synthétique sur la politique immobilière conduite depuis 2001**, sachant qu'elle répond à de nombreuses finalités comme le montre ce rapport et qu'elle fait l'objet d'une connaissance et d'une stratégie spécifiques.

Pour y répondre, la Mission s'est attachée, dans un climat empreint de sérieux et d'écoute mutuelle, d'approfondir tous les aspects de cette question caractérisée par une forte technicité et d'en débattre sereinement. Installée le 3 octobre 2012, elle a élu à sa présidence Jean-François Legaret, Maire du 1^{er} arrondissement et Président du groupe « Union pour une Majorité de Progrès à Paris et apparentés », Rémi Féraud, Maire du 10^{ème} arrondissement (groupe « Socialiste, Radical de gauche et apparentés »), exerçant la fonction de rapporteur.

Constituée à la proportionnelle des groupes, la Mission comprenait encore six représentants du groupe « PSRGA », un représentant du groupe « Communiste et élus du Parti de Gauche », un représentant du groupe « Europe Ecologie, Les Verts et apparentés », quatre représentants du groupe « UMPGA » et un représentant du groupe « Union des démocrates et indépendants » (UDI).

La Mission a achevé ses travaux le 21 mars 2013 après avoir tenu au total seize séances de travail⁴.

Pour conduire ses investigations et éclairer sa réflexion, la Mission a retenu la méthode suivante :

- Elle a tout d'abord procédé à une série d'**auditions des membres de l'Exécutif parisien concernés** : la Première Adjointe chargée de l'urbanisme et de l'architecture, l'Adjoint chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, l'Adjoint chargé du logement et l'Adjointe chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement.
- Elle a ensuite entendu des **personnalités extérieures et des organismes indépendants** comme le Président du **Conseil de l'immobilier de l'Etat** qui est l'instance chargée d'éclairer les choix du Gouvernement en la matière, le **Conseil du patrimoine de la Ville de Paris** qui joue un rôle d'expert du Maire de Paris avec une composition exclusivement technique, et des représentants de la **Chambre des notaires de Paris**.
- Elle a naturellement auditionné les **principaux responsables administratifs** de la Ville de Paris en charge de ces dossiers : le Secrétaire général délégué chargé du pôle « espace public », le Secrétaire général adjoint chargé du pôle « fonctions support et appui aux directions », la Directrice de l'urbanisme, la Directrice du logement et de l'habitat, la Directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports, la Directrice des systèmes et technologies de l'information et le Délégué général à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales. Des opérateurs et partenaires de la Ville de Paris comme la Régie immobilière de la Ville de Paris qui est l'un de ses principaux opérateurs dans le domaine du logement social, l'Atelier parisien d'urbanisme et le Pavillon de l'Arsenal ont également été entendus.
- Sa réflexion a enfin été nourrie de l'analyse d'un grand nombre d'**études et de rapports** portant sur la politique immobilière de l'Etat et des collectivités territoriales (Assemblée nationale, Sénat, Cour des comptes et Chambre régionale des comptes, etc.).

Pour ses travaux, la Mission s'est appuyée sur les données et l'expertise de la Direction de l'urbanisme (DU), de la Direction du logement et de l'habitat (DLH), de la Direction des finances (DF), de la Direction des affaires juridiques et des autres directions mentionnées *supra*, tandis que le Secrétariat général du Conseil de Paris par l'intermédiaire de la Mission d'expertise et de coordination des MIE, assurait le secrétariat de ses séances, l'appui méthodologique des travaux et la synthèse de leur contenu avec, pour les questions relevant de sa compétence, le concours de la Mission juridique.

Quatre réunions de la Mission se sont tenues en dehors de l'Hôtel de Ville, notamment au Pavillon de l'Arsenal⁵ autour de la maquette numérique du plan de Paris ou à la Chambre des notaires de

⁴ Les 3 octobre 2012, 24 octobre 2012, 14 novembre 2012, 21 novembre 2012, 29 novembre 2012, 12 décembre 2012 (séance libre d'auditions), 14 décembre 2012, 9 janvier 2013, 16 janvier 2013, 23 janvier 2013, 30 janvier 2013, 13 février 2013, 18 février 2013, 27 février 2013, 18 mars 2013 et 21 mars 2013.

⁵ Cette visite, organisée le 23 janvier 2013, avait notamment pour objet de présenter aux membres de la Mission la maquette numérique « Paris Métropole 2020 » d'une surface de 37 m², développée en partenariat avec Google et Jean-Claude Decaux. Elle présente, dans leur contexte géographique en deux ou trois dimensions, les grands territoires de projet en mutation, les nouveaux réseaux de transport et les architectures emblématiques de la ville de demain. Basée sur la technologie et la cartographie du logiciel « *Google Earth* », cette maquette numérique offre une expérience interactive unique pour découvrir la Métropole dans toutes ses échelles *via* une navigation libre ou thématique. Conçue pour être régulièrement complétée et actualisée, la maquette numérique est un outil participatif qui fédère les acteurs qui font la ville et rassemble dans un outil commun et partagé leurs productions. Elle permet notamment d'effectuer des recherches de projets par adresse.

Paris. Enfin, les membres de la Mission ont pu assister à une séance du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris⁶ dans ses locaux de la rue François Miron.

Le présent rapport s'articule en cinq parties :

- La **première partie** présente la typologie des biens qui composent le patrimoine immobilier de la Ville de Paris et donne un aperçu de la substance de celui-ci. Elle explicite, en outre, les caractères spécifiques de la politique immobilière parisienne, ainsi que les principaux objectifs qui lui sont assignés.
- La **deuxième partie** décrit les actions menées depuis 10 ans : le flux des achats et des ventes, en précisant le volume, la localisation et la nature des biens concernés, les modalités des acquisitions et des ventes. Elle présente les outils tant financiers qu'opérationnels (opérateurs pour le logement social et sociétés d'aménagement) mis en place et leur évolution sur la période.
- La **troisième partie** tente de répondre aux questions légitimes des citoyens portant sur l'**impact de cette politique publique** : son incidence sur l'évolution des prix du marché immobilier, son impact en termes de mixité sociale et de coopération métropolitaine, et ses implications en termes de qualité de la gestion.
- La **quatrième partie** vise à présenter comment cette politique a été pilotée : les principaux outils de gouvernance mis en place par la Ville, seule ou en coopération avec d'autres acteurs, et un parallèle avec le schéma de gouvernance adopté par l'Etat pour le pilotage de sa politique immobilière. Elle vise également à répondre aux interrogations sur le mode d'attribution des locaux aux associations. Enfin, une présentation synthétique des champs de compétence respectifs du Conseil de Paris, du Maire et des modalités d'association et d'information des maires d'arrondissement est proposée.
- La **cinquième partie** avance enfin une liste de propositions visant en particulier à renforcer la gouvernance de la politique immobilière de la Collectivité parisienne et à en rendre les procédures encore plus transparentes dans le souci d'améliorer l'information des Conseillers de Paris, des maires et conseillers d'arrondissement, ainsi que des citoyens.

Enfin, ce rapport comporte encore quelques annexes qui permettent de compléter les différents développements, notamment sur un plan quantitatif, la liste des personnes auditionnées et un glossaire préparé par la Direction de l'urbanisme avec le concours de la Direction du logement et de l'habitat permettant de donner une définition précise des termes et concepts utilisés.

Les membres de la Mission d'Information et d'Evaluation sur « La politique immobilière de la Collectivité parisienne » se sont prononcés le 21 mars 2013 par un vote unanime lors de la séance de clôture de ses travaux.

Il est bien précisé que ce vote valide les propositions des membres de la Mission et donne acte des auditions et des débats organisés à leur demande. Il ne saurait valoir approbation par l'ensemble des membres de la Mission des objectifs arrêtés par la majorité municipale en matière de politique immobilière au cours de la période examinée.

⁶ Les membres de la Mission ont pu ainsi assister le 12 décembre 2012 à une séance de cette instance chargée d'éclairer la Ville en matière de cession et de gestion locative, en présence de la quasi-totalité de ses membres, et nouer un dialogue avec eux.

1 LE PATRIMOINE IMMOBILIER ET FONCIER PARISIEN ET LES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

1.1 Un patrimoine exceptionnel

1.1.1 Par sa diversité et son ampleur

1.1.1.1 Un patrimoine qui relève de régimes juridiques variés

Le patrimoine de la Collectivité parisienne relève de plusieurs statuts juridiques, non seulement en raison de son double statut de commune et de département, mais surtout quant à la nature du régime juridique de ses biens et de domanialité. Sur ce dernier point, il faut en effet distinguer ce qui relève du domaine public de ce qui relève du domaine privé.

Le patrimoine immobilier des collectivités territoriales, telles que la Ville de Paris, est régi, comme celui de l'Etat, par les dispositions du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) entré en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006. Toutefois, « si le CG3P constitue la première tentative d'unification et d'harmonisation du droit de la propriété des personnes publiques, il serait inexact de penser que ce code constitue désormais la base légale unique, applicable à l'ensemble des biens de l'ensemble des personnes publiques. (...) il existe toujours de nombreux régimes spéciaux applicables soit à une catégorie déterminée de biens, soit à une catégorie déterminée de personnes publiques⁷ ».

C'est ainsi qu'une grande partie des dispositions législatives et réglementaires applicables à la Ville de Paris en la matière relèvent aussi du Code général des collectivités territoriales.

Au sein de ce patrimoine immobilier, il faut donc distinguer le patrimoine privé et le patrimoine public :

- Selon les dispositions de l'article L.2111-1 du CG3P, « **le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public** pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un **aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public** ». De même, selon l'article L.2111-2 du CG3P, « font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ». Certains biens relèvent également du domaine public par détermination de dispositions législatives spéciales.

Ainsi, en application des dispositions de la loi de 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat⁸, la Ville se trouve propriétaire de nombreux **lieux de culte** catholiques, protestants ou judaïques de la Capitale⁹, à l'exception notable de la Cathédrale Notre-Dame qui appartient à l'Etat.

De même, le domaine public de la Ville comprend également un **domaine public fluvial** (canaux, plans d'eau) en application des dispositions de l'article L.2111-7 du CG3P et un **domaine public routier** (réseau de voies affectées à la circulation routière *intra-muros* et périphérique).

Le **régime juridique des biens du domaine public se veut particulièrement protecteur** puisque les biens qui le composent sont **inaliénables et imprescriptibles** (L.3111-1 du CG3P).

- Selon l'article L.2211-1 du CG3P, « font partie du **domaine privé les biens des personnes publiques (...) qui ne relèvent pas du domaine public** ». Dans ce cas (article L.2221-1 du CG3P), « ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du Code civil, les personnes publiques (...) gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui

⁷ Cf. Philippe Hansen, *Propriété des personnes publiques en 100 questions*, Editions Le Moniteur, 2012, p. 13.

⁸ Cf. articles 9, 12 et 13 de la loi du 9 décembre 1905 modifiée concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

⁹ La Ville possède 96 édifices cultuels dont 85 sont affectés au culte catholique, 9 au culte protestant, et 2 sont des synagogues. 43 de ces monuments sont classés et 13 inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. La Ville ne possède en revanche aucun lieu de culte orthodoxe ou musulman, ceux-ci étant souvent la propriété d'Etats étrangers.

leur sont applicables¹⁰ ». « Il en va notamment ainsi, selon le même article, des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public ».

Les biens du domaine privé ne bénéficient pas des mêmes règles de protection que le domaine public et peuvent notamment être aliénés.

Le domaine privé se compose notamment :

- de logements locatifs qu'ils soient gérés directement par la Collectivité (logements de fonction) ou confiés en gestion aux bailleurs sociaux dans le cadre d'un bail emphytéotique, ou encore de locaux, attachés physiquement à des activités de culte comme les presbytères, donnés à bail à l'Association diocésaine de Paris ;
- de réserves foncières et immobilières composant le domaine intercalaire, c'est-à-dire de biens qui n'ont pas vocation à rester de façon durable dans le patrimoine de la Ville parce qu'ils ont été acquis pour effectuer des opérations d'aménagement et qu'ils seront ensuite recédés. Les dispositions de l'article L.221-1 du Code de l'urbanisme reconnaissent en effet aux « collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation (...), la possibilité d'acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L.300-1 » ;
- de bois et forêts susceptibles d'aménagement et d'exploitation régulière, essentiellement en dehors de l'Ile-de-France, qui sont soumis au régime forestier ;
- d'immeubles de bureaux. L'Ordonnance du 19 août 2004 relative au statut des immeubles à usage de bureaux a procédé à leur déclassement, ce qui a permis à l'Etat de lever les obstacles à une gestion plus active de ces locaux et notamment à leur vente. Cette mesure a été étendue aux collectivités territoriales, et donc à la Ville de Paris, par l'Ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques.

La Ville possède de nombreux immeubles administratifs situés à proximité immédiate de l'Hôtel de Ville (9 place de l'Hôtel de Ville, 2 et 4 rue Lobau, place Baudoyer à l'emplacement de l'ancienne caserne Napoléon), la Cité administrative Morland et les immeubles proches de la rue de l'Arsenal, du boulevard Bourdon ou du quai de la Rapée, les immeubles situés boulevard Diderot ou avenue de France dans la ZAC Paris Rive gauche, etc.

Il convient de signaler que certains services ou équipements publics occupent des monuments historiques à l'instar de la Direction des affaires culturelles installée dans les bâtiments de l'Hôtel d'Albret et de l'Hôtel de Coulanges rue des Francs-Bourgeois, ainsi que dans l'Hôtel de Montescot rue des Archives. La Bibliothèque historique de la Ville de Paris est, quant à elle, implantée dans l'Hôtel Lamoignon rue Pavée et la Bibliothèque Forney dans l'Hôtel de Sens rue du Figuier.

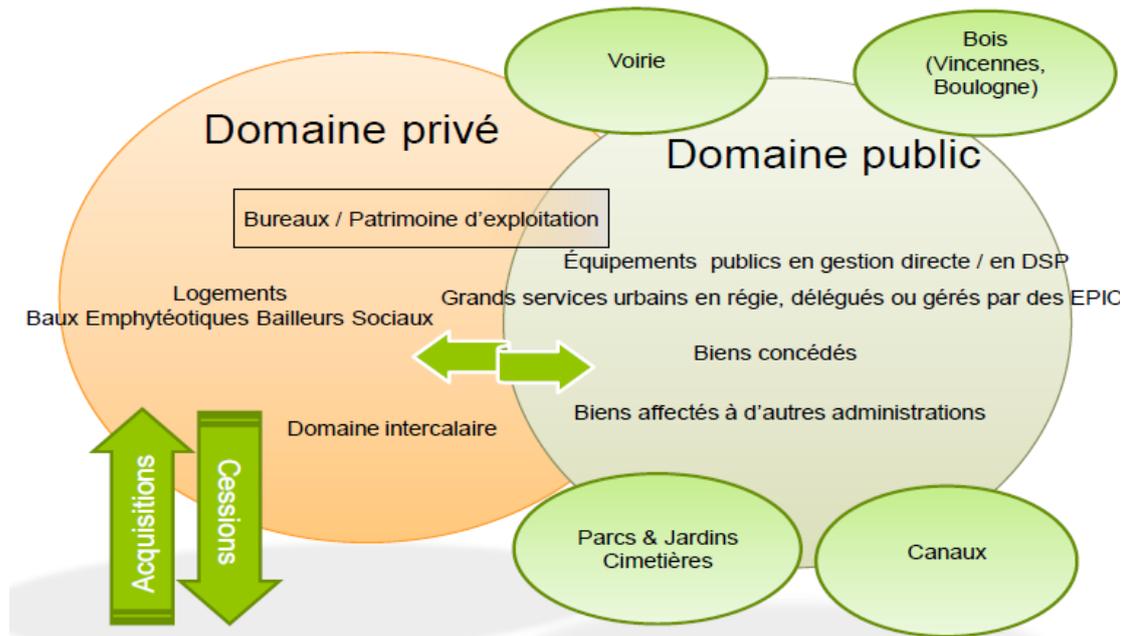
Toutefois, la distinction entre les deux types de biens – domaine public et domaine privé – n'est pas totalement étanche et « il existe une certaine porosité entre les deux¹¹ », certains biens pouvant à la fois accueillir des équipements publics et être affectés à un usage de bureau.

Le tableau ci-après illustre la répartition du patrimoine de la Collectivité parisienne entre ces deux régimes juridiques.

¹⁰ En effet, les collectivités territoriales délibèrent sur les décisions relatives aux acquisitions et cessions à l'amiable de biens immobiliers, au vu de l'avis de France Domaine. Cet avis ne les lie pas mais le préfet, dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité, peut être amené à vérifier que l'estimation retenue par la collectivité concernée n'est pas disproportionnée par rapport à la valeur vénale du bien. En matière de cessions et d'acquisitions, la délibération de la collectivité territoriale doit en outre être motivée.

¹¹ Audition d'Elisabeth Borne, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris, 24 octobre 2012.

Figure 1 : Distinction entre domaine privé et domaine public de la Ville de Paris¹²



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

1.1.1.2 Composition et typologie de ce patrimoine

Le patrimoine de la Ville de Paris est réparti à la fois dans Paris *intra-muros*, en proche et grande couronne mais aussi en dehors de l'Ile-de-France.

1.1.1.2.1 Le patrimoine de la Ville de Paris situé *intra-muros*

Sur le territoire strictement parisien, le domaine de la Ville de Paris comprend environ 5 000 équipements, ce qui représente **5 millions de m² bâtis¹³ hors logement** et **une superficie au sol estimée à environ 1 000 hectares**. A titre de comparaison le patrimoine de La Poste sur l'ensemble du territoire national représente 5 millions de m² soit la même surface que celui de la Ville de Paris, celui de France Telecom 7 millions de m² et celui de l'AP-HP 3,5 millions de m².

Paris a une superficie de 10 500 hectares environ, soit 6 250 hectares hors emprises de voirie et bois et 5 750 hectares si l'on exclut aussi les jardins et cimetières qui représentent 500 hectares. Le patrimoine bâti de la Collectivité parisienne qui totalise 1 000 hectares s'établit ainsi à 17 % du territoire bâti parisien.

Le domaine public immobilier est constitué, outre l'Hôtel de Ville où se trouve le siège de la Collectivité, d'équipements publics de proximité municipaux dont le nombre est évalué à environ 2 200 qui relèvent de la compétence des maires d'arrondissement¹⁴ et d'autres équipements qui relèvent de la compétence de la Ville ou du Département de Paris. Par ailleurs, la Ville de Paris est propriétaire de biens d'exception ou de biens atypiques qui ont une valeur patrimoniale, historique ou économique considérable.

On peut représenter la complexité de l'immobilier parisien public selon le schéma ci-après :

¹² Les quatre ovales colorés en vert sont hors du champ de la Mission.

¹³ Dont 4,2 millions de m² d'équipements publics.

¹⁴ L'article L.2511-16 du Code général des collectivités territoriales issu de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité dispose que le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale. Ces dispositions sont en outre complétées par une communication du Maire du 2 février 2009, une délibération du Conseil de Paris du 8 juin 2009 et la Charte des arrondissements adoptée par le Conseil de Paris lors de sa séance des 15 et 16 novembre 2009.

Tableau 1 : Répartition des équipements publics de la Ville de Paris selon la nature de leur activité et l'échelon de la Collectivité dont ils relèvent

Type d'activité	Département	Commune	Arrondissements
Enseignement	Collèges	Lycées municipaux et écoles professionnelles supérieures	Ecoles maternelles et élémentaires
Activités sportives et de loisirs			Gymnases, piscines, bains douches, centres d'animation
Activités sociales	Espaces insertion, pouponnières, centres éducatifs, centres maternels et foyers de l'enfance, centres de santé, centres médico-sociaux, centres d'adaptation psychopédagogiques, etc...		Maison des associations, crèches et haltes-garderies, antennes jeunes
Activités culturelles		Musées, bibliothèques spécialisées, Conservatoire à rayonnement régional de Paris	Bibliothèques et médiathèques, conservatoires

Source : Secrétariat général du Conseil de Paris

Les modalités de gestion des biens qui composent le domaine public sont diversifiées. Une partie d'entre eux fait l'objet de délégations de service public ou de conventions d'occupation. On peut citer à titre d'exemple la Tour Eiffel, le Grand Palais, les théâtres de la Ville et du Rond-Point, le stade Roland Garros, le Parc des Princes, les stades Jean-Bouin ou Charléty, le Parc des expositions de Paris et le Palais des sports attenant, le Palais omnisports de Paris Bercy (POPB), les trois hippodromes d'Auteuil, Longchamp et Vincennes, le Palais Brongniart, etc.

Il comprend en outre des biens mis à disposition de l'Etat ou de ses opérateurs comme les universités (la Sorbonne par exemple), le Palais de Justice ou l'Hôtel Salé qui abrite le Musée Picasso, de casernes de pompiers ou de gendarmerie, etc.

Tableau 2 : Patrimoine de la Ville de Paris en gestion déléguée ou dont la gestion est assurée par des tiers

Type d'activité	Equipements publics en gestion déléguée (DSP, etc.) ou assurés par des EPIC	Biens affectés à d'autres administrations	Autorisation d'Occupation temporaire (AOT), Bail emphytéotique (loi de 1988), partenariats public privé
Enseignement		Universités (Sorbonne)	
Sport - Loisirs	Piscines (Pontoise, les Halles, etc.), théâtres		Aquarium du Trocadero, piscine Molitor
Activités culturelles	Le 104		Théâtre du Rond-Point, etc.
Grands services urbains	Usines et réservoirs d'eau, usines d'assainissement, parkings publics	Caserne de la Garde Républicaine, casernes de pompiers, etc.	
Biens atypiques	Tour Eiffel		
Développement économique	Marchés couverts		Parc des expositions, Palais Brongniart, pépinières d'entreprises, hôtels d'activités, etc.

Source : Secrétariat général du Conseil de Paris

1.1.1.2.2 Le patrimoine de la Ville de Paris situé extra-muros

Hors Paris, la Collectivité parisienne est propriétaire de 6 600 hectares (soit l'équivalent de plus de la moitié de la superficie de Paris *intra-muros* qui représente, convient-il de le rappeler, 10 500 hectares) qui se répartissent de la façon suivante :

- 950 hectares en proche couronne,
- 3 450 hectares en grande couronne,
- 2 200 hectares hors Ile-de-France.

Ce patrimoine est principalement constitué d'**emprises foncières non bâties** (cimetières, lits et berges de canaux, aqueducs, terrains d'épandages, espaces verts, etc.). Les emprises foncières non bâties représentent environ deux-tiers des propriétés en proche couronne et de l'ordre de 90 % sur l'ensemble de l'Ile-de-France.

Le patrimoine bâti dont la Collectivité parisienne est propriétaire en Ile-de-France, peut être classé selon la typologie donnée par le Délégué général à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales¹⁵ devant la Mission :

- des immeubles de logements, donnés à bail à Paris Habitat ou à des SEM de la Ville et qui sont susceptibles de muter (Champigny-sur-Marne, La Celle Saint-Cloud, Vigneux-sur-Seine, etc.) ;
- des emprises logistiques, correspondant souvent à de grandes réserves foncières dont l'évolution permet la conduite d'opérations d'aménagement ;
- des emprises d'infrastructures qui sont, à l'exception de certains cas (délaissés des canaux notamment), très partiellement mutables ;
- des propriétés isolées ou atypiques, comme des domaines historiques, des terres forestières ou agricoles qui peuvent représenter d'importantes opportunités foncières.

Par ailleurs, le Département de la Seine avait hérité, en dehors des limites de la Région d'Ile-de-France, de châteaux sous forme de dons et de legs et la Ville s'était portée acquéreur de nombreuses propriétés destinées à devenir des établissements sociaux et médico-sociaux ou des colonies de vacances. Le nombre de ces dernières a diminué au fil du temps en raison de l'évolution de la stratégie de la Ville (à travers l'AGOSPAP¹⁶) qui recourt désormais à des organismes spécialisés de tourisme et de vacances.

A titre anecdotique, la Ville possède un seul bien à l'étranger. Elle est en effet propriétaire de l'ancienne maison de Victor Hugo alors en exil dans l'île britannique de Guernesey, « *Hauteville House* », qui lui a été léguée par les héritiers du poète en 1927.

1.1.2 L'héritage du Département de la Seine

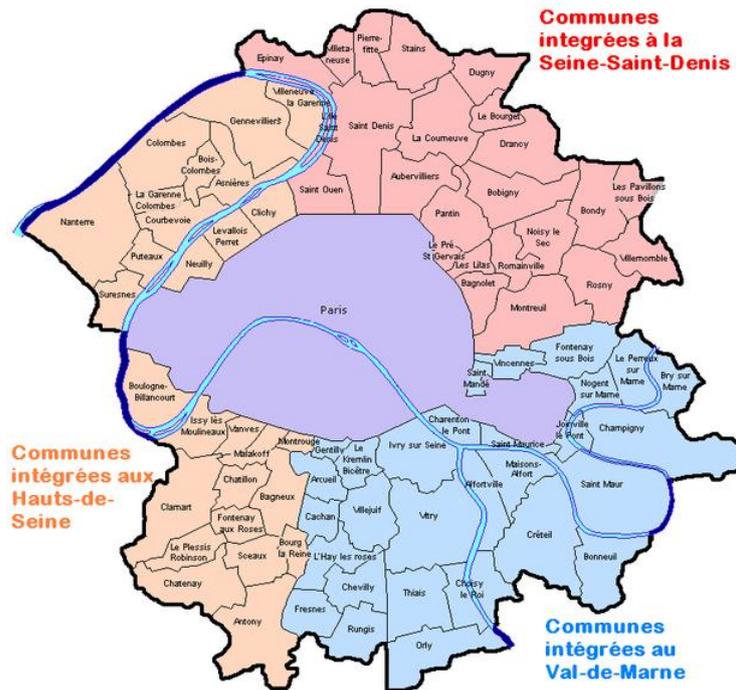
Le patrimoine de la Collectivité parisienne revêt un caractère exceptionnel à bien des égards :

- par son étendue et par sa diversité, le Département de la Seine sous tutelle de l'Etat ayant acquis au fil du temps des propriétés importantes dans la perspective d'opérations d'urbanisme à venir. La carte *infra* rappelle quelles étaient les limites administratives du département de la Seine qui fut divisé en quatre en 1964 (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).
- par sa qualité architecturale, le patrimoine parisien comprenant en effet un grand nombre de monuments classés ou inscrits, notamment des hôtels particuliers situés dans les arrondissements centraux, abritant des équipements ouverts au public (musées, bibliothèques, etc.), des bureaux, et parfois aussi des logements.

¹⁵ Audition de Didier Bertrand, Délégué général à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales, 23 janvier 2013.

¹⁶ Association pour la Gestion des Œuvres Sociales des Personnels des Administrations Parisiennes.

Figure 2 : Carte de l'ancien département de la Seine



Source : Délégation générale à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales

1.1.2.1 Un domaine privé permanent prestigieux

Le domaine privé permanent de la Ville de Paris tel qu'il avait été défini en 1995 par la Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris¹⁷, présidée par le Conseiller d'Etat Noël Chahid-Nourai, est constitué de quelques dons et legs et surtout d'immeubles acquis par la Ville dans le cadre d'opérations d'urbanisme, principalement au 19^{ème} siècle.

Il s'agissait soit de rénover un quartier dans son intégralité, soit de résorber un îlot insalubre, soit de moderniser la voirie en l'élargissant ou d'aménager des équipements publics. Ces immeubles n'avaient donc pas vocation à demeurer dans le patrimoine de la Ville de Paris puisqu'ils devaient être démolis. Entretemps, la Ville devait les gérer en attendant la réalisation de ces opérations.

Or, certaines opérations ont été arrêtées avant le commencement des travaux ou les projets ont été modifiés de telle manière que la destruction des immeubles n'était plus nécessaire.

On peut citer à titre d'exemple les zones suivantes :

- Les rues de Seine, des Beaux-Arts, Bonaparte, Jacob ou Visconti où une cinquantaine d'immeubles avaient été acquis en vue du prolongement de la rue de Rennes jusqu'à la Seine (quais Conti et Malaquais), projet qui fut par la suite abandonné (6^{ème} arrondissement).
- Les rues Mouffetard et Saint Jacques dans le 5^{ème} arrondissement qui devaient être élargies, projet pour lequel la Ville avait préempté environ 75 immeubles.
- La liaison qui devait relier la rue Etienne Marcel et le boulevard Beaumarchais à travers le Marais (3^{ème} arrondissement).
- L'îlot 2 dans le 5^{ème} arrondissement délimité par la Place de la Contrescarpe, les rues Lacépède, Gracieuse, du Puits l'Hermite et de l'Epée de Bois qui a été également réhabilité.

¹⁷ Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, pp. 10 sqq.

- L'îlot 3 compris entre le quai de Montebello, la rue des Bernardins, le boulevard Saint-Germain, la place Maubert et la rue des Trois Portes.
- L'îlot 16 dans le 4^{ème} arrondissement qui fera l'objet d'un développement plus substantiel dans le 1.1.2.3.

1.1.2.2 Une volonté forte depuis 1995 de réduire l'étendue du « domaine privé »

L'importance du patrimoine privé permanent était telle, de même que les problèmes que son existence et sa gestion soulevaient, qu'au milieu des années 90, le Maire de Paris a mis en place le 28 août 1995, la Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, présidée par le Conseiller d'Etat Noël Chahid-Nourai, qui avait pour mission de proposer :

- des critères et règles de classement des immeubles dits du « domaine privé permanent » de la Ville en vue de leur transfert aux bailleurs sociaux ou de leur vente sur le marché ;
- des modalités appropriées pour ces transferts et ces cessions ;
- les conditions éventuelles de l'adaptation de ces critères, règles et modalités en ce qui concerne le domaine intercalaire ;
- des recommandations pour la gestion des logements appelés à demeurer au sein du patrimoine ;
- une estimation de la valeur des immeubles dont il s'agit.

Cette Commission¹⁸ s'est exclusivement attachée à examiner les immeubles du domaine privé permanent qui regroupent ceux dont la vocation est progressivement apparue comme étant celle de biens destinés à figurer durablement dans le patrimoine de la Ville à des fins locatives, lequel ne comprend qu'une faible partie du patrimoine immobilier dans son ensemble et même du patrimoine locatif de la Ville.

Cela représentait alors, une fois le travail de recensement effectué, 350 immeubles dans lesquels on recensait 1 535 logements¹⁹ pour une superficie totale de 226 000 m² alors que le domaine privé intercalaire – immeubles détenus à titre provisoire notamment dans le cadre d'opérations d'urbanisme – en comprenait 6 215 et la totalité du domaine privé de la Ville environ 90 000, essentiellement des logements sociaux et des logements de fonction (1 300). La moitié de ces immeubles étaient situés dans les 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} arrondissements et la Ville en possédait les trois-quarts en pleine propriété et un quart en copropriété.

Alors que l'acquisition de ces biens en vue d'un réaménagement urbain avait été un acte de politique publique, la Commission considérait au contraire que la « perte d'ancrage à une politique municipale » singularisait ce domaine privé permanent « résultant d'aléas ou – plus exactement – d'une transformation des choix de politique municipale ».

Aussi, partant du constat que la Ville n'avait pas vocation à conserver la gestion ou la propriété d'un vaste patrimoine locatif, la Commission avait-elle classé les bien en trois catégories et formulé plusieurs propositions pour la mise en œuvre de ces transferts ou ventes :

- juste place accordée à l'affectation au logement social et définition d'une valeur vénale en-deçà de laquelle les immeubles devaient être transférés à des bailleurs sociaux ;
- vente de ceux dont le coût du foncier ou des travaux ne permettait pas d'équilibrer l'opération de transformation en logements sociaux et, dans cette attente, gestion active de ce parc ;
- maintien dans le domaine de la Ville de ceux participant à une mission d'intérêt général.

¹⁸ Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, pp. 7 et 8.

¹⁹ Ce chiffre a pu évoluer pendant cette phase de recensement mais c'est cette statistique qui est aujourd'hui retenue. La Ville possédait en outre dans ces immeubles des loges, des ateliers d'artistes, des commerces, des garages, des boxes, etc., ou des locaux occupés par des services administratifs ou des associations. Il convient en outre d'indiquer que près de 60 % des logements étaient loués dans le cadre de baux de la loi de 1948, ce qui générerait de très faibles recettes pour la Ville.

Il était ainsi prévu que ce domaine avait vocation à être vendu à hauteur de 62,5 %, tandis que 20 % devaient être transférés aux bailleurs sociaux et 17,5 % maintenus dans le patrimoine.

La Commission consultative avait alors estimé que la valeur vénale globale de l'ensemble du parc immobilier privé permanent de la Ville de Paris « pouvait être appréciée à un ordre de grandeur prudent et raisonnable compris entre 1,2 MdF (183 M€) et 1,5 MdF (229 M€)²⁰ ».

Comme l'a rappelé Bernard Gaudillère²¹, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, « tout le monde s'accorde sur cette politique » et sa mise en œuvre entamée en 1996 s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui. Les flux et le produit des ventes se sont ainsi établis de 1996 à 2011 :

Tableau 3 : Nombre de lots appartenant au patrimoine privé de la Ville de Paris cédés de 1996 à 2011 et montant annuel du produit de ces ventes

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nbre de lots vendus	25	85	113	152	115	9	88	54	65	36	46	28	20	27	25	14
Produits (M€)	4,18	15,26	27,36	34,56	19,38	1,88	25,65	17,51	16,70	14,83	17,74	12,25	6,31	6,78	12,75	10,81

Source : Cabinet de l'Adjoint au Maire chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte

Le stock initial du domaine privé permanent, de 350 immeubles et 1 535 logements en 1996, se trouvait ramené à 139 immeubles et 173 logements à fin 2011.

Tableau 4 : Evolution du stock d'immeubles et de logements appartenant au domaine permanent et au domaine intercalaire pérenne de la Ville de Paris

	1996	fin 2001	fin 2004	fin 2007	fin 2011
Immeubles domaine permanent	350	283	216	169	139
Logements domaine permanent	1535	834	437	254	173
Immeubles domaine intercalaire pérenne	153	126	66	43	31
Logement domaine intercalaire pérenne	674	485	156	40	28

Source : Cabinet de l'Adjoint au Maire chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte

Enfin, l'une des principales préoccupations de la Ville de Paris a été, depuis 1995, de vérifier l'origine de ses propriétés.

1.1.2.3 Un souci constant de vérifier l'origine des propriétés acquises ou transférées avant 1977

Les conditions dans lesquelles était intervenu en 1977 le transfert à la Ville de Paris des biens de l'Etat constitués de l'héritage foisonnant de l'ancien Département de la Seine, n'avaient pas permis de connaître avec certitude l'ampleur de ce patrimoine, ni de prendre connaissance de tous les actes notariés le concernant.

²⁰ Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, annexes, p. 73.

²¹ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, 24 octobre 2012.

C'est ainsi que lorsqu'en 1996 la Ville s'est engagée dans le réexamen et la vente des biens immeubles composant le « domaine privé », elle a choisi de pérenniser le recours à une commission d'experts indépendants²² en instaurant un « Conseil du patrimoine privé » pour se pencher sur l'origine de ces propriétés accumulées au fil d'une histoire dont les gestionnaires eux-mêmes avaient perdu la trame.

La vente des biens du domaine privé historique a suscité des polémiques à l'automne 1996 concernant l'îlot 16 dit « Saint-Gervais Saint-Paul » (4^{ème} arrondissement) délimité par les rues de Brosse, François Miron, Saint-Antoine, Saint-Paul et les quais des Célestins et de l'Hôtel de Ville qui devait être rasé pour insalubrité.

Les projets initiaux de la Ville, présentés à l'Exposition universelle de 1937, prévoyaient des destructions massives pour ne conserver que les principaux édifices historiques comme l'Eglise Saint-Gervais-Saint-Protais ou l'Hôtel de Sens et la construction d'un vaste bâtiment administratif censé abriter les services municipaux.

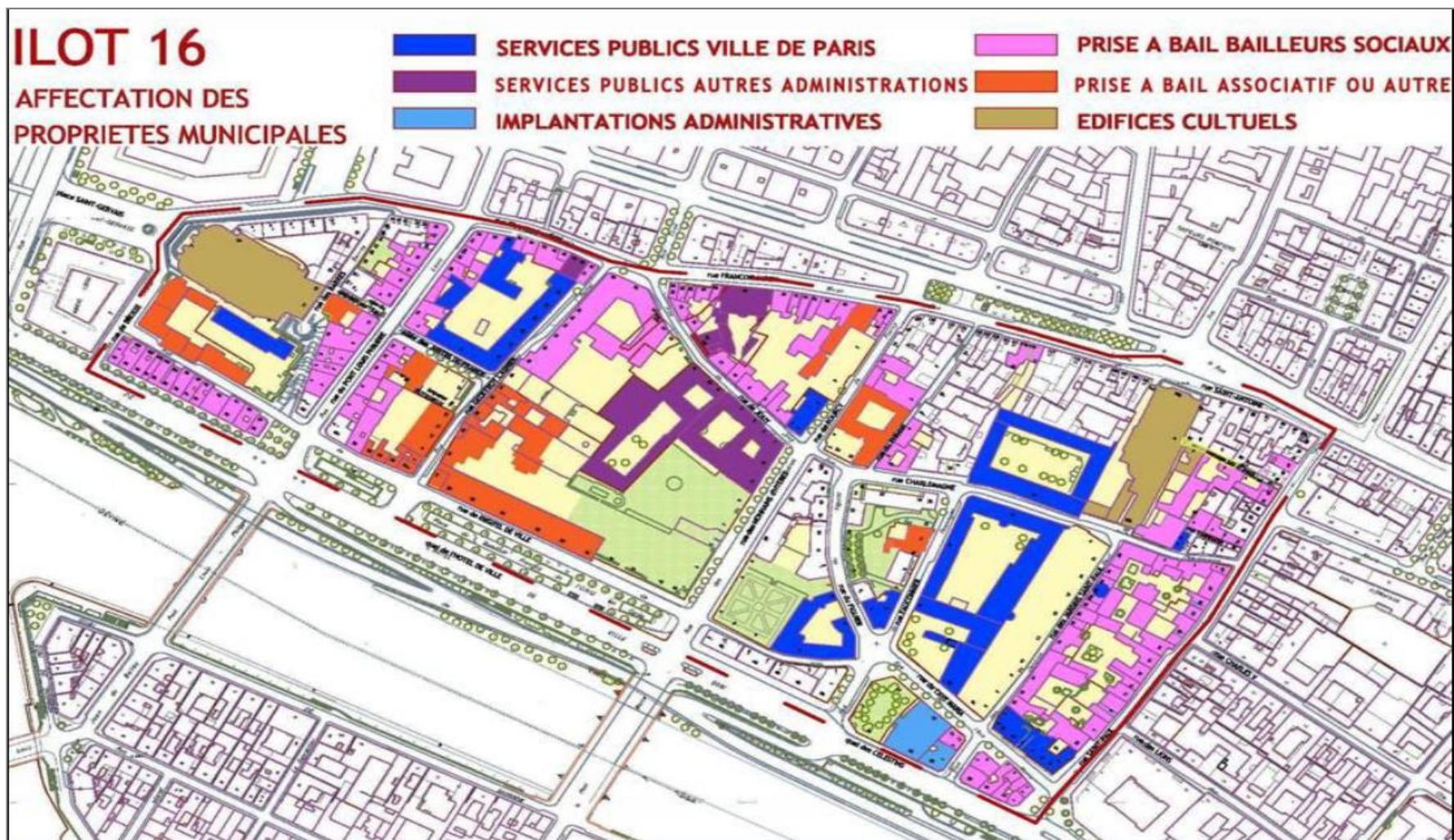
Le régime de Vichy reprit ce projet à son compte, en expulsa la population qui s'y trouvait avant de renoncer à raser l'îlot devant la réaction très hostile des milieux intellectuels. Les immeubles, au nombre d'une centaine, ont finalement été conservés pour l'essentiel et réhabilités entre 1948 et 1965.

La Ville est donc propriétaire à près de 85 % du bâti de cet îlot. Y co-existent presque tous les types de biens et modes de gestion que l'on rencontre dans le patrimoine municipal (cf. la carte reproduite ci-après) :

- Des équipements publics de la Ville (Crèche Moussy gérée par la DFPE, écoles de la rue de Moussy ou de la rue de l'Ave Maria gérées par la DASCOS, Bibliothèque Forney gérée par la DAC), du Département (Collège Charlemagne géré par la DASCOS et centre médical de la rue du Figuier géré par la DASES) ou du CASVP (Résidence Ave Maria),
- Des équipements publics gérés par d'autres administrations que la Ville a mis à leur disposition (Cour administrative d'appel de Paris implantée dans l'Hôtel de Beauvais rue de Jouy et Tribunal administratif de Paris dans l'Hôtel d'Aumont rue François Miron, Lycée Charlemagne dont la Ville est propriétaire mais que la Région d'Ile-de-France gère au titre de ses compétences en matière d'enseignement secondaire),
- Des implantations administratives quai des Célestins qui étaient occupées jusqu'à une période récente par plusieurs directions de la Ville de Paris mais qui doivent être prochainement reconverties en logements sociaux,
- Des immeubles comprenant des logements et des commerces donnés à bail à des bailleurs sociaux comme la RIVP (au sein du Village Saint-Paul : rue de l'Ave Maria, rue Saint-Paul, rue des Jardins Saint-Paul, rue Charlemagne, rue Eginhard, etc.), Paris Habitat (rue de Jouy ou rue du Pont Louis-Philippe) ou la SGIM (rue de l'Hôtel de Ville ou rue François Miron), à des associations (Croix Rouge rue Geoffroy l'Asnier, Association ouvrière des Compagnons du Devoir du Tour de France rue de l'Hôtel de Ville) ou à d'autres organismes (Maison européenne de la photographie rue de Fourcy, Cité internationale des arts rue de l'Hôtel de Ville, Mémorial de la Shoah rue Geoffroy l'Asnier, Maisons internationales de la jeunesse et des étudiants rue de Fourcy, rue des Barres et rue du Fauconnier, etc.),
- Des édifices culturels comme les églises Saint-Gervais-Saint-Protais et Saint-Paul-Saint-Louis et les presbytères de la rue des Barres et du passage Saint-Paul.

²² Dite Commission Chahid-Nourai.

Figure 3 : Cartographie des propriétés de la Ville de Paris en 2011 dans l'îlot 16 (Saint-Gervais Saint-Paul)



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

C'est dans ce contexte que le Maire de Paris, Jean Tibéri, décida de prononcer un moratoire général sur les ventes du domaine privé et de confier au Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris une mission spécifique d'enquête sur les modalités d'acquisition, par la Préfecture de la Seine, des biens au cours de la période de l'Occupation. Il s'agissait pour le Conseil du patrimoine privé de rechercher si certaines des acquisitions opérées entre le 10 juillet 1940 et le 25 août 1944 résultaient de spoliations commises en application, directe ou indirecte, de mesures discriminatoires édictées par le régime de Vichy ou par les autorités d'occupation.

Le travail minutieux de vérification auquel il a été procédé a conclu²³ « qu'il pouvait être considéré comme établi que la Ville de Paris ne saurait être regardée comme s'étant rendue coupable elle-même de spoliation à l'encontre de propriétaires considérés comme « juifs » au sens de la législation de Vichy et qu'elle ne peut davantage être regardée comme bénéficiant aujourd'hui de spoliations de propriétaires à raison des biens acquis au cours de la période de l'Occupation. Et ceci quel que soit le sens que l'on donne au mot « spoliation » : juridique, économique ou financier ». La Chambre régionale des comptes d'Île-de-France avait, en 2005²⁴, pris acte de ce travail de remise à plat ayant permis de sécuriser sur un plan juridique, mais aussi moral, l'origine du patrimoine de la Ville de Paris.

Aussi, comme l'a indiqué le Président du Conseil du patrimoine²⁵ devant la Mission, « il nous arrive encore aujourd'hui de vérifier l'origine des propriétés des biens datant de cette époque ». L'objectif est qu'aucun doute ne puisse persister en la matière.

1.2 Les spécificités de la politique immobilière de la Collectivité parisienne

Si la Collectivité parisienne est à la tête d'un patrimoine immobilier et foncier important et diversifié, la politique immobilière de la Ville de Paris se distingue de celle de l'Etat (à laquelle un développement substantiel sera consacré dans la quatrième partie) sur trois points :

- La Ville est en mesure de jouer un rôle déterminant sur la destination des emprises, à travers les prescriptions adoptées dans son Plan local d'urbanisme.

Celui-ci constitue en effet la pierre angulaire de la stratégie immobilière de la Collectivité parisienne à travers ses grandes orientations générales et l'ensemble des prescriptions qui les accompagnent et qui permettent leur mise en œuvre sur un plan opérationnel.

- La rentabilité financière n'est pas l'unique enjeu de son action immobilière.
- Si l'action de l'Etat se déploie naturellement à une toute autre échelle, le pays tout entier, la politique immobilière de la Ville comporte pour sa part une dimension métropolitaine affirmée.

1.2.1 Le Plan local d'urbanisme de Paris donne à la Ville les moyens d'assurer une évolution urbaine correspondant aux objectifs qu'elle s'est fixés

Le Plan local d'urbanisme a été institué par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU. Il a remplacé le Plan d'occupation des sols (POS) et il est régi par les dispositions du Code de l'urbanisme, notamment les articles L.123-1 et suivants (partie législative) et R.123-1 et suivants (partie réglementaire).

Le PLU, qui comporte des orientations sur l'évolution de la ville à un horizon de 15 à 20 ans, est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal (ou intercommunal). Il a la même base juridique et fonctionnelle que les POS mais il inclut en plus du rapport de présentation, d'un règlement²⁶ et d'une cartographie, le Plan d'aménagement et de développement durable

²³ *Domaine privé et spoliation – Les acquisitions immobilières de la Ville de Paris entre 1940 et 1944 proviennent-elles de la spoliation des propriétaires et locataires concernés ?*, Rapport définitif établi par le Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris avec le concours de son groupe d'experts, 16 octobre 2000, pp.165 sqq.

²⁴ *Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France*, La comptabilité patrimoniale et la gestion de l'actif immobilisé de la Ville de Paris – exercices 1996 à 2002, p. 19.

²⁵ Audition de Roland Peylet, Conseiller d'Etat, Président du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris, 29 novembre 2012.

²⁶ Ce règlement régit l'évolution des parcelles et encadre l'instruction des autorisations d'urbanisme, notamment des permis de construire et de démolir.

(PADD) qui a pour objectif de définir les orientations à suivre par les communes pour assurer une évolution durable de leur territoire. La loi SRU a, en outre, rendu obligatoire la réalisation d'un diagnostic sur lequel s'appuient les orientations générales du PLU. Ce document stratégique doit enfin s'articuler avec d'autres outils de planification urbaine comme le Programme local de l'habitat (cf. *infra*) et le Plan de déplacements urbains.

Le Plan local d'urbanisme de Paris a été approuvé par le Conseil de Paris lors de sa séance des 12 et 13 juin 2006²⁷ et il est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2006. Le PLU de Paris couvre la quasi-totalité du territoire communal.

Il faut en effet préciser que trois secteurs, régis par d'autres dispositifs, échappent aux dispositions du PLU :

- Les deux secteurs sauvegardés du Marais et du 7^{ème} arrondissement, qui sont régis par des Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ; le PSMV du Marais, approuvé en 1996, et le PSMV du 7^{ème} arrondissement approuvé en 1991, font chacun l'objet d'une procédure de révision, engagée par arrêté ministériel du 15 juin 2006 et aujourd'hui menée conjointement par la Ville et les services de l'Etat²⁸.
- Le Jardin du Luxembourg que la loi du 2 juillet 2003, « Urbanisme et habitat », a placé en dehors du champ d'application du PLU, sa gestion étant assurée directement par le Sénat.

Le PLU définit donc quatre zones :

- La zone urbaine générale (UG) qui couvre la majeure partie du territoire, notamment les secteurs d'aménagement (dont les ZAC), et les anciens lotissements (secteurs de « maisons et villas »). Elle a vocation à accueillir l'ensemble des destinations et est divisée en deux secteurs : le secteur de protection de l'habitation et celui d'incitation à la mixité habitat-emploi, avec un sous-secteur plus favorable à l'emploi. Les règles d'urbanisme ont été conçues pour permettre une mise en œuvre de la mixité des fonctions urbaines au niveau de chaque terrain.
- La zone de grands services urbains (UGSU) qui rassemble les équipements et services nécessaires au fonctionnement de la ville qui nécessitent des aménagements spécifiques, afin de favoriser leur insertion et leur développement harmonieux et durable ; cette zone regroupe des emprises municipales ou dépendant de la SNCF, de Réseau Ferré de France (RFF), de ports ou de l'AP-HP.
- La zone verte (UV), à vocation récréative et paysagère, qui s'applique aux parcs et jardins, aux stades et à d'autres espaces peu construits (dont les cimetières et les berges des plans d'eau).
- La zone naturelle et forestière (N) couvre les bois de Boulogne et de Vincennes et leur assure une protection forte.

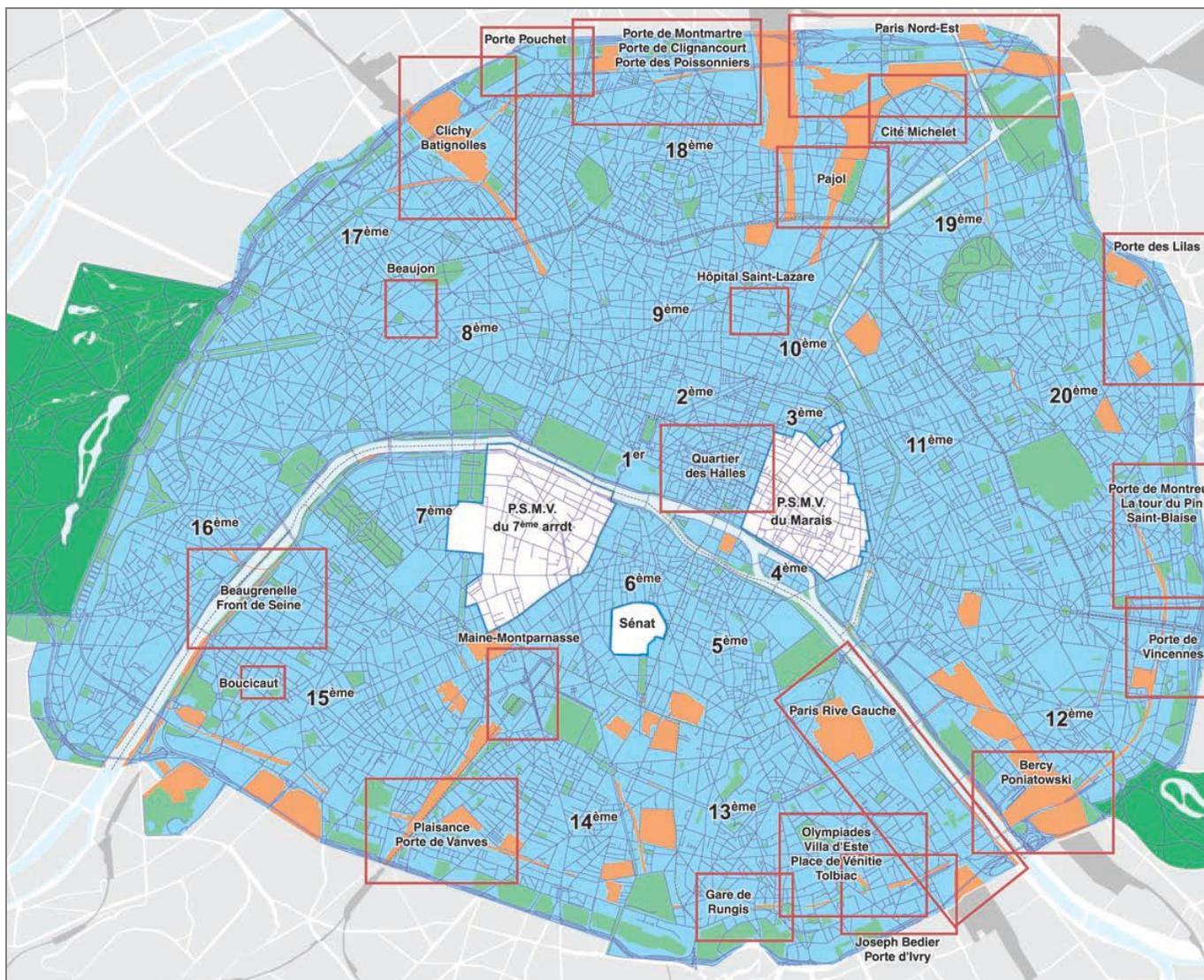
Ces quatre zones doivent encore se combiner avec les périmètres des opérations d'aménagement qui comprennent 940 hectares.

En revanche, les ZAC (Zones d'aménagement concerté) qui étaient placées en dehors du ressort du POS, sont désormais régies par le PLU.

²⁷ L'enquête publique a eu lieu du 31 mai au 13 juillet 2005.

²⁸ Ces deux révisions visent à prendre en compte les orientations de la politique urbaine, sociale et durable de la Ville formalisées dans le Projet d'aménagement et de développement durable du PLU (PADD), en matière de logement et de développement économique notamment pour mieux protéger et valoriser l'espace public et les activités liées à l'animation et à la vie du quartier (commerce, artisanat, petite industrie, tourisme, etc.), intégrer les ambitions du Plan Climat et promouvoir une politique patrimoniale plus dynamique, prenant en compte l'architecture des 19^{ème} et 20^{ème} siècles. Dans chaque secteur, un cabinet d'architectes-urbanistes associant des compétences en matière d'histoire, de patrimoine et d'économie, a été missionné par l'Etat pour conduire les études nécessaires à la révision. Le projet de révision du PSMV du Marais fait l'objet d'une enquête publique en février-mars 2013.

Figure 4 : Plan de zonage du PLU de Paris en 2006



Source : Brochure « Le PLU construit l'avenir de Paris », 2006, p. 4

Le PLU de Paris, tel qu'il a été adopté en 2006, s'articule autour de trois objectifs principaux :

- **L'amélioration du cadre de vie des Parisiens à travers une conception de développement durable de l'urbanisme (diminution des nuisances quotidiennes, nouvelle conception de la ville en matière de déplacements, réalisation de davantage d'espaces verts, préservation du patrimoine architectural et urbain).**
- **La réduction des inégalités dans un souci de solidarité (politique de l'habitat offrant une meilleure mixité sociale, création d'équipements de proximité, adaptation du temps de la ville aux temps qui rythment la vie des citoyens, défense du commerce de proximité et de la diversité commerciale).**
- **La promotion du développement de Paris et la création d'emploi pour tous (rééquilibrer l'emploi sur le territoire, favoriser les secteurs économiques les plus innovants, développer l'enseignement supérieur, la recherche, la création contemporaine et le tourisme, favoriser les grandes manifestations économiques, culturelles et sportives)**

Ce PLU a fait l'objet d'une modification générale à deux reprises : en 2009 et en 2012, et de plusieurs procédures d'évolution sectorielles ou locales. Lors de cette dernière modification, approuvée par délibération du Conseil de Paris des 6 et 7 février 2012, ont été adoptés deux nouveaux articles 6 et 7 des zones N et UV²⁹, divers ajustements des règles du PLU, l'actualisation des dispositions relatives à certains secteurs d'aménagement et l'intégration en zone UV des espaces verts publics réalisés depuis 2006. Cette modification vise notamment à favoriser l'architecture contemporaine et à maintenir l'enseignement supérieur à Paris.

Le PLU identifie des parcelles appelées à muter en les réservant à des destinations précises telles que logement, logement social, et équipements de toute nature (enseignement supérieur, équipements de proximité, espaces verts, etc. « C'est une façon, selon la Première Adjointe au Maire de Paris³⁰, de protéger l'évolution du foncier parisien contre des interventions qui ne seraient pas portées par une politique parisienne ». Le PLU constitue par conséquent l'outil central, grâce notamment à la constitution de ces « réserves », pour garantir les évolutions souhaitées par la Municipalité en matière d'occupation de l'espace et notamment son souhait de concilier l'audace architecturale et la préservation de l'identité du bâti parisien. Le PLU est donc au service de la production de la ville au sein de laquelle la politique immobilière de la Collectivité se déploie et en forme une composante.

Il convient, en effet, de ne pas négliger la dimension architecturale et environnementale à laquelle la politique immobilière contribue de manière significative. Le travail avec les architectes, en particulier des jeunes comme l'a souligné Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris³¹, en matière d'expérimentation et de formes nouvelles, notamment pour répondre aux enjeux environnementaux et urbains, contribue à construire le Paris de demain dans le respect du patrimoine ancien, de l'identité parisienne et dans un objectif de qualité d'usage. Or, la création architecturale s'exprime aujourd'hui essentiellement dans le logement social où il est fait appel à des architectes auxquels est confiée la réalisation d'opérations emblématiques.

Ainsi, l'aménagement de la rue Rebière dans le 17^{ème} arrondissement qui a fait travailler une dizaine d'agences et qui a été achevée en 2012 « fera date sur un plan architectural » selon la Première Adjointe au Maire de Paris³².

On peut citer également, dans le cadre de cette opération, la réhabilitation de la Tour Bois-le-Prêtre, livrée en 2011, et dont les architectes, Frédéric Druot, Anne Lacaton et Jean-Philippe Vassal se sont vu décerner l'Équerre d'argent la même année.

²⁹ Suite à des recours introduits contre le PLU approuvé en 2006, le Tribunal administratif de Paris avait validé les règlements de la zone urbaine verte (UV) et de la zone naturelle et forestière (N). L'appel interjeté par les requérants a abouti, en 2009, à l'annulation par la Cour administrative d'appel de la totalité des règlements de ces zones. La Ville de Paris s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'Etat qui, par son arrêt du 18 juin 2010, a rétabli les deux règlements annulés, à l'exception de deux de leurs 14 articles (6 et 7) dont la rédaction a été jugée trop imprécise. Il a fallu donc réécrire les articles 6 et 7 des zones UV et N qui traitent de l'implantation des constructions, respectivement par rapport aux voies et par rapport aux limites séparatives.

³⁰ Audition d'Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture, 14 décembre 2012.

³¹ Audition d'Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture, 14 décembre 2012.

³² Audition d'Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture, 14 décembre 2012.

Figure 5 : Exemples d'immeubles de la rue Rebière dans le 17^{ème} arrondissement



© Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris, Sous-direction de l'aménagement

On peut encore citer le **souci d'expérimentation technique en matière de performance énergétique** des bailleurs sociaux parisiens. Ainsi, la RIVP vient de livrer (en 2013) un programme de logements sociaux à énergie positive dans un environnement urbain dense situé au 7 rue Guénot dans le 11^{ème} arrondissement, ce qui constitue une première nationale. Le bâtiment combine forte isolation, une toiture solaire, une ventilation performante ainsi qu'une récupération innovante de la chaleur des eaux de douche.

Figure 6 : Photographie de la façade de l'immeuble à énergie positive construit dans le 11^{ème} arrondissement pour la RIVP par l'agence Baudouin Bergeron



© Luc Boegly

Cette politique d'aménagement de la Ville de Paris doit également préserver le tissu urbain et l'héritage architectural. Il convient ainsi de rappeler, même si cette question ne relève pas véritablement du champ de ce rapport, les activités de la Commission du Vieux Paris créée à la fin du 19^{ème} siècle.

Ce comité consultatif de 55 membres (dont 15 Conseillers de Paris), présidé par le Maire³³ et composé d'élus, de fonctionnaires et d'experts, est chargé de veiller à la préservation et à la valorisation du bâti parisien et des vestiges archéologiques, tout en accompagnant l'évolution de la ville. Elle fut notamment chargée, après 1905, d'effectuer l'inventaire et la conservation des édifices culturels entrés dans le patrimoine de la Ville par la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat. Elle a joué historiquement un rôle majeur dans la sauvegarde du quartier du Marais, là où le patrimoine de la Ville est justement le plus important, et dans l'abandon de certaines opérations d'urbanisme – comme le prolongement de la rue de Rennes qui aurait entraîné la destruction de l'Institut de France – ce qui explique la constitution d'une part importante du domaine privé de la Ville (cf. *supra*).

La Commission du Vieux Paris³⁴ mène un travail permanent d'inventaire du patrimoine parisien. Elle est saisie des permis de construire ou de démolir, ainsi que des restructurations ou transformations qui affectent des parcelles et immeubles parisiens signalés au PLU présentant notamment un intérêt historique et architectural particulier. Son avis, par le poids qui lui est accordé, constitue un moyen efficace d'assurer un juste équilibre entre la préservation du patrimoine et la nécessité de faire évoluer le paysage urbain.

1.2.1 Une politique dont la rentabilité financière n'est pas l'unique enjeu

A la différence de l'Etat, qui utilise largement le levier immobilier pour desserrer la contrainte née de son endettement ou pour lisser certains coûts d'investissements, la Ville n'a pas pour seul objectif de maximiser les recettes par la vente d'éléments de son patrimoine.

Dans le cadre de sa nouvelle politique immobilière engagée depuis 2005 par l'Etat puis par ses opérateurs, une part du produit de ses propres cessions d'actifs immobiliers est affectée à la réduction de son endettement. Cette part est passée de 15 % en 2011 à 25 % en 2013 et elle devrait atteindre 30 % en 2014 pour les cessions de l'ensemble des départements ministériels (ce n'est pas encore le cas de celui de la Défense). Les conditions de mise en œuvre de cette contribution sont précisées dans la charte de gestion du compte d'affectation spéciale³⁵ du produit des cessions d'immeubles.

La Ville n'est pas confrontée aux mêmes contraintes. Comme l'a rappelé l'Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, la Ville est amenée à céder un certain nombre de biens de son domaine privé ou d'anciens biens du domaine public ayant été désaffectés et déclassés. La décision de cession s'appuie sur un « critère fondamental (qui) est l'inutilité du bien au regard du service aux Parisiens³⁶ ».

Cette conception est en tout point conforme aux orientations définies par la Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris qui estimait dans son rapport de 1995³⁷ qu'une « collectivité publique a(vait) une vocation différente de celle d'un opérateur privé. Alors que ce dernier poursuit logiquement une perspective lucrative, et en tous cas – sauf exception – un intérêt particulier, la collectivité publique ne peut concevoir son action qu'avec une perspective d'intérêt général. (...) L'alternative est alors la suivante : soit utiliser l'immeuble appartenant à une collectivité publique à des missions d'intérêt général ou le transférer en vue d'une telle affectation, soit si cela n'est pas possible ou trop coûteux, s'en défaire en le vendant sur le marché ».

³³ Danièle Pourtaud, Adjointe au Maire de Paris, chargée du patrimoine, préside les séances en son nom.

³⁴ Avec l'assistance du Département histoire de l'architecture et archéologie de Paris (DHAAP) rattaché à la Direction des affaires culturelles

³⁵ Les comptes d'affectation spéciale (article 21 de la Loi organique relative aux lois de finances – LOLF) retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.

³⁶ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris, chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, 24 octobre 2012.

³⁷ *Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris*, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, pp. 18 et suivantes.

Par ailleurs, cette vision n'a pas seulement pour objectif de maximiser les recettes financières de la Ville de Paris à court terme dans le cadre d'une gestion purement comptable mais d'assurer un équilibre entre cet objectif et une vision à plus long terme. Ainsi, en matière de logements sociaux, le fait de céder un bien pour l'affecter à cet usage peut ne pas être l'opération la plus efficace à court terme mais si l'on raisonne à une autre échelle de temps, la Ville aura permis à un bailleur de bénéficier d'un retour sur investissement plus rapide.

Le bénéfice financier n'est donc pas le seul moteur de ce volet de la politique immobilière.
« C'est pourquoi nous nous efforçons de trouver en permanence un équilibre entre la nécessité d'alimenter le compte foncier en recettes, parce que c'est une nécessité absolue, et la fixation de clauses qui nous paraissent conformes à l'intérêt général³⁸ ».

C'est ainsi qu'à l'issue du traité de concession passé avec ERDF, la Ville a décidé, en 2010, de céder l'immeuble du 9 rue de la Chaise, dont elle venait de retrouver la gestion à la Fondation nationale des sciences politiques, contribuant ainsi à consolider l'implantation dans le 7^{ème} arrondissement de cet établissement prestigieux d'enseignement. Si le souci de maximiser ses recettes n'était pas sa principale motivation, la négociation de cette transaction n'a pas été exempte d'un souci d'une juste valorisation du patrimoine de la Ville. Le prix de vente s'est ainsi établi à mi-chemin entre celui résultant de l'expertise de la Ville et de celui de la Fondation nationale des Sciences politiques.

On peut également citer comme exemple celui de la vente en 2012 de la parcelle qui jouxte la Maison de Balzac, 43-45 rue Raynouard dans le 16^{ème} arrondissement. Cette parcelle (quatre maisons d'une surface utile de 1 100 m² et un jardin de 400 m²) avait été acquise en 2002 par voie de préemption en vue d'une reconfiguration de ce site permettant d'étendre la surface des collections.

Mais compte tenu de la trop faible fréquentation de ce musée et du coût élevé du projet d'extension, il a été décidé de recéder cette parcelle en faisant un appel à concurrence et en posant des conditions architecturales et patrimoniales très strictes aux éventuels acheteurs. Cela a, bien entendu, pesé négativement sur le prix (4,55 M€) mais permis de préserver l'harmonie du site, l'acheteur finalement retenu s'étant engagé à effectuer une restauration complète et respectueuse du site en trois logements indépendants, à usage familial.

Parmi les nombreux autres exemples de cette politique, on citera encore celui de la renégociation en cours des baux de plusieurs immeubles situés dans le centre historique de la Capitale (en l'occurrence l'îlot 16 décrit *supra*). En effet, ces immeubles remarquables situés dans le 4^{ème} arrondissement³⁹ avaient été donnés à bail il y a fort longtemps par le Préfet de la Seine aux Maisons Internationales de la Jeunesse et des Etudiants (MIJE), qui les exploitent aujourd'hui en auberges de jeunesse. Les loyers sont actuellement compris entre 1,52 € et 15 € par an pour des durées allant de 50 à 60 ans, avec des échéances s'échelonnant de 2027 à 2031. Comme il l'a indiqué devant la Mission⁴⁰, l'Adjoint au Maire chargé du budget a « demandé que toutes les possibilités de retour à une situation plus normale soient explorées. Mais, a-t-il ajouté, dans de telles conditions, j'ai peu d'espoir que les MIJE puissent être intéressées par une acquisition, sauf à brader notre patrimoine, ce que je n'accepterai pas ».

Au total, l'objectif est bien de valoriser au mieux ce patrimoine, d'en rationaliser l'usage et de l'utiliser comme levier pour contribuer aux grandes politiques municipales, comme on le verra *infra*.

³⁸ C'est ce même argument que développait en 2008 le Professeur Jean-David Dreyfus qui s'interrogeait sur le terme de « valorisation du patrimoine ». Selon lui, « pour une collectivité, la valorisation de son patrimoine n'a-t-elle pour but que d'en tirer des revenus ? Est-ce vraiment la finalité d'une personne publique de rechercher à retirer de l'argent de ses biens ? Nous sommes, en effet, dans une époque où l'économie dicte ses lois, mais cette loi doit-elle être adoptée par les collectivités territoriales ? La valorisation du patrimoine par une personne publique ne pourrait-elle - ou ne doit-elle - pas lui permettre de poursuivre un certain nombre d'autres objectifs ? D'instrumentaliser ses biens à des fins d'intérêt général : logement social, développement économique ? », in Actes du colloque de l'Association française des avocats conseils auprès des collectivités territoriales « *Valoriser les patrimoines publics et privés des collectivités territoriales* », Palais du Luxembourg, 2008, p. 127.

³⁹ Ces immeubles se trouvent respectivement 6 rue de Fourcy, 11 rue du Fauconnier et 12 rue des Barres.

⁴⁰ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris, chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, 24 octobre 2012.

1.2.2 Une dimension métropolitaine affirmée

A travers les différents biens qu'elle possède en proche et grande couronne et dont la superficie est encore très importante, la Ville de Paris est en mesure d'apporter une contribution significative à des opérations d'aménagement situées sur le territoire d'une commune, voire à une échelle plus vaste. Sa politique immobilière active suscite également des projets qui dépassent un cadre strictement parisien.

1.2.2.1 La Ville dispose de propriétés importantes en Ile-de-France

L'histoire de Paris et du département de la Seine explique l'importance des propriétés détenues par la Collectivité parisienne en Ile-de-France mais aussi dans d'autres régions, parfois éloignées.

De nombreux établissements sociaux et médico-sociaux que Paris ne pouvait (ou ne voulait) pas implanter sur son territoire – pour des raisons évidentes liées à la densité du tissu urbain dans l'hyper-centre de l'agglomération – se trouvent en effet situés en dehors de la ville, de même que des cimetières, des locaux techniques, des garages, etc.

De surcroît, tout était mis en œuvre pour assurer l'acheminement de la ressource en eau par des canaux et dispositifs de captage lointains dont les emprises constituent encore une part importante de ce patrimoine *extra-muros*.

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

La Ville demeure propriétaire de terrains importants utilisés à des fins d'épandage des eaux usées dans la plaine d'Achères dans les Yvelines avant la mise en fonction des stations d'épuration.

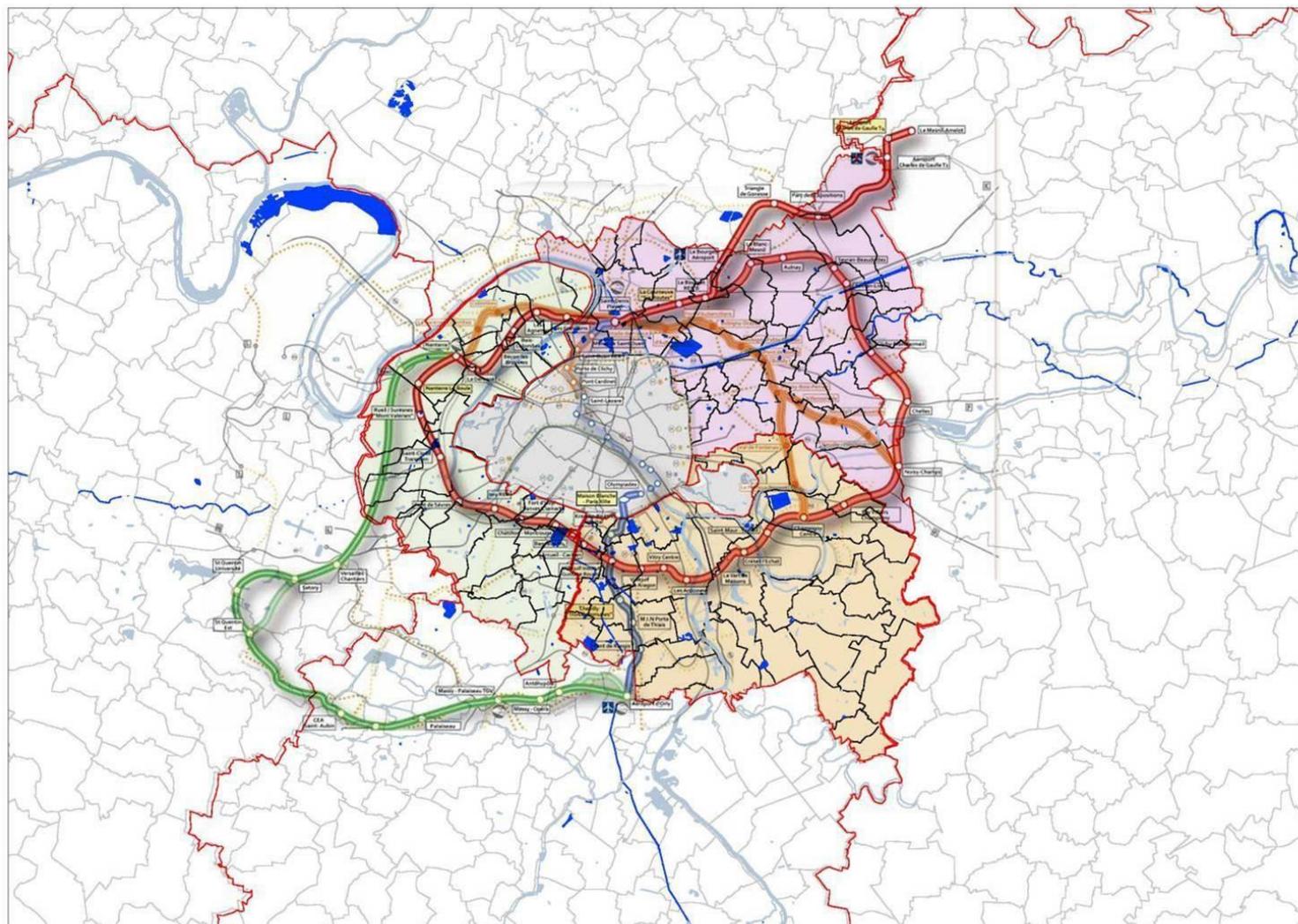
Ces emprises sont mises à disposition du SIAAP (Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne) par une convention de 1971.

Ce territoire s'étend sur une longueur équivalente à l'arc de la Seine dans Paris et il constitue une somme d'enjeux considérables :

- en termes d'aménagement (il en sera question dans la troisième partie) pour la mise en œuvre des projets d'intérêt métropolitain : projet de port Seine Métropole et bouclage de l'A 104,
- en termes de développement urbain pour la commune d'Achères elle-même,
- mais aussi sur le plan économique dans la mesure où la présence de grandes quantités de matériaux alluvionnaires de qualité exceptionnelle en tréfonds revêt pour la filière du BTP en Ile-de-France un intérêt majeur et permet de valoriser ces terrains bien au-delà de leur valeur vénale. Le rythme d'exploitation de ces matériaux alluvionnaires (granulats) est en effet tel qu'il impacte le prix de cession, selon que le portage foncier des emprises est ou non assuré par les acquéreurs.

Ce terrain de 880 hectares, situé sur les communes d'Achères, de Saint-Germain-en-Laye, de Conflans-Sainte-Honorine et d'Andrésey, représente à lui seul 76 % des propriétés de la Ville de Paris dans les Yvelines, 22 % de celles situées en Ile-de-France hors Paris et 38 % du territoire de la commune d'Achères.

Figure 7 : Cartographie des propriétés parisiennes en Ile-de-France en 2012⁴¹



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

⁴¹ Les propriétés de la Collectivité parisiennes figurent en bleu dans la carte.

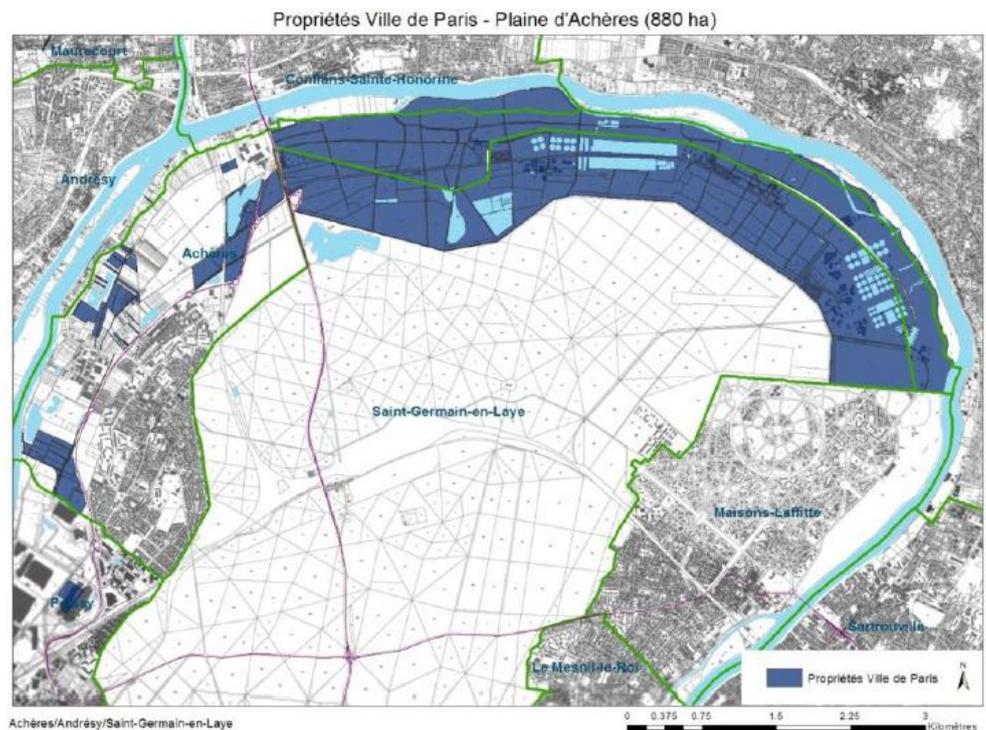
Figure 8 : Carte des propriétés de la Collectivité parisienne situées dans la Plaine d'Achères dans les Yvelines en 2012⁴²

4 communes:

- Achères (360 ha - 38% de la commune)
- Saint-Germain-en-Laye (491 ha - 10% de la commune)
- Conflans-Sainte-Honorine (29 ha - 3% de la commune)
- Andrésy (0.1 ha - 0.01% de la commune)

880 ha:

- 76% des propriétés situées dans les Yvelines
- 22% des propriétés situées en Ile de France hors Paris



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

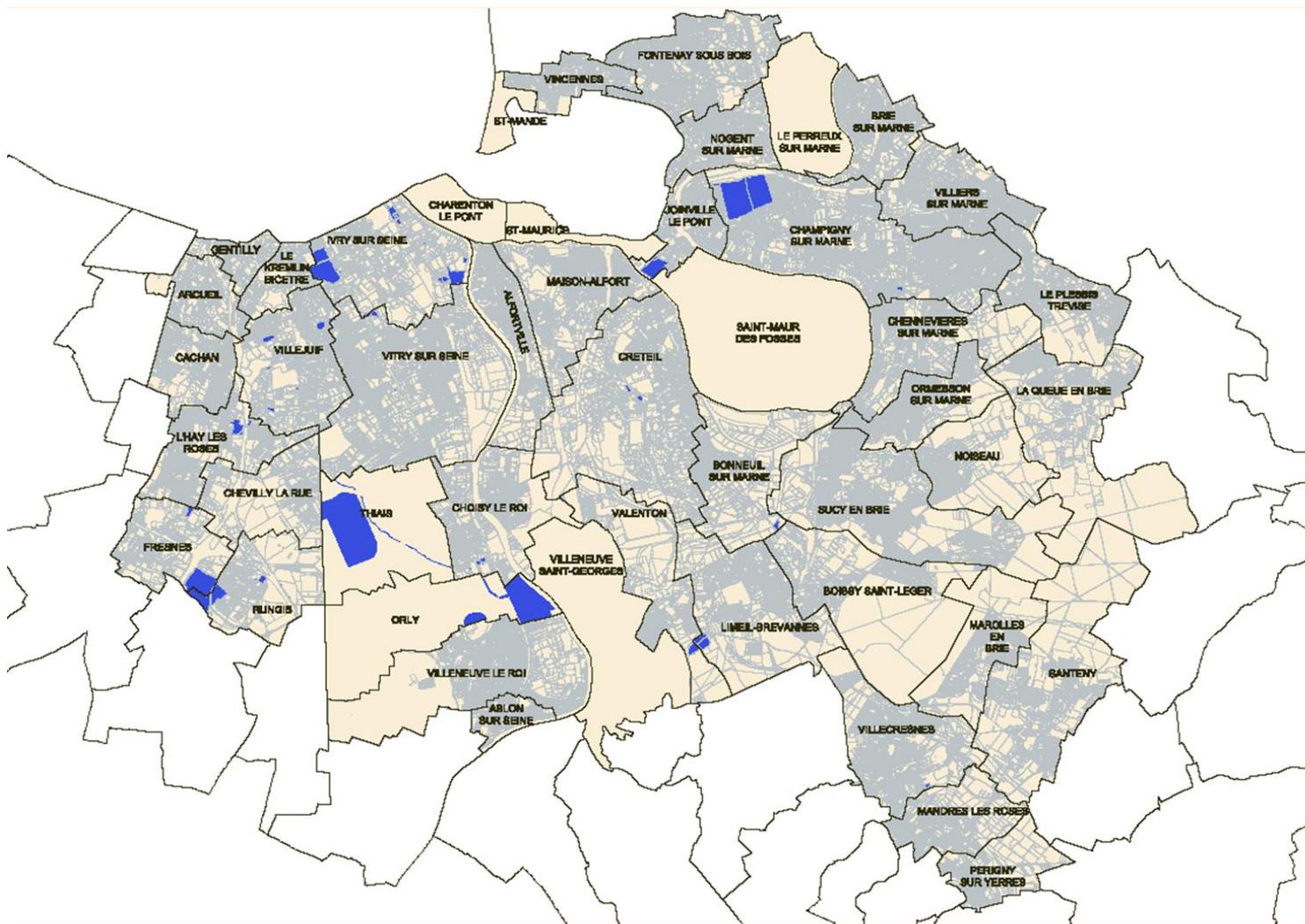
Le Val-de-Marne est le département où la Collectivité parisienne est la plus implantée. La Ville de Paris y est en effet propriétaire de 8 % du territoire de la Ville d'Ivry-sur-Seine (soit 50 hectares), commune dont 20 % du territoire communal est affiché comme mutable (cf. les trois cartes reproduites plus loin sur les propriétés de la Ville en Ile-de-France, dans le Val-de-Marne et à Ivry-sur-Seine).

Au total, la Ville est propriétaire de 440 hectares dans le Val-de-Marne dont 63 hectares à Orly (10 % de la commune) et 45 hectares sur Fresnes et Rungis (Plaine de Montjean dont une partie se trouve dans l'Essonne à Wissous⁴³).

⁴² Les propriétés de la Collectivité parisienne figurent en bleu dans la carte.

⁴³ Il s'agit de l'emprise du Centre horticole de la Ville de Paris, rattaché à la Direction de l'environnement et des espaces verts (DEVE).

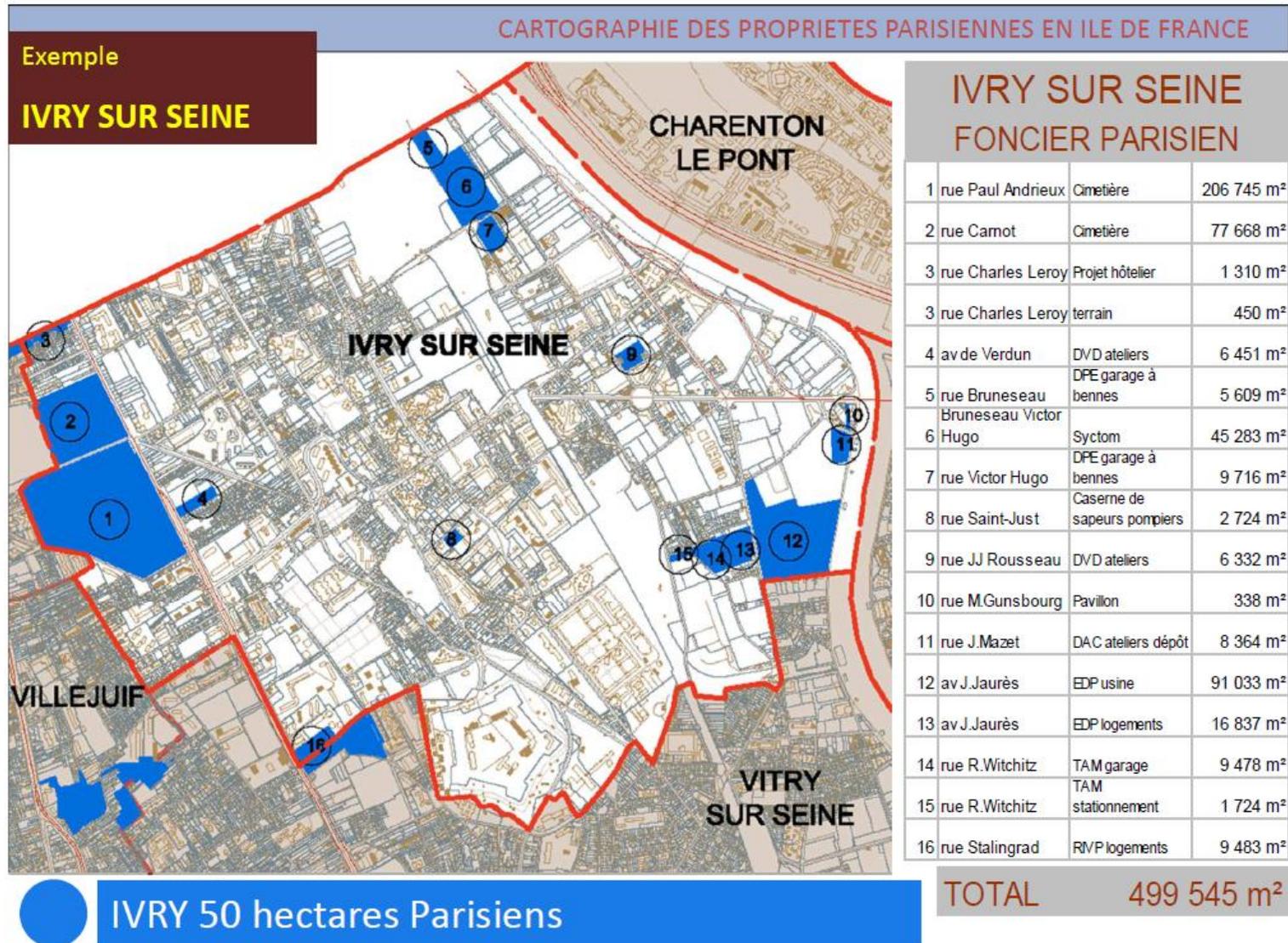
Figure 9 : Cartographie des propriétés parisiennes dans le Val-de-Marne en 2012⁴⁴



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

⁴⁴ Les propriétés de la Collectivité parisienne figurent en bleu dans la carte.

Figure 10 : Cartographie des propriétés parisiennes dans la commune d'Ivry-sur-Seine en 2012⁴⁵



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

⁴⁵ Les propriétés de la Collectivité parisienne figurent en bleu dans la carte.

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

Plus globalement, la Ville, en tant que propriétaire, peut contribuer, à travers la rationalisation de ses implantations, à dégager du foncier pouvant être mis au profit de la construction métropolitaine. A titre d'exemple, une réflexion est actuellement en cours sur les garages de bennes de la DPE (Direction de la propreté et de l'eau) situés en proche couronne (communes de Saint-Ouen, Aubervilliers, Ivry-sur-Seine, etc.).

1.2.2.2 Une volonté d'inscrire son action dans un cadre métropolitain

Cette situation confère par conséquent à la Ville de Paris, dans sa compétence départementale, un rôle majeur dans la mise en œuvre du Schéma directeur de la Région d'Ile-de-France (SDRIF), en cours de révision, que le Conseil de Paris a délibéré lors de sa séance des 11 et 12 février 2013.

1.2.2.2.1 Le Schéma directeur de la Région d'Ile-de-France

L'action immobilière de la Collectivité parisienne doit s'inscrire dans le cadre des orientations du Schéma directeur de la Région d'Ile-de-France (SDRIF). Régi par les dispositions de l'article L.141-1 du Code de l'urbanisme, le SDRIF « détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ».

Cette approche spatiale de l'aménagement traduit une vision stratégique du développement francilien. A partir des enjeux régionaux identifiés, il vise à assurer la cohérence des politiques publiques sectorielles des différents acteurs et l'articulation des échelles temporelles et spatiales de l'aménagement. Le SDRIF offre ainsi un cadre, impose un certain nombre d'orientations et parfois de limites.

Toutefois, il n'a pas vocation à se substituer aux servitudes de natures diverses qui pourraient s'imposer localement et il laisse aux collectivités territoriales, au travers de leurs documents d'urbanisme locaux (le PLU de Paris par exemple), la responsabilité de la traduction de ces grandes orientations au niveau local.

Depuis septembre 2011, le Conseil Régional a lancé une procédure de révision du projet de SDRIF qu'il avait adopté en 2008, pour le mettre en compatibilité avec les lois Grenelle I et II et la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. L'adoption définitive du nouveau schéma est prévue en décembre 2013.

Ce nouveau schéma définit par conséquent les orientations fondamentales de la politique d'aménagement du territoire de la Région à l'horizon 2030 en donnant un cadre de cohérence aux politiques d'aménagement de l'ensemble des acteurs territoriaux et locaux, et donc de la Ville de Paris.

Dans l'avis délibéré les 11 et 12 février 2013 sur ce projet de schéma, le Conseil de Paris s'est félicité des améliorations qu'apporte le nouveau schéma régional, en particulier une meilleure intégration des enjeux environnementaux, la prise en compte d'un cadre partenarial nouveau lié au Grand Paris et un renforcement de la place de Paris au cœur de la Métropole, tout en affirmant la complémentarité des Territoires d'Intérêt Métropolitain, ce qui l'a amené à formuler un **avis favorable**.

Néanmoins, cet avis **est assorti de réserves** car certaines mesures proposées pourraient nuire au développement et à la conduite des projets d'aménagement parisiens. Au premier rang de celles-ci figure la question des **équilibres habitat-emploi**. Le SDRIF introduit un ratio pour Paris (3,8 logements par emploi) qui reviendrait à créer environ 13 m² de logement pour 1 m² d'activités. L'application d'un tel ratio est irréaliste et inadaptée au territoire parisien. Elle fragiliserait

juridiquement les projets à venir et pourrait de ce fait retarder des programmes de construction de logements. C'est pourquoi la Ville de Paris a proposé la révision, en concertation avec les collectivités concernées, du mode de calcul de ces ratios.

La Ville de Paris, dont le rôle moteur dans la croissance métropolitaine est souligné dans le SDRIF, est donc amenée à jouer un rôle important dans le cadre de partenariats adaptés, au nom d'une certaine vision des équilibres nécessaires entre habitat et emploi, à Paris comme dans les proches territoires. Son statut de propriétaire foncier et immobilier en Ile-de-France lui permet en effet de contribuer activement à la réalisation de projets d'aménagement et de développement économique situés *extra-muros*, notamment dans les Territoires d'intérêt métropolitain.

1.2.2.2.2 La déclinaison à l'échelle métropolitaine de projets parisiens : l'exemple du plan hôtelier

Le développement de l'hôtellerie constitue l'un des domaines les plus stratégiques dans lequel la Ville de Paris intervient en matière immobilière et qui présente en outre la caractéristique de se déployer sur l'ensemble du territoire métropolitain.

C'est dans cette perspective que la Collectivité parisienne a adopté en 2007 un plan hôtelier visant à renforcer encore la capacité d'accueil d'une métropole qui représente la première destination touristique du monde et dont la fréquentation est encore appelée à s'accroître dans les années à venir. En effet, « si les rythmes de croissance de la fréquentation étrangère dans la région Ile-de-France observés au cours de la période récente se prolongeaient, le développement du tourisme pourrait se poursuivre au cours des prochaines années dans la région grâce également à l'action des différents acteurs économiques concernés. Mais cette évolution pourrait se traduire par une saturation des capacités d'accueil hôtelières à certaines périodes, notamment lors de grands événements⁴⁶ ».

Ce plan hôtelier qui doit permettre la création de 7 000 chambres supplémentaires à Paris (soit une augmentation de près de 10 % du parc) d'ici 2020 s'est fixé plusieurs objectifs :

- renforcer sa capacité hôtelière tout en préservant sa diversité, afin de répondre à la demande d'hébergements touristiques de tous les visiteurs (tourisme d'affaires, tourisme de loisir, tourisme des jeunes, etc.) ;
- privilégier la qualité architecturale ainsi que le respect des exigences environnementales pour chacun des projets ;
- intégrer des programmes hôteliers dans des quartiers en devenir qui présentent un environnement à fort potentiel économique et des commodités en termes d'accessibilité, pour répondre à la demande d'hébergement ou de sites d'accueil d'événements professionnels, en anticipant les besoins ;
- proposer aux opérateurs dès aujourd'hui, et régulièrement dans les années à venir, des emprises permettant des réalisations d'hébergement touristique aux normes du marché, sur des terrains municipaux et dans les grandes zones d'aménagement.

La politique immobilière de la Ville de Paris a donc été mise à contribution de plusieurs manières pour réaliser ce plan :

- en s'appuyant sur la connaissance dont elle dispose pour détecter des emprises situées sur des terrains municipaux⁴⁷ ou dans des grandes zones d'aménagement,
- en cédant ces emprises aux investisseurs et porteurs de projets à la recherche de sites adaptés,
- en apportant à ces investisseurs une aide sous forme de conseils.

La localisation de ces parcelles près des portes de la Capitale et à proximité du périphérique ou dans la ZAC Paris Rive Gauche confère à ces dernières des avantages indéniables en termes d'accessibilité pour y réaliser des équipements hôteliers. 68 projets sur des terrains privés ont été

⁴⁶ Bénédicte Gualbert et Philippe Pottier, *L'hôtellerie francilienne : une offre importante mais potentiellement insuffisante*, INSEE Ile-de-France à la page, n° 403, février 2013, p. 3.

⁴⁷ Il s'agit souvent de terrains qui ne pourraient pas être utilisés pour construire du logement social, ni des immeubles de bureaux en raison de leur environnement et/ou de leur exigüité.

identifiés par la Sous-direction du permis de construire et du paysage de la rue de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris depuis 2008 représentant environ 3 169 clés. Sur ce total, 19 établissements ont déjà ouvert ce qui représente 1 250 chambres et 34 en chantier ou avec des permis de construire autorisés. Sur des terrains de la Ville et dans les ZAC, 22 sites ont été identifiés (dont 2 sont déjà en exploitation, 14 projets déjà définis et 6 à l'étude), dont la réalisation représenterait entre 2 760 et 2 860 clés.

Au total, ce sont donc 90 sites qui sont concernés soit 5 556 clés⁴⁸. De nombreux projets, bien que situés sur la commune de Paris, se trouvent dans leur très grande majorité en bordure du périphérique et dans des zones permettant de générer des retombées économiques sur les communes et les intercommunalités situées en proche couronne.

Le tableau ci-après retrace l'état d'avancement des différents projets en cours :

Tableau 5 : Récapitulatif 2008-2020 du Plan hôtelier parisien

Description du projet	Capacité	Livraison prévisionnelle
Terrains cédés par la Ville		
Piscine Molitor (16 ^{ème}) Hôtel 4*	124	Début 2014
Porte des Ternes (17 ^{ème}) Hôtel 4*	148	Mi-2014
Porte de Vanves (14 ^{ème}) Hôtel 4*	130	2014
Porte Dorée (12 ^{ème}) Hôtel 2* ou résidence de tourisme	100/150	2016
Porte de Vincennes (12 ^{ème}) Hôtel 2* ou 3*	150/200	PC 2015
Porte d'Italie (13 ^{ème}) Hôtel 3*	150	2017
Porte de Choisy (Ivry-sur-Seine) Hôtel 2*	200	Après 2014
Indochine (19 ^{ème}) Hôtel 3*	150	Après 2014
Porte de la Villette (19 ^{ème}) Hôtel (consultation infructueuse pour l'instant, projet différé)	?	Après 2014
Total terrains Ville : 1202		
Terrains cédés par des aménageurs		
Bassin de la Villette (SEMAVIP) 19 ^{ème} Hôtel + Auberge de jeunesse	205	2008
Paris Rive Gauche (SEMAPA) 13 ^{ème} Résidence hôtelière	144	2009
Porte des Lilas (SEMAVIP) 20 ^{ème} Hôtel 2*	263	Fin 2013
Pajol (SEMAEST) 18 ^{ème} Auberge de jeunesse	103	Fin 2012/2013
Joseph Bédier (SEMAPA) 13 ^{ème} Auberge de jeunesse	130	2014/2015
Porte Pouchet (SEMAVIP) 17 ^{ème} Résidence de tourisme 3*	145	2016
Brunesseau (SEMAPA) 13 ^{ème} Hôtel	200	2018
Total terrains aménageurs : 1 195 (757 chambres d'hôtels, 294 chambres en auberges de jeunesse et 144 appartements en résidences hôtelières)		
Total terrains Ville et aménageurs : 2 397 (1 959 chambres d'hôtels, 294 chambres en auberges de jeunesse et 144 appartements en résidences hôtelières)		
Offre secteur privé : 3 169		
Total général : 5 556		

Source : Secrétariat général de la Ville de Paris

Ce plan hôtelier déborde aujourd'hui le cadre strictement parisien et illustre parfaitement comment une politique foncière active contribue au rayonnement économique de la Métropole.

⁴⁸ Informations transmises par la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur de la Ville de Paris lors du Comité de pilotage du Plan hôtelier du 21 décembre 2012.

En effet, comme l'indique une étude récente de l'Insee⁴⁹, **la moitié des 6 050 hôtels que comptait à fin 2010 l'Ile-de-France se situait à Paris**. C'est dans cette perspective qu'il a été décidé d'étendre le plan hôtelier à la Métropole en raison notamment de la rareté foncière à Paris et de la difficulté de dégager de nouveaux sites pour y implanter des hébergements touristiques, du nombre et de l'intérêt des investisseurs potentiels qui se manifestent mais qui ne peuvent pas tous être satisfaits dans Paris même, de la volonté des collectivités territoriales franciliennes de participer à ce projet porteur en termes d'emplois et de développement et de la nécessité de mettre en œuvre une gouvernance plus cohérente dans ce domaine.

Une première série de consultations a été conduite en 2011 avec les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et elle a reçu un accueil favorable. Elle s'est traduite dans un premier temps par l'établissement d'une cartographie commune des projets hôteliers (cf. carte *infra*).

Les travaux⁵⁰ menés par le Comité Régional du Tourisme Paris Ile-de-France et la Chambre de commerce et d'industrie de Paris conduisent à une estimation des besoins à l'horizon 2020 à hauteur de 20 000 à 30 000 chambres supplémentaires à l'échelle de la région (dont 7 000 pour Paris).

Au total, en novembre 2012, 18 230 clés en projet ou à l'étude avaient été recensées sur 144 sites dont 55 à Paris, 19 dans les Hauts-de-Seine, 57 sur le territoire de l'Etablissement public d'aménagement Plaine de France (dont Roissy) et 13 dans le Val-de-Marne (incluant Orly)⁵¹.

Cet exemple illustre comment une politique initiée par la Ville de Paris, mais qui concerne aussi bien des emprises publiques que des terrains et des partenaires privés, et aujourd'hui déclinée au niveau de la Métropole, peut contribuer à une démarche structurante ayant pour ambition de développer une offre globale en matière hôtelière articulée de la manière suivante :

- Le centre de Paris : hôtels de charme et de luxe (de 20 à 200 chambres), résidences hôtelières, hébergements pour jeunes.
- La ceinture de Paris : c'est sur ce périmètre que les établissements de catégories moyennes 2* ou 3* et d'initiative publique vont s'implanter et que la contribution de la Ville de Paris est la plus importante en matière immobilière.
- Le quartier de la Défense : environ 1 000 chambres en projet ou à l'étude.
- La Plaine de France où l'offre future sera la plus conséquente : environ 11 500 chambres d'ici 2025. Quatre sites d'accueil sont privilégiés : La Plaine-Saint-Denis, Le Bourget, les alentours du Parc des Expositions de Villepinte et l'aéroport Charles de Gaulle (3 700 chambres en projet).
- Orly : 1 100 chambres liées au développement immobilier et commercial de la plateforme aéroportuaire.

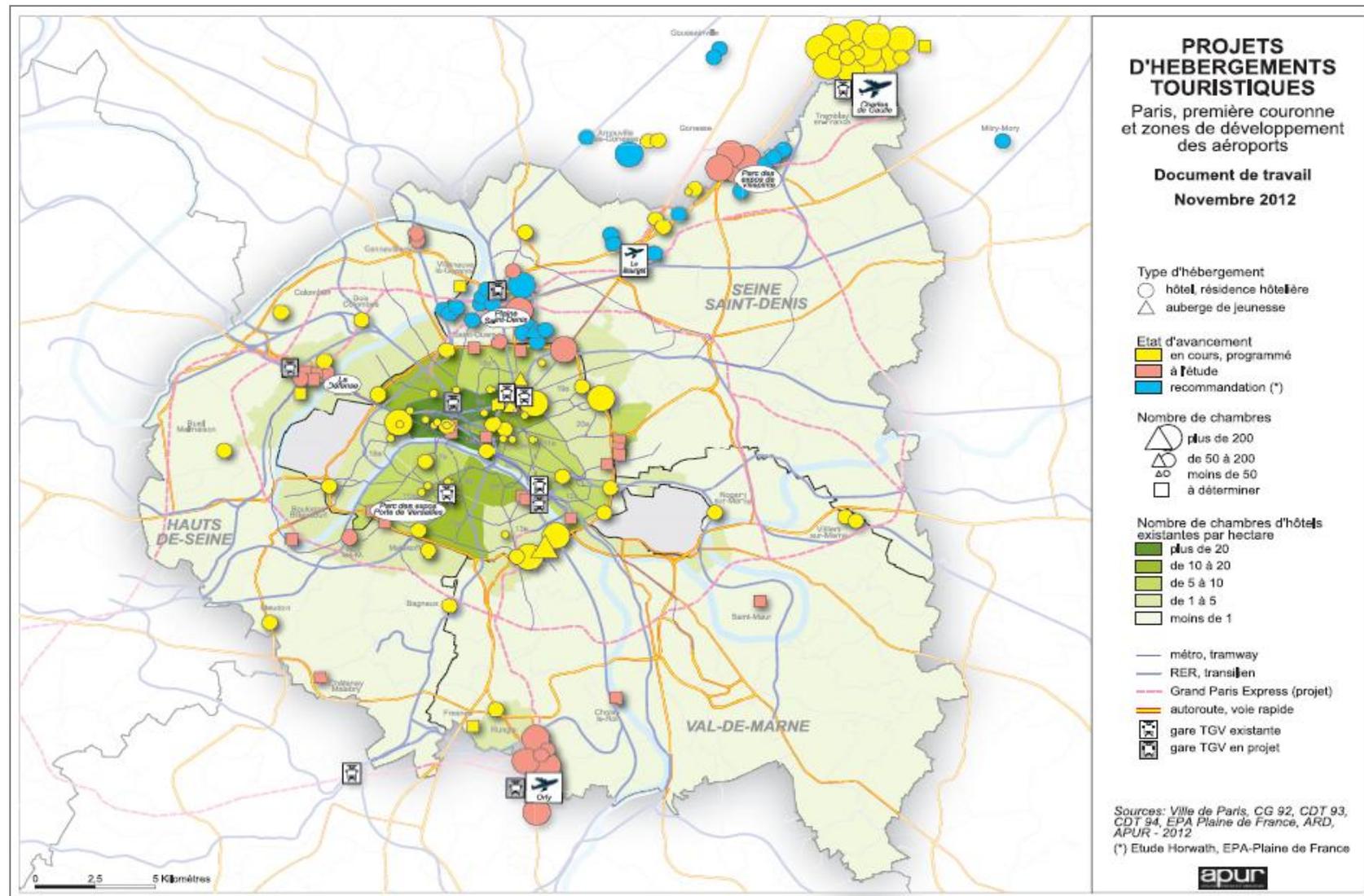
La carte ci-après permet de visualiser quelques-uns des principaux projets d'hébergements touristiques à l'échelle de la Métropole. Il ne s'agit, convient-il de le préciser, que d'un document de travail encore susceptible d'évoluer.

⁴⁹ Bénédicte Gualbert et Philippe Pottier, *L'hôtellerie francilienne : une offre importante mais potentiellement insuffisante*, INSEE, L'Ile de France à la page, n° 403, février 2013, p. 3.

⁵⁰ Mickaël Le Priol, Emmanuel Rodier : *Le tourisme, une filière stratégique pour le Grand Paris*, Centre régional d'observation du commerce, de l'industrie et des services de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Enjeux, n° 151, novembre 2012.

⁵¹ Informations transmises par la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur de la Ville de Paris lors du Comité de pilotage du Plan hôtelier du 21 décembre 2012.

Figure 11 : Projets d'hébergements touristiques au niveau de Paris Métropole



Source : Atelier parisien d'urbanisme

1.3 Les objectifs poursuivis par la politique immobilière

Jusqu'au milieu des années 1990, la Ville de Paris, comme l'Etat ou les autres collectivités territoriales, ne s'était pas véritablement préoccupée de la gestion de son patrimoine immobilier, ni du rôle que pouvaient jouer les cessions et les acquisitions foncières et immobilières en matière d'aménagement, d'urbanisme, de qualité architecturale, d'équilibre socio-spatial des quartiers, de services à la population, etc.

Il y avait plusieurs raisons à cela :

- Une aisance financière qui n'incitait pas la Ville à rechercher des sources d'économie à travers une gestion immobilière plus efficiente.
- Un déficit d'expertise technique et juridique dans une matière fort complexe qui n'était pas directement en rapport avec la mission de service public conférée à la Collectivité.

La question de la gestion du patrimoine privé a constitué le point de départ d'une réflexion qui a conduit à une prise de conscience et à la définition d'une politique en la matière. Comme l'a affirmé la Première Adjointe au Maire de Paris devant la Mission, « l'essentiel de la politique de notre Ville dépend de la question foncière et immobilière ».

C'est donc une modification profonde qui s'est instaurée, les grandes collectivités, et la Ville au premier chef, passant « d'une gestion de la maintenance corrective à de la prévision, du pluriannuel, du pilotage et de la stratégie patrimoniale en gardant toujours en tête la notion fondamentale de service public et d'intérêt général. Ce changement culturel s'accompagnant d'évolutions indispensables sur les outils comme sur les modes d'organisation⁵²».

Cette « politique au service des autres politiques » qui s'est progressivement structurée peut être définie de la manière suivante :

La politique immobilière de la Ville de Paris est constituée de l'ensemble des opérations consistant à vendre des terrains ou des immeubles, à les acquérir en vue de les réhabiliter ou non, à les échanger, à les louer ou à les prendre à bail, pour répondre aux objectifs de la Municipalité en matière d'aménagement et d'urbanisme, d'implantation d'équipements publics ou de locaux administratifs, de construction et de réhabilitation de logements, principalement sociaux, dans le cadre d'une vision équilibrée du territoire parisien et métropolitain et d'une saine gestion financière et budgétaire.

Comme l'a rappelé lors de son audition l'Adjoint au Maire chargé du budget, des finances et du suivi des SEM⁵³, « la politique immobilière n'est pas un objectif en soi. Comme la politique budgétaire, la politique des ressources humaines ou celle des systèmes d'information, c'est un moyen au service (des) ambitions » de la Collectivité parisienne, qu'il s'agisse des logements sociaux, des équipements publics, des espaces verts ou des services administratifs nécessaires au fonctionnement de la Ville et la transformation urbaine de Paris.

La politique immobilière de la Ville de Paris s'est vue par conséquent assigner les objectifs suivants :

- **Objectif en termes d'aménagement**, « avec pour objectifs essentiels la mixité sociale et la mixité fonctionnelle⁵⁴ » dans le cadre juridique et stratégique du Plan local d'urbanisme (PLU) qui décline les différents outils permettant d'y parvenir. En ce sens, la politique immobilière de la Ville-collectivité est au service de la construction et de la reconstruction permanente de la ville-territoire, de l'évolution de sa morphologie urbaine.
- **Objectif en termes de production de logements sociaux** puisque c'est à travers cette politique immobilière et foncière que la Ville est en mesure, dans le cadre du Programme local de l'habitat (PLH), de **mettre à disposition des bailleurs sociaux les terrains ou les**

⁵² *Patrimoine immobilier – Subir ou agir*, Pierre Lavigne, Yoann Queyroi et David Carassus, La Lettre du Cadre territorial n° 442, mai 2012, p. 14.

⁵³ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, le 24 octobre 2012.

⁵⁴ Audition d'Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture, 14 décembre 2012.

immeubles nécessaires pour accroître, renouveler et rééquilibrer le parc sur un plan territorial, répondre aux exigences de la loi SRU et lutter contre l'habitat insalubre.

« Il faut, comme l'a rappelé l'Adjoint chargé du logement⁵⁵ devant la Mission, adapter l'offre nouvelle à la diversité des besoins des Parisiens (...) et à la situation personnelle de chacun ». Dans cette optique, ce sont les enjeux sociaux qu'il s'agit de prendre en compte pour répondre aux besoins de tous, partout, sur l'ensemble du territoire.

- **Objectif en termes d'équipements publics pour répondre aux attentes des Parisiens et leur fournir les services les plus adaptés** grâce à un maillage homogène et des conditions d'accueil sûres et performantes. Comme l'a rappelé la Directrice de l'urbanisme⁵⁶, il faut « adapter le parc en permanence aux missions de service public (...), permettre l'évolution de ce patrimoine, assurer son renouvellement et maîtriser les risques ».
- **Objectif en termes d'implantation des services administratifs, pour que les directions de la Ville puissent bénéficier des bureaux et des locaux nécessaires au bon fonctionnement de la Collectivité parisienne.** Les besoins en la matière sont en effet très importants, tant en ce qui concerne les surfaces, la répartition optimale de ceux-ci sur l'ensemble du territoire, les conditions de travail des agents, l'arbitrage financier entre achat et location, etc.

1.3.1 La préservation de la mixité sociale et fonctionnelle du territoire parisien

La vision de la ville défendue par le PLU se caractérise par un souci fort de mixité sociale et fonctionnelle que traduisent notamment les actions en faveur du développement de l'offre de logements sociaux dont il sera longuement question *infra* et de la protection du commerce et de l'artisanat qui nécessitent des mesures de protection ou du développement des pépinières d'entreprises.

Comme l'a indiqué la Première Adjointe au Maire de Paris chargée de l'urbanisme et de l'architecture, « le foncier n'est pas une fin en soi. C'est un outil pour traduire les engagements de mandature et une conception de la Ville que nous développons maintenant depuis 2001, avec pour objectifs essentiels la mixité sociale et la mixité fonctionnelle ».

Les grandes zones d'aménagement contribuent à la réalisation de ces objectifs de développement équilibré de la Ville par l'effet de masse qu'ils représentent et la mobilisation de toute la palette des outils juridiques dont elle dispose.

Mais la Ville se renouvelle beaucoup sur elle-même et le PLU constitue l'instrument qui permet de veiller à la préservation de fonctions économiques essentielles aux équilibres urbains.

1.3.1.1 L'immobilier d'entreprise : d'une politique immobilière de soutien aux entreprises de production artisanales et industrielles à celle du soutien aux jeunes entreprises innovantes

Au milieu des années 1970, on constatait un fort recul des activités traditionnelles de production : la petite industrie (principalement le textile et l'imprimerie) et l'artisanat (notamment les métiers d'art).

Aussi, dès 1977, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Paris définissait-il des objectifs et des directives d'aménagement en faveur des activités. A la suite, le 22 novembre 1978, le Conseil de Paris délibéra sur la politique en faveur des activités industrielles et artisanales à Paris. Cette politique visait à maintenir dans la Capitale les activités artisanales et industrielles non polluantes et se déclinait principalement à travers 3 axes :

- l'installation d'activités artisanales en pieds d'immeuble des bailleurs sociaux dans un souci de mixité, de service et d'animation ;
- la réalisation d'hôtels industriels ou d'activités ;
- la réalisation de deux zones d'activités (CAP 18 et Tolbiac-Masséna) :

⁵⁵ Audition de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, 21 novembre 2012.

⁵⁶ Audition d'Elisabeth Borne, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris, 24 octobre 2012.

- ✓ CAP 18 : 72 000 m² ont été construits principalement sur un terrain de 6,3 hectares, ancienne concession de la Ville de Paris à Gaz de France qui accueillait des gazomètres.
- ✓ Tolbiac- Masséna : 30 000 m² ont été réalisés en 1988 dans le cadre d'une ZAC sur un terrain de 1,5 ha de Port Autonome de Paris et de la SNCF (le site sera restructuré en 2004 et accueille aujourd'hui le « Biopark »).

Pour mener à bien cette politique, sur des terrains qu'elle maîtrisait directement (ou à travers un aménageur) ou qu'elle acquérait, la Ville recourait à l'OPAC de Paris (aujourd'hui Paris Habitat) et à ses opérateurs (convention de 1980 avec la RIVP et la SAGI, reprise par la SGIM), principalement pour les opérations en secteur diffus.

Au 31 décembre 2012, plus de 450 entreprises étaient accueillies dans ces hôtels d'activités (plus de 130 000 m² à destination des entreprises) et on évalue à plus de 6 500 les emplois présents.

Depuis la fin des années 1990, avec la mutation du paysage économique et l'émergence de nouvelles technologies, les entreprises de textile et les imprimeries ont été remplacées par les entreprises de la santé, des biotechnologies et des éco-activités ainsi que par les entreprises issues des hautes technologies (informatique, numérique, etc.).

Or, ces jeunes entreprises innovantes et à forte valeur ajoutée, de type « *startups* », incubent puis se créent généralement dans les laboratoires de recherche d'où sont issus leurs dirigeants mais elles rencontrent alors des difficultés importantes à se développer et à trouver des locaux adaptés.

L'action de la Ville de Paris, dans le cadre notamment du « **Plan pépinières** », a donc consisté à créer et favoriser un parc immobilier permettant le développement et le parcours des entreprises innovantes (pépinières ou incubateurs et hôtels d'entreprises). L'aide de la Ville prend la forme d'une aide à l'investissement qui consiste à supporter la part du foncier ne permettant pas l'équilibre économique du projet.

A l'issue de la présente mandature, ce sont plus de 100 000 m² qui auront été réalisés pour les entreprises innovantes.

Enfin, la Ville de Paris intervient aussi en matière de commercialisation des locaux :

- sur son patrimoine moderne, des comités de sélection ont été mis en place dans le cadre de conventions de financement ou sur proposition des candidats dans les concessions de travaux publics ;
- sur son patrimoine traditionnel, la Ville de Paris dispose d'un contrôle sur les locataires au titre des règles d'urbanisme notamment.

Ainsi, alors que les opérateurs pourraient être incités à héberger principalement de grandes entreprises présentant peu de risque financier et les assurant d'une faible rotation, le contrôle de la Ville permet l'accueil des entreprises ciblées qu'elle souhaite voir se développer à Paris.

1.3.1.2 La préservation de l'artisanat et du commerce de proximité

Dans le même esprit, le PLU prévoit de maintenir une activité artisanale dans Paris où elle se trouve confrontée à un niveau de charges particulièrement élevé et à une hausse ininterrompue des valeurs locatives. Le PLU protège ainsi 259,3 km de voies commerçantes. Trois niveaux de protection sont prévus, selon la nature des enjeux :

- protection du commerce et de l'artisanat : le changement de destination des locaux commerciaux ou artisanaux à rez-de-chaussée sur rue est interdit,
- protection renforcée du commerce et de l'artisanat (19 kms) : les locaux en rez-de-chaussée, à l'exception des locaux d'accès aux immeubles, doivent être destinés au commerce ou à l'artisanat,
- protection particulière de l'artisanat (21,5 kms) : l'artisanat ne peut pas se transformer en une autre destination ; le commerce ne peut être transformé qu'en commerce ou artisanat.

Ces règles créent les conditions du maintien du commerce dans les voies concernées, mais ne peuvent suffire, à elles seules, à régler tous les problèmes d'implantations commerciales. C'est pourquoi la Ville a mis en place, dans les quartiers les plus sensibles, des actions opérationnelles faisant intervenir la SEMAEST⁵⁷ comme opérateur. Certaines boutiques sont ainsi achetées par cette SEM pour pouvoir maîtriser les baux commerciaux.

Conformément à ces orientations, la Ville de Paris a depuis 2001 pris un ensemble de mesures destinées à préserver un commerce de proximité diversifié et de qualité, notamment dans le cadre de l'opération Vital'Quartier lancée en 2004.

La gestion d'un parc immobilier à vocation commerciale, avec ses spécificités, constitue un véritable métier. Aussi, la Ville de Paris a-t-elle choisi, pour optimiser la gestion de son parc immobilier commercial, de déléguer cette activité à un opérateur unique, disposant d'un personnel qualifié, tout en conservant la propriété foncière. Le contrat signé avec cet opérateur lui fixe des objectifs précis en termes de diversité de l'offre commerciale, de développement du commerce de proximité et du commerce culturel.

Une délibération du Conseil de Paris en date des 13, 14 et 15 décembre 2010 ayant acté cette décision, la Ville a donc conclu avec la SEMAEST un Bail Emphytéotique Administratif (BEA) unique prenant effet le 1^{er} janvier 2012 pour une durée de 25 ans. Ce bail⁵⁸ est assorti du paiement d'une redevance annuelle, révisable annuellement. Les locaux commerciaux concernés par l'opération sont situés dans les 1^{er}, 3^{ème}, 4^{ème}, 6^{ème}, 9^{ème}, 11^{ème}, 15^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements, en pied d'immeubles principalement⁵⁹.

Par ailleurs le PLU protège une trentaine de « secteurs d'artisanat et d'industrie ». Sur chacun de ces sites, constitués par une ou plusieurs parcelles, les surfaces existantes d'artisanat ou d'industrie doivent être conservées ou reconstituées.

Le soutien de la Ville aux artisans et notamment aux métiers d'arts et de création aura permis de créer plus de 30 000 m² depuis 2001 avec la réalisation du Viaduc des Arts, la rénovation de la Cour de l'Industrie ou de l'acquisition des Frigos et des ateliers « M1D2D3 ».

* * * * *

Ainsi, la dimension immobilière constitue donc l'un des axes utilisés par la Ville de Paris pour conserver sur son territoire une grande diversité de métiers (manufacturiers, métiers d'arts, création, informatique, santé, etc.) et contribuer à la dynamisation du tissu économique.

1.3.2 Des objectifs ambitieux en matière de politique du logement

1.3.2.1 Des objectifs quantitatifs

La production de logements sociaux constitue l'un des principaux axes de la politique immobilière de la Collectivité parisienne. De 2001 à 2011, la Ville a en effet consacré 1,08 Md€ pour produire du logement social à travers sa politique de préemption.

Cette politique s'appuie sur un ensemble de documents qui en précisent les contours, en fixent les objectifs et en déterminent les moyens :

⁵⁷ La SEMAEST est une des SEM d'aménagement de la Ville de Paris, créée en 1983 pour participer à la mise en valeur de l'Est parisien. Elle a longtemps concentré ses interventions dans le 12^{ème} arrondissement (ZAC Bercy, ZAC Reuilly, Promenade plantée), puis elle a ensuite été missionnée par la Ville de Paris pour réaliser des opérations en dehors de son territoire d'origine (ZAC Pajol dans le 18^{ème}) à partir de 2004 puis opération Cardeurs-Vitruve au sein du GPRU Saint-Blaise dans le 20^{ème} à partir de 2010.

⁵⁸ Conclu au terme d'une procédure de mise en concurrence, il est régi par l'article L.1311-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

⁵⁹ La Ville de Paris a engagé à cette occasion un important travail de clarification du statut des biens et volumes concernés. Des opérations de divisions en volume ont ainsi dû être effectuées dans les immeubles communaux afin de les identifier clairement et de pouvoir constituer les grilles de répartition de charges mais également les constitutions de servitudes. La création d'éventuelles Associations Syndicales Libres (structures chargées de procéder à la gestion des éventuelles parties communes dans le cadre des divisions en volume de propriétés) est ainsi rendue possible.

- Le Plan local d'urbanisme (PLU), arrêté en juin 2006 et modifié en septembre 2009 et février 2012, qui fait du logement social l'une de ses priorités.
- Le Programme local de l'habitat (PLH) adopté en mars 2011 pour la période 2011-2016 qui fixe la stratégie de la Ville en la matière, en cohérence avec les prescriptions du PLU.
- La Convention de délégation de compétence de l'Etat pour l'attribution des aides à la pierre renouvelée en mai 2011 pour la période 2011-2016 qui engage la Ville sur des objectifs chiffrés de production de logements sociaux.

La Ville est en effet astreinte, conformément aux objectifs de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000), à atteindre avant 2020 un taux de 20 % de logements sociaux. Entre-temps, la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a porté ce taux à 25 % avec, comme échéance, l'horizon 2025.

Cette nouvelle disposition devrait se traduire pour la Ville par une redéfinition des objectifs de son Programme local de l'habitat ainsi que l'a rappelé l'Adjoint chargé du logement devant la Mission⁶⁰.

Pour soutenir et accélérer le rythme de développement de nouvelles opérations de logement social, la Ville a décidé, à travers les orientations de son Programme local de l'habitat 2011-2016 de s'appuyer sur les capacités de développement des opérateurs privés, à travers des partenariats autour de projets d'une part et la réglementation du PLU d'autre part⁶¹.

Cet effort s'inscrit dans le cadre législatif et réglementaire très strict du Code de la construction et de l'habitation. En effet, la production de logements sociaux obéit à un ensemble de normes qu'il convient de rappeler brièvement :

- Pour qu'un logement soit un logement social, il doit être agréé par l'administration et faire l'objet d'une convention entre l'Etat et le propriétaire bailleur. C'est la condition pour que son occupant puisse percevoir l'aide personnalisée au logement (APL) en application de l'article L.351-2 du Code de la construction et de l'habitation.
- L'agrément est la décision administrative par laquelle la collectivité compétente donne son accord pour le financement d'une opération de logement social.
- C'est la Ville qui, à Paris, dans le cadre de ses compétences départementales, délivre ces agréments au nom de l'Etat en application de la convention de délégation de compétence de l'Etat pour l'attribution des aides à la pierre susmentionnée.

A cette fin, la Ville s'est engagée à financer en moyenne 30 000 logements sur la période 2011-2016, correspondant, conformément au PLH couvrant la même période, au financement de 6 000 logements sociaux par an entre 2001 et 2013 puis 4 000 par an les trois années suivantes, dont 50 % au moins de logements neufs. L'objectif est d'atteindre le taux de 20 % de logements sociaux dans le courant de 2014 et 25 % en 2030. Compte tenu du renforcement de l'objectif et de son accélération par la loi du 18 janvier 2013, le financement de 6 000 logements ou plus par an devra vraisemblablement être maintenu de façon durable.

1.3.2.2 Une volonté de rééquilibrage géographique et de préservation de la mixité sociale

Parallèlement à cet effort quantitatif global, la Ville s'est engagée à réduire les disparités entre les arrondissements et les quartiers en matière de logement social. Le PLU est en effet appuyé sur le constat que les deux-tiers de ces logements étaient concentrés dans seulement trois arrondissements (13^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}) alors que les 1^{er}, 5^{ème}, 8^{ème} et 16^{ème} n'en accueillent pour leur part que 2,75 % à eux quatre.

La volonté de rééquilibrage de l'offre de logements sociaux s'inscrit par conséquent dans une perspective de préservation de la mixité sociale de la Capitale visant à éviter que l'essentiel de l'offre de logements sociaux ne soit concentré que dans quelques arrondissements ou grands ensembles immobiliers. Toutefois, cet objectif de mixité sociale ne vise pas seulement à

⁶⁰ Audition de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, 21 novembre 2012.

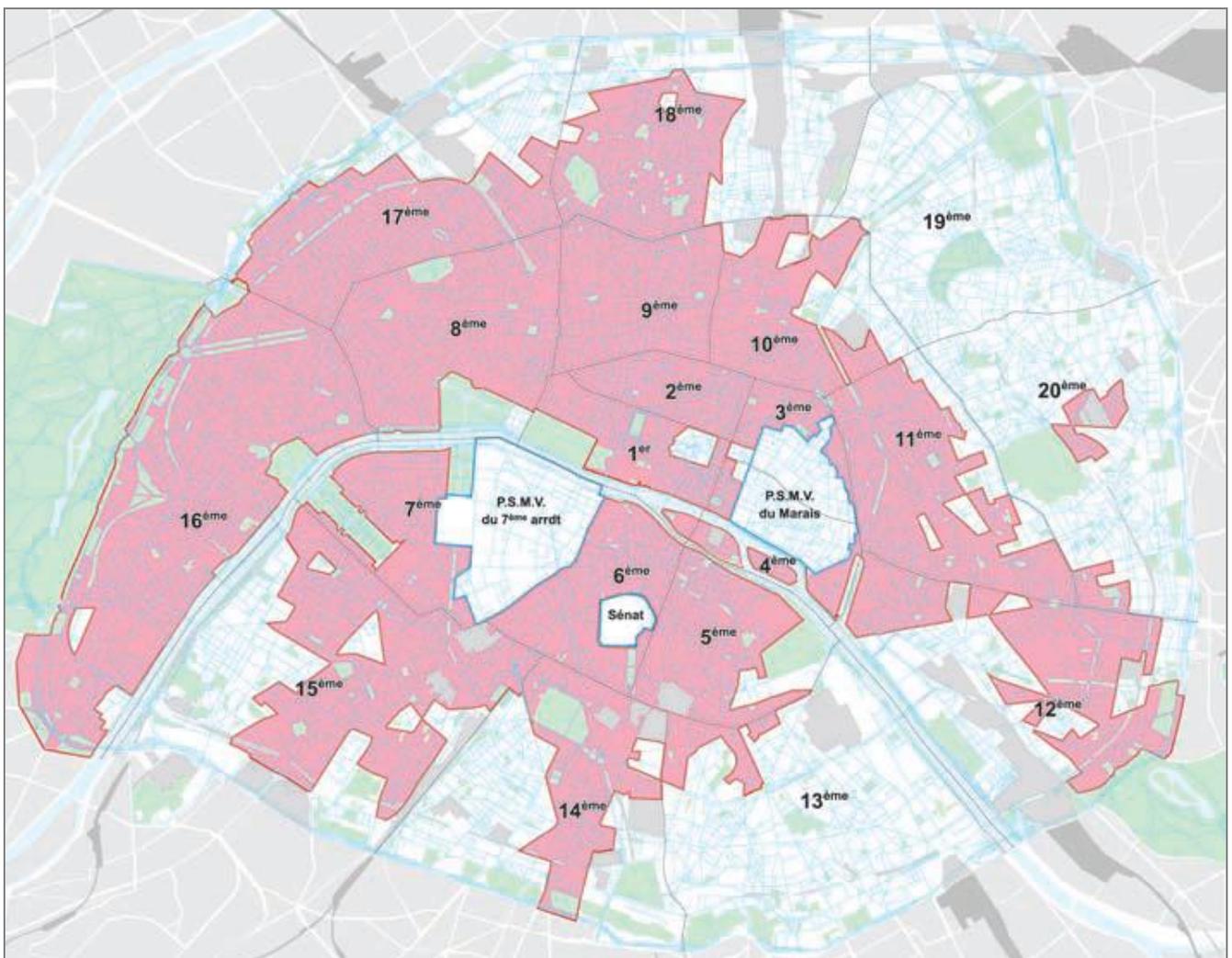
⁶¹ Programme local de l'habitat de Paris 2011-2016, p.41.

rééquilibrer l'offre globale sur l'ensemble du territoire parisien mais s'attache également à préserver cette mixité à des niveaux infra-communaux (arrondissement, quartier, îlot, immeuble).

Pour atteindre cet objectif, plusieurs dispositions contraignantes ont été prises dans le cadre du PLU :

- La délimitation d'une zone cible, déficitaire en logements sociaux au sens de la loi SRU, dans laquelle tous les programmes de construction neuve ou de restructuration du bâti comportant une surface de plancher destinée à l'habitation de plus de 800 m² SHON⁶² doivent affecter au moins 25 % de cette surface au logement social. Cette zone qui constitue la servitude « logement social » couvre environ 45 % de la superficie de Paris hors les bois.

Figure 12 : Zone de déficit en logement social dans le PLU en 2006 (zone cible)



Source : Brochure « Le PLU construit l'avenir de Paris », 2006, p. 10

- La constitution de 199 réserves en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements. Ces réserves sont réparties en cinq familles de servitudes spécifiques imposant un ratio plus ou moins élevé de logements (25, 50 ou 100 % de surface au plancher) avec une proportion de logements sociaux de 50 ou 100 % selon les cas. Ainsi, « la Ville se restructure sur elle-même plus rapidement que nous pouvons parfois l'imaginer », pour reprendre les propos de l'Adjoint au Maire chargé du logement social⁶³.

⁶² Cf. glossaire en fin de rapport.

⁶³ Audition de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, 21 novembre 2012.

- La définition de 21 quartiers ou secteurs à aménager, restructurer, réhabiliter ou mettre en valeur qui sont régis par des orientations d'aménagement (Zones d'aménagement concertées - ZAC -, sites du Grand projet de renouvellement urbain - GPRU -, grands terrains mutables, ensemble urbains à restructurer). Au sein de ces secteurs doivent être développés des programmes mixtes comprenant des logements et, parmi eux, une part significative de logements sociaux.
- L'autorisation de dépasser le COS de 3 (coefficient d'occupation du sol) applicable à Paris de 20 % lorsque le supplément de densité est consacré à du logement social.

De son côté, le Programme local de l'habitat 2011-2016⁶⁴ fait de l'équilibre entre les différentes catégories de logements et de la mixité sociale l'un de ses objectifs prioritaires. Il prévoit ainsi :

- Que l'offre nouvelle de logements sociaux (30 000 logements programmés sur la période) comprenne 30 % de logements financés en PLA-I, 40 % de logements financés en PLUS et 30 % de logements financés en PLS.
- Que deux-tiers de l'offre nouvelle soit consacrée en moyenne sur la période du plan aux logements classiques dits familiaux et un tiers aux logements spécifiques (résidences sociales, foyers, etc.) pour prendre en considération la variété des situations familiales.
- Que la répartition des logements sociaux entre les différents arrondissements parisiens soit équilibrée et que soit financé, en moyenne sur la période considérée, au moins un tiers de ces logements dans la zone de déficit en logement social, secteur où les opportunités sont les plus rares et les coûts souvent dissuasifs.

L'un des outils utilisés par la Ville de Paris pour produire du logement social dans les zones centrales où le déficit est très important consiste à transformer certains logements de son patrimoine privé conformément aux recommandations du rapport de 1995 de la Commission consultative⁶⁵ qui considérait que « le domaine privé offrait une opportunité intéressante et que le nombre de logements devrait permettre de dégager (...) une contribution utile à la production annuelle de logements sociaux à Paris ».

Ce rapport considérait en outre que « l'existence de ce parc permettait de faire du logement social sans se heurter à la contrainte du foncier (...), ce patrimoine étant réparti sur l'ensemble du territoire parisien en touchant ainsi des quartiers traditionnellement pauvres en logements sociaux ».

1.3.3 Une politique immobilière au service de l'évolution des besoins de la Collectivité

Le patrimoine de la Collectivité connaît des mouvements permanents en entrée comme en sortie, pour répondre aux besoins de la Collectivité parisienne qui évoluent au fil du temps. L'un des enjeux de la stratégie immobilière consiste à transformer ces modifications d'usage ou l'abandon de certains bâtiments ou parcelles par les services en opportunités foncières. Une Mission de valorisation a été créée dans cet objectif au sein de la Direction de l'urbanisme.

Il s'agit en effet également d'un enjeu de politique et de stratégie urbaines. « Devant la pénurie de foncier et l'importance des propriétés de la Ville, il y a une forme d'obligation à remettre sur le marché une partie de ce foncier, notamment au service de la production de logements et du renouvellement urbain⁶⁶ ». C'est donc l'un des leviers importants de cette politique.

1.3.3.1 La contribution à la production d'équipements publics

La politique immobilière contribue aussi à la réalisation d'équipements publics nouveaux rendus nécessaires par l'évolution des quartiers et des besoins.

En effet, la Ville ne dispose pas nécessairement de tous les biens permettant de répondre aux besoins de la population parisienne en matière de crèches, d'écoles, de bibliothèques, de piscines

⁶⁴ Programme local pour l'habitat de Paris 2011-2016 – Programme d'actions, p. 11.

⁶⁵ Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, p. 19.

⁶⁶ Audition d'Elisabeth Borne, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris, 24 octobre 2012.

ou de gymnases par exemple. L'un des volets de l'action foncière de la Ville consiste donc à acheter soit le foncier (à l'amiable ou dans le cadre du droit de préemption urbain), soit directement le bâtiment à l'intérieur de programmes publics ou privés dans le cadre de VEFA (Vente en l'état futur d'achèvement) dont le mécanisme sera explicité *infra*.

La Direction de l'urbanisme peut soit s'appuyer sur les réserves du PLU, soit prospecter activement pour trouver le foncier nécessaire à la réalisation de ces équipements. Ainsi, les équipements de la petite enfance sont souvent réalisés en lien avec des opérations de logement social ou non, en raison des besoins que ces opérations génèrent comme c'est le cas de la ZAC Clichy-Batignolles. Mais la Ville peut aussi profiter de ces opérations pour construire un équipement qu'elle n'aurait pas pu réaliser autrement faute de foncier (un conservatoire par exemple).

La Ville s'efforce, dans la mesure du possible, de faire supporter le coût de réalisation de l'équipement par l'opération elle-même. Une fois les conditions d'acquisition du foncier auprès du propriétaire établies, elle fait en sorte que le financement des équipements et des investissements rendus nécessaires par l'opération soit inclus dans le coût de l'opération. Le montant du coût d'investissement des crèches est imputé en déduction du prix du foncier que la Ville vend à l'opérateur chargé de la réalisation de l'opération.

1.3.3.2 La rationalisation des implantations administratives

La réflexion sur la rationalisation des sites occupés par les services municipaux s'est donnée pour premier objectif le regroupement sur un même site des services des directions jusqu'alors très disséminés (par exemple, les services centraux la DEVE travaillaient sur onze sites et ceux de la DPE sur huit). Cette situation posait de nombreux problèmes d'organisation que ce soit en termes de déplacement des agents entre les différents sites, de doublons en termes d'espace de travail, de stockage et d'archivage⁶⁷, en termes d'efficacité du travail en raison de l'éloignement d'agents appelés à travailler sur des projets communs, etc. En outre, certains bureaux étaient très petits comme sur le site de la porte d'Auteuil de la DEVE où « certains agents avaient des conditions (de travail) très difficiles⁶⁸ ».

Il a donc été décidé de regrouper ces deux directions sur le même site du 103 avenue de France, ce qui va dans le sens de la rationalisation souhaitée. Ces deux directions ont par ailleurs vocation à travailler ensemble sur des projets communs et leur proximité constitue un gage d'efficacité.

Cette **logique de regroupement des services par pôle** va se trouver encore renforcée avec le rapprochement de deux autres directions techniques, la Direction de l'urbanisme et celle de la voirie et des déplacements qui devraient dès 2014 être installées au 123 avenue de France dans un immeuble situé à proximité immédiate du précédent.

Ce sont donc *in fine* les quatre principales directions techniques du pôle « espace public » qui seront regroupées dans le même périmètre au cœur de la ZAC Paris Rive gauche et dans des immeubles neufs et fonctionnels. Cela facilitera les synergies et améliorera les conditions de travail des agents.

Comme l'a indiqué l'Adjointe en charge des ressources humaines devant la Mission⁶⁹, « la rationalisation et l'amélioration des conditions de travail contribuent à parfaire notre efficacité. Cette préoccupation nous anime constamment. (...) cette organisation par pôle doit permettre de nouvelles synergies inter-directions, et donc une meilleure performance collective ».

Toutefois, des efforts importants restent encore à accomplir. En effet, certaines directions sont encore disséminées entre plusieurs sites. C'est notamment le cas de la Direction des ressources humaines qui est implantée dans cinq lieux différents. Une réflexion devrait donc être prochainement entreprise pour permettre le regroupement de cette direction support sur un emplacement unique.

⁶⁷ La question de l'archivage constitue l'une des dimensions importantes de la rationalisation des implantations administratives. Une réflexion est actuellement menée en ce sens à la Ville de Paris pour gagner des m² et sécuriser une fonction qui est stratégique (Audition de Ghislaine Geffroy, Directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports, 9 janvier 2013).

⁶⁸ Audition de Ghislaine Geffroy, Directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports, 9 janvier 2013.

⁶⁹ Audition de Maïté Errecart, Adjointe au Maire de Paris chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement, 9 janvier 2013.

La question se pose également pour la Direction des affaires culturelle éclatée dans plusieurs hôtels particuliers du quartier du Marais dont l'agrément et le prestige ne compensent pas toujours l'inadaptation de lieux qui ne sont pas destinés à l'accomplissement de tâches administratives ou à l'accueil des visiteurs.

Enfin, l'implantation des services de la Ville de Paris a longtemps résulté d'opérations menées au coup par coup, en fonction des besoins nés de l'émergence de nouveaux services et des opportunités rencontrées. Une stratégie globale restait à définir à horizon pluriannuel sur le plan de ses implantations géographiques, comme sur les choix du mode d'occupation (propriété/location).

* * * * *

La politique immobilière, telle qu'elle a été définie, se situe donc au cœur des préoccupations de la Collectivité parisienne telles qu'elles ont été définies dans le PLU. Ainsi en est-il de la préservation du patrimoine architectural urbain que la Ville s'efforce de garantir à travers la gestion de son domaine immobilier, de la politique du logement à travers le rééquilibrage de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, de la création d'équipements publics ou de la coopération intercommunale et interdépartementale.

2 UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE PARTICULIÈREMENT ACTIVE PENDANT LA PERIODE (2001-2011)

L'action de la Ville sur la période considérée a d'abord porté sur l'organisation de la connaissance du patrimoine immobilier et foncier par la mise en place des systèmes d'information nécessaires, elle s'est naturellement concrétisée par des transactions, dont les flux, montants et modalités juridiques seront présentés. Elle s'est enfin traduite par la mise en place d'outils financiers et opérationnels dédiés à la politique immobilière en matière d'aménagement et de logement.

2.1 Une démarche de connaissance

« La base de toutes les bonnes pratiques est la connaissance du patrimoine⁷⁰ » et cela vaut autant pour l'Etat et ses opérateurs que pour la Ville de Paris et l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI. Il s'agit d'un préalable à toute définition d'une stratégie et à la mise en œuvre d'une politique en matière immobilière.

Il s'agit à la fois d'une obligation légale et d'une nécessité stratégique. « Améliorer la dimension patrimoniale des comptes est l'un des objectifs majeurs de l'instruction budgétaire M14 applicable depuis le 1^{er} janvier 1997 aux communes (...) pouvait-on lire en 2002 dans un rapport de la Chambre régionale des comptes⁷¹ ». Il en va de même pour l'instruction M 52 (...) applicable depuis le 1^{er} janvier 2004 aux départements.

Par ailleurs, le même rapport soulignait que « les enjeux de la connaissance et de la gestion des immobilisations des collectivités publiques sont importants : un inventaire tenu à jour présente des avantages financiers, fiscaux, juridiques et techniques permettant une gestion plus efficiente du patrimoine ».

2.1.1 Une obligation comptable et une exigence pour la certification des comptes

L'instauration en 1997 de l'instruction comptable M 14 (puis de la M 52) a donc constitué une étape décisive pour la mise en œuvre d'une comptabilité patrimoniale dans les collectivités territoriales. Jusqu'alors les notions d'amortissements, de provisions, de stocks, d'inventaire physique et financier étaient pour ainsi dire absentes des préoccupations des gestionnaires locaux.

L'instruction comptable M 14 répondait à l'obligation, pour les pouvoirs publics, d'aligner la comptabilité des communes sur le Plan comptable général de 1982 destiné aux entreprises privées. Ce rapprochement entre comptabilité publique et privée avait notamment pour visée de faciliter les échanges d'information entre les collectivités territoriales et leurs partenaires (organismes qui leur sont liés par convention comme les associations ou les SEM) qui sont régis pour leur part par le Plan comptable général.

La M 14 a pour objectif d'apporter une meilleure information sur le patrimoine communal et de permettre la description la plus exhaustive possible de la composition et de l'évolution des flux financiers qui l'ont affecté au cours d'un exercice. Elle rend en effet obligatoire l'amortissement des biens renouvelables, la présentation d'un bilan et le recensement de tous les biens. L'amortissement des biens meubles et des immeubles productifs de revenus est ainsi devenu une dépense de la section de fonctionnement impactant le niveau d'épargne des collectivités et générant une recette d'investissement. Cette incidence budgétaire prenant la forme d'une épargne forcée oblige les collectivités à effectuer un véritable travail de valorisation de leurs actifs⁷².

⁷⁰ Audition d'Emmanuel Charron, Secrétaire général du Conseil de l'immobilier de l'Etat, 16 janvier 2012.

⁷¹ Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France - *La comptabilité patrimoniale et la gestion de l'actif immobilisé de la Ville de Paris, exercices 1996 à 2002*, novembre 2005, p. 2.

⁷² Frédéric Fievet, in *Gestion dynamique du patrimoine*, FMVM, 2008, p. 40.

La nécessité de tenir un inventaire permettant de connaître avec exactitude la composition du patrimoine immobilier et foncier constitue donc la nouveauté la plus importante des instructions comptables destinées aux collectivités territoriales.

Cette réforme modifie notamment la nature des relations entre l'ordonnateur et le comptable public, le premier étant chargé du recensement et de l'identification des immobilisations de la collectivité, et le second de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

Il s'agit de deux démarches distinctes, physique et financière, qui doivent néanmoins converger pour faciliter la connaissance du patrimoine. Chaque immobilisation doit ainsi se voir attribuer un numéro d'inventaire permettant de suivre tous les événements relatifs à la vie du bien concerné (mode d'acquisition, type d'affectation, adjonction, mise à disposition à un tiers, cession, etc.).

La Collectivité parisienne est naturellement tenue au strict respect des deux instructions comptables M 14 et M 52 qui s'imposent à elle en tant que commune et département. Toutefois l'ampleur de son patrimoine et les faiblesses de son organisation sur le plan informatique et comptable (on ne comptait pas moins de 22 systèmes comptables différents en 2001 !) ne le permettaient pas comme l'ont souligné de nombreux rapports successifs.

Ainsi, le rapport d'audit général budgétaire et financier de la Ville et du Département de Paris⁷³ présenté en novembre 2001 soulignait qu'« Il n'exist(ait) pas dans l'organisation de la Collectivité de lieu de connaissance complet du patrimoine de la Ville et du Département. L'éclatement de la connaissance du domaine de la Collectivité parisienne va de pair avec la répartition des compétences concernant la gestion du patrimoine entre les directions et au sein de celles-ci entre les services. De plus, la répartition des compétences répond à des principes généraux, mais supporte également des exceptions qui brouillent encore plus une lecture du patrimoine ».

Ce constat selon lequel la Collectivité ne disposait pas d'application informatique portant sur la gestion immobilière et patrimoniale fut repris en 2005 dans le rapport précité de la Chambre régionale des comptes.

L'Inspection générale avait pour sa part noté en 2009⁷⁴ que « La Ville avait une mauvaise connaissance d'ensemble de son patrimoine immobilier et des charges induites par l'occupation et l'entretien des bâtiments (équipements publics et locaux supports) ».

Certes, dans le cadre de la démarche de cession des biens appartenant au patrimoine privé, un premier recensement de ceux-ci avait été entrepris à partir de 1996 sous l'égide du Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris. Il traduisait une prise de conscience de la part de la Collectivité de la nécessité de procéder à un tel inventaire avant de mettre en œuvre une véritable politique immobilière, mais il ne s'agissait pas d'une démarche générale devant conduire à un recensement exhaustif.

Certaines directions avaient pour leur part développé des outils qui étaient plutôt orientés vers la gestion ou l'entretien des équipements publics. Quant à la Direction de l'urbanisme, elle disposait d'un outil de recensement de type notarial, malheureusement incomplet, permettant d'éditer un annuaire historique des adresses et des parcelles.

Dans son projet d'obtenir la certification de ses comptes, la Ville doit assurer la sincérité comptable de son bilan, en particulier dans la gestion de ses immobilisations foncières et immobilières.

Selon le Secrétaire général adjoint de la Ville de Paris⁷⁵, « répondre aux obligations comptables est l'une des motivations expliquant pourquoi nous tenons à avoir un inventaire complet sous forme dématérialisée. Nous voulons rendre possible la certification des comptes. La Ville de Paris a engagé une démarche volontaire en ce sens. »

Cette démarche nécessite :

⁷³ Audit général et financier de la Ville et du Département de Paris, SCET-Andersen, novembre 2001, p. 112.

⁷⁴ *Audit sur la fonction bâtiments à la Ville de Paris*, Inspection générale de la Ville de Paris, mai 2009, p. 3.

⁷⁵ Audition d'Alain Bayet, Secrétaire général adjoint de la Ville de Paris chargé du pôle fonctions support et appui aux directions, 29 novembre 2012.

- La définition de l'unité immobilière physique servant à fixer le numéro d'inventaire comptable,
- La mise au point d'un inventaire physique exhaustif des biens immeubles,
- La mise en place des éléments permettant de constituer un état de l'actif valorisé chez le comptable public.

La certification était donc conditionnée par la construction d'un système d'information fiable.

2.1.2 La mise en œuvre par la Collectivité parisienne d'un système d'information patrimonial

Dès 2002 le lancement d'un Schéma directeur informatique a été décidé pour remédier à l'absence d'un système comptable et financier transversal unique et à la multiplication des bases de données gérées individuellement par les directions pour répondre à leurs propres besoins. Ce schéma directeur informatique s'était vu fixer les objectifs suivants :

- Mettre à niveau les infrastructures et les équipements.
- Donner à l'administration les moyens de gérer et piloter la politique des ressources humaines, la comptabilité, les finances, les marchés publics, les achats, etc., dans un souci de sécurité juridique et de transparence, en mettant à sa disposition des applications efficaces.
- Mettre en place de véritables sites internet et intranet.
- Disposer d'applications indispensables destinées aux usagers, notamment en matière de télé-procédures.
- Mettre en place un système d'information géographique.

La question patrimoniale constituait l'un des axes importants de ce chantier. Devant l'ampleur de la tâche, des priorités ont été fixées et il s'est tout de suite avéré indispensable de disposer d'un référentiel unique du patrimoine de la Ville. Comment, en effet, appréhender un patrimoine immobilier « pléthorique, dispersé, hétéroclite⁷⁶ » ?

Toutefois, comme l'a indiqué la Directrice des systèmes et technologies de l'information devant la Mission⁷⁷, coexistent « différentes visions des directions sur un même ensemble immobilier. Il existe la vision physique, la vision juridique, la vision comptable, la vision des chefs d'établissement - ces derniers privilégient la sécurité - la vision territoriale des mairies d'arrondissements - elles souhaitent des équipements de proximité -, la vision technique de la Direction du patrimoine et de l'architecture pour l'entretien des structures et la vision gestion de métier ».

« Sans un inventaire physique, ajoutait-elle, nous ne pouvons pas mettre en place une gestion d'immobilisation claire et transparente. Nous ne pouvons pas avoir de visites d'architecture ». La Ville a donc décidé de mettre en chantier deux inventaires : l'inventaire physique, « Patrimoine » et l'inventaire notarial « MANIP » :

- La base notariale « MANIP » (mise à niveau de l'inventaire parisien) a pour objectif de retracer de manière exhaustive l'historique juridique des biens étant ou ayant été propriété de la Ville de Paris. Pour l'heure, les données disponibles ne reflètent pas encore complètement les origines de propriété ni la description des droits réels et des servitudes. Des travaux sont en cours pour mettre à niveau les données, ce qui représente plusieurs années de travail.
- La base « Patrimoine » ou « construction d'un référentiel complet du patrimoine » a commencé en 2004. Comme il n'existait pas de base de référence, les données y ont été introduites manuellement dans un premier temps, puis par collecte des informations auprès des directions. En 2009, un marché de relevé de sites d'une durée de quatre ans a été passé pour enrichir la base avec des données plus fiables concernant par exemple les caractéristiques physiques du bien considéré, la nature de son occupation, etc. Il convient

⁷⁶ *Patrimoine immobilier – Subir ou agir*, Pierre Lavigne, Yoann Queyroi et David Carassus, La Lettre du Cadre territorial n° 442, mai 2012, p. 14.

⁷⁷ Audition de Nejia Lanouar, Directrice des systèmes et technologies de l'information, 29 novembre 2012.

de signaler que si la connaissance des biens dans Paris *intra-muros* s'est nettement améliorée, elle demeure très parcellaire et de moindre qualité pour ceux qui sont situés en dehors de la Capitale. Elle devrait aboutir dans un avenir proche : deux ans pour les biens situés dans Paris, deux ou trois ans supplémentaires pour les autres.

Ces deux inventaires ayant des objectifs différents et ne recensant pas les mêmes données, ils n'ont pas vocation à fusionner. L'objectif pour la Ville est de disposer à travers la base « Patrimoine » d'un référentiel complet comprenant tant les biens dont elle est propriétaire, que ceux qu'elle occupe en tant que locataire ou ceux dont elle a délégué la gestion à des opérateurs privés dans le cadre de concessions, de délégation de service public, etc., accompagné d'une documentation détaillée sur chaque bien.

In fine, c'est cette définition de l'unité immobilière physique dans « Patrimoine » qui servira de base au numéro d'inventaire sur lequel viendra s'interfacer l'application comptable Alizé pour retracer tous les mouvements budgétaires et comptables d'acquisitions ou de cessions.

A cette fin et pour favoriser les échanges d'informations entre ordonnateur et comptable, la Ville a entrepris une méthode de reconstitution de son patrimoine dans le cadre de l'inventaire d'ouverture du comptable, tout en fiabilisant les flux à travers l'interfaçage entre Alizé et « Patrimoine ». Par ailleurs, la base « Patrimoine » est progressivement interfacée avec d'autres applications de gestion technique, ce qui permet d'insérer dans la base en pièce jointe les plans, les contrats et tous les autres documents techniques ou juridiques qui ont trait au bien. **L'objectif ultime est de réaliser la cohérence entre l'inventaire physique de l'ordonnateur et l'actif comptable à établir dans le compte de gestion du comptable public.**

2.1.3 La progression dans la connaissance raisonnée de certaines catégories de biens

La Ville a cherché notamment à disposer d'une vision précise et exhaustive de l'immobilier administratif. Cette tâche s'est avérée ardue, en l'absence d'une mémoire collective et de bases de données préexistantes. Comme l'a indiqué la Directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports devant la Mission⁷⁸, il était « difficile de connaître la situation il y a quelques années du fait du morcellement de la gestion, (...) puisqu'aucun inventaire n'existait avant 2008 ».

En 2009, l'Inspection générale avait procédé à une estimation de la surface de l'immobilier administratif à 0,8 millions de m².

Figure 13 : Photographie de l'immeuble administratif situé 103, avenue de France



© Cabinet Bloy - géomètre-expert

⁷⁸ Audition de Ghislaine Geffroy, Directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports, 9 janvier 2013.

Ce patrimoine administratif se répartit de la manière suivante :

- Des bâtiments affectés aux services administratifs centraux comme l'immeuble du 17 boulevard Morland ou celui du 103 Avenue de France (cf. cliché page 52).
- Des équipements liés à des métiers comme des garages, des centres d'appel, des locaux techniques divers comme à la Direction de la voirie et des déplacements ou dans les sections locales d'architecture (SLA) de la Direction du patrimoine et de l'architecture. Ce patrimoine d'exploitation comprend également les locaux sociaux destinés aux agents de terrain (lieux d'appel des agents de la propreté ou de la voirie par exemple).
- Des bâtiments des services déconcentrés comme les circonscriptions des affaires scolaires et petite enfance ou les divisions des directions techniques (DEVE, DJS, DPE ou DVD).

En ce qui concerne les services centraux, l'Adjointe au Maire en charge des ressources humaines et de l'administration générale⁷⁹ a indiqué à la Mission que la Ville a longtemps acheté (ou loué) « au coup par coup des immeubles en fonction des besoins des directions, d'abord dans des lieux proches de l'Hôtel de Ville puis, au fur et à mesure, en s'en éloignant pour des raisons de coût et d'opportunité immobilière ». Ces implantations se concentrent pour une très large part dans les 4^{ème} et 12^{ème} arrondissements. Elles ont accompagné les politiques d'aménagement mises en œuvre le long de la Seine et en direction de l'Est dans ces secteurs (Marais, Paris Rive gauche, Gare de Lyon, etc.) depuis de nombreuses années.

Près de 80 % de ce patrimoine appartient à la Ville mais il s'agit souvent d'un patrimoine historique dont la vocation première n'était pas d'être utilisé comme immeubles de bureaux, ce qui pose encore des problèmes d'adaptabilité (l'Hôtel de Ville ou l'Hôtel d'Albret, rue des Francs-Bourgeois, hébergeant la Direction des affaires culturelles par exemple).

Depuis 2009, la Ville a donc consenti un effort important en matière de connaissance de ce patrimoine puisqu'un inventaire exhaustif des implantations administratives centrales (61 sites) a été réalisé et que le même travail est en cours pour les services déconcentrés des directions (45 sites) : surface, nombre d'agents, services occupants, coût de revient (investissement et fonctionnement), connaissance partagée avec les directions à travers des contrats de partenariat immobilier, ce qui a été rendu possible par la mise en place des systèmes d'information (Patrimoine, Alizé par exemple). La création d'une structure dédiée à la gestion de ce type de patrimoine⁸⁰ a permis de disposer d'une vision d'ensemble des loyers et des charges acquittées pour les locaux administratifs.

Le tableau ci-après récapitule la situation des implantations administratives centrales et la carte page suivante permet de visualiser l'ensemble des implantations administratives centrales.

Tableau 6 : Situation des implantations administratives centrales de la Ville (septembre 2012)⁸¹

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

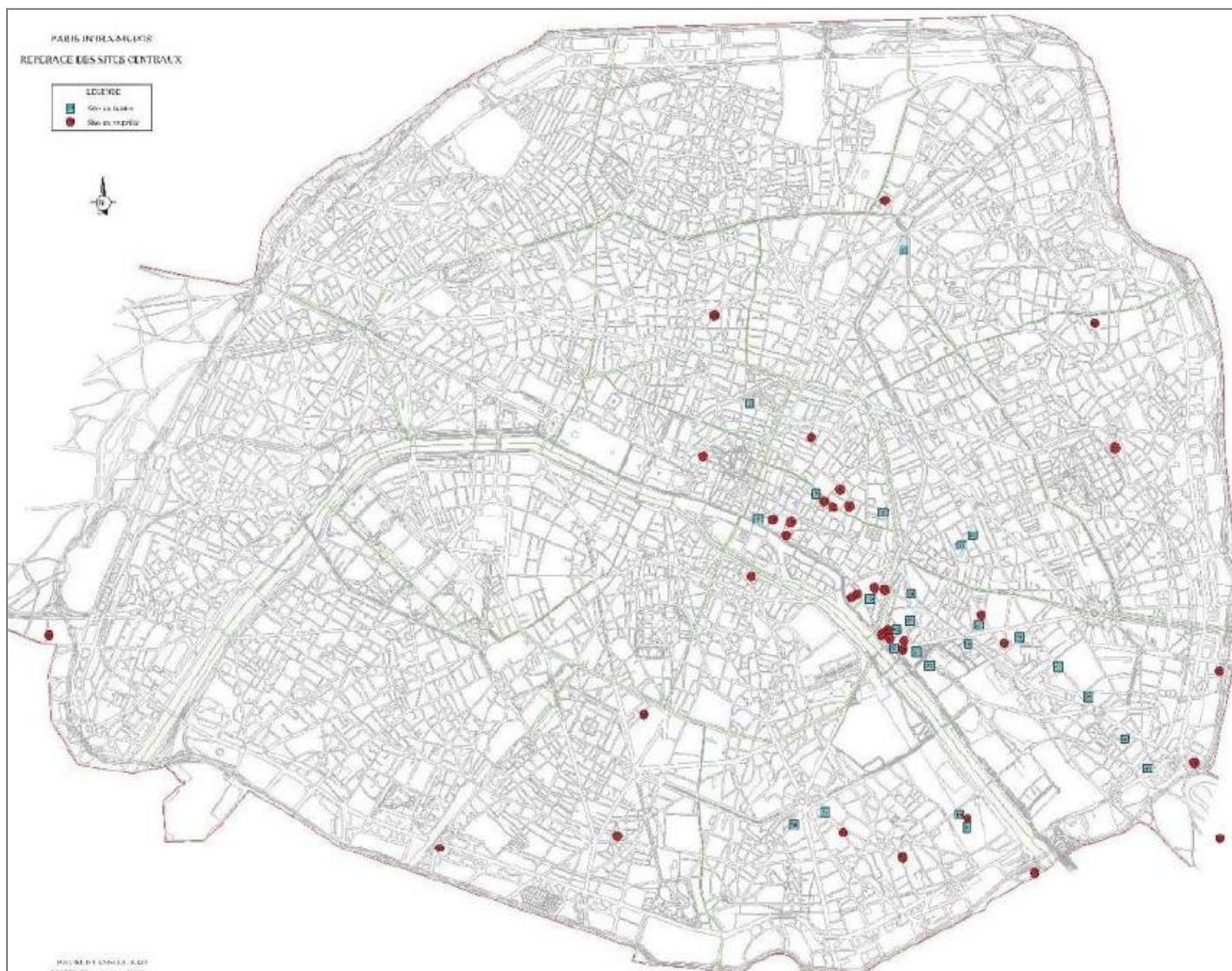
Source : Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports de la Ville de Paris

⁷⁹ Audition de Maïté Errecart, Adjointe au Maire de Paris chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement, 9 janvier 2013.

⁸⁰ la Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT) dont il sera question dans la quatrième partie.

⁸¹ La surface à aménager (SA) est la surface totale de plancher moins les surfaces non utilisables (escalier, ascenseur, parties communes de l'immeuble, etc.). C'est un invariant du bâtiment qui ne dépend pas de l'aménagement réalisé, à la différence de la surface utile nette (SUN) utilisée par l'Etat qui ne prend pas en compte un certain nombre de parties privatives (antichambres, sanitaires, etc.) et de circulations et qui dépend donc de l'aménagement réalisé. Une différence de l'ordre de 30 % est couramment observée.

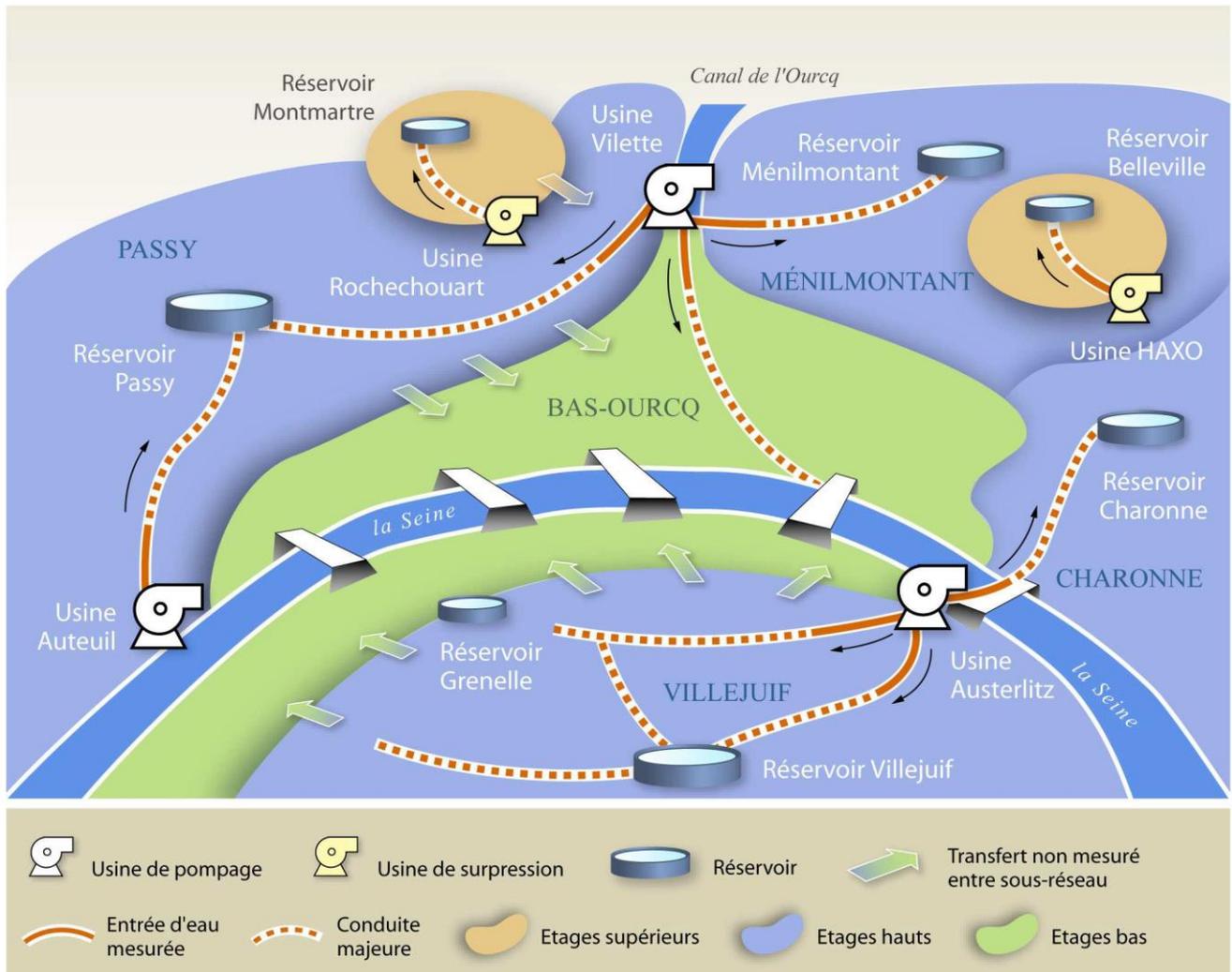
Figure 14 : Carte des implantations administratives centrales de la Ville de Paris en 2012



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

Cette démarche de connaissance a été étendue à d'autres types de biens comme le réseau d'eau non potable qui dépasse largement le cadre de Paris *intra-muros*, ainsi que l'illustre la figure ci-après.

Figure 15 : Schéma du réseau de production et de distribution du réseau d'eau non potable de la Ville de Paris (2009)



Source : Direction de la propreté et de l'eau de la Ville de Paris

Il est apparu, en effet, sur la base d'une réflexion conduite sur le devenir de ce réseau, qu'un certain nombre d'éléments qui le composent (usines et réservoirs) n'étaient plus nécessaires à son fonctionnement, notamment les réservoirs de Grenelle, l'usine d'Auteuil (cf. cliché), le grand réservoir de Passy (cf. cliché), qui constituent un patrimoine unique.

Dès lors, la Ville s'est orientée vers une optimisation du réseau d'eau non potable, assortie d'une volonté de développer de nouveaux usages de ce patrimoine atypique.

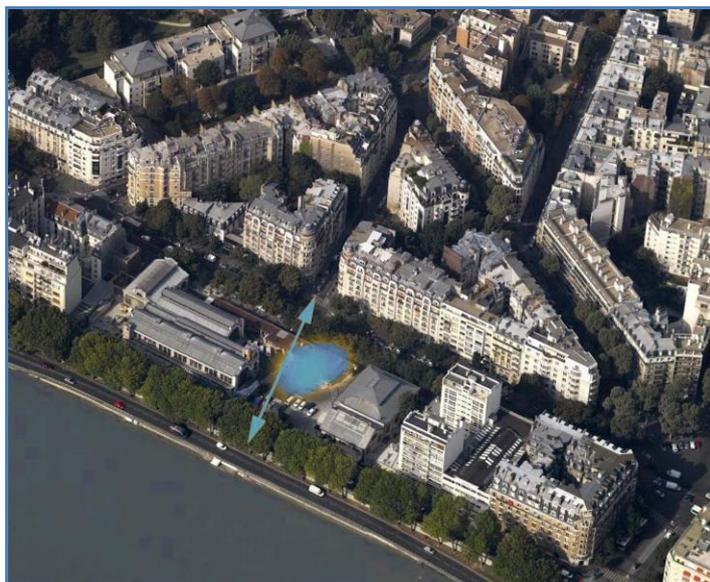
La reconversion des sites s'inscrit par conséquent dans le cadre d'une véritable stratégie d'aménagement urbain (construction de logements, notamment sociaux, d'espaces verts et d'équipements notamment pour la petite enfance).

Figure 16 : Photographies de différents sites qui ne sont plus nécessaires au fonctionnement du réseau d'eau non potable de la Ville de Paris



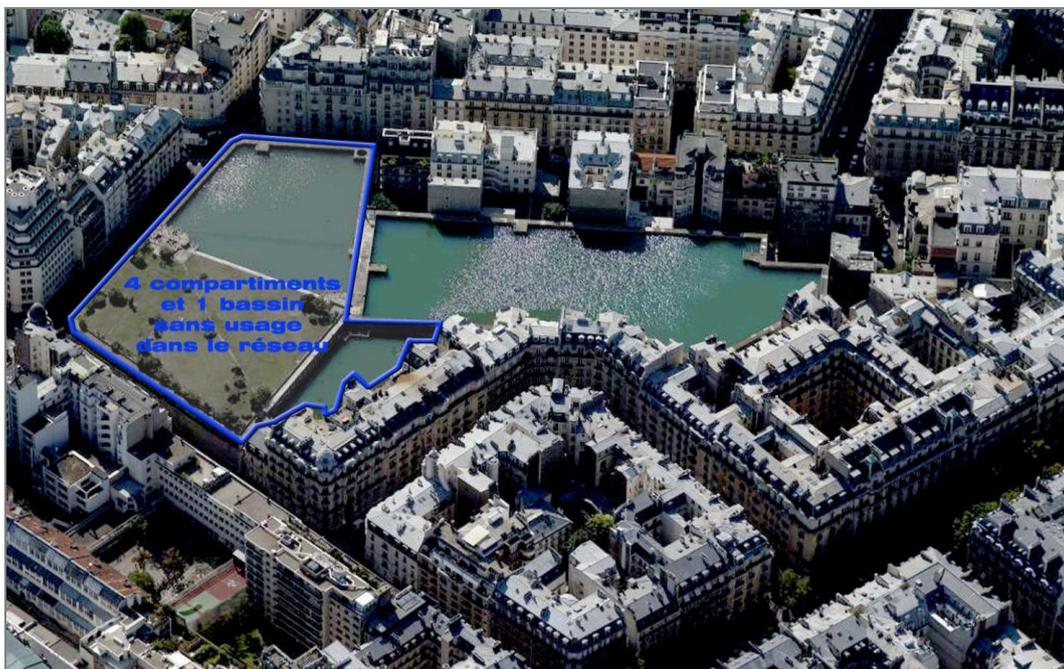
Grand réservoir de Passy

© Panoramio image ID 14297300



Usine d'Auteuil

© Interatlas (Pages jaunes/vues obliques)



Grand réservoir de Passy

© Interatlas (Pages jaunes/vues obliques)

D'autres types de biens ont fait l'objet d'analyses systématiques parmi lesquels on citera, à titre d'exemple, l'évolution des équipements suivants :

- Les parcelles sous-densifiées, notamment au sein du patrimoine scolaire compte tenu des évolutions démographiques. La stratégie de la Ville consiste en la matière à réaménager l'ensemble des terrains d'une école pour y reconstruire non seulement des classes mais également des logements sociaux ou d'autres équipements publics.

En effet, la sous-densification de certaines parcelles occupées par des équipements publics offre des opportunités importantes en matière foncière dans la mesure où leur usage peut être rationalisé et optimisé dans le cadre d'opérations immobilières visant à dégager de nouvelles surfaces et à créer de nouveaux équipements. « Une gestion dynamique permettant de regrouper des surfaces ou d'augmenter la fonctionnalité des lieux, est parfois plus payante qu'une cession⁸² ».

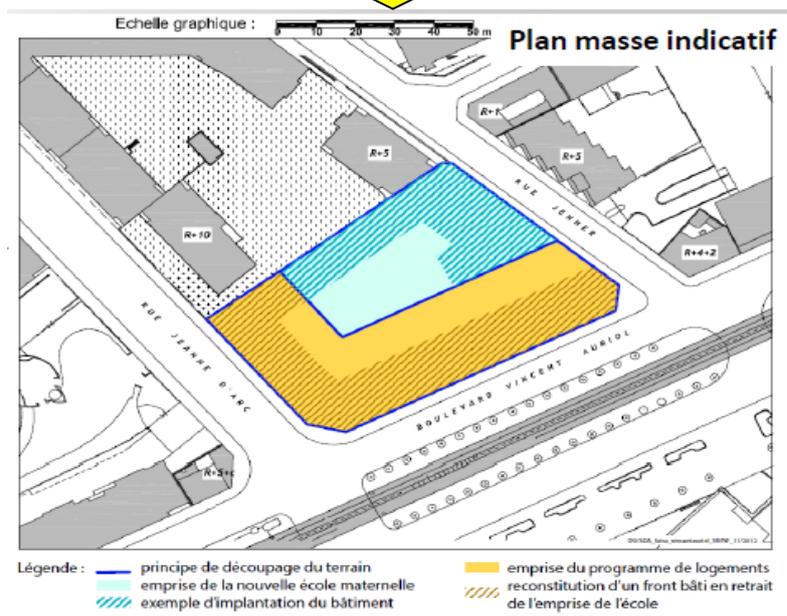
On peut citer à titre d'exemple une opération menée boulevard Vincent Auriol dans le 13^{ème} arrondissement où la Ville possédait un terrain qui n'était pas exploité de la manière la plus rationnelle et sur lequel était construite une école devenue vétuste. Un travail a été effectué pour mesurer les besoins scolaires et évaluer les potentialités urbaines. La décision a été prise de réaliser un programme mixte comprenant la reconstruction d'une école de 6 classes contre 3 auparavant et la construction de 50 logements sociaux et 100 logements à loyer maîtrisé.

Figure 17 : Schéma concernant un projet de reconstruction d'une école et de construction de logements sur la même parcelle dans le 13^{ème} arrondissement



© 2013 Google Maps

© Direction de l'urbanisme, Sous-direction de l'action foncière



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

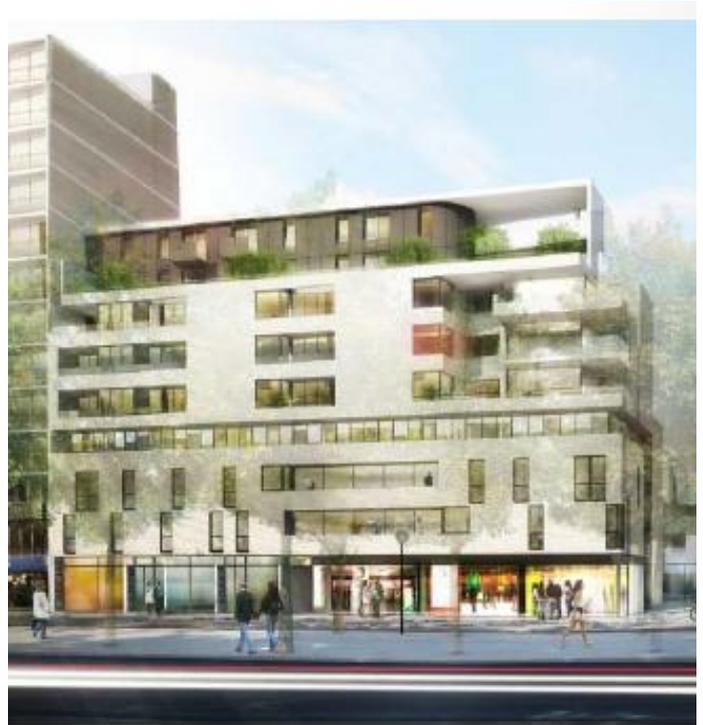
⁸² Patrimoine – Un réel potentiel de valorisation pour les collectivités, Le Courrier des maires et des élus locaux, n° 243, février 2011, p. 20.

- Les concessions accordées à ERDF (Electricité Réseau Distribution France) dont les sorties à l'échéance constituent autant d'opportunités de produire du logement social et des équipements publics. Ainsi, à l'emplacement d'une ancienne concession située 63 boulevard de Charonne dans le 11^{ème} arrondissement (photographie de gauche) va pouvoir être construit pour Paris Habitat un ensemble immobilier regroupant 106 logements, une crèche, une maison de santé et des commerces (photographie de droite).

Figure 18 : Photographies d'une ancienne concession ERDF appelée à être transformée en logements sociaux, équipements publics et commerces



© Interatlas (Pages jaunes)



© Brossy & Associés - Stereograph

2.2 Le flux des achats et des ventes

Il convient d'examiner, pour rendre compte de la politique immobilière, non seulement les montants en jeu et la localisation des opérations, mais aussi les modalités juridiques selon lesquelles ont été opérées les transactions ainsi que la nature et la destination des biens concernés.

2.2.1 Les montants en jeu et la localisation des opérations

2.2.1.1 Le volume et le montant des transactions

La politique immobilière de la Collectivité parisienne s'inscrit dans le cadre très contraint de ses engagements budgétaires et fiscaux. « Trop souvent considérée comme simple vecteur de dépenses improductives de revenus, la mise en œuvre d'une gestion dynamique du patrimoine immobilier constitue en fait une source d'économie mais également de recette potentielles⁸³ ». Selon le Président du Conseil de l'immobilier de l'Etat, « la valorisation peut être un outil économique au service du développement et de l'activité économique⁸⁴ ».

Avec le compte foncier, la Collectivité bénéficie d'un outil qui lui permet de trouver le juste équilibre entre la tenue de ses engagements, un niveau élevé d'autofinancement, la stabilité des taux d'imposition, la maîtrise de ses dépenses et de son endettement.

⁸³ Gestion dynamique du patrimoine, FMVM, 2008, p. 6.

⁸⁴ Audition de Jean-Louis Dumont, Président du Conseil de l'immobilier de l'Etat, 16 janvier 2012.

Les recettes générées par les cessions des biens devenus inutiles à la Collectivité et les économies réalisées grâce à une gestion rigoureuse du parc immobilier ont ainsi pour visée de contribuer à la pérennité de cet équilibre.

La politique immobilière de la Collectivité parisienne, à travers les cessions qui sont réalisées, sert un objectif de valorisation qui va au-delà du produit de la vente qui traduit en principe la valeur économique du bien cédé⁸⁵. La Collectivité peut en effet obtenir également de l'acquéreur qu'il prenne certains engagements sur la destination future du bien ainsi acquis, notamment pour y réaliser des équipements publics ou des bureaux, des logements sociaux, des activités commerciales ou artisanales, etc., ou pour respecter le caractère historique et patrimonial d'un monument aux caractéristiques exceptionnelles. C'est ainsi que pour la vente d'une parcelle à proximité de la Maison de Balzac, la Ville a imposé à l'acheteur des contraintes architecturales très strictes visant à préserver l'harmonie du lieu (cf. *supra*).

L'évolution comparée du produit des cessions et de la charge induite par les acquisitions de 2001 à 2011 laisse apparaître un écart puisque les dépenses foncières d'investissement en logements et en équipements publics (en trésorerie) se sont élevées à 1,66 Md€ pour des recettes de 1,27 Md€ sur la même période. Le tableau 7 reproduit page suivante permet de visualiser l'évolution des dépenses et des recettes.

- De 2001 à 2003, les dépenses foncières se sont globalement élevées annuellement à 67 M€, 174 M€ et 139 M€, soit un total de 380 M€. En effet, sur cette période un suivi en fonction de la finalité d'acquisition n'avait pas été mis en place.
- A compter de 2004, ce suivi a permis d'individualiser les dépenses pour le logement et pour les équipements. Sur la période 2004-2011, la dépense équipement ressort à 302,9 M€ et la dépense logement ressort à 983,3 M€.

Le solde entre recettes et dépenses⁸⁶ a évolué de manière contrastée sur la période. A l'exception de l'année 2004, le solde a toujours été négatif jusqu'en 2010, date à partir de laquelle les cessions ont dépassé le montant des acquisitions, cet écart devenant très marqué en 2011. Comme l'a indiqué la Directrice de l'urbanisme devant la Mission⁸⁷, « il existe un effet de « ciseau ». La montée en puissance de la valorisation du patrimoine a pris un certain temps. Les courbes montrent que nous montons actuellement en régime ».

Selon la Directrice de l'urbanisme, le potentiel de recettes annuelles pour la Ville serait de l'ordre de 150 M€, contre un montant sensiblement inférieur d'acquisitions pour le logement et les équipements. Toutefois, il n'est pas du tout assuré que cette tendance se poursuive.

En début de période, les ventes concernaient essentiellement le domaine privé permanent, c'est-à-dire des logements. Mais progressivement, la politique de la Ville s'est orientée vers une valorisation plus large de son patrimoine à travers la cession de biens plus importants. Il convient toutefois de manier ces statistiques avec prudence dans la mesure où :

- Les dépenses et les recettes sont appréhendées en trésorerie (encaissements / décaissements) et non en droit constaté ;
- Les échanges en trésorerie ne sont appréhendés que pour la soulté éventuelle.

En ce qui concerne les acquisitions, les montants indiqués ne concernent que celles qui ont été réalisées dans le cadre du compte foncier en vue d'acquérir des logements et des équipements. Ces données n'incluent donc pas les dépenses effectuées dans le cadre d'opérations d'aménagement qui peuvent donner lieu à diverses formules d'imputation, comme l'a rappelé la Directrice de l'urbanisme, ce qui « suppose de regarder l'ensemble des montages de ces opérations qui parfois, donnent lieu à une revente à l'aménageur, à des excédents de ZAC ou au contraire, à des subventions de la part de la Collectivité. Pour bien comprendre le sens des chiffres, il faut vraiment regarder le bouclage de l'ensemble du montage des opérations ».

⁸⁵ Cf. sur ce point *Les outils des collectivités pour valoriser leur domaine*, Alexandre Vandepoorter, Le Courrier des maires et des élus locaux, n° 258-259, juin-juillet 2012, pp. 43-46.

⁸⁶ Il ne s'agit que d'une fiction destinée à retracer l'évolution parallèle des deux postes.

⁸⁷ Audition d'Elisabeth Borne, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris, 14 novembre 2012.

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

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

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

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

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

L'analyse de la distribution des cessions (cf. tableau 8 reproduit ci-après) sur la période met en évidence :

Les cessions sur la période 2001-2012 :

- Une montée en puissance en deux temps : en 2004 le seuil des 100 M€ puis celui des 150 M€ franchi en 2008.
- Un nombre de transactions assez limité (117 en moyenne) et variant fortement selon les années (de 58 à 280 cessions).
- L'importance des transactions d'un montant modeste (< 1 M€) qui traduit une gestion active du patrimoine et un souci de se défaire des micro-emprises. Les cessions d'un montant supérieur à 5 M€ n'ont représenté que 3,7 % du total du nombre des cessions mais généré plus de 58 % des recettes.

Tableau 8 : Bilan des cessions (en encaissements) effectuées par la Collectivité parisienne de 2001 à 2012 (répartition par montants)⁸⁸

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total de 2001 à 2011	2012
> 5M€	Nombre	0	0	3	3	5	3	4	6	8	9	7	48	12
	Montant	0,0M€	0,0M€	43,6M€	43,7M€	49,1M€	78,7M€	63,1M€	141,2M€	96,7M€	124,4M€	94,5M€	733,1M€	115,3M€
de 1M€ à 5M€	Nombre	12	3	6	14	14	13	18	7	18	16	17	138	21
	Montant	26,6M€	7,1M€	8,9M€	27,9M€	21,4M€	28,4M€	41,5M€	11,8M€	30,2M€	26,6M€	34,2M€	264,7M€	46,2M€
<1M€	Nombre	76	77	85	112	261	120	104	61	116	33	61	1 106	39
	Montant	16,9M€	18,5M€	21,3M€	33,1M€	49,3M€	20,9M€	31,4M€	14,2M€	22,8M€	13,1M€	21,9M€	263,3M€	13,0M€
Total	Nombre	88	80	94	129	280	136	126	74	142	58	85	1 292	72
	Montant	43,5	25,6M€	73,9M€	104,7M€	119,8M€	126,0M€	136,0M€	167,8M€	149,7M€	164,1M€	150,6M€	1261,1 M€	174,5M€

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

L'examen du bilan des acquisitions sur la même période (cf. tableau 9 reproduit ci-après) fait apparaître :

Les acquisitions sur la période 2001-2012 :

- Près de 80 % du nombre des acquisitions réalisées sont destinées à du logement, le reste à la réalisation d'équipements (achat d'emprises ou d'équipements notamment en VEFA).
- Les deux-tiers des transactions sont d'un montant inférieur à 1 M€.
- Le nombre d'acquisitions demeure modeste (125 par an en moyenne).

⁸⁸ La différence de 7,4 M€ entre le montant total des cessions dans le tableau 7 (1 268,5 M€) et dans le tableau 8 (1 261,1 M€) s'explique de la façon suivante : le tableau 7 intègre sur toute la période considérée les « autres recettes » correspondant par exemple à des déconsignations ; en revanche, dans le tableau 8, les « autres recettes » n'ont pas été intégrées dans les années 2001 à 2004. Le même raisonnement est appliqué au tableau 13 sur la répartition des cessions Paris / hors Paris.

Tableau 9 : Bilan des acquisitions (en décaissements) effectuées par la Collectivité parisienne de 2004 à 2012 (répartition par montants)⁸⁹

Logement et équipement		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total de 2004 à 2011	2012
> 5M€	Nombre	7	4	11	8	10	5	4	5	54	4
	Montant	57,4M€	60,4M€	99,7M€	72,6M€	113,4M€	60,3M€	37,9M€	16,1M€	517,8M€	33,8M€
de 1M€ à 5M€	Nombre	14	30	37	39	59	34	42	31	286	23
	Montant	31,4M€	65,7M€	88,1M€	89,4M€	136,6M€	75,2M€	91,7M€	75,5M€	653,6M€	53,2M€
<1M€	Nombre	134	79	66	104	36	62	79	105	665	31
	Montant	13,8M€	14,3M€	16,6M€	12,0M€	14,3M€	15,2M€	17,6M€	11,3M€	114,9M€	7,0M€
Total	Nombre	155	113	114	151	105	101	125	141	1 005	58
	Montant	102,5M€	140,3M€	204,3	174,1M€	264,4M€	150,7M€	147,2M€	102,8M€	1286,3M€	93,9M€

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

Enfin, en ce qui concerne le budget de fonctionnement, les tableaux et graphiques ci-après permettent de visualiser les recettes (loyers et redevances perçues) ainsi que les dépenses (locations immobilières, charges locatives et de copropriété) liées à la politique immobilière de la Ville.

Les recettes perçues par la Collectivité parisienne pour l'occupation de son domaine (domaine public et domaine privé) sont passées de 324 M€ à 470 M€ soit une augmentation de près de 50 % (47 % environ).

Ce phénomène s'explique notamment par :

- un souci de meilleure valorisation de son patrimoine qui a conduit la Collectivité parisienne à renégocier les conditions d'occupation du domaine sur des bases plus favorables (redevances versées par les fermiers et les concessionnaires qui ont connu une forte augmentation depuis 2008, etc.)
- la révision de ses liens avec les opérateurs dans le domaine du logement social qui s'est traduit notamment par un accroissement des loyers capitalisés perçus, notamment au cours de la période 2003-2008.

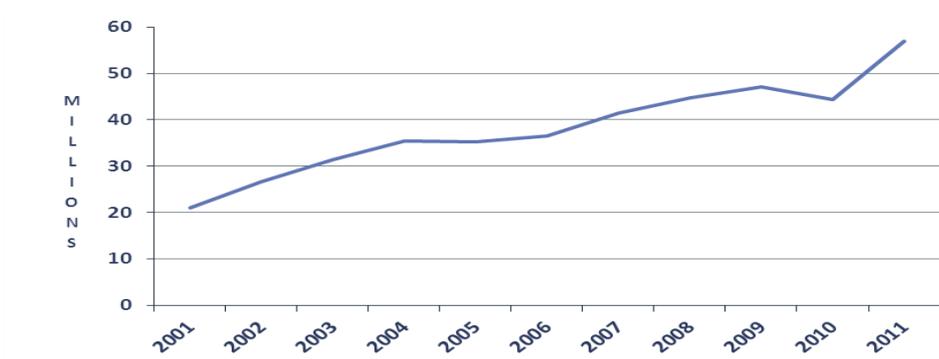
Par ailleurs, le revenu des immeubles de la Ville de Paris a connu également une très forte augmentation (il a été multiplié pratiquement par 5).

⁸⁹ La différence de 380 M€ concernant le total des acquisitions dans le tableau 7 (1 666,3 M€) et dans le tableau 9 (1 286,3 M€) s'explique par le fait que le premier inclut les années 2001-2003 alors que le second ne les inclut pas. En effet, il n'a pas été possible d'effectuer la répartition par tranche des montants pour ces années-là.

Tableau 10 : Evolution des recettes perçues par la Ville de 2001 à 2011 (loyers et redevances perçus au CA en M€)⁹⁰

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ville	321,58	321,84	341,62	324,73	325,82	380,16	447,55	438,10	483,71	433,00	467,07
703 - Redevances et recettes d'utilisation du domaine	47,31	42,40	45,80	50,00	48,83	53,70	54,58	54,96	58,49	55,50	59,78
752 - Revenus des immeubles	25,98	32,63	30,20	27,60	38,23	66,26	121,18	125,49	128,78	130,73	123,75
7581 - Loyers capitalisés DLH	55,44	57,25	40,40	237,30	229,64	244,10	212,11	194,64	85,84	61,69	57,93
757 - Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	192,85	189,56	225,22	9,83	9,12	16,10	59,68	63,01	210,60	185,08	225,61
Département	2,28	6,13	4,24	1,84	2,53	1,82	2,63	3,52	1,57	2,95	2,81
703 - Redevances et recettes d'utilisation du domaine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,00	0,07	0,04	0,04	0,04	0,04
752 - Revenus des immeubles	0,00	0,00	0,00	1,84	2,46	1,82	2,56	3,48	1,52	2,91	2,77
757 - Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
714 - Location des immobilisations (avant 2004)[1]	2,28	6,13	4,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	323,86	327,97	345,86	326,57	328,35	381,98	450,18	441,62	485,28	435,95	469,88

Source : Direction des finances de la Ville de Paris

Tableau 11 : Evolution des recettes perçues par la Ville de 2001 à 2011 (loyers et redevances perçus au Compte administratif en M€)


Source : Direction des finances de la Ville de Paris

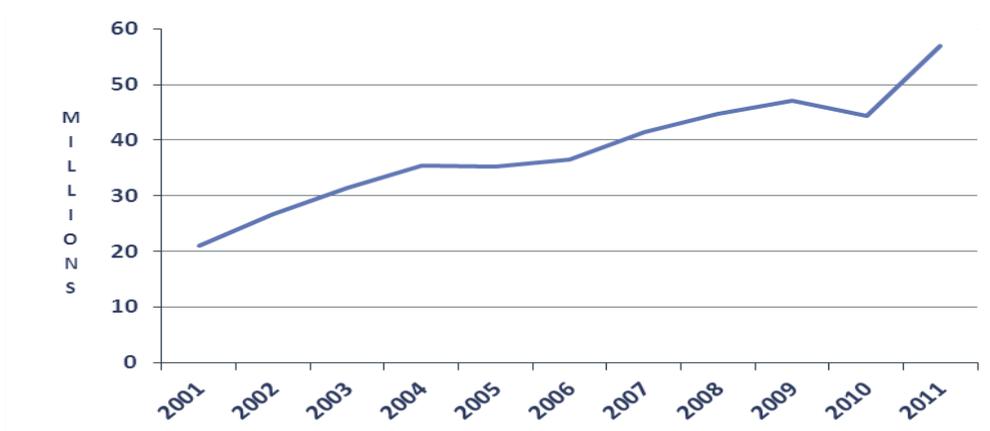
⁹⁰ Avant 2004, imputation des loyers sur la nature 714 pour le Département.

Tableau 12 : Evolution des dépenses de la Ville de 2001 à 2011 (locations immobilières, charges locatives et de copropriété inscrites au CA en M€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ville	16,11	21,68	26,86	30,32	30,02	30,77	34,29	37,65	39,20	35,14	47,65
Dpt	4,91	5,10	4,65	5,19	5,17	5,79	7,09	7,08	7,94	9,26	9,33
Total	21,02	26,78	31,51	35,51	35,19	36,56	41,38	44,73	47,14	44,40	56,98

Source : Direction des finances de la Ville de Paris

Graphique 1 : Evolution des dépenses de la Ville de 2001 à 2011 (locations immobilières, charges locatives et de copropriété inscrites au CA en M€)



Source : Direction des finances de la Ville de Paris

2.2.1.2 La localisation des cessions et des acquisitions (Paris et hors Paris)

La répartition géographique des cessions dépend de la localisation des propriétés de la Ville. Il s'agit aussi bien de logements relevant de l'ancien domaine privé permanent situés dans le cœur de la Capitale, d'immeubles destinés à devenir des logements sociaux ou de parcelles situées dans des zones d'aménagement qu'elle avait précédemment acquises, que de terrains ou de bâtiments situés en banlieue ou en dehors de l'Ile-de-France.

Si l'on considère les transactions de la période écoulée, les cessions de biens dans Paris *intra-muros* ont représenté 88 % du nombre des transactions et 85 % des montants des cessions.

Tableau 13 : Répartition des cessions (en encaissements) effectuées par la Collectivité parisienne de 2001 à 2012 (entre Paris et hors Paris)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total de 2001 à 2011	2012
PARIS	Nombre	74	70	86	117	258	118	111	52	129	49	72	1 136	58
	Montant	36,9M€	25,5M€	66,3M€	93,2M€	91,9M€	117,7M€	123,1M€	144,9M€	152,2M€	135,7M€	116,5M€	1077,0M€	145,8M€
HORS PARIS	Nombre	14	9	8	12	22	18	14	22	13	9	13	154	14
	Montant	6,6M€	0,0M€	7,6M€	11,5M€	27,9M€	8,2M€	12,9M€	22,3M€	24,5M€	28,4M€	34,1M€	184,1M€	28,8M€
Total	Nombre	88	79	94	129	280	136	125	74	142	58	85	1 290	72
	Montant	43,5M€	25,6M€	73,9M€	104,7M€	119,8M€	126,0M€	136,0M€	167,2M€	149,7M€	164,1M€	150,6M€	1261,1 M€	174,5M€

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

En ce qui concerne les logements situés dans Paris, on a assisté au cours des dernières années à une évolution de la localisation des biens vendus. Alors qu'à l'origine les biens cédés étaient situés pour une large part dans les 4^{ème} et 6^{ème} arrondissements⁹¹, la tendance est à une plus grande diversification. Entre 2008 et 2011, si le 6^{ème} est toujours en première position (31 des 80 lots vendus par voie d'adjudication), c'est désormais le 16^{ème} arrondissement qui arrive en deuxième position (27 lots) du fait de la libération progressive des logements de l'ensemble Suchet. Viennent ensuite le 4^{ème} arrondissement (8 lots), le 15^{ème} arrondissement (7 lots) et le 11^{ème} arrondissement (4 lots), les autres arrondissements concernés étant le 3^{ème}, le 5^{ème} et le 18^{ème} (1 lot).

En outre, entre 2008 et 2011, la Ville a par exemple cédé six colonies de vacances (Fareins dans l'Ain, Reillane dans les Alpes-de-Haute-Provence, à Plougasnou dans le Finistère, à Villemer et Episy en Seine-et-Marne, au Bourget-du-Lac en Savoie), des terrains à Paris et dans de nombreuses communes d'Ile-de-France, et parfois dans d'autres régions.

La cartographie des acquisitions traduit une véritable stratégie territoriale, la Ville étant alors moins contrainte par la localisation de son patrimoine que par celle du bâti parisien dans son ensemble. Trois modes opératoires sont utilisés :

- Les acquisitions d'immeubles en vue de produire du logement social par voie de préemption ;
- Les acquisitions d'immeubles, surtout pour produire du logement social également, par voie d'expropriation ;
- Les acquisitions d'immeubles en vue de réaliser des équipements collectifs dans le cadre de VEFA (ventes en l'état futur d'achèvement).

⁹¹ cf. Rapport d'activité 2008-2011 du Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris, pp. 11 et 12.

Tableau 14 : Répartition par type de destination des acquisitions (en décaissements) effectuées par la Collectivité parisienne de 2004 à 2012

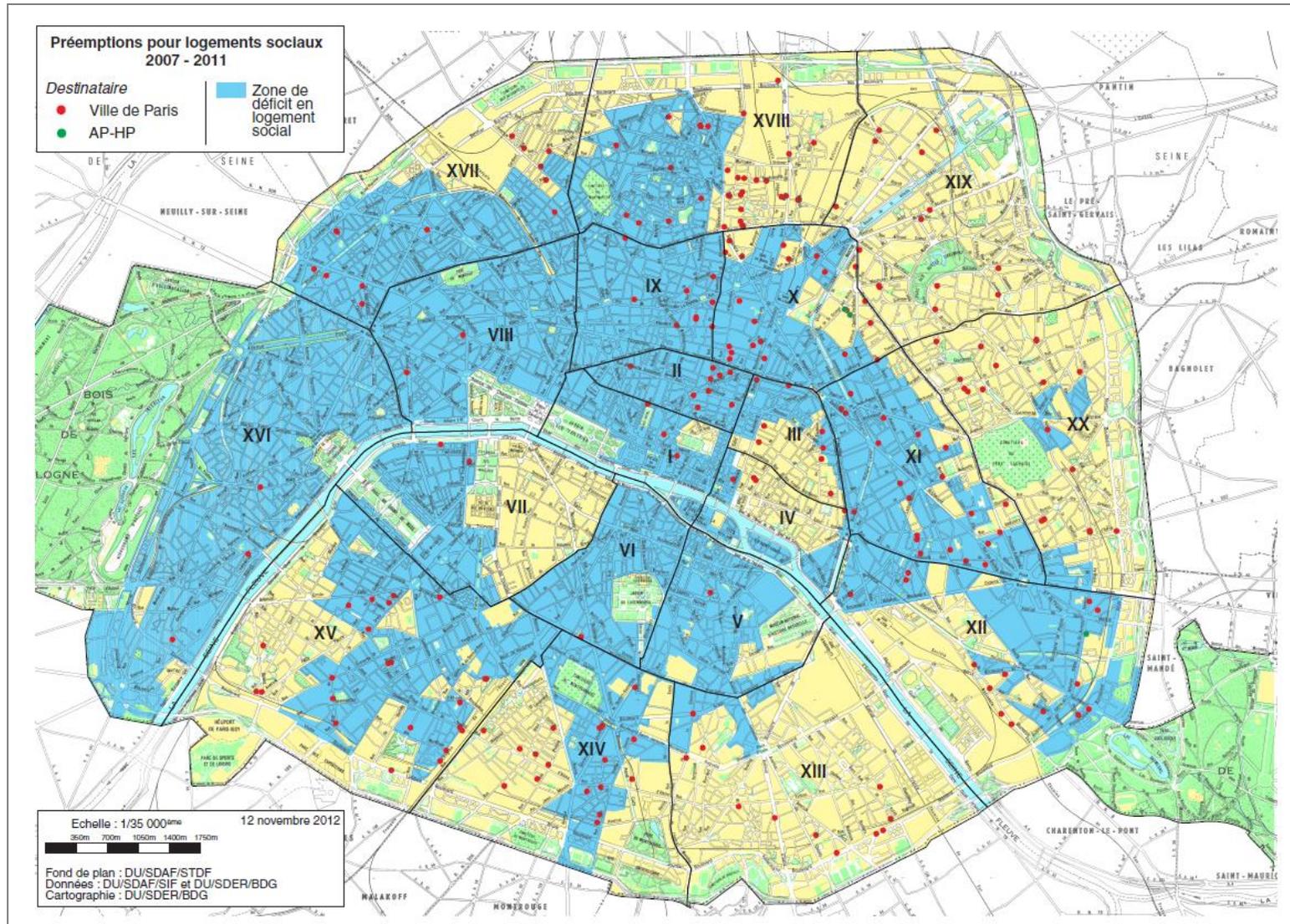
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2004/2011	2012
Logement	112	78	82	131	87	89	94	122	795	41
	38,5M€	94,9M€	165,0M€	139,4M€	242,0M€	119,1M€	99,9M€	84,6M€	983,4M€	71,8M€
Equipement	43	35	32	20	18	12	31	19	210	17
	64,0M€	45,4M€	39,3M€	34,7M€	22,4M€	31,6M€	47,3M€	18,2M€	302,9M€	22,1M€
Total	155	113	114	151	105	101	125	141	1 005	58
	102,5M€	140,3M€	204,3M€	174,1M€	264,4M€	150,7M€	147,2M€	102,8M€	1286,3M€	93,9M€

Source : Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris⁹²

La carte et le tableau ci-après présentent la répartition des biens préemptés entre 2007 et 2011 sur le territoire parisien et par arrondissement pour réaliser des logements sociaux :

⁹² La différence de 380 M€ entre le montant total des acquisitions figurant dans le tableau 14 ci-dessus (1 286,3 M€) et le montant du tableau 7 (1 666,3 M€) réside dans la période considérée : 2004- 2011 pour le tableau ci-dessus, tandis que le tableau 7 retrace l'ensemble de la période 2001-2011.

Figure 19 : Cartographie des préemptions pour logements sociaux effectuées par la Ville de Paris de 2007 à 2011⁹³



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

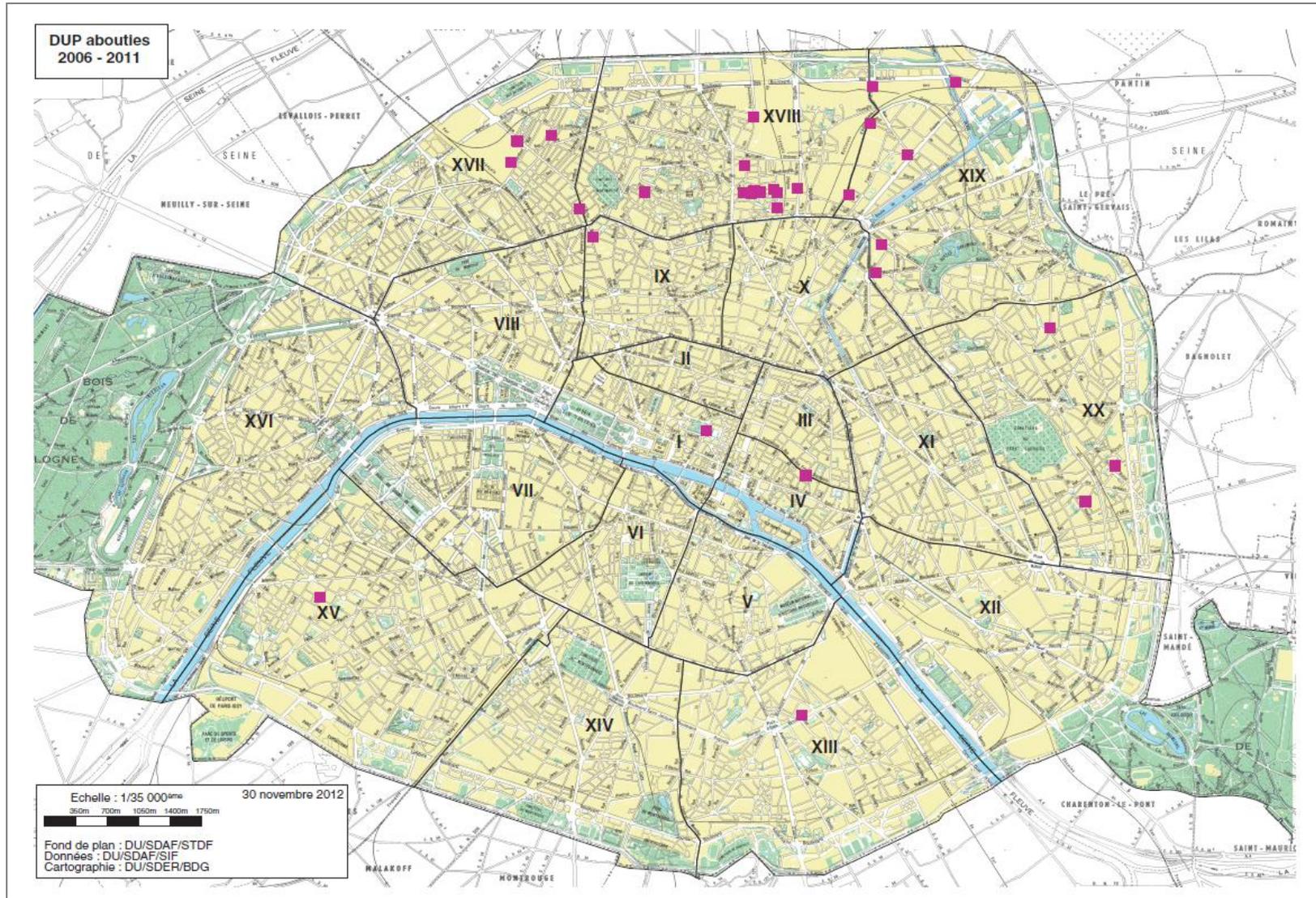
⁹³ Il convient de rappeler que la zone de déficit en logement social ne comprend pas les zones concernées par les Plans de sauvegarde et de mise en valeur du Marais et du 7^{ème} arrondissement.

Tableau 15 : Répartition par arrondissement du nombre de biens préemptés et du nombre de logements sociaux projetés de 2001 à 2011

Arr ^t	Nombre d'immeubles		Prix d'acquisition (en k€)		Nombre de logements projetés		Prix d'acquisition par logement projeté (en k€)
1	5	1%	25 301	2 %	149	2 %	170
2	14	4%	26 233	2 %	129	2 %	203
3	15	4%	38 655	4 %	183	2 %	211
4	5	1%	23 958	2 %	92	1 %	260
5	4	1%	7 154	1 %	49	1 %	146
6	3	1%	18 258	2 %	150	2 %	122
7	2	1%	3 583	0 %	15	0 %	239
8	3	1%	29 938	3 %	54	1 %	554
9	19	5%	111 645	10 %	515	7 %	217
10	31	8%	112 922	11 %	660	8 %	171
11	39	10%	93 349	9 %	784	10 %	119
12	21	6%	59 002	5 %	460	6 %	128
13	18	5%	45 691	4 %	464	6 %	98
14	24	6%	73 369	7 %	536	7 %	137
15	24	6%	84 980	8 %	509	6 %	167
16	7	6%	40 793	4 %	204	3 %	200
17	21	2%	82 079	8 %	518	7 %	158
18	66	6%	120 464	11 %	1 302	17 %	93
19	22	0	34 090	3 %	513	7 %	66
20	31	0	43 659	4 %	587	7 %	74
Total	374	1	1 075 123	100 %	7873	100 %	137

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

Figure 20 : Cartographie des déclarations d'utilité publique abouties (expropriations) de 2006 à 2011 à Paris



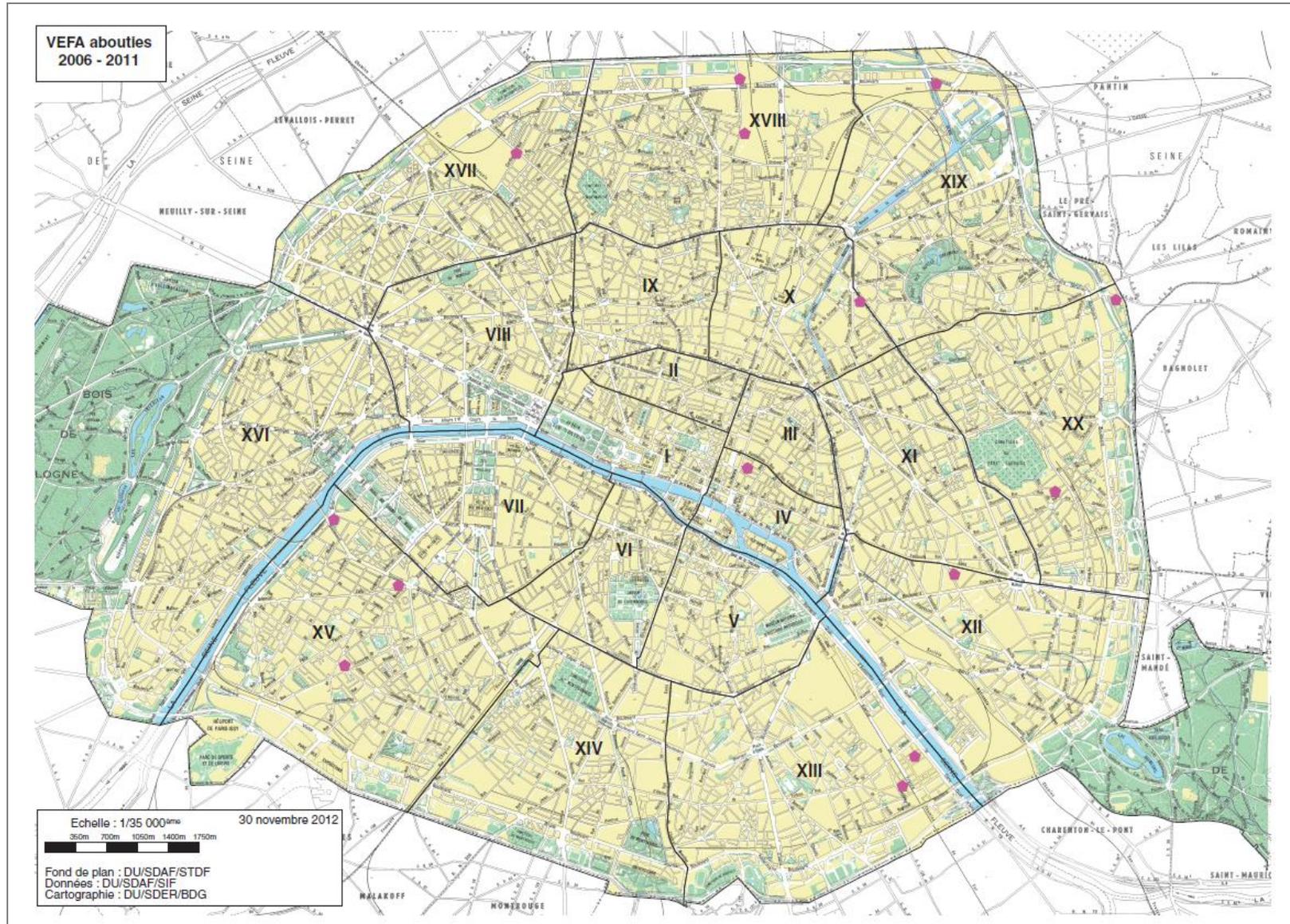
Source : Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris

Tableau 16 : Liste des biens acquis par la Ville de Paris entre 2006 et 2011 suite à une Déclaration d'utilité publique (DUP)

Arrt	Adresse	Type DUP
1	Les Halles	DUP aménagement
4	Francs bourgeois/Rosiers	DUP jardin
9	72, rue de Clichy	DUP logement
13	148/150 bd Auriol	DUP logement
15	90, rue de Lourmel	DUP aménagement
17	21, av. de Clichy	Abandon manifeste
17	ZAC Cardinet Chalabre	DUP aménagement
17	45, rue Sauffroy	DUP logement
18	16, rue de Jessaint	DUP jardin
18	51, rue des Poissonniers	Abandon manifeste - DUP logement
18	131 - 133 rue des Poissonniers	DUP logement
18	24, rue Stephenson	DUP logement
18	Château rouge 3	DUP logement
18	24, rue Tholozé	DUP logement
18	2 bis cité de la Chapelle 41A et 43A rue Max Dormoy	DUP logement + structure d'accueil personnes âgées + petite enfance)
19	Quay de la Charente	DUP logement
19	10, rue de Meaux - Loi Vivien	DUP logement - Loi Vivien
19	Bâtiment de l'envol	DUP aménagement
19	164/182, rue d'Aubervilliers	Aménagement de voirie
19	10, rue Mathis	DUP logement
19	4, rue Chaumont	DUP logement
19	48, rue d'Aubervilliers	DUP logement
19	135, rue Pelleport	DUP logement
20	Saint-Blaise	DUP aménagement
20	69, rue des Haies, 2/4 passages Josseaume	DUP logement

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

Figure 21 : Cartographie VEFA (ventes en l'état futur d'achèvement) abouties de 2006 à 2011



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

Tableau 17 : Liste des équipements acquis par la Ville de Paris entre 2006 et 2011 dans le cadre d'une VEFA (Vente en l'état futur d'achèvement)

Arrt	Adresse	Equipements collectifs acquis par VEFA	Date signature de l'acte
10	73, boulevard de la Vilette	Centre de PMI	15/11/2011
10	Bichat - Temple	Crèche	17/10/2011
12	13, rue de Reuilly	Equipement petite enfance multi-accueil 30 berceaux	22/12/2010
13	ZAC PRG lot M9C	Ecole maternelle	22/10/2010
13	ZAC PRG lot M1E1 - Masséna Rive Gauche	Centre d'animation	09/07/2009
15	154 à 158 bd de Grenelle - 35/39 rue Frémicourt	Crèche, 30 berceaux	29/11/2010
15	Grenelle fondation	Gymnase+TEP	22/07/2009
15	135 à 147 rue de la Convention	Crèche	13/08/2008
17	Impasse et rue Cardinet Chalabre	Crèche 66 berceaux	03/12/2010
18	94/108, rue des Poissonniers	Restaurant administratif	24/01/2008
18		Local DPP	03/10/2007
18	2 à 42 avenue de la porte des Poissonniers - 78 bd Ney	Crèche	28/09/2006
19	Quay de la Charente, Claude Bernard (115bd Macdonald)	Crèche 66 places + logement de fonction	04/11/2011
20	Porte des Lilas Lot C1	Crèche 66 places + logement de fonction	04/11/2011
20	22-24, rue de Fontarabie	Centre de PMI	03/12/2010

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

L'analyse de ces localisations fait apparaître comment la Ville s'efforce de s'affranchir des contraintes liées à la rareté du foncier sur le marché de l'immobilier parisien en achetant des biens dans des quartiers faiblement dotés en logements sociaux. Les achats effectués par la voie des VEFA ou d'expropriations sont par contre très concentrés, à quelques exceptions près, dans le Nord et l'Est de la Capitale et correspondent à des zones d'aménagement.

La carte des préemptions recouvre en effet très largement la zone cible déficitaire en logements sociaux telle qu'elle a été définie dans le PLU (cf. première partie). La répartition de ces opérations se situe ainsi le long d'un axe Nord-Est/Sud-Ouest de Paris avec une forte concentration dans la partie occidentale du 18^{ème}, le 17^{ème}, le 2^{ème}, 3^{ème}, 9^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème}, 15^{ème} et 14^{ème}.

Ce souci de rééquilibrage explique que la part des logements acquis par préemption dans les 13^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements n'est que de 20 % alors que ces 3 arrondissements totalisent à eux seuls 65 % des logements sociaux. La Ville concentre ses efforts en faveur d'autres zones moins pourvues. Dans les arrondissements du Nord et de l'Est, la très grande majorité des immeubles acquis par la Ville sont issus du parc social de fait, des hôtels meublés, des terrains faisant l'objet de réserves pour le logement social au PLU et des expropriations d'immeubles très dégradés non intégrées aux concessions publiques d'aménagement (cf. développement consacré à la SOREQA dans le 2.3.2.2.2)

Certes, il y a eu peu d'opérations réalisées dans les arrondissements très déficitaires en logements sociaux comme le 16^{ème}, le 7^{ème}, le 8^{ème}, le 6^{ème} ou le 4^{ème}. En effet, le coût des opérations de logement social y demeure beaucoup plus élevé que dans les arrondissements du Nord et de l'Est. Le prix moyen d'acquisition d'un logement s'élève en effet à 88 000 € dans le 20^{ème} arrondissement contre 621 000 € dans le 8^{ème} et 364 000 € dans le 4^{ème}. La Ville aura ainsi, entre 2008 et 2011, dépensé quasiment le même montant dans le 8^{ème} et le 20^{ème} pour produire 127 logements dans l'un et 321 dans l'autre.

Comme l'a reconnu l'Adjoint au Maire chargé du logement⁹⁴, si « l'objectif du rééquilibrage qui est repris dans les documents officiels que nous cosignons avec l'Etat est légitime, (...) il se réalise avec plus ou moins de facilité. Tout dépend des caractéristiques des arrondissements ».

L'examen du bilan des préemptions réalisées entre 2001 et 2011 sur le compte foncier (en excluant donc les acquisitions à l'amiable et les expropriations) montre que celles-ci ont permis de créer 7 873 logements (dont 7 071 déjà agréés entre 2001 et 2012 et 802 restant à agréer début 2013).

Toutefois, si de 2007 à 2011 les logements acquis par la Ville et transférés aux bailleurs sociaux ont représenté 15 % des logements sociaux agréés à Paris (4 799 sur 31 654), cette part a tendance à diminuer puisqu'elle ne représentait que 12 % en 2011 et 11 % en 2012 (chiffre provisoire). Cela s'explique par la montée en puissance de la production dans les secteurs d'aménagement (grandes opérations comme la ZAC Paris Rive gauche ou Clichy-Batignolles) qui se substitue aux acquisitions d'immeubles en diffus et au démarrage depuis 2009 de l'intervention de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) qui contribue désormais sur Paris au portage foncier de certaines entreprises destinées au logement social (cf. développement consacré à l'EPFIF dans le 2.3.2.2.3).

On assiste donc à une modification sensible de la cartographie de la production des logements sociaux qui s'appuie désormais non seulement sur l'acquisition d'immeubles dans le diffus et dans les zones de déficit mais également dans les zones en restructuration au sein desquelles ils doivent représenter au moins un quart des logements construits.

2.2.2 Les modalités d'acquisition

La Ville utilise toute la palette des procédures en vigueur, qu'il s'agisse de procédures liées à des prérogatives de puissance publique comme le droit de préemption, le droit de priorité, le droit d'expropriation, ou de procédures de droit commun comme les acquisitions amiables.

2.2.2.1 Le droit de préemption urbain

Le droit de préemption urbain est bien entendu utilisé le plus souvent lors de l'acquisition d'immeubles en vue de produire du logement social. Le droit de préemption urbain est une

⁹⁴ Audition de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, 21 novembre 2012.

prérogative qui est conférée à une collectivité publique, notamment les collectivités territoriales dotées d'un PLU approuvé, de se porter acquéreur à la place d'un autre aux mêmes charges et conditions d'un bien librement mis en vente et ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner⁹⁵ (DIA).

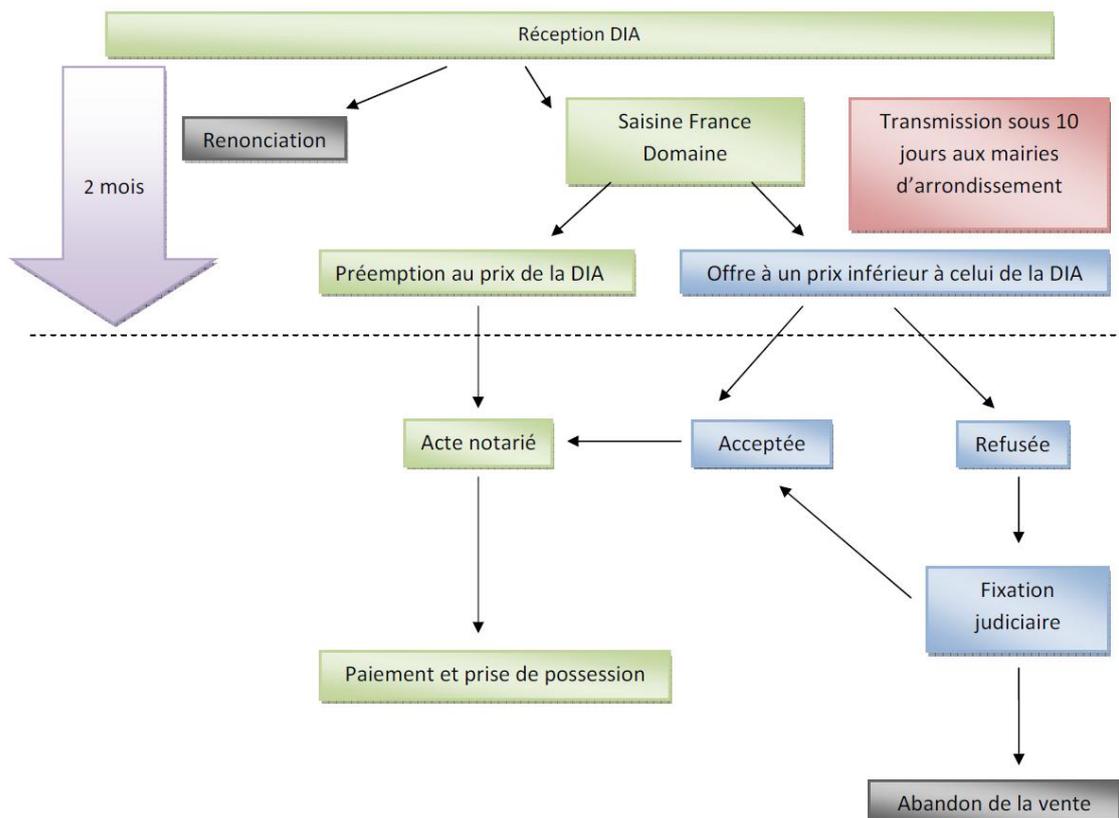
Il faut indiquer par ailleurs que la Ville de Paris dispose également d'un droit de préemption urbain renforcé approuvé par une délibération du Conseil de Paris, qui porte sur certaines parties de son territoire. Il concerne essentiellement les immeubles en copropriété depuis plus de dix ans, sur lesquels le droit de préemption urbain ne s'applique pas en principe.

Compte tenu des dispositions juridiques en vigueur (Article L.211-1 et suivants du Code de l'urbanisme), la Ville ne dispose que d'un délai de deux mois pour exercer son droit de préemption à compter de la réception de la DIA. Elle a par conséquent mis en place une procédure lui permettant à la fois d'être en mesure de respecter ce délai, d'apprécier l'intérêt de préempter ou non, d'étudier si elle peut faire une offre d'acquisition à un prix inférieur au montant de la cession qui était envisagée, et de recueillir l'avis des mairies d'arrondissement concernées⁹⁶.

Le déroulement de cette procédure faisant intervenir l'un des outils de gouvernance de la Ville de Paris, la Commission DIA, sera décrit dans la quatrième partie de ce rapport.

Le schéma ci-après permet d'illustrer les différentes options qui s'offrent à la Ville après réception des DIA :

Figure 22 : Schéma de la procédure en matière de préemption



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

⁹⁵ La déclaration d'intention d'aliéner est destinée à informer préalablement le titulaire du droit de préemption urbain d'une aliénation immobilière à titre onéreux (vente, échange, apport en société, etc.).

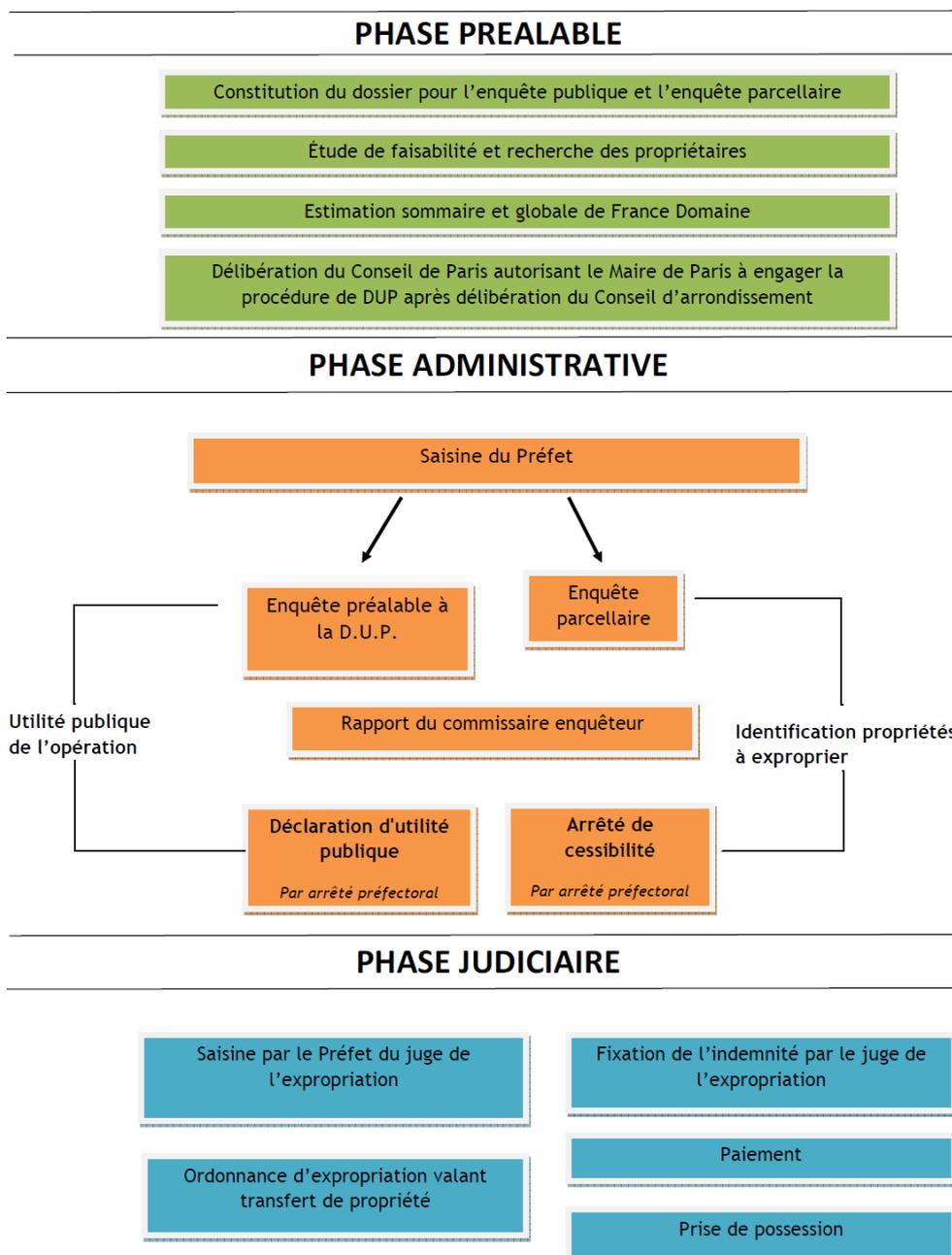
⁹⁶ Les mairies d'arrondissement sont étroitement associées à la procédure. Ainsi, sont-elles informées grâce à l'envoi d'un listing chaque semaine, conformément aux dispositions de l'article L.2511-30 du Code général des collectivités territoriales, des DIA déposées. Un échange d'information peut ensuite s'instaurer entre la mairie concernée et la Direction de l'urbanisme par l'intermédiaire de la messagerie dédiée DU.DIA. Enfin, après le passage en commission DIA, les maires d'arrondissement sont informés de la décision concernant les dossiers qui les concernent à travers l'application ALPACA.

2.2.2.2 La déclaration d'utilité publique

La procédure d'expropriation suite à une démarche de déclaration d'utilité publique est parfois utilisée par la Ville pour acquérir des biens sur des parcelles ciblées ou pour des opérations d'ensemble. Cela a été récemment le cas pour des parcelles situées 71 rue Philippe de Girard (10^{ème}), 2 bis cité de la Chapelle (18^{ème}), 90 rue de Lourmel (15^{ème}), secteur Brûlon-Cîteaux (12^{ème}).

La déclaration d'utilité publique, régie par les dispositions de l'article L.1112-2 du CG3P et par le Code de l'expropriation, conditionne le recours à l'expropriation dont l'utilité publique est déclarée par arrêté préfectoral après enquête publique. Elle est de surcroît très encadrée par le juge. Le Conseil d'Etat se réserve de vérifier si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. Le recours de la Ville de Paris à l'expropriation est donc très limité et n'est utilisé que dans le cadre d'opérations d'aménagement, d'éradication de l'insalubrité ou pour permettre la réalisation d'infrastructures de transport ou d'équipement public, etc.

Figure 23 : Procédure en vigueur en matière de Déclaration d'utilité publique



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

2.2.2.3 Le droit de priorité

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale se sont vu reconnaître récemment un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'Etat ou à l'un de ses opérateurs (sociétés dont il détient la majorité du capital, établissements publics comme Réseau ferré de France, la SNCF, l'AP-HP, etc.). Cette disposition a été instituée par l'article 15 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et codifiée à l'article L.240-1 du Code de l'urbanisme.

A Paris, les institutions publiques mentionnées *supra* notifient ainsi à la Ville leur intention d'aliéner leurs biens et droits immobiliers et elles en indiquent le prix de vente tel qu'il est estimé par le directeur départemental des finances publiques. La Ville peut, dans un délai de deux mois à compter de cette notification, décider d'acquérir les biens et droits immobiliers au prix déclaré ou proposer de les acquérir à un prix inférieur lorsque ces biens sont destinés à la réalisation de programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social.

Ce droit de priorité s'exerce en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations visant à mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, etc. Ce droit peut être encore utilisé pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations.

Le droit de priorité permet ainsi à la Ville de pouvoir se porter acquéreur des propriétés que l'Etat et ses opérateurs sont susceptibles d'aliéner dans Paris, ce qui lui permet, le cas échéant, de saisir des opportunités en termes d'emprises foncières ou d'immeubles qui, sans cela, pourraient être cédés à des opérateurs privés.

Par ailleurs, les collectivités peuvent déléguer leur droit de priorité de la même façon que leur droit de préemption (articles L.211-2 et 213-3 du Code de l'urbanisme) à l'Etat, à une autre collectivité territoriale, à un établissement public y ayant vocation ou à un concessionnaire d'une opération d'aménagement. La Ville délègue ainsi ce droit de priorité à Paris Habitat.

2.2.2.4 L'échange

La Ville peut également être amenée à faire des échanges, avec ou sans soulte⁹⁷, lorsque des opérations d'aménagement nécessitent des reconfigurations de parcelles. Ces échanges sont efficaces pour débloquer des situations urbaines compliquées, très nombreuses sur Paris.

Les règles encadrant l'échange de biens des collectivités territoriales sont précisées par les articles L.1111-4 (acquisitions par voie d'échange) et L.3211-23, 3222-2 et suivant et R.3222-3 et suivant (cessions par voie d'échange) du CG3P. L'échange doit être équilibré, ce qui explique la raison pour laquelle l'un des deux acquéreurs doit parfois s'acquitter du paiement d'une soulte.

2.2.2.5 L'acquisition amiable

Enfin, la Ville acquiert tout simplement des biens à l'amiable. Dans ce cas, ces achats sont le résultat d'une démarche de prospection, notamment de terrains. Ces acquisitions se font également dans le cadre de protocoles fonciers lorsque des opérations d'aménagement portent sur des emprises foncières importantes appartenant à des grands propriétaires publics (avec RFF ou la SNCF par exemple à Clichy-Batignolles ou dans la ZAC Paris Rive Gauche).

La Ville utilise encore le dispositif des VEFA pour l'acquisition des équipements publics. Il s'agit d'un contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution et l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure

⁹⁷ La soulte est la somme d'argent qui doit être payée par celui qui, à l'occasion d'un échange, acquiert un lot d'une valeur plus élevée que celui qu'il cède.

de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve toutefois les pouvoirs de maître d'ouvrage jusqu'à la réception des travaux (article 1601-3 du Code civil et articles L.261-1 et suivants du Code de la Construction et de l'habitation).

La Ville doit ainsi s'acquitter de 100 % du foncier et de 35 % des travaux à la signature de l'acte, de 55 % des travaux à la mise hors d'eau et hors d'air et de 10 % des travaux à la livraison.

2.2.2.6 Les autres modalités d'entrée dans le patrimoine parisien

⇒ Les mises en demeure d'acquérir

En contrepartie des réserves qu'elle constitue à travers les dispositions du PLU, la Ville peut exceptionnellement être mise en demeure d'acquérir. En effet, le propriétaire dont le bien est grevé par une réserve peut mettre la Ville en demeure d'acquérir. Les exemples sont peu nombreux mais cette situation s'est déjà produite à la fois pour du logement et pour des équipements.

⇒ Les dons et legs

Les dons et legs ont été à l'origine de la présence dans le patrimoine de la Collectivité parisienne de biens atypiques (châteaux, propriétés diverses) souvent situées hors de Paris. L'entrée de ce type de biens dans le patrimoine est conditionnée à leur acceptation par le Conseil de Paris, pour les biens immobiliers grevés de servitude. Pour les autres biens, le Maire de Paris dispose d'une délégation pour accepter ou refuser. Ces dispositions sont régies par les articles R.2242-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

2.2.3 Les modalités de cessions

Dans son rapport de 1995, la Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris⁹⁸ avait émis des recommandations concernant le recours à la procédure d'adjudication et de gré à gré. « Il est souhaitable, pouvait-on lire dans ce rapport, que la Ville continue de recourir, chaque fois que les caractéristiques des biens cédés le permettront, à une procédure de vente publique à la Chambre des notaires. Cette règle devra toutefois comporter des exceptions liées, pour les unes, au droit de préemption du locataire, les autres à la nécessité de tirer le meilleur prix de la vente dans certains cas ou certaines circonstances ».

Cette doctrine est toujours en vigueur et elle guide depuis plus d'une quinzaine d'années l'action de la Municipalité. Entendu par la Mission, le Rapporteur du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris l'a rappelé avec force : « Sauf lorsque cela est rigoureusement impossible, nous demandons à la Ville d'obtenir plusieurs propositions, d'introduire sous une forme ou sous une autre, de la concurrence⁹⁹ ».

Une fois la décision prise de céder un bien de son domaine privé, la Ville utilise trois types de formule selon la nature du bien concerné.

2.2.3.1 Les ventes par adjudication

Dans l'adjudication, autrement dit, la vente aux enchères publiques, l'acquéreur est celui qui offre la somme la plus élevée.

La Ville de Paris a par conséquent recours aux enchères publiques pour les biens qui ne présentent pas de caractéristique architecturale ou historique particulière. Il s'agit par exemple d'appartements dans le secteur diffus, c'est-à-dire isolés dans tel ou tel immeuble. C'est la méthode qui a été retenue dès l'origine pour la vente des appartements de l'ancien domaine privé permanent.

L'adjudication se fait après avis de France Domaine et après saisine du Conseil du patrimoine. Ces deux instances conseillent toujours une mise à prix avec un abattement par rapport à la valeur

⁹⁸ Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, p. 44.

⁹⁹ Audition de Pierre Collin, Conseiller d'Etat, Rapporteur du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris, 29 novembre 2012.

d'estimation pour faciliter la vente mais l'adjudication aboutit généralement à un résultat très supérieur à l'expertise.

2.2.3.2 Les ventes de gré à gré après procédure d'appel à concurrence

Le gré à gré après procédure d'appel à candidature constitue la deuxième procédure en matière de cession. « L'expérience des ventes de la Ville de Paris démontre que, s'il est relativement aisé de procéder à la vente publique de biens standards, correspondant à des segments courants du marché immobilier, la procédure peut se révéler moins efficace lorsqu'elle porte sur des biens exceptionnels : immeubles et lots nécessitant d'importants travaux de réhabilitation ou, au contraire, immeubles présentant des caractéristiques architecturales ou historiques remarquables.

La spécificité de ces biens, pour lesquels il n'existe pas véritablement de marché, peut conduire à des adjudications infructueuses, ou à une vente à un prix significativement inférieur à celui qui était escompté. (...) En conséquence, l'intérêt financier de la Ville doit parfois justifier le recours à une vente de gré à gré, mais il faut alors que cette vente s'exerce dans des conditions permettant de concilier la transparence optimale et le minimum de confidentialité propre au gré à gré¹⁰⁰ ».

De surcroît, la Ville doit pouvoir disposer de temps pour mener à bien de telles opérations portant sur des sommes qui peuvent atteindre parfois plusieurs dizaines de millions d'€ ce que la procédure de l'adjudication ne permet pas.

La Ville procède alors à un appel à candidature par voie de presse dans de grands journaux d'information. C'est par exemple cette procédure que la Ville a utilisée lorsqu'elle a publié en 2012 dans *Le Monde* une annonce concernant la vente de l'Hôtel Chalons-Luxembourg rue Geoffroy-l'Asnier dans le 4^{ème} arrondissement. Il s'agissait d'une mise en concurrence sur la base d'un cahier des charges précis et multicritères (prix, qualité du projet architectural, proposition d'usage, etc.).

2.2.3.3 La vente de gré à gré pure et simple

Enfin, la troisième procédure est le gré à gré pur et simple, c'est-à-dire sans appel à candidatures. Il peut survenir principalement dans les cas suivants :

- Le premier cas est en fonction de la situation du bien. Il arrive que des biens, généralement assez modestes se trouvent contigus au domaine public de la voirie. La Ville, qui n'en a plus l'utilité contrairement à la copropriété voisine, a tout intérêt à négocier directement avec cette dernière « car elle paierait beaucoup plus cher que ce ne serait le cas dans un processus de recherche d'un client ailleurs¹⁰¹ ».
- Le deuxième cas se produit lorsqu'une parcelle de la Ville est voisine d'une autre parcelle dont le coefficient d'occupation des sols est saturé. La copropriété peut avoir le plus grand intérêt à acheter la parcelle de la Ville pour, le cas échéant, densifier sa propre parcelle. Là aussi, il s'agit d'obtenir un rendement supérieur à ce que serait le processus classique d'adjudication.
- Le troisième cas concerne la situation où le titulaire d'un bail emphytéotique ou à construction consenti par la Ville peut avoir un intérêt important à acquérir la pleine propriété. On peut citer l'exemple de certains bailleurs sociaux qui veulent se lancer dans de grands travaux de restauration ou de rénovation. Ces travaux ne pourraient pas être amortis sur la seule durée restant à courir du bail. C'est également ce qui s'est passé lorsque la Ville a cédé en 2012 à la société Unibail, qui était titulaire d'un bail à construction qui courait encore sur plusieurs décennies, la pleine propriété du site des Halles.
- Le quatrième cas correspond aux cessions qui résultent d'une « décision politique, assumée par la Ville »¹⁰², et qui comportent des rabais, ou en tout cas des conditions de vente qui ne

¹⁰⁰ Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, p. 45.

¹⁰¹ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, 24 octobre 2012.

¹⁰² Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, 24 octobre 2012.

sont pas défavorables à l'acheteur. Il s'agit par exemple de l'immeuble situé 9, rue de la Chaise dans le 7^{ème} arrondissement, occupé par la Fondation nationale des sciences politiques (cf. *supra*). La Ville de Paris l'a cédé de gré à gré à la Fondation à un prix qui était légèrement supérieur à l'estimation de France Domaine, mais qui était un peu inférieur au prix du marché et qui comportait en plus des clauses de dispense de loyer pendant deux ou trois années intercalaires. Cela a permis à cet établissement d'enseignement supérieur de consolider son implantation dans le 7^{ème} arrondissement.

- Enfin, les cessions de gré à gré sont fréquemment utilisées pour les cessions au profit de collectivités locales.

Pour 169 dossiers présentés par la Direction de l'urbanisme devant le Conseil du patrimoine de 2008 à 2011, la répartition entre ces différents modes de cessions a été la suivante :

- 48 ventes par adjudication (28,4 % des dossiers),
- 28 appels à candidature (16,6 %),
- 93 cessions de gré à gré pures et simples.

Parmi ces dernières :

- 24 concernaient des communes, des départements, des aménageurs ou des établissements publics. Il pouvait s'agir de grands terrains utilisés pour des opérations d'aménagement mais également de petites parcelles cédées à des communes situées en dehors de l'Île-de-France.
- 51 concernaient les occupants actuels du bien, des preneurs à bail emphytéotique ou des preneurs à bail à construction. Il s'agissait dans le premier cas de céder un logement à son actuel locataire ou dans les deux autres cas de transférer la propriété au terme du bail, notamment à des bailleurs sociaux.
- 18 enfin concernaient des tiers. Il s'agissait par exemple de céder des lots à une copropriété majoritaire dans un immeuble, de céder un terrain à la propriété ou à la copropriété voisine, de céder un local commercial au propriétaire du local voisin, etc.

2.2.4 La nature et destination des biens achetés et vendus par la Ville

2.2.4.1 Les acquisitions de la Ville de Paris

La plus grande partie des acquisitions effectuées par la Ville de Paris concerne des immeubles acquis en vue de produire du logement social, le reste étant consacré à l'achat d'équipements publics ou d'immeubles de bureaux.

2.2.4.1.1 Les acquisitions en vue de produire du logement social

La stratégie de la Ville consiste donc à acquérir des immeubles ou des logements par préemption, expropriation ou de gré à gré et à les transférer à des bailleurs sociaux par bail emphytéotique ou vente à un coût (loyer capitalisé en bail emphytéotique ou prix de vente) en général inférieur au prix d'acquisition supporté par la Ville de Paris. Les biens ainsi transférés font ensuite l'objet d'opérations de réhabilitation ou de démolition-reconstruction par les bailleurs sociaux.

Le prix d'achat de ces immeubles par la Collectivité parisienne figure au budget d'investissement municipal (compte foncier).

De 2001 à 2011, 374 biens ont été ainsi préemptés en vue de leur transfert ultérieur à des bailleurs sociaux pour un montant de 1,075 Md€. Il s'agit, dans la très grande majorité des cas (près de 90 %), de bailleurs liés à la Ville de Paris comme Paris Habitat et les trois SEM d'habitation (RIVP, SGIM et SIEMP) ainsi que le montre le tableau ci-après.

Tableau 18 : Répartition des biens préemptés entre 2001 et 2011 entre les opérateurs de la Ville à qui ils doivent être transférés (vente ou bail emphytéotique)¹⁰³

Opérateurs de la Ville (OPH, SEM et SPLA)	Nombre de biens concernés	%
Paris Habitat	88	24
Rivp	81	22
Siemp-SOREQA	76	20
SGIM	50	13
Autres SEM liées à la Ville	37	10
Total opérateurs de la Ville (Paris Habitat et SEM)	332	89
Autres opérateurs non liés à la Ville (ESH)	42	11
Total général	374	100

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

La Ville utilise également la déclaration d'utilité publique pour acquérir différents biens en vue de produire du logement social, dans le cadre d'opérations d'aménagement ou dans celui de la loi Vivien relative à la résorption de l'habitat insalubre (cf. glossaire en fin de rapport).

2.2.4.1.2 Les acquisitions en vue de réaliser des équipements publics

Plusieurs modalités d'achat sont utilisées :

- Les préemptions

La Ville recourt à la procédure des **préemptions** pour la réalisation d'un équipement ou pour permettre le relogement de ses services.

Tableau 19 : Nombre de préemptions réalisées par la Ville de Paris entre 2004 et 2012 en vue de produire des équipements publics (montants en M€)

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Nombre d'opérations	22	19	8	10	8	1	2	4	3	77
Montants	54,7	36,1	15,5	20,6	9,5	0,4	0,2	0,2	0,1	137,3

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

- Les diverses formes d'acquisitions amiables

La Ville acquiert aussi des volumes par la **procédure des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA)** pour la réalisation d'équipements publics. Entre 2004 et 2012, cela a représenté 45 acquisitions pour un montant de 48,3 M€.

A titre d'illustration, les opérations réalisées de 2006 à 2011 vont permettre la réalisation d'une quinzaine d'équipements publics ou de locaux administratifs (crèches, écoles, gymnases, centres d'animation, centres de PMI ou restaurants administratifs).

¹⁰³ La SOREQA a réalisé 7 préemptions. Par ailleurs, les autres bailleurs Ville concernent des SEM qui ont été fusionnées par la suite et dont l'activité immobilière a été transférée depuis à la SGIM.

Qu'il s'agisse de logements ou d'équipements publics, la part des acquisitions amiables demeure importante. Elle a en effet représenté environ 820 M€ entre 2004 et 2012 et concerné 158 opérations dont 113 hors VEFA pour un montant de 771 M€.

Tableau 20 : Montants annuels en M€ et nombre d'acquisitions amiables effectuées par la Collectivité parisienne de 2004 à 2012

Années	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Nombre d'acquisitions hors VEFA	7	10	16	10	7	14	30	10	9	113
Montants	63	101	160	141	114	106	51	13	22	772
Nombre d'acquisitions VEFA	10	6	4	2	4	1	4	8	6	45
Montants	7	4	10	2	5	1	7	8	6	48
Nombre total d'acquisitions amiables	17	16	20	12	11	15	34	18	15	158
Montants	70	104	170	143	119	108	57	21	28	820

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

Enfin, dans le cadre **d'échanges**, la Ville a réalisé plusieurs opérations au cours des dernières années. On peut citer à titre d'exemples :

- L'opération « Jourdan » consistant en un **échange foncier sans soulte** entre la Ville et la RATP dans le 14^{ème}. Le Conseil de Paris a approuvé cette opération permettant d'améliorer l'aménagement de l'emprise située 65-67 rue du Père Coentint, 68-78 boulevard Jourdan et 144-160 rue de la Tombe Issoire, d'une superficie d'environ 17 636 m², appartenant à la RATP et abritant le Centre bus de Montrouge. La Ville de Paris était propriétaire d'une parcelle mitoyenne située 80 boulevard Jourdan d'une superficie de 1 494 m² et d'une parcelle de 30 m² située 64 boulevard Jourdan, de l'autre côté du terrain de la RATP.

Le projet sur ces terrains consiste en la construction d'un centre de remisage et de maintenance des autobus, de locaux administratifs de 1 700 m² rattachés au centre, de 230 logements, dont 170 sociaux, et de 350 logements pour étudiants. La réalisation du programme a été confiée à la SA d'HLM Logis Transports, filiale de la RATP.

Le 26 octobre 2012, la Ville de Paris, la RATP et Logis Transport ont signé un protocole d'accord sur l'ensemble de cette opération. La Ville doit céder à la RATP deux parcelles et en échange, la RATP doit lui céder 4 000 m² des droits de construire pour la réalisation d'environ 49 logements sociaux, des volumes non bâtis destinés à accueillir une crèche, un volume non bâti destiné à abriter un local pour un club des seniors, les jardins de la crèche, un volume bâti à usage de local commercial.

France Domaine a estimé la valeur des propriétés de la Ville à 8 839 200 € HT et celles de la RATP à 8 816 600 €. Le 19 décembre 2012, la promesse d'échange foncier a été signée entre la Ville de Paris et la RATP. Logis Transports doit acheter à la Ville les droits de construire 4 000 m² de logements sociaux et les 150 m² du club seniors au prix de 4 108 500 € HT pour les revendre ensuite en état futur d'achèvement à Paris Habitat. La promesse de vente a été signée entre la Ville de Paris et Logis Transport. Une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage à Logis Transports pour la construction des équipements de petite enfance a également été conclue.

- De même, des échanges ont été réalisés au niveau de la Cité internationale universitaire de Paris dans le 14^{ème} arrondissement. L'évolution de la Cité universitaire était bloquée depuis des années. La Ville était propriétaire de l'essentiel du foncier de cette Cité mais l'Etat restait propriétaire du foncier périphérique. Un échange foncier a été monté entre la Ville et l'Etat pour clarifier la situation foncière de la Cité universitaire et permettre à celle-ci de recommencer à construire des logements étudiants. La Ville en a profité pour récupérer du foncier dans le but de faire du logement pour les chercheurs. Le protocole d'échange a été signé les 28 juin et 2 juillet 2012.

- On peut encore mentionner l'échange qui a permis à la Ville d'acquérir en 2010 l'immeuble T8 dans la ZAC Paris Rive Gauche où seront implantés à partir de 2014 des services municipaux (Direction de la voirie et des déplacements et Direction de l'urbanisme). La Ville a ainsi procédé à un échange foncier avec la société Neximmo 51 consistant à céder un ensemble immobilier municipal situé 19-23 rue de Vienne, 38-46 rue du Rocher et 45 rue de Rome dans le 8^{ème}, qui constituait l'ancien siège d'ERDF et dans lequel se trouvait également un équipement municipal (bains-douches et ses dépendances) et à acquérir l'immeuble à construire au 115-121 avenue de France pour un montant de 196,55 M€ (avec une soulte de 0,98 M€).

Le tableau 21 retrace l'ensemble des opérations de ce type effectuées depuis 2001 :

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

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

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

2.2.4.2 Les cessions de la Ville de Paris

Pendant longtemps, les cessions effectuées par la Ville de Paris ont essentiellement concerné la mise en vente des logements de son parc immobilier privé, et ce uniquement par voie d'adjudication publique. Elle suivait en cela les recommandations du rapport de 1996 du Conseil du patrimoine privé.

Elle continue certes à céder des logements de ce domaine privé qui comptait 1 535 logements en 1996, 834 en 2001, 437 en 2004, 254 en 2007, 173 en 2011 et seulement 145 fin 2012. Mais ces ventes sont en train de se tarir et elles ne constituent plus la source principale des recettes de la Ville en matière de cessions immobilières depuis déjà longtemps.

Par ailleurs, la Ville cède certains biens aux bailleurs sociaux quand elle ne les leur remet pas en gestion dans le cadre d'un bail emphytéotique. Dans ce cas-là, la Ville revend généralement le bien à un montant inférieur à l'estimation réalisée par France Domaine, ce qui permet d'en assurer la rentabilité à long terme. En effet, selon l'Adjoint au Maire chargé du logement¹⁰⁴, « à Paris, les prix d'acquisition ne permettent pas d'établir un équilibre (...) à moins de 30 ans ».

Le tableau reproduit en annexe 1 qui retrace la liste de ces différentes cessions permet de mesurer l'ampleur de ce phénomène et de mieux comprendre que la participation financière de la Ville à travers ces moins-values joue un rôle déterminant de levier pour rendre réalisables des opérations qui sinon n'atteindraient jamais l'équilibre financier.

¹⁰⁴ Audition de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, 21 novembre 2012.

Les plus grosses opérations de cession en dehors des logements sociaux et des biens du domaine privé permanent ont concerné depuis 2003 des ventes de terrain à des aménageurs. On peut ainsi citer à titre d'exemple :

Tableau 22 : Liste des principaux biens vendus par la Ville de 2003 à 2011 à des aménageurs¹⁰⁵

Arr ^t	Nature de l'opération	Acquéreur	Nature du bien	Année	Montant
19 ^{ème}	ZAC Porte des Lilas	SEMAVIP	Terrain	2003	13,75 M€
18 ^{ème}	Secteur Moskowa	SEMAVIP	Immeuble	2005	10,1 M€
15 ^{ème}	Secteur Didot	SEMEA XV	Terrain	2007	19,1 M€
13 ^{ème}	ZAC Château des Rentiers	SEMAPA	Immeuble	2008	28,5 M€
18 ^{ème}	ZAC Pajol	SEMAEST	Terrain	2009	23,2 M€
19 ^{ème}	ZAC Claude Bernard	SEMAVIP	Terrain	2009	5,8 M€
17 ^{ème}	ZAC Cardinet-Chalabre	SPLA Paris Batignolles Aménagement	Terrain	2010	39,6 M€
18 ^{ème}	Secteur Macdonald Eole Evangile	SAS Paris Nord Est ³⁰	Immeuble	2010	11,6 M€
19 ^{ème}	ZAC Claude Bernard	SEMAVIP	Terrain	2010	64,4 M€

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

D'autres opérations de ce type ont également concerné des opérations d'aménagement en proche couronne comme à Saint-Denis (cession d'un terrain à la SEM Plaine Commune en 2007) ou à Issy-les-Moulineaux (cessions de terrains à la SEM 92 en 2009 et 2010).

Les principales autres opérations de cession par la Ville pendant la période considérée ont concerné la vente :

- du terrain d'assiette du bail à construction de l'Hôtel Concorde Lafayette dans le 17^{ème} en 2004 (50 M€),
- du terrain d'assiette du bail à construction de l'Hôtel Sofitel de la Porte de Sèvres dans le 15^{ème} en 2006 (25 M€),
- de la Tour Bara et Farman la même année – située dans le 15^{ème} et sur la commune d'Issy-les-Moulineaux – (154,1 M€),
- des bâtiments du magasin Carrefour à la Porte d'Auteuil dans le 16^{ème} en 2007 (53,4 M€) et de la servitude de parking en 2011 (24 M€),
- de l'immeuble occupé par le syndicat Force Ouvrière 137-141 rue du Maine dans le 14^{ème} en 2009 (12,6 M€),
- des droits de la Ville dans l'Espace Champerret dans le 17^{ème} en 2009 (7,4 M€),
- de l'immeuble occupé par la Fondation nationale des sciences politiques, 9 rue de la Chaise dans le 7^{ème} en 2011 (8,3 M€),
- de l'immeuble situé 40 rue du Louvre dans le 1^{er} vendu à la Caisse d'Epargne en 2011 (53,7 M€).

S'agissant de la cession de biens occupés, notamment dans le cadre de baux emphytéotiques ou de contrats d'occupation du domaine public, la démarche de la Ville consiste à privilégier la cession à

¹⁰⁵ Il s'agit de SEM ou de SPLA de la Ville de Paris à l'exception de la Société par actions simplifiée Paris Nord Est qui a été créée le 24 novembre 2006 pour acquérir l'entrepôt MacDonald (165 000 m²) et y conduire sa reconversion. La SAS est détenue par la Caisse des dépôts et consignations (50 %), ICADE (30 %) et la SEMAVIP (20 %).

l'occupant car elle présente pour elle un avantage économique et, pour l'occupant, l'intérêt d'acquérir la pleine propriété du bien.

Par ailleurs, comme cela a déjà été dit, la Ville de Paris cède des immeubles réhabilités à des bailleurs sociaux même si la plus grande partie d'entre eux sont loués sous forme de baux emphytéotiques. Ces opérations dépassent rarement les 5 M€ et sont assez peu nombreuses.

Il convient toutefois de mentionner en matière de logements sociaux la cession en 2009 à la SGIM de la nue-propriété des baux emphytéotiques de la SEM PariSeine et des terrains ou immeubles lui appartenant situés dans divers arrondissements de Paris pour un montant de 25,6 M€.

Enfin, en fonction des opportunités, et comme cela a déjà été indiqué, la Ville poursuit sa politique de désengagement, que ce soit en Ile-de-France ou dans les autres régions, en cédant différents types de propriétés, notamment des terrains, le plus souvent aux communes ou autres collectivités territoriales sur lesquelles elles sont implantées. A défaut d'intérêt manifesté par ces collectivités, la cession est mise en œuvre soit par voie d'adjudication, soit par appel à candidature.

2.2.4.3 L'ingénierie immobilière au service d'opérations complexes

Nombre d'opérations nécessitent la combinaison de procédures multiples, en raison de la complexité historique des parcelles qui caractérisent le territoire parisien. C'est notamment le cas de la mise en œuvre du plan hôtelier qui constitue une parfaite illustration de la mobilisation de l'ingénierie immobilière et foncière des directions de la Ville au service d'une grande ambition parisienne au service du rayonnement de la Métropole.

Lors de son audition, la Directrice de l'urbanisme¹⁰⁶ a présenté l'exemple d'une parcelle délaissée du périphérique située à Ivry-sur-Seine (Porte de Choisy) et faisant partie du patrimoine *extra-muros* de la Ville de Paris. La municipalité ayant fait le choix de l'affecter à un programme hôtelier, une consultation a été lancée pour trouver le meilleur opérateur hôtelier. La cession de ce terrain a ainsi assuré une recette à la Ville tout en contribuant à la réalisation du plan hôtelier.

Figure 24 : Vue du projet d'implantation d'un équipement hôtelier à Ivry-sur-Seine



© Strzelecki Architecte

Le Conseil de Paris a délibéré en novembre 2009 et autorisé le lancement de la procédure de consultation. Cette dernière a été lancée en février 2010 et la promesse de vente signée en juin 2011 avec l'investisseur retenu (le groupe B & B). Le permis de construire pour un hôtel 2 étoiles de

¹⁰⁶ Audition d'Elisabeth Borne, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris, 14 novembre 2012.

200 chambres a été déposé en juin 2012 et l'acte de vente pourra être signé au moment de la purge de ce permis de construire, autrement dit dans le courant de l'année 2013. La fin des travaux est prévue en 2015.

On citera également le protocole d'accord récemment approuvé par le Conseil de Paris conclu avec la société Bouygues Immobilier en vue de la vente puis de la construction d'un hôtel à proximité du périphérique et de la porte de Sèvres dans le 15^{ème} arrondissement qui permet à la Ville de valoriser au mieux une parcelle dont elle est propriétaire tout en permettant la réalisation d'un projet immobilier mixte combinant hôtel, bureaux et commerces.

Enfin, on signalera comme exemple d'opération complexe la vente des locaux commerciaux et de la servitude de parking du magasin Carrefour situé Porte d'Auteuil dans le 16^{ème} arrondissement. En 2006, un protocole a donc été signé en vue de la cession à la Société Carrefour des locaux commerciaux qu'elle exploite 8 avenue du Général Sarrail. Ce protocole prévoyait également la constitution éventuelle d'une servitude de stationnement sur une partie du parking Auteuil après 2011. L'acte de vente des locaux commerciaux a été signé le 22 juin 2007 pour un montant de 50,3 M€, tandis que la signature de l'acte de constitution de la servitude perpétuelle de stationnement l'a été le 30 septembre 2011 pour un montant de 24 M€ payé en deux fois (12 M€ en 2011 et 12 M€ en 2012).

2.3 Les outils de la politique immobilière

2.3.1 Les outils financiers

2.3.1.1 Le compte foncier

Le budget de la politique immobilière de la Ville de Paris se fonde sur l'analyse des besoins de la Collectivité. Les adjoints et les directions concernés définissent ces besoins en équipements publics et soutiennent un certain nombre de projets, dont le chiffrage comporte une part de travaux, supporté par le budget des directions et une part foncière assumée par le compte foncier.

Une enveloppe est fixée annuellement dans le budget délibéré par le Conseil de Paris, et dans le respect des arbitrages budgétaires pluriannuels. Le compte foncier qui retrace l'ensemble des opérations visant à acquérir des biens immobiliers comprend deux volets :

- Le compte foncier logement qui est la partie de ce compte affectée à des acquisitions de biens fonciers en vue de la production de logements sociaux.
- Le compte foncier équipement qui sert au financement des opérations visant à construire ou acquérir des équipements publics.

Un groupe de pilotage du compte foncier équipement (cf. quatrième partie sur la gouvernance) fait le point sur l'ensemble des besoins fonciers, à l'appui du calendrier des projets et des estimations financières.

2.3.1.2 Les dépenses et recettes inscrites au budget de fonctionnement

La politique immobilière de la Ville de Paris a également des incidences sur le budget de fonctionnement de la Commune et du Département à la fois en recettes et en dépenses :

- En dépenses, il s'agit des locations immobilières (nature 6132) et des charges locatives et de copropriété (nature 614).
- En recettes, il s'agit des redevances et recettes d'utilisation du domaine (nature 703), du revenu des immeubles (nature 752), des loyers capitalisés perçus dans le cadre des baux emphytéotiques ou des baux à construction (nature 7581) ou des redevances versées par les fermiers et les concessionnaires (nature 757).

2.3.1.3 Le financement du logement social

2.3.1.3.1 Les modalités de financement du logement social

Pour produire du logement social, les bailleurs sociaux doivent mobiliser des montants financiers importants :

- En recourant à l'emprunt sous forme de prêts qui leur sont consentis par la Caisse des dépôts et consignations en fonction de la nature des programmes (PLUS, PLA-I ou PLS), complétés au besoin par des prêts bancaires.
- En bénéficiant de subventions de l'Etat, de la Ville de Paris, parfois de la Région d'Ile-de-France et d'Action Logement (1 % logement) pour les seules opérations de type PLA-I et PLUS. Cette part oscille entre 30 et 45 % du montant total des opérations.

La participation financière de la Collectivité parisienne au financement d'une opération de logement social est déterminée de la manière suivante :

- Pour une opération de logement familial, la subvention globale est calculée par application d'un barème forfaitaire au m² de surface utile, qui veille à assurer un retour à l'équilibre pour le bailleur à la 40^{ème} année après la livraison en moyenne.
- Pour une opération de foyer, la subvention globale est calculée pour assurer un équilibre de l'opération dès la première année compatible avec la redevance que le gestionnaire est en mesure de verser au maître d'ouvrage bailleur social.

Cette subvention globale se décompose ensuite en deux types de subventions dans le plan de financement de l'opération :

- Les subventions municipales : en application de l'article L.2254-1 du Code général des collectivités territoriales. Leur attribution et leur montant font l'objet d'une délibération du Conseil de Paris. Le montant moyen de la subvention municipale s'élève entre 32 000 € et 47 000 € par logement selon les années¹⁰⁷.
- Les subventions accordées par le Département de Paris au nom de l'Etat dans le cadre de la délégation de compétence des aides à la pierre. Elles sont encadrées par la réglementation nationale d'une part et par les dispositions de la convention de délégation des aides à la pierre entre le Département et l'Etat sur les possibilités de déplaçonnement des taux d'autre part.

Trois subventions sont prévues par les textes :

- La subvention dite « principale » (article R.331-15 du Code de la construction et de l'habitation). N'y sont éligibles que les logements PLUS et PLA-I. Son montant est le résultat du produit d'une assiette (dépendant principalement de la surface utile des logements) et d'un taux : 3 % à 10 % pour les logements PLUS pour les opérations de construction neuve, 3 % à 15 % pour les logements PLUS dans les opérations d'acquisition-réhabilitation ou conventionnement, 16,5 % à 25 % pour les logements PLA-I. En pratique, les montants de la subvention principale sont relativement faibles pour les logements PLUS : en 2012, le montant moyen de cette subvention s'élevait à 4 419 € par logement en PLUS, et 12 632 € par logement en PLA-I.
- La subvention spécifique d'insertion (article R.381-4 du Code de la construction et de l'habitation). A Paris, seuls les logements PLA-I sont éligibles. Son montant s'élève à 10 % du prix de revient pouvant être subventionné, plafonné à 2 fois l'assiette de la subvention principale PLA-I. La subvention spécifique en 2012 s'est élevée en moyenne à 10 996 € par logement, uniquement pour les PLA-I.
- La subvention pour surcharge foncière (articles R.331-24 et R.381-2 du Code de la construction et de l'habitation). Les logements PLUS, PLA-I et PLS sont éligibles, dès lors que l'immeuble ou le terrain est acquis par le bailleur depuis moins de 5 ans. Cela exclut toutes les opérations en bail emphytéotique consenti par la Ville de Paris, ou les opérations

¹⁰⁷ Ces données figurent dans les différents bleus budgétaires portant sur la politique parisienne pour le logement.

dont le foncier aurait été acquis par les bailleurs depuis plus de 5 ans. Son montant est calculé par application d'un taux qui peut aller jusqu'à 75 %, appliqué sur une assiette qui correspond au dépassement d'une valeur de référence par la charge foncière de l'opération. Seuls 1 647 logements ont pu être éligibles à cette subvention foncière, mais la subvention peut alors être très élevée (30 141 € par logement en moyenne en 2012).

En raison de ces modalités d'attributions encadrées par la réglementation, les montants de subventions d'Etat peuvent être très variables d'une opération à l'autre. On peut ainsi donner quelques exemples pour un même coût d'opération :

- Une opération entièrement PLS en bail emphytéotique de la Ville de Paris ne peut mobiliser aucune subvention d'Etat.
- Une opération entièrement PLUS en bail emphytéotique de la Ville de Paris ne peut mobiliser que la subvention principale (4 419 € par logement), et le reste du financement devra être apporté par la subvention municipale.
- A l'inverse, un foyer en PLA-I avec un coût foncier important peut cumuler la subvention principale PLA-I, la subvention spécifique et la subvention pour surcharge foncière de l'Etat. La subvention municipale pour compléter le financement de l'opération n'a alors pas nécessairement besoin d'être très élevée.

Lors de l'instruction du dossier, il est toujours recherché une optimisation maximale des subventions d'Etat, dans la limite de l'enveloppe déléguée chaque année au Département de Paris. En fin d'année, certaines subventions d'Etat voient leurs taux révisés à la baisse ou peuvent même être supprimées, si l'enveloppe est déjà intégralement consommée.

Le montant de la subvention municipale est donc déterminé par le montant de la subvention globale calculée selon ce mécanisme, déduction faite des subventions de l'Etat (déléguées au Département) mobilisables pour cette opération.

Le tableau reproduit en annexe 2 illustre, à travers un exemple concret, le plan de financement d'une opération type et celui qui se trouve en annexe 3 l'effort financier global consenti par la Ville de Paris de 2001 à 2012 en matière de logement social.

2.3.1.3.2 Le mécanisme des baux emphytéotiques

Les immeubles préemptés à des fins de logement social sont transférés à des bailleurs à travers le mécanisme des baux emphytéotiques.

Dans le cadre de ces baux, la Ville perçoit un loyer capitalisé calculé sur la base d'une formule mathématique complexe qui prend en compte les recettes locatives estimées du bailleur, l'estimation des travaux et la valeur de l'immeuble. Le montant projeté de ce loyer capitalisé est soumis à France Domaine.

Pour déterminer le montant du loyer capitalisé, les paramètres prévisionnels de l'opération pris en compte sont les suivants :

- la durée du bail ;
- l'apport du bailleur, c'est-à-dire la Ville de Paris (valeur d'acquisition par la Collectivité parisienne) ;
- l'apport du preneur, autrement dit le bailleur social (coût des travaux, de l'éviction commerciale, etc.) ;
- le loyer total annuel prévisible des constructions en fonction du programme retenu ;
- un coefficient de dépréciation annuelle pour vétusté ;
- un coefficient moyen d'inflation.

Ce loyer capitalisé est versé à la Ville en deux fois :

- à hauteur de 10 000 € à la signature de l'acte ;

- pour le reliquat, s'il y a lieu, trois mois après la décision d'agrément et au plus tard deux ans après la date de signature du bail.

Les recettes de loyers capitalisés sont liées au volume des acquisitions annuelles réalisées sur le Compte foncier « logement ».

A titre d'exemple, en 2011, les loyers capitalisés proposés aux bailleurs ont représenté en moyenne 31 % de la valeur d'achat des immeubles acquis¹⁰⁸. La recette s'est élevée pour la Ville à 57,9 M€ (cf. tableau récapitulatif ci-après).

Tableau 23 : Recette des loyers capitalisés perçus par la Ville de Paris de 2006 à 2012

CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	BP 2012
16,1M€	59,7M€	63,0M€	85,8M€	61,7M€	57,9M€	37M€

Source : Direction des finances de la Ville de Paris

Il convient de noter enfin que la Ville de Paris a fait le choix de ne pas développer le dispositif d'usufruit locatif social prévu par les dispositions de l'article L.253-1 du Code de la construction et de l'habitation¹⁰⁹.

En effet, selon le Directeur de cabinet de l'Adjoint au Maire chargé du logement¹¹⁰, la durée de ces conventions est trop courte par rapport à celles qui sont signées dans le cadre des baux emphytéotiques dont la durée s'établit en général autour de 55 ans, le choix du loyer capitalisé permettant de surcroît à la Collectivité parisienne de bénéficier de recettes foncières plus importantes.

2.3.1.3.3 Un financement équilibré des opérations de logement social assuré grâce à l'intervention de la Ville

Dans le cas où la Ville transfère un bien qu'elle a acquis à un bailleur social, le retour sur investissement est beaucoup plus rapide. Lors de son audition devant la Mission, le Directeur général de la RIVP a présenté, à titre d'exemple, plusieurs types d'opérations de logement social conduites par cette SEM qui permettent de mettre en lumière l'effet de levier que constitue l'intervention de la Ville de Paris.

Comme celui-ci l'a indiqué devant la Mission¹¹¹, « sans cette mécanique de mise à disposition par la Ville, les frais financiers seraient trop importants, il n'y aurait jamais de retour à l'équilibre. Ces opérations seraient irréalisables. (...) Sans l'effort en amont de la Ville en matière de politique foncière, la courbe ne ferait que descendre. (...) La formule du bail permet de faire « sortir » les opérations. Sans cette formule, les opérations ne se feraient pas. Elle permet d'étaler la dépense, et pour la Collectivité, cela favorise une vraie cohérence de l'action publique. (...) La Ville fournit un effort substantiel autour d'une mission d'intérêt général. A terme, le retour des immeubles est intéressant pour elle ».

L'opération décrite ci-après vient en appui de cette démonstration.

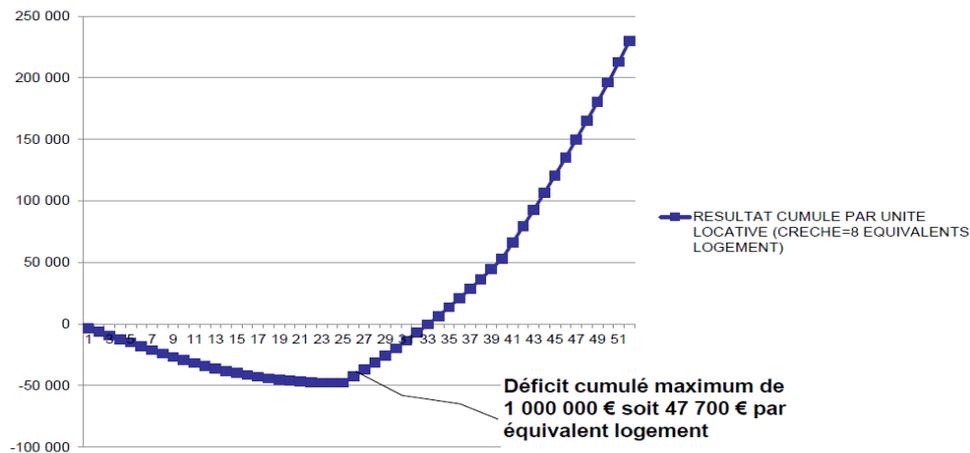
¹⁰⁸ Ce pourcentage moyen varie en fonction de l'importance des travaux à prévoir et de l'existence ou non de locaux commerciaux générateurs de revenus pour le bailleur.

¹⁰⁹ L'usufruit locatif social consiste en un démembrement temporaire du droit de propriété : la nue-propriété appartient à des investisseurs privés qui financent la construction sans prêt aidé de l'Etat ; l'usufruit est acquis par un bailleur social qui perçoit l'intégralité des loyers et assure l'entretien de l'immeuble. La convention d'usufruit doit être établie pour une durée minimale de 15 ans (article L. 253-1 du CCH). En application du 5° du I de l'article R.331-1 du CCH, cette acquisition de l'usufruit est actuellement éligible au seul prêt locatif social PLS.

¹¹⁰ Intervention de Tristan Barres, Directeur de cabinet de l'Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, 29 novembre 2012.

¹¹¹ Audition de Serge Contat, Directeur général de la Régie immobilière de la Ville de Paris, 21 novembre 2012.

Graphique 2 : Bilan d'investissement de l'opération Montmorency transférée par la Ville de Paris à la RIVP par bail emphytéotique



Source : Régie immobilière de la Ville de Paris

Cette opération de 13 logements située rue de Montmorency, dans le 3^{ème} arrondissement comprend les trois types de logements sociaux susmentionnés. Elle comporte également une crèche, soit un investissement de 6,75 M€ (dont 1 M€ pour l'acquisition et 4,6 M€ pour les travaux).

Le bail emphytéotique entre la Ville de Paris et la RIVP a été signé le 17 juillet 2012. Le déficit cumulé de l'opération s'élèvera à 1 M€, soit 47 700 € par équivalent logement (la crèche équivalant à 8 logements) et il portera sur les 33 premières années ce qui est inférieur aux autres types d'opérations menées par la SEM.

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

Les bailleurs sociaux produisent également des logements sociaux sans recourir au portage de la Ville de Paris. C'est notamment le cas lorsqu'ils conduisent des opérations dans des ZAC. Mais contrairement à ce qui se passe lorsque la Ville leur transfère les immeubles dans le cadre d'un bail emphytéotique, les opérations resteront déficitaires beaucoup plus longtemps (de l'ordre de 40 ans). La remontée sera néanmoins rapide dès que les prêts immobiliers et fonciers seront remboursés.

Les bailleurs s'efforcent ainsi de ne jamais dépasser la limite des 50 000 € de déficit par logement pendant la durée des prêts. Toutefois les équilibres prévisionnels supposent l'absence de nouveaux investissements pendant environ 50 ans. Au-delà, des travaux deviendront nécessaires pour pérenniser l'exploitation de l'ensemble immobilier.

Il n'en demeure pas moins que le renchérissement de la charge foncière, notamment en ZAC, est lourde de menace. Comme l'a expliqué le Directeur général de la RIVP¹¹², quand le prix du foncier atteint 900 € le m², « il correspond à des opérations tendues, à la limite de ce que nous savons faire en tant que bailleur ». Il ne semble donc plus possible aujourd'hui de descendre en dessous d'un déficit de 30 000 €/35 000 € par logement.

Enfin, les bailleurs sociaux peuvent encore acquérir directement des immeubles à l'instar de ce que fait la Ville dans le cas des préemptions. Paris Habitat peut le faire directement mais les autres bailleurs doivent acquérir les immeubles à l'amiable.

Il peut s'agir notamment d'immeubles occupés situés dans des zones de déficit en logement social où le prix du m² est très sensiblement plus élevé. De telles opérations se traduisent, en raison du montant souvent élevé des loyers dont s'acquittent les actuels occupants, par des excédents pendant les premières années d'exploitation jusqu'à la libération complète des appartements. Elles demeurent ensuite très longtemps déficitaires et elles ne sont rendues possibles que parce que le

¹¹² Audition de Serge Contat, Directeur général de la Régie immobilière de la Ville de Paris, 21 novembre 2012.

parc ancien dégage les excédents les plus importants, garantissant ainsi la santé financière des bailleurs et leur capacité d'amortir les déficits des opérations nouvelles.

2.3.2 Les outils opérationnels de la Ville

La Collectivité s'appuie, pour conduire sa politique immobilière et foncière, sur divers opérateurs qui prolongent et amplifient son action sur des segments particuliers.

C'est le cas des bailleurs sociaux dans le domaine du logement social, de la SOREQA en matière de résorption de l'habitat insalubre ou de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France pour ce qui relève des acquisitions foncières.

Mais cette gouvernance prend également d'autres formes notamment dans le domaine de l'aménagement foncier.

2.3.2.1 La réorganisation des liens entre la Ville et ses opérateurs dans le domaine du logement

Dès le début de la première mandature, la Ville de Paris s'est engagée à devenir majoritaire dans les sociétés d'économie mixte créées au début des années 1930 sous le régime des décrets Poincaré¹¹³, où, contrairement au droit commun des SEM locales, la Collectivité ne détenait qu'une participation plafonnée à 40 % du capital. Cet engagement a ainsi permis à la Ville de devenir majoritaire au sein de la SGIM à près de 80 % du capital en juillet 2006 puis de la RIVP.

2.3.2.1.1 La prise de majorité au sein de la RIVP et le renforcement de la SEM

Pour la RIVP et la SAGI, les discussions engagées avec les actionnaires dès 2005 ont été relancées en 2006 à la suite de l'évolution favorable de l'actionnariat privé des deux sociétés qui a conduit à la réunion dans les mains du groupe Caisses d'Epargne de 60 % des actions de la SAGI et de près de 28 % des actions de la RIVP, permettant dès lors de lier les discussions sur l'évolution des deux sociétés. Ces négociations ont abouti aux opérations suivantes :

- La résiliation anticipée des conventions antérieures à 1979 portant sur 8 immeubles (environ 1 440 logements), moyennant paiement d'une indemnité par la Ville de Paris à la SAGI, comprenant 3 740 680 € en contrepartie de l'expiration anticipée des conventions et 4 586 199 € au titre du remboursement anticipé des avances consenties par la Ville pour ces immeubles. Ces immeubles ont ensuite été cédés par la Ville de Paris à la SA d'HLM ICF La Sablière, en vue de leur transformation en logements sociaux, pour un prix de cession global de 264 000 000 €. La Collectivité parisienne a contribué au financement de l'opération de logement social à hauteur de 20 000 000 € (sur ces crédits propres et sur les crédits délégués par l'Etat dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre).
- Le transfert à la RIVP, sous forme d'apport partiel d'actifs, de la convention du 11 janvier 1979 et des conventions spécifiques conclues entre la Ville de Paris et la SAGI pour la réalisation de programmes à usage principal d'habitation comportant globalement 12 200 logements, la valeur nette de l'apport s'établissant à 30 666 000 € et l'apport étant rémunéré par l'émission de 48 747 actions nouvelles de la RIVP, attribuées à la SAGI.
- Le transfert à la SAGI, sous forme de cession, de la convention conclue le 26 septembre 1980 entre la Ville de Paris et la RIVP pour la réalisation de programmes de locaux à usage principal d'activités, le Conseil de Paris ayant préalablement autorisé la cession par la RIVP à la SAGI des droits réels qu'elle détenait sur les immeubles concernés, ainsi que le transfert de la RIVP à la SAGI des avances remboursables consenties par la Ville de Paris à la RIVP pour le financement de la réalisation desdits groupes immobiliers, dont le capital restant dû s'élevait à 6 125 775 € au 31 décembre 2006.
- Les cessions par BNP Paribas et le Crédit Foncier de France à la Ville de Paris d'une partie de leur participation dans la RIVP, respectivement 21,50 % et 24,37 %, pour un prix global de

¹¹³ Ces dispositions avaient été prises pour encourager les concessionnaires privés à investir dans la construction de logements ou dans l'exploitation de services publics.

cession de 241 109 198 €, de sorte que la RIVP soit placée sous le contrôle majoritaire de la Ville de Paris.

- La cession par la Ville de Paris à GCE Immobilier de sa participation dans la SAGI, représentant 40 % du capital et de droits de vote de la SAGI pour un prix de cession de 158 000 000 €. Le transfert à l'OPAC des propriétés communales gérées par la SAGI dans le cadre des conventions des 3 septembre 1930 et 10 juin 1954 venant à expiration au 31 décembre 2005, portant sur environ 16 000 logements et 58 groupes immobiliers, avait quant à lui été préalablement approuvé par le Conseil de Paris lors de sa séance des 17 et 18 octobre 2005.

2.3.2.1.2 La régularisation du dispositif conventionnel liant la Ville de Paris et la RIVP

Depuis l'origine, les relations entre la Ville de Paris et ses sociétés d'économie mixte d'habitation sont encadrées par des conventions financières qui prévoient les conditions dans lesquelles la Ville de Paris contribue au financement du développement du parc de logement social ou intermédiaire et confie sa gestion à ces sociétés.

Ces conventions comportent toutefois des dispositions devenues obsolètes compte tenu de l'évolution de la législation applicable : loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée, loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques - dite loi Sapin -, loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), réglementation sur les Nouvelles Normes Comptables. En particulier, la clause d'équilibre de l'exploitation qui conduit en cas de déficit au versement d'une subvention ne remplit pas les conditions posées par l'article L.1523-6 du Code général des collectivités territoriales pour l'attribution d'une subvention d'exploitation à une société d'économie mixte locale.

Les irrégularités qui en résultent ont été à plusieurs reprises relevées par les organes de contrôle (Mission interministérielle d'inspection du logement social - MILOS - et Chambre régionale des comptes). Dès 2007, la Ville de Paris a pris l'engagement auprès de la CRC d'y mettre fin, en résiliant ces conventions ou en ne les renouvelant pas lorsqu'elles viennent à échéance, dès lors qu'il est juridiquement impossible de les mettre en conformité avec l'état de droit actuel sans modifier profondément leur équilibre économique. Toutefois, « cette remise à plat a pris du temps. Souvent très anciens, les dispositifs avaient généré un équilibre financier, dont tous les organismes de contrôle s'attachaient à penser qu'ils ne pouvaient être corrigés aussi facilement. Il fallait préserver l'équilibre économique des SEM et les recettes de la Ville, de manière que les SEM puissent continuer à exister et à se développer¹¹⁴ ».

Ce processus a néanmoins été largement engagé. Il a ainsi été mis fin :

- à la convention de 1930 de la SAGI, les 16 000 logements concernés étant confiés à Paris Habitat dans le cadre d'un bail emphytéotique ;
- à 8 autres conventions de la SAGI, les 1 440 logements concernés étant vendus à la SA d'HLM La Sablière, qui les a transformés en logements sociaux ;
- à la convention de 1931 de la SGIM, les 6 000 logements concernés étant aussitôt confiés à la société dans le cadre d'un bail emphytéotique ;
- aux conventions de la SGJA, les baux emphytéotiques des 430 logements concernés étant transférés à la RIVP dans le cadre d'une fusion-absorption ;
- aux conventions de la SGIM, incluant les conventions reprises de la SEMPARISEINE, soit plus de 7 000 logements au total ;
- aux conventions de la société Habitat Social Français (HSF), société d'HLM filiale à 50 % de la RIVP, concernant plus de 1 300 logements ;
- aux conventions conclues avec la SEMIDEP, notamment à l'occasion de la fusion-absorption de la SEMIDEP par la SGIM, celles avec la SIEMP devant l'être dans le courant 2013.

¹¹⁴ Audition de Frédérique Lahaye, Directrice du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, 13 février 2013.

En ce qui concerne la RIVP, le chantier de résiliation de ses conventions immobilières a été préparé par plusieurs mesures spécifiques dès 2007 :

- la réalisation des nouvelles opérations de logement social par la société en dehors du cadre conventionnel ;
- le remboursement en 2008 et 2009 des avances municipales, dont l'indexation sur le coût de la construction était de nature à déséquilibrer l'équilibre financier de la société après résiliation, et leur refinancement pour 467,6 M€ par emprunt à conditions privilégiées auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, et pour 123,7 M€ par emprunts bancaires ;
- en 2010, le conventionnement des 7 603 logements ILM 28 : Le conventionnement à l'APL de ces immeubles, dont tant le niveau de loyer que les ressources des locataires correspondaient déjà au logement social, a permis que les excédents de gestion entrent dans le secteur exonéré d'impôt sur les sociétés, les marges financières ainsi dégagées permettant, notamment, de financer l'amélioration des immeubles et de contribuer à pérenniser la situation financière de la RIVP.

Compte tenu de la taille du patrimoine détenu par la RIVP, de la diversité de statuts des logements gérés et de la contribution de la SEM à la production de logements sociaux à Paris (environ 25 % de la programmation), le travail engagé a recherché un équilibre soucieux des objectifs suivants :

- Pérenniser la situation financière de la RIVP et sa contribution à la production de logements sociaux à Paris. Comme l'a expliqué le Directeur général de la RIVP¹¹⁵ devant la Mission, « le système était très ancien et il permettait de lisser les déficits qui ont été présentés. Ces conventions étaient liées à un système d'avance financière très intéressante en début de période mais ce système n'est plus possible dans le cadre juridique actuel ».
- Assurer la Ville de recettes se substituant à la redevance conventionnelle erratique dont elle bénéficiait, calculée en fonction des résultats d'exploitation des immeubles mais dont l'évolution n'était plus soutenable pour la RIVP.

Les conditions de la résiliation auxquelles sont parvenues la Ville et la RIVP, approuvées par le Conseil de Paris les 12, 13 et 14 décembre 2011 et reprises dans le protocole de résiliation conclu le 22 décembre 2011, prévoient ainsi :

- le transfert sous la seule responsabilité de la RIVP à compter du 1^{er} janvier 2012 de la gestion des immeubles, représentant globalement 47 990 logements, placés antérieurement sous le régime conventionnel ;
- l'apurement des comptes conventionnels au 31 décembre 2011, procurant à la Ville une recette d'environ 39 M€ sur 2 exercices ;
- en contrepartie de l'abandon par la Ville des redevances conventionnelles, le versement par la RIVP de loyers emphytéotiques complémentaires¹¹⁶ d'un montant conforme à l'avis des services fonciers en date du 10 novembre 2011, se décomposant en :
 - ✓ 6 M€ de loyers de annuels supplémentaires en 2012, 8 M€ en 2013 et 10 M€ à partir de 2014 ;
 - ✓ 42,9 M€ de loyers capitalisés payables sur les exercices 2012, 2013 et 2014.
- le conventionnement en PLUS d'une partie du patrimoine non social de la RIVP (832 logements répartis dans les zones du territoire parisien déficitaires en logement social) confortant ainsi la vocation sociale de la SEM.

Afin de diminuer le recours à l'emprunt par la société sur des opérations de logement social récentes, le protocole prévoit également le versement à la RIVP de subventions d'investissement d'un montant global de 61,5 M€ sur diverses opérations.

¹¹⁵ Audition de Serge Contat, Directeur général de la Régie immobilière de la Ville de Paris, 21 novembre 2012.

¹¹⁶ Le statut foncier des immeubles non concernés par ces loyers supplémentaires est resté inchangé.

Désormais, conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales et à la législation européenne, les rôles de concédant (Ville) et d'exploitant (RIVP) sont totalement séparés.

2.3.2.1.3 *Le regroupement des opérateurs et la fusion des SEM*

Outre la réorganisation intervenue entre la SAGI et la RIVP, une consolidation est intervenue entre les SEM d'aménagement de la Ville, qui restaient pour partie gestionnaires des logements construits dans le cadre de leurs opérations d'aménagement :

- La SEMEA 15, créée en 1958 (anciennement Compagnie Foncière du 15^{ème} arrondissement), qui gérait 859 logements en 2001, s'est vu définitivement confier par la Ville de Paris en 2006 l'ouvrage dalle du front de Seine (Beaugrenelle) ;
- La SEM Paris Centre (anciennement Société de Construction et de gestion du secteur des Halles - SCGH), créée en 1984, gérait 733 logements en 2001.

Un rapprochement progressif des deux sociétés a été entamé en 2005, avec une mutualisation de la direction générale et l'harmonisation des systèmes comptables et RH, pour aboutir à une fusion-absorption en 2007 sous la dénomination sociale « SemPariSeine ».

Cette fusion avait pour objectif de renforcer la société sur ses différents métiers, en réunissant les savoir-faire des deux équipes dans la gestion de sites complexes : l'ouvrage dalle Beaugrenelle et le Forum des Halles dont la SEM Paris Centre assurait la gestion technique. Il s'agissait de constituer un pôle renforcé de compétences dans les métiers exercés par les deux sociétés : l'aménagement, l'équipement, la maîtrise d'ouvrage, la gestion patrimoniale.

Il est toutefois apparu que le nombre de logements gérés par la nouvelle société (environ 1 900 en 2008, dont 850 logements sociaux) n'atteignait pas un seuil suffisant pour générer des économies d'échelle permettant une gestion optimale, alors que la société souhaitait concentrer son énergie et ses moyens sur les grands projets urbains de la Capitale que constitue, entre autres, le réaménagement des secteurs des Halles et de Beaugrenelle, et plus généralement sur ses activités d'aménageur (ZAC Boucicaut).

L'activité de gestion immobilière et le portefeuille de logements de la SemPariSeine, qui étaient gérés dans le cadre de 5 conventions immobilières avec la Ville de Paris, ont donc été transférés à la SGIM à la fin de l'année 2008, sous forme de cession à titre onéreux (9 121 114 € correspondant au total des rémunérations cumulées actualisées qu'aurait perçues la SemPariSeine si elle avait conservé, jusqu'à leur expiration, le bénéfice des conventions transférées).

Ces conventions immobilières ont simultanément fait l'objet d'une résiliation anticipée à la date du transfert à la SGIM, concomitamment à la résiliation de l'ensemble des conventions qui liaient notre collectivité à la SGIM.

Enfin, la période récente a vu la fusion de la SEMIDEP qui a fusionné au 1^{er} janvier 2013 avec la SGIM, à laquelle ses actifs ont été transférés (cf. 2.3.2.1).

2.3.2.2 *La délégation par la Ville de son droit de préemption et de son droit de priorité*

Les bailleurs ou les opérateurs de la Ville ont un rôle qui leur est propre et qui prolonge celui de la Ville. Il arrive ainsi que la Ville de Paris délègue son droit de préemption à Paris Habitat ou à la SOREQA, les autres opérateurs ne pouvant bénéficier de cette disposition. De même, les bailleurs ont une politique d'acquisition et de construction qui leur est propre, la Ville jouant alors un rôle de financeur dans le cadre de sa compétence déléguée par l'Etat en matière d'aide à la pierre et sur ses aides propres.

2.3.2.2.1 Le rôle de Paris Habitat

Conformément à l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme, le droit de préemption peut être délégué à un établissement public y ayant vocation afin qu'il puisse procéder directement aux acquisitions foncières nécessaires à la mise en œuvre de ses missions. Cette délégation porte sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

La Ville de Paris a ainsi délégué le droit de préemption urbain ou le droit de préemption urbain renforcé à l'OPAC, devenu Paris Habitat.

Ces délégations s'opèrent soit de façon ponctuelle, à l'occasion de la réception de déclarations d'intention d'aliéner représentant des opportunités intéressantes au regard des objectifs de la politique municipale, soit de façon permanente, sur des immeubles ou des îlots sur lesquels une intervention a été jugée particulièrement nécessaire.

Les adresses pour lesquelles le droit de préemption a été délégué à Paris Habitat de 2001 à 2011 sont les suivantes :

Tableau 24 : Liste des immeubles préemptés par Paris Habitat par délégation de la Ville

Adresse de l'opération	Suites et nature de l'opération
8 rue Saint Claude (3 ^{ème})	sans suite
59-61 rue Saint Lazare / 50 rue Châteaudun (9 ^{ème})	financement en 2007 d'un foyer pour jeunes travailleurs de 130 logements
14 rue de Paradis (10 ^{ème})	financement en 2008 de 25 logements sociaux
5 impasse Chausson (10 ^{ème})	projet de logements sociaux pas encore financé
20-24 rue Basfroi (11 ^{ème})	financement en 2011 de 54 logements sociaux
11 rue du Docteur Goujon (12 ^{ème})	financement en 2010 de 31 logements sociaux
74 rue des Plantes / 1 Villa Brune (14 ^{ème})	financement en 2008 de 15 logements sociaux
22 rue du Soleil d'Or / 226 rue de Vaugirard (15 ^{ème})	financement en 2006 de 37 logements sociaux
16-26 rue du Hameau (15 ^{ème})	financement en 2005 de 176 logements sociaux
6 rue Jules Dumien (20 ^{ème})	financement en 2010 de 19 logements sociaux
119 avenue Gambetta (20 ^{ème})	financement en 2010 de 19 logements sociaux

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

Par ailleurs, en vertu de l'alinéa 2 de l'article L.240-1 du Code de l'urbanisme, la Ville de Paris peut également déléguer son droit de priorité à Paris Habitat. Le droit de priorité porte, rappelons-le, « sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux (...) appartenant à l'Etat, à des sociétés dont il détient la majorité du capital » et à certains établissements publics limitativement énumérés par la loi. La SOREQA et l'EPFIF disposent également d'un droit de préemption délégué (cf. *infra*).

Les adresses pour lesquelles le droit de préemption a été délégué à Paris Habitat de 2001 à 2011 sont les suivantes :

Tableau 25 : Liste des immeubles acquis par Paris Habitat de 2001 à 2011 dans le cadre du droit de priorité qui lui a été délégué par la Ville de Paris

Adresse de l'opération	Suites et nature de l'opération
29-35 rue Daviel (13 ^{ème}) - acquisition du 29B	Financement en 2008 d'une résidence étudiante de 267 logements sociaux
135-147 rue de la Convention / 159-163 rue de la Croix-Nivert 240-246 rue Lecourbe (15 ^{ème})	Financement en 2008 de 147 logements sociaux
58 boulevard Lefèbvre / 25-27 avenue Bartholomé (15 ^{ème})	Financement en 2012 de 150 logements sociaux
71 rue Castagnary (15 ^{ème})	Non financé
152 boulevard de Grenelle (15 ^{ème})	Financement en 2008 de 42 logements sociaux au 154 / 158 boulevard de Grenelle, le n° 152 ayant servi d'assiette foncière pour l'équipement petite enfance

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

2.3.2.2.2 Le rôle de la SOREQA

La SOREQA (Société de requalification des quartiers anciens) est une Société publique locale d'aménagement (SPLA) à vocation métropolitaine créée en décembre 2009 par la Collectivité parisienne¹¹⁷ (Ville et Département) et la Communauté d'agglomération Plaine Commune¹¹⁸ ayant pour objectif de réaliser des programmes de lutte contre l'habitat dégradé dans la Métropole. La SPLA est une société de droit privé mais dont le capital est entièrement public et dont la présidence est assurée par un des représentants de la Ville de Paris¹¹⁹.

La SOREQA constitue donc un outil métropolitain d'aménagement et un exemple significatif de coopération entre la Collectivité parisienne et d'autres collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale franciliens au service d'une politique publique d'aménagement.

En dépit de l'effort de prévention mis en œuvre, les risques de dégradation dans le bâti ancien demeurent encore importants, et il arrive parfois que l'expropriation demeure la seule solution dont dispose la Collectivité pour réhabiliter certains immeubles ou hôtels meublés.

Elle en confie alors la concession publique d'aménagement à la SOREQA dont la mission consiste à procéder à l'appropriation de ces immeubles, préparer le relogement des occupants, procéder aux démolitions éventuelles, avant de confier la parcelle à un bailleur social pour la réalisation de programmes de logements sociaux. On se retrouve alors dans la situation évoquée précédemment.

La SOREQA s'est substituée pour l'exercice de cette mission à la SIEMP, qui s'était vu confier à cette fin une concession publique d'aménagement de 2002 à 2010, tout en bénéficiant de l'expérience et des moyens de cette société d'économie mixte en matière d'ingénierie sociale, foncière, juridique et technique.

Il convient de signaler que, conformément aux dispositions de l'article L.327-1 du Code de l'urbanisme, la SOREQA peut acquérir des biens immobiliers par voie d'expropriation ou de préemption pour les biens entrant dans le périmètre de la concession d'aménagement. Cet article ouvre en effet le droit aux SPLA d'exercer, « par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le présent code et agir par voie d'expropriation dans les conditions fixées par des conventions conclues avec l'un de leurs membres ». La SOREQA n'étant susceptible d'intervenir que sur les adresses incluses dans son traité de concession, le droit de préemption lui est délégué pour les adresses correspondantes (ce qui lui permet d'acquérir le cas

¹¹⁷ Délibérations DF 30 G -DLH 8 G - SG 5G (conseil général) et DF 108 - DLH 412 - SG 214 (conseil municipal) des 14, 15 et 16 décembre 2009 – Création d'une Société publique locale d'aménagement ayant vocation à procéder à la requalification des quartiers anciens et dénommés SOREQA (Société de requalification des quartiers anciens).

¹¹⁸ La Communauté d'agglomération de Plaine Commune rassemble les villes d'Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

¹¹⁹ Il s'agit de Romain Lévy, Adjoint au Maire et Conseiller de Paris, par ailleurs membre de la présente Mission d'Information et d'Evaluation.

échéant l'adresse complète, ou des lots mis en vente par leur propriétaire dans le cadre du droit de préemption urbain renforcé).

Au 4 décembre 2012, les biens acquis ou en cours d'acquisition par la SOREQA, grâce à la délégation du droit de préemption par la Ville de Paris sont les suivants :

Tableau 26 : Liste des immeubles préemptés par la SOREQA par délégation de la Ville de Paris

Arrondissement concerné	Adresse	Identification des lots
10 ^{ème}	208, rue du Faubourg-Saint-Denis	Lots 53, 57, 59, 60, 63, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 75, 78, 79, 84, 88, 93, 99 et 107
18 ^{ème}	8, rue Labat	Lots 14 et 18
18 ^{ème}	36, rue Marcadet	Totalité
18 ^{ème}	23, rue Pajol	Lots 4 et 23
18 ^{ème}	32-32 bis, rue des Trois Frères	16, 18, 19, 22, 24, 40, 47, 52, 56, 61, 62 et 71
19 ^{ème}	30 bis, rue de Nantes	Totalité
19 ^{ème}	6, Passage Desgrais	Lots 302, 303, 307, 308, 801 1300
20 ^{ème}	38, rue de Terreneuve	Lot 11

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

2.3.2.2.3 Le rôle de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France

Par convention signée le 9 mars 2009 pour une durée de cinq ans, la Ville de Paris a sollicité l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France (EPFIF) afin de disposer de moyens complémentaires en matière d'action foncière, et ce à hauteur de 40 M€.

L'intervention de l'EPFIF, créé par un décret du 13 septembre 2006, consiste à saisir des opportunités d'acquisition, notamment sur les emplacements réservés « logement locatif social » (50 % ou 100 %), en vue de réaliser des opérations de logements locatifs sociaux, ou des opérations mixtes comprenant au moins 50 % de logements locatifs sociaux, les rez-de-chaussée de ces opérations pouvant être programmés en commerces, locaux artisanaux ou équipements publics. Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dont la présidence est assurée par un élu régional¹²⁰ et la direction générale par un fonctionnaire nommé par l'Etat.

L'EPFIF a également vocation à réaliser des actions conservatoires ou préparatoires à la mise en œuvre de ces opérations.

L'EPFIF intervient sur la base des principes fixés par le Plan Pluriannuel d'Interventions adopté par son Conseil d'Administration le 23 janvier 2008. Il ne peut intervenir sur les sites déjà sous maîtrise de la Ville de Paris, de l'Etat, d'une société ou d'un établissement public d'Etat. Il intervient en pleine compétence sur un territoire constitué des départements de Seine-et-Marne (77), de l'Essonne (91), de Seine-Saint-Denis (93), du Val-de-Marne (94) et de la Ville de Paris (75). Celle-ci est représentée au conseil d'administration de l'EPFIF par la Première Adjointe au Maire, chargée de l'urbanisme et de l'architecture.

Un premier avenant à la convention, signé le 22 novembre 2010, a porté le plafond d'engagement de l'EPFIF à 60 M€. Un deuxième avenant, signé le 1^{er} septembre 2011, a porté ce plafond à 90 M€. Le dernier avenant en date, signé le 23 mai 2012, l'a porté à 125 M€.

Les ressources de l'EPFIF sont essentiellement constituées du produit de la Taxe Spéciale d'Equipeement (TSE) dont le montant est arrêté par son Conseil d'administration, que les Parisiens abondent à raison de 10 € par an et par habitant.

¹²⁰ Le Président de l'EPFIF est actuellement Jean-Luc Laurent, Délégué spécial auprès du Président de la Région d'Ile-de-France sur le Grand Paris et sur la métropole francilienne, maire du Kremlin-Bicêtre.

Au 19 novembre 2012, l'EPFIF a acquis 9 ensembles immobiliers pour un montant total de 59,84 M€ permettant la réalisation de 377 équivalents logements. Sur ces 9 opérations, deux opérations ont été revendues et clôturées :

- 27 rue de la Glacière (13^{ème}) : revente en septembre 2012 au bailleur Antin Résidences pour la réalisation de 60 logements sociaux ;
- 12-14 Passage Raguinot (12^{ème}) : revente en octobre 2012 au bailleur Toit et Joie pour la réalisation de 11 logements sociaux.

Le produit des cessions vient réalimenter l'enveloppe financière d'intervention de l'EPFIF. Le détail des interventions de l'EPFIF figure dans le tableau ci-après :

Tableau 27 : Détail des interventions de l'EPFIF à Paris de 2009 à 2012¹²¹

Opération	PROGRAMME		Enveloppe dépenses EPFIF	Commentaires
	Nombre équivalents logements	% Logement sociaux		
141 rue de Tolbiac 13 ^{ème}	13	100 %	919 000 €	Revente prévue au bailleur IRP
83b/85 rue Philippe de Girard 18 ^{ème}	21	100 %	2 727 000 €	Acquisition par l'EPFIF puis revente à la Ville de Paris en 2010 pour signer un bail emphytéotique avec la SIEMP
35 rue du Capitaine Marchal 20 ^{ème}	11	100 %	1 195 000 €	Revente au bailleur ERILIA prévue d'ici fin 2012
13 rue des Ecluses Saint-Martin 10 ^{ème}	10	100 %	7 137 000 €	Projet en attente d'agrément de l'Agence régionale de santé. La consultation des gestionnaires a été lancée fin 2012. La revente au bailleur RSF pourrait donc avoir lieu fin 2013
27 rue de la Glacière 13 ^{ème}	60	100 %	5 255 000 €	Opération revendue au bailleur Antin Résidences en septembre 2012
CPAM Ornano 18 ^{ème}	196	50 %	30 818 000 €	Projet en attente de l'agrément de l'Agence régionale de santé pour un EHPAD. Revente à SODEARIF au T2 2012
42/44 rue Orfila 20 ^{ème}	25	50 %	4 100 000 €	Revente au promoteur OGIC prévue en juillet 2013. Permis de construire déposé en septembre 2012 pour 25 logements dont 14 sociaux + crèche
12/14 passage Raguinot 12 ^{ème}	11	100 %	4 541 000 €	Opération vendue en octobre 2012 au bailleur Toit et Joie
54 rue du Ruisseau 18 ^{ème}	30	100 %	3 150 000 €	Bien acquis en septembre 2012 par l'EPFIF. Promesse de vente signée avec le bailleur RSF fin 2012 pour la réalisation de 30 logements d'insertion
TOTAL	377	71 %	59 842 000 €	

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

2.3.2.3 Les acteurs de la politique parisienne en matière d'aménagement

2.3.2.3.1 L'intervention foncière de la Ville dans les opérations d'aménagement

L'intervention foncière de la Ville dans les opérations d'aménagement se situe à deux niveaux selon que la Ville acquiert ou non le foncier.

« En règle générale, le foncier passe par la Ville » ainsi que l'a indiqué la Directrice de l'urbanisme¹²² « la majorité des opérations d'aménagement menées sur le territoire de la Ville sont conduites sous l'impulsion de la Ville par ses aménageurs. (...) L'intérêt n'est pas de monter des opérations d'aménagement en déséquilibre que la Collectivité devrait ensuite subventionner d'une manière ou d'une autre. En fonction de l'équilibre de l'opération, la Ville peut être amenée à ajuster le prix de cession à l'aménageur ».

Si ce sont généralement des SEM qui agissent dans le cadre de ces opérations, dans le cas de la ZAC Clichy-Batignolles, la Ville a créé une Société publique locale d'aménagement (SPLA) – Paris Batignolles Aménagement – pour mener à bien l'opération. Lorsqu'elle n'a pas de SPLA, la Ville

¹²¹ Le nombre d'équivalents logements correspond au nombre de logements sociaux prévisionnel et susceptible d'évoluer jusqu'au projet définitif.

¹²² Audition d'Elisabeth Borne, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris, 14 novembre 2012.

mène une consultation pour accorder des concessions publiques d'aménagement en application des textes législatifs en vigueur.

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

En ce qui concerne la ZAC Beaujon, la Ville a acquis le foncier auprès de l'AP-HP et l'a revendu - à l'exception de l'hôpital Beaujon - majoré des frais de portage à l'aménageur, la SEMAVIP¹²³. Dans ce cas, la Ville a revendu à prix coûtant. En ce qui concerne la ZAC Claude Bernard, l'acquisition était plus globale et elle incluait également l'ancien hôpital Hérold. La Ville a acquis le foncier et l'a ensuite recédé à la SEMAVIP. La plus-value pour la Ville s'est élevée à 6 M€.

Lorsque l'aménageur acquiert directement le foncier, la Ville de Paris est partie prenante de la négociation. C'est ce qui s'est passé dans le cas de la ZAC Paris Rive Gauche dans le 13^{ème} arrondissement où la SEMAPA qui est une SPLA a acquis directement le foncier. La Ville a signé une convention avec RFF, la SNCF et la SEMAPA qui fixe les conditions d'acquisition du foncier auprès des ferroviaires, la nature des travaux et celle des reconstitutions ferroviaires rendues nécessaires par l'opération. L'opération a fait l'objet d'un cadrage notamment dans le cadre du PLU et des orientations d'aménagement qui sont définies.

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

2.3.2.3.2 Les concessions d'aménagement passées par la Ville de Paris

Comme les autres collectivités territoriales, la Ville de Paris avait toujours attribué les concessions d'aménagement aux SEM municipales, sans mise en concurrence.

En effet, jusqu'à la décision de la Cour d'appel de Bordeaux du 9 novembre 2004, qui a annulé une concession d'aménagement pour non mise en concurrence et absence de publicité préalable, la réglementation en vigueur n'imposait pas expressément une mise en concurrence pour l'attribution des concessions d'aménagement.

Suite à cette décision, la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement a instauré une procédure de mise en concurrence pour les concessions d'aménagement. Cette loi avait, en outre, prévu dans son article 11 un dispositif validant les contrats d'aménagement passés préalablement au vote de la loi ainsi que tous les actes pris en exécution de ces contrats. Un décret du 31 juillet 2006 est venu préciser les conditions de passation. Il a été profondément modifié par un autre décret du 22 juillet 2009.

A compter de cette décision, et avant même que la loi de 2005 ne soit promulguée, six avis d'appel public à concurrence ont été publiés au Journal Officiel, pour les opérations suivantes : Joseph Bédier, Lourmel / Eglise, Cardinet Chalabre, Porte Pouchet, Binet et Claude Bernard. Les contrats ont ensuite été passés à trois SEM municipales et à Paris Habitat. Depuis, deux des contrats ont été repris par deux SPLA.

Toutefois, un arrêt du 18 novembre 2011 du Conseil d'Etat est venu mettre un terme aux dispositions de cet article 11, en déclarant incompatible avec le droit européen le dispositif de validation des concessions d'aménagement conclues avant la loi du 20 juillet 2005.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de juillet 2005, quatre procédures de mise en concurrence pour l'attribution de concessions d'aménagement ont été lancées : Clichy-Batignolles, Boucicaut 2,

¹²³ La SEMAVIP est une des SEM de la Ville de Paris et elle a été créée en 1985. Elle intervient principalement dans le Nord et l'Est de la Capitale où elle s'est vue chargée de conduire de grandes opérations d'aménagement (Porte Pouchet, Porte des Lilas, Claude Bernard, Entrepôt Macdonald, et Clichy-Batignolles jusqu'à la création de la SPLA fin 2010). Parallèlement, elle mène des projets de rénovation dans le tissu urbain, notamment dans les quartiers les plus défavorisés (Château Rouge et Ourcq-Jaurès).

Saint-Blaise et Paul Meurice. Depuis, la convention Clichy-Batignolles a été résiliée et un nouveau contrat a été attribué à la SPLA Paris Batignolles Aménagement.

Par ailleurs, la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a créé les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Leur régime juridique a été aménagé une première fois par l'article 33 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui prévoit que, par dérogation aux règles de droit commun applicables aux sociétés anonymes, les SPLA peuvent être composées de deux actionnaires ou plus.

Initialement créées à titre expérimental pour une durée de cinq ans, ces sociétés ont été pérennisées par la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales qui a étendu, par ailleurs, leur champ de compétence et leur a conféré de nouveaux droits. La plupart des collectivités ont fait le choix de rendre leurs SEM « *in house* », c'est-à-dire d'opter pour des SPLA exclusivement détenues par des collectivités publiques.

Ainsi le Conseil de Paris a, dans sa séance des 8 et 9 février 2010, créé la SPLA Paris Batignolles Aménagement, puis dans celle des 12-14 décembre 2011 décidé de transformer la SEMAPA en SPLA. La SPLA Paris Batignolles Aménagement, qui opère dans le quartier des Batignolles, s'est vu confier les ZAC Clichy-Batignolles et Cardinet-Chalabre, et la SEMAPA, les ZAC Paris Rive Gauche, Gare de Rungis et Joseph Bédier, trois ZAC situées dans le 13^{ème} arrondissement, et l'opération 90 boulevard Vincent Auriol, en cours de signature après avoir été délibérée en décembre 2012 par le Conseil de Paris. Les autres SEM ont en revanche conservé leur statut.

Le détail est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 28 : Etat des concessions d'aménagement attribuées par la Ville de Paris à Paris Habitat, à des SEM ou à des SPLA (situation en février 2013)

Arrt	Nom de l'opération	Aménageur	Conseil de Paris	Début	Fin	Conseil de Paris	Date avenant	Fin	Superficie
8 ^{ème}	Beaujon	SEMPariSeine	28/09/2004	15/11/2001	31/12/2013		25/03/2013		1.66 ha
13 ^{ème}	Joseph Bédier/Porte d'Ivry	SPLA / SEMAPA	14/12/2005	24/01/2006	08/02/2016	19/20 juin 2012	15/11/2012	08/02/2016	27.0 ha
13 ^{ème}	Gare de Rungis	SPLA / SEMAPA	08/06/2004	26/08/2004	15/16 nov. 2011	15/16 nov. 2010	18/01/2011	26/08/2014	3.8 ha
13 ^{ème}	Paris Rive Gauche	SPLA / SEMAPA	23/09/2003	12/01/2004	19/20 juin 2012	19/20 juin 2012	28/08/2012	31/12/2024	130.0 ha
13 ^{ème}	90 blv Vincent Auriol	SPLA / SEMAPA	11/12/2012	En cours de signature					0.4 ha
15 ^{ème}	Boucicaut 2	SEMPariSeine	09/03/2009	15/06/2009					2.00 ha
15 ^{ème}	Lourmel /Eglise	SEMPariSeine	17/11/2005	24/01/2006	14/16 déc.2009	14/16 déc. 2009	29/12/2009	31/01/2014	0.60 ha
17 ^{ème}	Cardinet Chalabre	SPLA/PBA	21/06/2005	18/07/2005	17/18 oct. 2011	17/18 oct. 2011	09/12/2011	31/12/2014	7.4 ha
17 ^{ème}	Clichy Batignolles	SPLA/PBA	13/11/2007	15/11/2011	31/12/2018				43.20 ha
17 ^{ème}	Porte Pouchet	SEMAVIP	15/11/2005	21/12/2005		IT 2013	25/03/2013	plus 4 ans	15.0 ha
18 ^{ème}	Pajol	SEMAEST	08/06/2004	26/08/2004	26/12/2012				3.38 ha
18 ^{ème}	Château Rouge	SEMAVIP	08/04/2002	11/06/2002	31/12/2007	10/11 juillet 2006	16/08/2006	31/12/2014	12.3 ha
18 ^{ème}	Secteur Binet	PARIS HABITAT	14/12/2005	08/02/2006	30/12/2014	19/20 mars 2012	01/06/2012	31/12/2017	2.86 ha
19 ^{ème}	Ourcq Jaurès	SEMAVIP	16/11/2004	15/11/2004	31/12/2012	24/25 nov. 2008	29/12/2008	31/12/2012	3.6 ha
19 ^{ème}	PIE 4 Claude Bernard	SEMAVIP	23/05/2005	07/07/2005	30/06/2015	14/15 mai 2012	06/06/2012	31/06/2016	14.6 ha
20 ^{ème}	Paul Meurice	SEMAVIP	14/11/2011	04/01/2010	04/07/2019				6.0 ha
20 ^{ème}	Saint-Blaise	SEMAEST	07/02/2010	01/03/2016	01/03/2016				19.0 ha

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

Par ailleurs, une concession d'aménagement va être passée avec la SEMAPA, SPLA, au cours de l'année 2013, pour la future ZAC Paul Bourget.

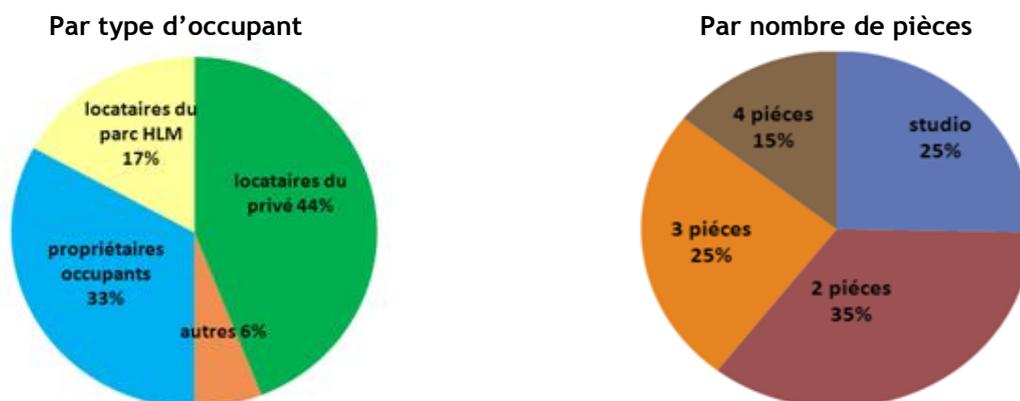
3 LES IMPACTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE

3.1 L'impact des transactions de la Ville sur l'évolution du marché

3.1.1 La part insignifiante des transactions de la Collectivité en termes de volume

L'impact de la politique immobilière de la Ville renvoie d'abord aux caractéristiques propres du marché immobilier parisien et au volume des transactions. Il s'agit d'un marché doté de fortes spécificités. Le tableau ci-après permet d'avoir un aperçu du parc de logements à Paris selon le type d'occupant et le nombre de pièces.

Graphique 3 : Répartition des résidences principales à Paris en 2009 selon le type d'occupant et le nombre de pièces



Source : Chambre des notaires de Paris/INSEE, RP 2009 exploitations principales

La faiblesse du nombre des propriétaires occupants à Paris (33 % contre 48 % en Ile-de-France et 58 % en France métropolitaine) constitue une caractéristique clé de la structure du marché immobilier très particulier, qui compte une majorité de locataires et un bâti qui comporte une forte majorité de petites ou de très petites surfaces.

Le parc immobilier parisien est constitué de 1,35 million de logements répartis entre :

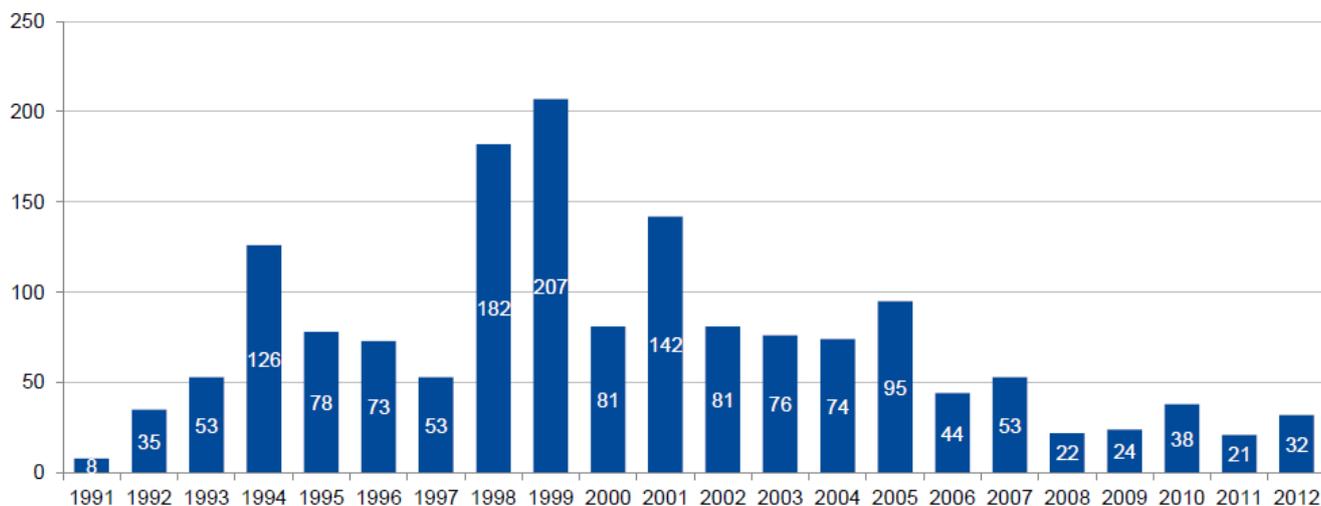
- 33 % de propriétaires occupants ;
- 44 % de locataires dans le secteur privé ;
- 17 % de locataires résidant dans le secteur social.

Le marché parisien enregistre en moyenne 39 500 transactions chaque année soit 870 000 transactions sur la période 1991-2012, dont plus de 80 % sont réalisées par des particuliers. Il s'agit donc d'un marché assez étroit.

La Chambre des notaires de Paris a réalisé une étude pour éclairer la réflexion de la Mission sur les mutations à titre onéreux de logements et de terrains à Paris sur la période 1991-2012. Celle-ci met en évidence que :

Les transactions réalisées par les grandes administrations publiques situées à Paris (Etat, notamment le Ministère de la défense, RFF-SNCF, AP-HP, Collectivité parisienne) qui sont propriétaires de biens immobiliers importants, ne représentent qu'un très faible volume : 1 600 ventes de logement au total depuis 1991, soit 73 ventes par an sur le marché parisien. Ces activités représentent donc un micromarché.

Graphique 4 : Nombre de transactions des logements vendus à Paris par les grandes administrations de 1991 à 2012



Source : Chambre des notaires de Paris

Ces biens sont généralement acquis par des particuliers. La part des acquéreurs de nationalité étrangère parmi eux est inférieure sur la période de référence (22 ans) à 5 % (4,7 %) contre 5,6 % sur l'ensemble du marché parisien.

Le volume des ventes de terrains constructibles est, quant à lui, particulièrement faible et n'a cessé de décroître. Sur la période 1992-2012, il est passé de 6 % à 0,5 %, représentant 90 terrains vendus dans Paris *intra-muros* pour 7 200 en Ile-de-France.

Toutefois, la part des grandes administrations publiques, qui sont aussi détenteurs de grandes emprises foncières est plus importante sur ce segment du marché. Sur l'ensemble de la période considérée, leurs transactions ont représenté 15 % des ventes de terrains à Paris et 1,5 % de celles-ci en Ile-de-France.

Les achats de ces grandes administrations publiques n'ont représenté, depuis 1991, que 0,08 % de l'ensemble des acquisitions de logements réalisées sur le territoire parisien.

3.1.2 L'absence d'impact de la politique immobilière de la Collectivité parisienne sur les prix du marché pendant la période

En ce qui concerne les ventes, le Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris indiquait dans son rapport de fin de mandat en 2001¹²⁴, que les ventes de logements du patrimoine privé effectuées entre 1996 et 2001 dans un marché de l'immobilier parisien atone avaient, « de l'avis de certains experts immobiliers (...), dans certains quartiers centraux très recherchés, entraîné la création d'un « micromarché » sur lequel le prix de vente était supérieur d'au moins 10 % à celui des transactions opérées entre particuliers sur des biens similaires » et contribué à la relance du marché. Le Secrétaire général de la Chambre des notaires de Paris a confirmé pour sa part devant la Mission¹²⁵ que les ventes du domaine privé de la Ville de Paris avaient sans doute joué « un effet déclencheur de la reprise en 1998 ».

Compte tenu du ralentissement du rythme des ventes de logements issus de l'ancien domaine privé, il n'est pas sûr que cette situation ait perduré aujourd'hui. Bien entendu, lorsque la Ville effectue une transaction de grande envergure comme la vente d'un hôtel particulier, cela peut avoir des répercussions mais du fait qu'elle assortit ses cessions de conditions assez strictes quant à l'utilisation du bien, on peut considérer que de telles opérations ne tirent pas les prix de l'immobilier vers le haut.

¹²⁴ Rapport de fin de mandat du Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris, 28 février 1996-28 février 2001, p. 41.

¹²⁵ Audition d'Alain Joubert, Secrétaire général de la Chambre des notaires de Paris, 27 février 2013.

On observe tout au plus que les logements vendus par les personnes morales (institutionnels comme administrations) se vendent en moyenne 2,5 % plus cher que les biens comparables détenus par les particuliers (écart au prix médian pour les ventes à Paris).

S'agissant des acquisitions, comme l'a rappelé l'Adjoint au Maire en charge du budget devant la Mission¹²⁶, rien ne permet d'affirmer que la politique de préemption conduite par la Ville de Paris « serait responsable de la hausse des prix à Paris ».

En effet, selon l'Adjoint au Maire, « le coût moyen de l'acquisition par préemption depuis 2001 et le prix moyen du marché (...) est systématiquement inférieur – et de beaucoup – aux prix moyens du marché ». A l'appui de sa démonstration, il indiquait que cette décote oscillait entre 37 % et 61 % selon les années (cf. tableau *infra*).

Tableau 29 : Comparaison entre le coût moyen d'acquisition des biens préemptés par la Ville de Paris et le prix moyen du marché pour des biens similaires de 2001 à 2010 (en €)

	Coût moyen de l'acquisition Ville	Prix moyen du marché	Ecart
2001	1863	3000	-38%
2002	2084	3290	-37%
2003	1500	3817	-61%
2004	2045	4300	-52%
2005	2400	4869	-51%
2006	2777	5138	-46%
2007	2555	6102	-58%
2008	2987	6358	-53%
2009	3256	6200	-47%
2010	3031	7310	-59%
2011	3447	8350	-59%

Source : Cabinet de l'Adjoint au Maire chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte

In fine, l'incidence de la politique immobilière de la Ville de Paris est moins à rechercher du côté des cessions et des acquisitions qui pourraient influencer le niveau des prix en pesant sur l'offre et la demande de biens, que dans la mise en œuvre du PLU. Selon la Première Adjointe au Maire de Paris¹²⁷, « c'est un outil réglementaire qui a des conséquences sur l'évolution, non seulement de la Ville, mais peut-être aussi, à la marge, sur le marché de l'immobilier ».

Comme l'a indiqué le Secrétaire général de la Chambre des notaires de Paris¹²⁸, l'influence de la Ville de Paris sur les prix de l'immobilier ne se mesure qu'à l'aune de « la transformation d'un quartier qui est liée à une réalisation urbanistique ».

Ce ne serait donc qu'à travers ses grandes opérations d'aménagement dans le cadre du PLU et leurs effets sur la morphologie urbaine que la politique immobilière de la Ville de Paris aurait une influence sur les prix des quartiers concernés.

Mais en toute hypothèse, cet effet reste globalement très limité géographiquement et au bout du compte « ça ne pèse pas¹²⁹ ».

¹²⁶ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, 24 octobre 2012.

¹²⁷ Audition d'Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris chargée de l'urbanisme et de l'architecture, 14 décembre 2012.

¹²⁸ Audition d'Alain Joubert, Secrétaire général de la Chambre des notaires de Paris, 27 février 2013.

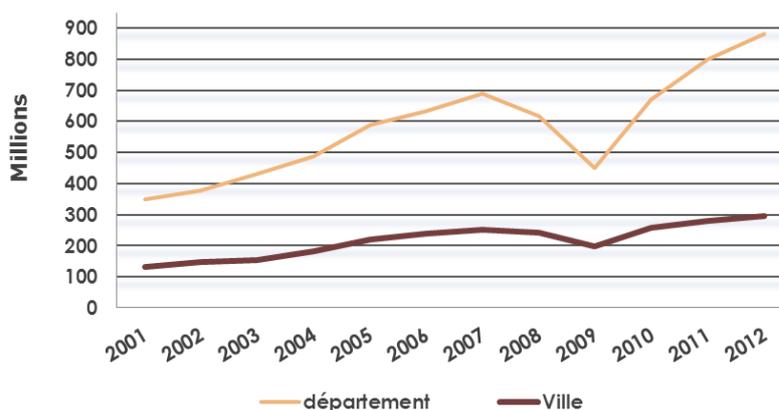
On peut encore souligner que le rôle de l'Etat sur le marché immobilier parisien est également très faible, contrairement à ce qui se passe en dehors de l'Île-de-France. « A Paris, l'impact de la politique de l'Etat a été moindre. Toutes les cessions intervenant sur des biens relativement exceptionnels concernent des micromarchés¹³⁰ ».

En revanche, l'évolution du marché immobilier a inversement un impact certain sur les finances de la Collectivité parisienne, d'une part à travers les prix de ses transactions, mais surtout à travers les recettes tirées des droits de mutation.

L'augmentation du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe additionnelle sur les droits d'enregistrement (TADE) sur la période 2001-2012 (+ 143 %), passant de moins de 500 M€ (483 M€ en 2001) à 1 176 M€ en 2011, a donné à la Ville des marges de manœuvre financières, d'autant que ces recettes, au même titre que la plupart de celles qui sont perçues par des personnes publiques¹³¹, sont soumises au principe d'universalité, selon lequel elles couvrent l'ensemble des dépenses.

Toutefois, ces recettes sont très sensibles à un retournement du marché immobilier. La Ville a déjà expérimenté une chute brutale de recettes par le passé lors de l'explosion en 1991 de la bulle immobilière parisienne. Cette atonie du marché s'était poursuivie durant 6 ans.

Graphique 5 : Evolution des recettes liées aux droits de mutation inscrites au Compte administratif de la Ville de Paris (en M€)



Source : Direction des finances de la Ville de Paris

3.2 L'impact en termes d'aménagement urbain et de mixité sociale

3.2.1 Un effort financier sans précédent d'accroissement du parc de logement social et de diversification de l'offre

Si l'on tient compte de l'ensemble des financements de la Collectivité parisienne, qu'il s'agisse des acquisitions, quelle que soit leur nature, ou des subventions versées en complément du financement émanant des autres opérateurs, l'engagement de réaliser 6 000 logements par an est respecté ainsi que l'illustre le tableau 30.

¹²⁹ Audition d'Alain Joubert, Secrétaire général de la Chambre des notaires de Paris, 27 février 2013.

¹³⁰ Audition d'Emmanuel Charron, Secrétaire général du Conseil de l'immobilier de l'Etat, 16 janvier 2013.

¹³¹ A l'exception notable des budgets annexes ou des comptes d'affectation spéciale, qui retracent des dépenses bénéficiant d'une affectation particulière de recettes, sous réserve qu'elles soient, par nature, en relation directe (article 16 de la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – LOLF). Ce principe d'universalité est très ancien. Il a été introduit sous la Restauration, réaffirmé à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, puis à l'article 6 de la LOLF. Il est composé des règles de non-compensation et de non-affectation. Cette dernière interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. En l'espèce, le produit des DMTO constitue l'une des recettes de la section de fonctionnement des budgets de la Ville et du Département.

On note un fort accroissement de l'effort consenti pour la production de logements très sociaux : le nombre de PLA-I financés a doublé à partir de 2005 pour atteindre 27,5 % du nombre des logements financés en 2011.

Toutefois, avec respectivement 28,7 % et 23,3 % du nombre de logements financés entre 2007 et 2011, la part des logements très sociaux (PLA-I) et de logements intermédiaires (PLS) demeure encore en deçà de l'objectif de 30 % que la Ville s'est fixé pour ces deux catégories. En revanche, les logements sociaux de base (PLUS) ont représenté pratiquement la moitié (48,2 %) de ces financements, l'objectif étant fixé à 40 %.

Tableau 30 : Nombre de logements sociaux financés par la Collectivité parisienne entre 2001 et 2011 par catégorie de financement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PLA-I	559	496	555	630	1 296	1 391	2 249	1 356	1 720	1 969	1 716
%	16,13	14,05	15,86	15,63	31,65	26,60	36,48	22,19	28,28	27,87	27,53
PLUS	1 765	1 942	1 969	1 990	1 631	2 334	2 499	3 405	3 083	3 366	2 920
%	50,94	55,01	56,26	49,36	39,83	44,64	40,54	55,72	50,70	47,65	46,85
PLS	1 141	1 092	976	1 412	1 168	1 504	1 417	1 350	1 278	1 729	1 597
%	32,93	30,94	27,88	35,01	28,52	28,76	22,98	22,09	21,02	24,48	25,62
Total	3 465	3 530	3 500	4 032	4 095	5 229	6 165	6 111	6 081	7 064	6 233
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Bleus budgétaires logement 2005 à 2012

Si l'on se concentre sur les seuls logements produits à partir des immeubles préemptés par la Ville de Paris, le bilan s'établit de la manière suivante :

Tableau 31 : Répartition par type de financement et année d'agrément des logements sociaux réalisés grâce aux préemptions réalisées de 2001 à 2011 dans le cadre du compte foncier

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Non agréé	Total
PLA-I	—	—	—	71	175	132	430	223	226	449	344	113	—	2163
PLUS	8	121	107	158	215	244	456	324	585	419	278	380	—	3295
PLS	21	—	—	172	186	138	240	138	193	234	82	209	—	1613
Non défini	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	802	802
Total	29	121	107	401	576	514	1126	685	1004	1102	704	702	802	7873

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

Par ailleurs, l'effort en faveur de la mixité sociale concerne également la répartition des logements financés par la Ville de Paris selon qu'il s'agit de logements familiaux, de logements de type foyers ou de résidences pour les étudiants.

En effet, le logement social n'a pas seulement pour visée de permettre aux familles de demeurer dans Paris en dépit de niveaux de loyers élevés dans le secteur privé mais de favoriser également différentes catégories de population dont la présence dans la Capitale contribue à sa diversité sur un plan démographique et sociologique comme les étudiants, les personnes âgées ou des populations très précarisées.

De 2001 à 2011, la répartition de ces logements, qu'il s'agisse des financements globaux ou des seules préemptions s'établit de la manière suivante :

Tableau 32 : Répartition par nature de programme et par année d'agrément des logements sociaux réalisés entre 2008 et 2011 financés globalement par la Ville de Paris ou grâce aux seules préemptions dans le cadre du compte foncier¹³²

Types de logements financés		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Non agréé	Total
Logts familx	Par préemption	29	121	13	270	375	182	682	505	744	659	318	544	451	4 893
	Global	2 786	3 175	2 581	3 188	2 172	3 614	3 142	4 280	3 614	3 797	4 094	4 026	–	40 469
Logts de type foyer	Par préemption	–	–	–	17	91	133	323	180	95	443	309	69	257	1 917
	Global	331	140	372	248	1 235	1 304	1 996	1 261	1 532	2 388	1 815	1 572	–	14 194
Résid. pour étudts	Par préemption	–	–	94	114	110	199	187	–	165	–	77	89	94	1 129
	Global	348	215	547	596	688	311	1 027	570	978	879	324	556	–	7 039
Total	Par préemption	29	121	107	401	576	514	1 126	685	1 004	1 102	704	702	802	7 873
	Global	3 465	3 530	3 500	4 032	4 095	5 229	6 165	6 111	6 124	7 064	6 233	6 154	–	61 702

Source : Bleus budgétaires logement 2005 à 2012 et Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris

La politique immobilière de la Ville de Paris a donc permis d'augmenter significativement et de diversifier l'offre de logements sociaux et de réduire les déficits en logements sociaux dans les arrondissements les moins pourvus comme le montre le tableau 33 page 107.

L'effort de la Ville, de l'Etat et des autres financeurs, s'il s'appuie majoritairement sur la construction de logements neufs, est également soutenu par les acquisitions de logements, et notamment les acquisitions-conventionnement qui permettent de transformer des immeubles en logements sociaux sans les vider de leurs occupants.

¹³² Pour le nombre global de logements financés en 2012, il s'agit encore de chiffres provisoires. Par ailleurs, par logements familiaux il faut entendre aussi les logements d'insertion en diffus pour les années 2005 et 2006. Enfin, les logements de type foyer recouvrent les foyers de jeunes travailleurs, les foyers pour travailleurs migrants, les résidences sociales et les maisons relais, les centres d'hébergement, les logements foyers pour personnes âgées ou pour personnes handicapées, etc.

Tableau 33 : Evolution par arrondissement du taux SRU entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2011¹³³

Arrd	Logements au 1 ^{er} janvier 2001			Logements au 1 ^{er} janvier 2011			Nouveaux logements 2001 - 2011	Agréments de logements sociaux 2001-2012	
	Nb de logts SRU	Nb de résidences pcpales	%	Nb de logts SRU	Nb de résidences pcpales	%		Logts sociaux agréés	Dont bailleurs liés à la Ville
1	446	10 498	4,25	736	10 060	7,32	290	560	492
2	207	13 214	1,57	586	12 886	4,55	379	428	326
3	588	21 334	2,76	1 252	20 193	6,20	664	801	521
4	1 100	18 637	5,90	1 505	16 690	9,02	405	1 012	902
5	1 984	32 040	6,19	2 432	31 982	7,60	448	700	666
6	480	26 413	1,82	662	23 742	2,79	182	477	346
7	244	31 338	0,78	399	30 148	1,32	155	277	183
8	127	20 888	0,61	508	20 806	2,44	381	480	311
9	676	33 527	2,02	1 695	33 893	5,00	1 019	1 324	1 084
10	3 743	48 598	7,70	5 570	50 967	10,93	1 827	2 694	1 545
11	6 945	85 222	8,15	10 171	85 638	11,88	3 226	3 659	2 220
12	9 684	73 899	13,10	13 729	74 401	18,45	4 045	4 804	3 019
13	25 762	86 487	29,79	29 117	87 802	33,16	3 355	6 347	4 192
14	14 022	71 422	19,63	17 936	71 606	23,93	3 114	3 826	1 766
15	13 918	125 203	11,12	19 090	124 649	15,32	5 172	6 019	4 067
16	1 473	84 851	1,74	3 091	83 494	3,70	1 618	1 522	944
17	7 684	87 251	8,81	9 867	89 185	11,06	2 183	3 137	2 025
18	15 710	103 415	15,19	20 000	102 690	19,48	4 290	5 274	3 725
19	26 330	82 374	31,96	31 263	85 522	36,56	4 933	7 108	3 393
20	23 191	91 946	25,22	28 605	96 168	29,74	5 414	5 056	3 258
Total	154 314	148 557	13,44	197 414	152 522	17,13	43 100	55 505	35 585

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

¹³³ Il faut préciser que tous les logements sociaux agréés entre 2001 et 2011 ne figurent pas encore dans l'inventaire SRU puisqu'ils doivent au préalable faire l'objet d'une convention APL et être mis en service. Par ailleurs, une partie des logements sociaux comptabilisés dans l'inventaire SRU entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2011 correspond à des logements agréés avant 2001. L'inventaire SRU et la liste des logements sociaux financés de 2001 à 2011 étant deux fichiers distincts, établis respectivement par la Préfecture de Paris et la Ville de Paris, ils ne peuvent être reliés.

3.2.2 Les acquisitions-conventionnement au service de la mixité sociale

Compte tenu des contraintes physiques du territoire parisien qui limitent les possibilités de constructions neuves *stricto-sensu*¹³⁴, c'est grâce à ces acquisitions d'immeubles entiers, occupés ou non, que la Ville est en mesure d'atteindre les objectifs fixés et de contribuer au rééquilibrage de l'offre de logements sociaux sur le territoire. Ainsi faut-il distinguer selon la nature des travaux qu'ils nécessitent :

- Les acquisitions-réhabilitations pour lesquelles la part des travaux dans le prix de revient des opérations excède 20 %. Ce sont généralement des immeubles inhabitables en l'état dans des conditions décentes et dont les travaux de réhabilitation sont très lourds.
- Les acquisitions-conventionnement pour lesquelles la part des travaux dans le prix de revient des opérations n'excède pas 20 %. Il s'agit d'immeubles dont les logements sont dans un état satisfaisant, compatible avec le maintien dans les lieux des occupants en place.

En ce qui concerne les acquisitions-conventionnement, la réglementation ouvre en effet depuis 2001 la possibilité d'acquérir et de conventionner sans travaux des immeubles occupés. Cette faculté est utilisée à Paris pour contribuer à la production de logements sociaux dans le cadre d'opérations d'acquisition d'immeubles ne nécessitant que des travaux de faible importance pour les conventionner en logement social.

Tableau 34 : Nombre de logements sociaux financés par la Collectivité parisienne entre 2001 et 2011 selon le mode de réalisation

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Construction neuve	572	604	1361	1662	1941	2112	4687	2738	3124	4378	4311	2877
Acquisition -réhabilitation	748	838	930	1224	1563	930	1104	1221	1536	1711	665	865
Acquisition - convention ^t	2145	2088	1209	1146	591	2187	374	2152	1421	975	1257	2412
Total	3465	3530	3500	4032	4095	5229	6165	6111	6081	7064	6233	6154

Source : Bleus budgétaires logement, 2005 à 2012

Une étude réalisée en 2009 par l'Atelier parisien d'urbanisme¹³⁵ a permis d'analyser l'état d'occupation de ces immeubles acquis de 2001 à 2008 auprès de vendeurs privés, et notamment de « comptabiliser le nombre de logements sociaux familiaux réellement mis à la disposition des demandeurs de logement¹³⁶ ». Les immeubles ayant fait l'objet de cette étude étaient dans leur plus grande majorité partiellement (74,7 %) ou totalement occupés (16,5 %), seuls 8,8 % étaient inoccupés.

Il ressort de cette enquête que, au 1^{er} avril 2009 :

- En moyenne, 49,3 % des logements étaient occupés par des locataires déjà présents à la date de prise en gestion de l'opération par le bailleur social dont la moitié environ (25,3 %) bénéficiaient de l'Aide personnalisée au logement (APL). Ce pourcentage diminue au fil du temps puisque chaque année, en moyenne, 8 % des logements occupés depuis l'origine se libèrent et peuvent être proposés à des demandeurs de logements sociaux.

¹³⁴ Les constructions neuves, au sens fiscal du terme, qui comprennent également toutes les opérations de transformation de locaux affectés à d'autres usages comme les bureaux et les travaux lourds assimilables à une véritable reconstruction.

¹³⁵ L'état d'occupation en 2009 des immeubles acquis conventionnés à Paris entre 2001 et 2008, Atelier parisien d'urbanisme (APUR), février 2010.

¹³⁶ Audition de Jean-François Arènes, Responsable de projet à l'Atelier parisien d'urbanisme, 30 janvier 2013.

- 46,5 % sont occupés par des locataires entrés dans les lieux après la prise en gestion par le bailleur social et qui bénéficient de par leurs ressources à l'entrée dans les lieux d'un loyer conventionné.
- 4,2 % étaient libres à la date de l'enquête.

Par ailleurs, la part des locataires présents à l'origine décroît avec l'ancienneté de l'agrément. Ils représentaient en 2009 :

- 60 % des occupants des opérations récentes (2007-2008) ;
- 56 % des occupants des opérations 2004-2005-2006 ;
- 45 % des occupants des opérations les plus anciennes 2001-2002-2003.

Au total, près des trois-quarts des logements ainsi acquis (76 %) se trouvent donc occupés par des locataires bénéficiant, en raison de leurs ressources, d'un loyer conventionné. La politique de conventionnement a donc permis de stabiliser une population de classes moyennes et d'attirer de nouveaux locataires correspondant à ce profil.

Par ailleurs, le coût d'acquisition de ces immeubles s'avère légèrement moins élevé que la moyenne des opérations de logement social à Paris¹³⁷ et il respecte le « *timing habituel* de production de logements sociaux par d'autres méthodes plus classiques (construction, réhabilitation lourde¹³⁸) ».

3.2.3 La politique de résorption de l'habitat insalubre

Comme l'a rappelé l'Adjoint au Maire de Paris en charge du logement devant la Mission¹³⁹, la résorption de l'habitat indigne et/ou insalubre constitue depuis de nombreuses années « un objectif primordial » pour Paris et les communes voisines de Seine-Saint-Denis.

Au début des années 2000, la Ville de Paris et l'Etat ont entrepris un travail de diagnostic qui a permis de dresser une liste de 1 030 immeubles à traiter en priorité. Parmi ces 1 030 immeubles, plusieurs appartenaient en partie à la Ville, qui avait acheté dans le cadre de ses grandes opérations d'aménagement des lots en copropriété. Celles dont les propriétaires étaient clairement identifiés ont prioritairement fait l'objet d'opérations de réhabilitation. De même, la Ville a mis l'accent sur les immeubles qu'elle pouvait acquérir en totalité pour y éradiquer définitivement l'insalubrité.

3.2.3.1 Un ensemble d'outils opérationnels

Au terme de cette première phase de diagnostic et de repérage, 1,3 Md€ de travaux ont été réalisés entre 2002 et 2010. 630 opérations ont été financées grâce à l'aide publique de la Ville et de l'Etat. Sur ce montant, 567,46 M€ ont été dépensés au titre de la Convention publique d'aménagement (CPA) confiée pendant cette période à la SIEMP.

Ce sont ainsi 4 800 ménages qui ont été relogés dont 98 % dans Paris intra-muros. Sur les 1 030 immeubles recensés, 20 000 logements ont été réhabilités parmi lesquels 3 177 logements sociaux ont été conventionnés.

¹³⁷ Selon la Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, le prix de revient moyen pour l'ensemble des opérations de logement social financés sur la période 2001-2010 s'est élevé à 3 304 € par m² utile contre 3 109 € pour les opérations d'acquisition-conventionnement.

¹³⁸ Audition de Jean-François Arènes, Responsable de projet à l'Atelier parisien d'urbanisme, 30 janvier 2013.

¹³⁹ Audition de Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, 21 novembre 2012.

Cette opération de résorption de l'insalubrité s'est appuyée sur des dispositifs à la fois coercitifs et incitatifs. A cette fin, deux concessions d'aménagement ont été établies : l'une a été confiée à la SEMAVIP et l'autre à la SIEMP. Elles ont permis l'acquisition de 375 immeubles (dans le cadre de préemptions ou d'expropriations). Ces immeubles ont été transférés ensuite à des bailleurs sociaux (à la SIEMP comme à d'autres bailleurs sociaux de la Ville ou non).

Les dispositifs incitatifs se sont formalisés par diverses Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) dans des secteurs qui présentaient une assez forte concentration d'immeubles dégradés. Plusieurs sont aujourd'hui achevées : Bas-Belleville et Belleville, Porte Saint-Denis Porte Saint-Martin et Jean-Moinon Sainte-Marthe dans le 10^{ème} arrondissement, Roquette-Charonne dans le 11^{ème}, Arts et Métiers dans le 3^{ème} et Sentier dans le 2^{ème}, Chapelle dans le 18^{ème}.

Sont encore en cours:

- L'OPAH du quartier des Epinettes dans le 17^{ème} qui vise tout particulièrement à lutter contre l'invasion des termites.
- L'OPAH Belliard-Doudeauville, conduite dans le 18^{ème} arrondissement.

Il est à noter que d'autres OPAH ont par ailleurs redéployé une part de l'activité de la Ville en matière d'amélioration de l'Habitat privé vers des thématiques du développement durable et des copropriétés (Villa d'Este, OPAH thermique du 13^{ème}, OPAH développement durable dans le secteur République).

Sur un territoire bien déterminé, ces OPAH mettent l'accent sur la nécessité d'impulser une dynamique de réhabilitation et de production de logements. Un suivi et une animation accompagnent cette démarche.

Au-delà de ces OPAH, d'autres dispositifs incitatifs ont été mis en place au profit de l'ensemble du territoire parisien. Un programme d'intérêt général qui concerne l'ensemble du territoire parisien, l'Opération d'amélioration de l'habitat dégradé (OAHD) a été le support principal du traitement incitatif des immeubles insalubres diffus et demeure aujourd'hui l'outil privilégié du traitement des immeubles diffus repérés comme dégradés. Il a pour objectif de traiter l'habitat indigne en secteur diffus pour lequel existe une liste d'adresses, ce qui permet de savoir exactement sur quel immeuble intervenir en priorité.

Ce programme d'intérêt général est suivi par des opérateurs ayant pour mission de mieux faire connaître la politique de la Ville en matière de résorption de l'habitat insalubre. Ils doivent aider les propriétaires occupants et les bailleurs à faire le diagnostic des logements. Ils les informent des soutiens financiers dont ils peuvent bénéficier et les incitent à réaliser les travaux nécessaires.

Par ailleurs, la SIEMP a reçu la mission de réhabiliter des hôtels meublés insalubres en menant un travail d'accompagnement et d'expertise rendu difficile par le faible degré de coopération des hôteliers concernés.

Grâce à cet effort, des quartiers entiers de Paris ont été totalement transformés comme le quartier Fréquel-Fontarabie dans le 20^{ème} arrondissement qui constitue un projet d'aménagement pilote dans la mise en place d'une démarche de développement durable globale à laquelle les riverains ont été étroitement associés.

Les premiers immeubles à ossature bois dont la qualité architecturale a été unanimement saluée, conformes au Plan Climat, y ont été livrés.

Figure 25 : Immeuble de la SIEMP livré passage Fréquel dans le 20^{ème} arrondissement dans le cadre d'une opération de résorption de l'habitat insalubre (architecte Pascal Gontier)



© Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris, Sous-direction de l'aménagement

Au terme des conventions publiques d'aménagement en 2010, il a été nécessaire de relancer un appel d'offres pour poursuivre le traitement de l'habitat indigne, puisqu'il restait encore une cinquantaine d'immeubles à traiter. La Ville a préféré créer une SPLA, la SOREQA (dont le rôle a été précisé dans le 2.3.2.2.3) plutôt que de recourir à une mise en concurrence, ce qui aurait été le cas s'il avait été fait appel à une SEM. L'objectif était de conserver les compétences qui avaient été acquises dans le cadre de la SIEMP en la matière.

Au sortir de cet effort sans précédent pour traiter un « stock » important d'immeubles insalubres, la Ville a désormais pour objectif de surveiller l'insalubrité au-delà de la liste des 1 030 immeubles recensés et de traiter rapidement les situations nouvellement identifiées, beaucoup moins nombreuses, dans la mesure où il est difficile d'éradiquer totalement ce phénomène. Comme l'a souligné la Directrice du logement et de l'habitat devant la Mission¹⁴⁰, « l'obsolescence des logements et leur occupation le créent naturellement ».

3.2.3.2 La mise en place d'un Observatoire de la prévention de l'habitat dégradé

C'est dans cette perspective et dans un souci de prévention que la Ville de Paris s'est dotée en 2009 d'un Observatoire¹⁴¹ qui est un outil technique, ce qui constitue une démarche assez originale en France. L'objectif est d'aller plus loin que l'observation sur le terrain effectuée par des agents de la DLH, à la suite de signalements (4 500 à 5 000 par an environ), pour obtenir, à partir d'indicateurs précis, une vision plus exhaustive de la situation.

À Paris, les immeubles comprenant essentiellement de petits logements sont fréquents. Très souvent, y sont détectés des problèmes de sécurité et de nombreuses infractions au Règlement sanitaire départemental. La Préfecture de police lance souvent des arrêtés de péril. Le saturnisme est en outre un problème récurrent.

¹⁴⁰ Audition de Frédérique Lahaye, Directrice du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, 30 janvier 2013.

¹⁴¹ Cet Observatoire de la prévention de l'habitat dégradé constitue l'un des outils de suivi de l'Observatoire du logement et de l'habitat de Paris mis en place par le Conseil de Paris en octobre 2004 et dont le pilotage est assuré par la Direction du logement et de l'habitat et la gestion par l'Atelier parisien d'urbanisme. Cet Observatoire a pour mission d'éclairer les pouvoirs publics pour une meilleure réponse aux besoins en logement des Parisiens (centraliser les données relatives au logement et à l'habitat, suivre les actions mises en œuvre dans le cadre du Programme local de l'habitat, être un lieu de diffusion de connaissances sur l'habitat à Paris à travers la réalisation d'études et être un lieu d'échanges entre les acteurs concernés). L'Observatoire s'organise autour de deux instances : le comité d'orientation présidé par l'Adjoint chargé du logement qui fixe le programme annuel d'études de l'Observatoire ; le comité technique qui a la charge de piloter, sous la supervision du comité d'orientation, la réalisation des études ainsi que la mise au point et l'amélioration d'une base de données sur le logement et l'habitat.

Ces immeubles abritent souvent une part importante de demandeurs de logements sociaux qui vivent dans une très grande précarité et qui expriment fréquemment leur insatisfaction, notamment en termes de consommation excessive d'eau liée aux réseaux défectueux.

Ces différents indicateurs sont pris en compte et analysés pour dresser une liste d'immeubles potentiellement en difficulté qui sont ensuite systématiquement visités en vue de réaliser une expertise. Les agents de la DLH utilisent notamment à cette fin une « grille d'insalubrité » élaborée par l'Agence nationale de l'habitat et la Direction générale de la Santé, applicable sur l'ensemble du territoire, qui permet d'évaluer l'état d'insalubrité de l'immeuble. En fonction du constat opéré, une stratégie d'intervention sur les immeubles délabrés est définie : action coercitive *via* la mise en œuvre de procédures, approfondissement du diagnostic par un opérateur *ad hoc* sur les plans techniques, de gestion et de fonctionnement de la copropriété, action incitative, voire, en dernier recours, traitement par appropriation publique *via* la SOREQA.

Ainsi, 235 immeubles ont été repérés de cette manière en 2010, 328 en 2011 et 272 en 2012 mais ces chiffres ne sont pas cumulatifs car ces immeubles évoluent. Grâce à toutes les mesures de police qui ont été mises en œuvre, cet Observatoire a permis de réhabiliter 50 % des immeubles recensés en 2010.

A titre d'exemple, sur les 328 immeubles observés en 2011, 20 ont donné lieu à des injonctions au titre du Code de la santé publique, 113 à des injonctions au titre du Règlement sanitaire départemental et 18 à des prescriptions en matière de ravalement. 80 immeubles cumulaient plusieurs prescriptions (ravalement, Règlement sanitaire départemental, Code de la santé publique).

* * * * *

In fine, on peut tirer le bilan suivant depuis 2001 de l'action de la Ville en matière de production de logements sociaux et de préservation de la mixité sociale :

- **La Ville de Paris a rempli les objectifs qui étaient fixés dans les différents engagements qu'elle avait pris**, qu'il s'agisse des conventions cadre des 15 mars 1999 et 22 février 2002, ainsi que des conventions de délégation des aides à la pierre des 20 avril 2005 et 23 mai 2011. Les objectifs quantitatifs ont été dépassés globalement, parfois assez fortement certaines années, et en pourcentage de constructions neuves qui ont atteint près de 70 % en 2011.

Il faut toutefois signaler que cet objectif n'a été atteint que grâce au conventionnement en 2012 de 1 619 logements du parc de la RIVP - autrefois à loyer libre - dont 1 543 PLS. En effet, l'enveloppe nationale consacrée par l'Etat au logement social était passée de 630 M€ en 2010 à 450 M€ en 2012, et l'enveloppe parisienne de 127 M€ à 90 M€.

- **Les bailleurs liés à la Ville de Paris** (Paris Habitat, RIVP, SGIM, SIEMP, certaines de leurs filiales et quelques SEM d'aménagement) **ont représenté une part déterminante dans la production de logements sociaux. Cette part a été de 69 % en 2011** (4 323 sur 6 233). La RIVP en a représenté la même année 31,5 % à elle seule ce qui s'explique par le volume des opérations de conventionnement.
- **Le mécanisme consistant pour la Ville à acheter des immeubles pour les transférer par bail emphytéotique à des bailleurs sociaux constitue une part prépondérante de ces opérations** puisqu'elle a concerné en 2011 pratiquement la moitié des logements agréés et autour d'un tiers pour le reste de la période.
- **Enfin, la politique en faveur de la résorption de l'habitat insalubre a permis de maintenir dans Paris une population souvent fragilisée et à transformer en logement social une partie des immeubles concernés** avec un souci constant de qualité urbanistique et architecturale.

3.3 L'impact en termes d'accompagnement de l'évolution de territoires métropolitains

La politique immobilière de la Ville de Paris, qu'il s'agisse de son statut de propriétaire de terrains ou d'immeubles, ou de son rôle d'opérateur à travers les cessions qu'elle effectue, constitue un levier important au service des territoires métropolitains.

3.3.1 Une politique de coopération interterritoriale toujours plus active

Une telle démarche n'a été rendue possible que par la stratégie de coopération qui s'est nouée entre la Ville de Paris et les autres collectivités concernées, d'une part à travers le Syndicat mixte d'études Paris Métropole, d'autre part directement avec certaines collectivités publiques.

C'est ainsi que la Ville de Paris a établi différents partenariats ainsi que l'illustre la carte reproduite *infra*. Ces accords concernent les niveaux de collectivités suivants :

- Départements : conventions de partenariat avec l'Essonne et la Seine-et-Marne depuis 2011.
- Intercommunalités : déclaration de partenariat avec Plaine Commune (depuis 2005), création d'un syndicat mixte d'études avec la commune d'Achères, déclaration de partenariat avec l'association « Conférence territoriale de la Vallée scientifique de la Bièvre ».
- Communes : protocoles signés avec Asnières, Les Lilas, Aubervilliers, Bobigny, Ivry-sur-Seine, Pantin, Malakoff, Joinville-le-Pont, Clichy-la-Garenne, Nogent-sur-Marne, Issy-les-Moulineaux, Vanves, Saint-Ouen et Montreuil ; déclaration de partenariat avec Clichy-sous-Bois.

Comme l'a rappelé le Délégué général à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales¹⁴², la politique de coopération a d'abord concerné les communes voisines et porté sur des questions de voirie, de circulation, de continuité urbaine. A partir de 2001, cette coopération a commencé à s'étendre aux grandes opérations d'urbanisme situées aux franges de la Capitale comme Paris Rive-Gauche, Paris Nord-Est, Clichy-Batignolles, Bercy-Charenton, Porte des Lilas, où les projets de couverture du périphérique concernaient directement les communes attenantes.

Une évolution est en train de se produire avec le lancement de nouvelles opérations où les enjeux fonciers intercommunaux sont encore plus importants. Bercy-Charenton est par exemple une opération conjointe menée entre Paris et la Communauté de communes Charenton-le-Pont-Saint-Maurice. De même, la dernière tranche de la ZAC Paris Rive-Gauche, celle qui jouxte Ivry-sur-Seine (Masséna-Bruneseau), donne lieu à un travail très étroit avec la commune concernée. Enfin, la Ville de Paris est étroitement associée aux grandes opérations conduites sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune (on citera, outre le projet d'aménagement des Docks de Saint-Ouen présenté ci-après, une réflexion partagée sur l'avenir de la gare des Mines, qui fait objet d'un groupement de commandes pour la maîtrise d'œuvre urbaine).

Enfin, la coopération conduite avec d'autres collectivités s'étend désormais à la grande couronne. Selon Didier Bertrand¹⁴³, « il s'agit moins ici de voisinage, et plus d'une synergie à trouver ». Le premier protocole de ce type a été signé avec le Département de Seine-et-Marne en 2011 et il était axé sur des enjeux environnementaux pour améliorer la qualité de l'eau de Paris dont une bonne partie vient des nappes de Seine-et-Marne. Le syndicat mixte d'études constitué avec la commune d'Achères constitue un autre exemple (cf. *infra*).

Toutes ces démarches s'inscrivent dans une logique de dialogue et lorsque la Ville vend des biens situés en dehors de son territoire, elle s'efforce de collaborer avec les collectivités concernées pour apporter son expertise et sa contribution au projet d'aménagement qu'elles souhaitent promouvoir.

Ainsi, comme l'a rappelé la Première Adjointe au Maire de Paris au cours de son audition¹⁴⁴, « lors des discussions, nous abordons la question sous l'angle d'un partenariat qui permette bien sûr d'obtenir des cessions, mais aussi d'intégrer les préoccupations de la construction

¹⁴² Audition de Didier Bertrand, Délégué général à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales, 23 janvier 2013.

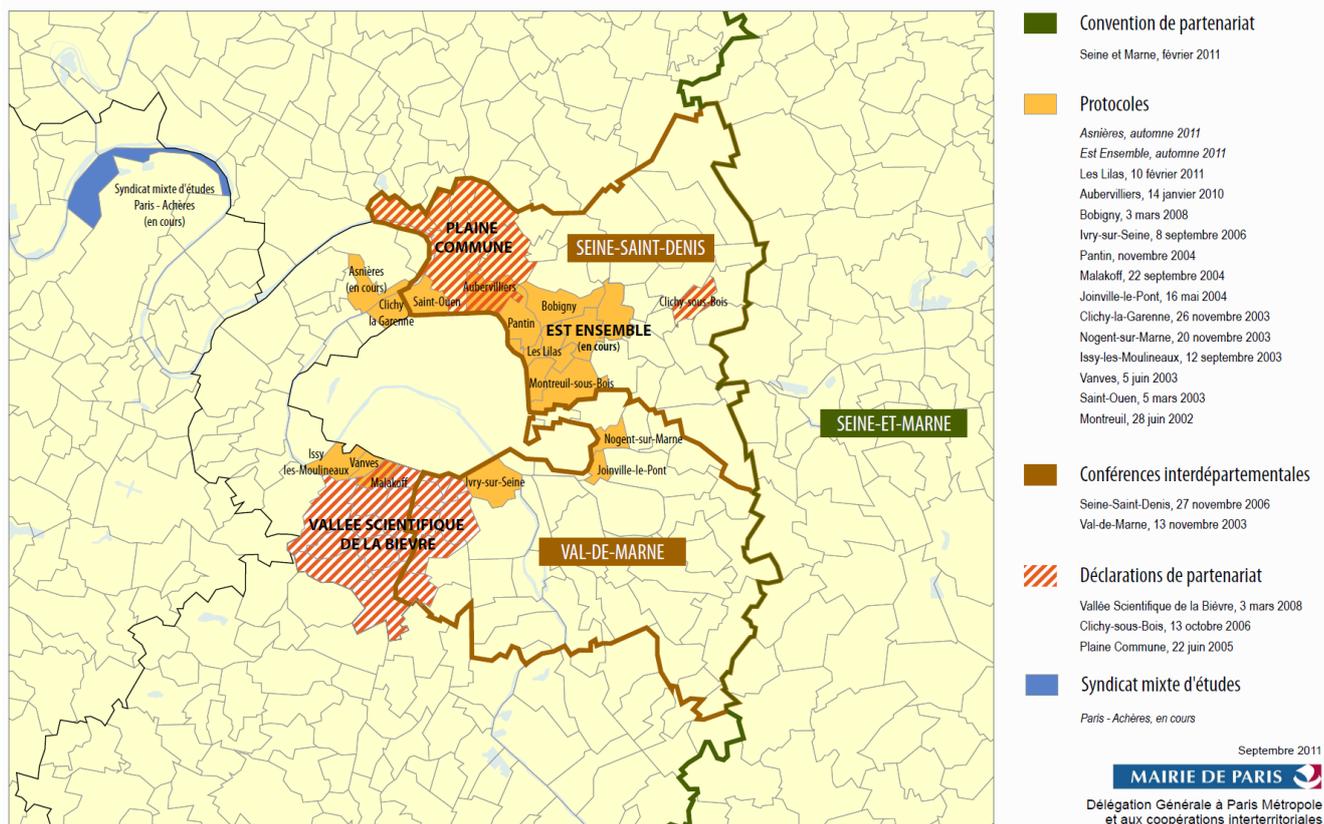
¹⁴³ Audition de Didier Bertrand, Délégué général à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales, 23 janvier 2013.

¹⁴⁴ Audition d'Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture, 14 décembre 2012.

métropolitaine, c'est-à-dire une vision d'un territoire sur lequel nous avons un destin commun. (...) la Ville ne se débarrasse pas de la question de son patrimoine en disant « nous le vendons puis vous vous débrouillez » ; nous intervenons aussi dans la négociation, ce qui est très apprécié de nos voisins, parce que pour eux ce sont des emprises importantes - à Ivry par exemple. Il est important pour eux de ne pas être lâchés dans une discussion où ils n'auraient plus rien à dire sur les intentions de l'acquéreur des terrains qui, aujourd'hui, nous appartiennent ».

Cette stratégie rejoint les préoccupations de celles du Président du Conseil de l'immobilier de l'Etat qui posait devant la Mission la question suivante : « Quel ajustement respectueux du propriétaire trouver pour valoriser le bien sans gonfler les prix de façon astronomique ? ».

Figure 26 : Les coopérations entre la Ville de Paris et les collectivités d'Ile-de-France



Source : Délégation générale à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales

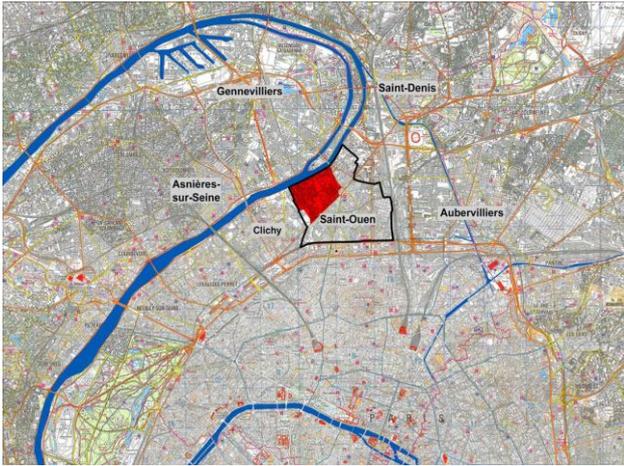
Cette stratégie de coopération interterritoriale s'insère dans une logique plus large en termes d'aménagement qui est celle du futur réseau Grand Paris Express et des nouveaux territoires de projets ainsi que du nouveau SDRIF qui devrait être approuvé en 2013. Elle s'insère aussi désormais dans une perspective interrégionale avec les projets structurants en Seine aval le long de l'axe Paris-Rouen-Le Havre.

Parmi les différents projets de coopération qui concernent la question immobilière, on peut citer à titre d'exemple, ceux concernant la Plaine d'Achères, à laquelle il a déjà été fait allusion dans la première partie, et les Docks de Saint-Ouen.

3.3.2 Un exemple de coopération en proche couronne : l'opération des Docks de Saint-Ouen en Seine-Saint-Denis

En ce qui concerne les Docks de Saint-Ouen, il s'agit d'un projet qui couvre 100 ha dont 10 % appartiennent à la Ville de Paris. Il s'agit d'une ancienne zone industrielle située en bordure de Seine et qui couvre une part importante de cette commune (un quart environ) située au Nord-Ouest de Paris, comme le montrent la carte et le cliché suivants :

Figure 27 : Situation géographique et illustration de la zone des Docks de Saint-Ouen



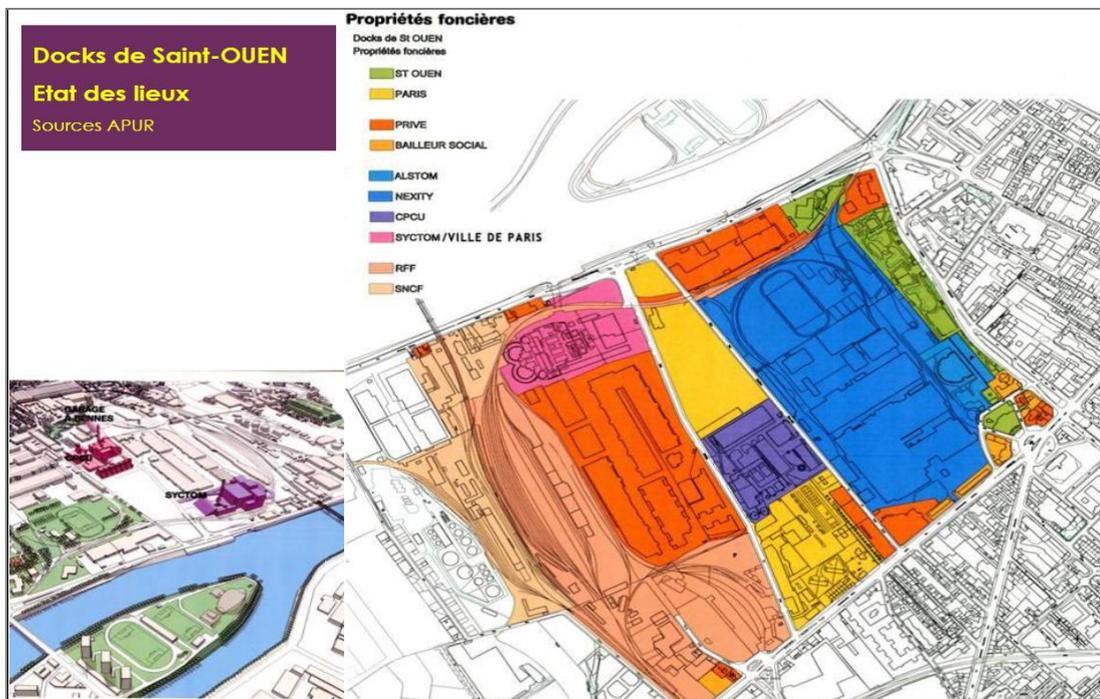
Source : Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris

© Vianney Prouvost

4 000 logements, 300 000 m² de bureaux et 60 000 m² de commerces devraient y être construits dans les années à venir, ce qui représente l'une des plus grandes opérations d'aménagement de l'agglomération parisienne dans la mesure où il s'agit l'un des derniers grands secteurs disponibles pour l'urbanisation en proche couronne. Les premières livraisons sont attendues dès 2014. A terme, ce projet accueillera 10 000 habitants et autant d'emplois, ce qui conduira à une augmentation de 20 % de la population communale et de 30 % des emplois¹⁴⁵.

En cédant ses terrains à la société SEQUANO¹⁴⁶, la Ville de Paris a contribué à rendre cette opération possible. Les deux plans ci-après permettent de visualiser la localisation des terrains de la Ville et de ceux des autres propriétaires présents sur le site et celle des autres propriétés de la Ville à l'intérieur de la commune de Saint-Ouen.

Figure 28 : Cartographie de la propriété foncière sur le terrain des Docks de Saint-Ouen

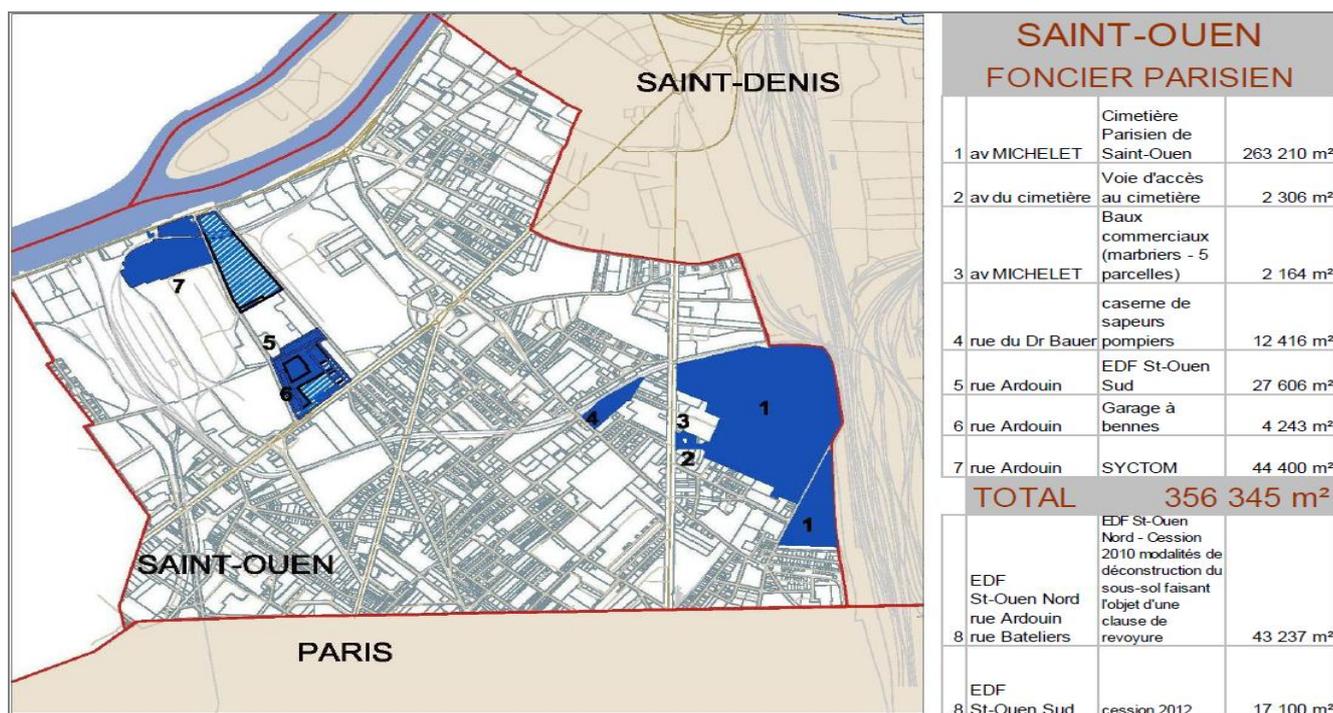


Source : Atelier parisien d'urbanisme

¹⁴⁵ Cf. l'article de Pierre Chedal-Anglay, *Les Docks de Saint-Ouen – Recycler pour valoriser*, in Etudes foncières n°154, novembre-décembre 2011, pp. 35-38.

¹⁴⁶ SEQUANO Aménagement est une SEM d'aménagement issue de la fusion en 2009 de deux SEM départementales de Seine-Saint-Denis.

Figure 29 : Cartographie des propriétés de la Collectivité parisienne en 2012 sur la commune de Saint-Ouen en Seine-Saint-Denis¹⁴⁷



Source : Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris, Sous-direction de l'action foncière

Cette cession a fait l'objet d'un protocole foncier délibéré par le Conseil de Paris et le Conseil municipal de Saint-Ouen en 2007. Ce protocole prévoit :

- l'acquisition des terrains par SEQUANO au prix fixé par France Domaine à 300 €/m² pour favoriser l'équilibre financier du projet ;
- les coûts de dépollution, de déconstruction et de gardiennage, à la charge de la Ville de Paris, à concurrence de 10 M € ;
- sur le plan opérationnel, les travaux qui seront réalisés par l'aménageur ;
- la reconstitution du garage de bennes de la Ville de Paris sur le territoire des Docks.

Les terrains de la Ville de Paris permettront ainsi la réalisation de 1 100 logements dont 660 sociaux. La moitié de ces logements sociaux (330) seront réalisés par Paris Habitat.

Ce protocole foncier revêt des enjeux métropolitains importants dans la mesure où il va permettre la production de logements neufs en cœur d'agglomération dont 40 % de logements sociaux.

En outre, la Collectivité parisienne est directement concernée sur un plan opérationnel à travers l'implication de Paris Habitat et le maintien et la reconfiguration d'un pôle énergétique exemplaire (SYCTOM - CPCU - EDF) auxquels elle est associée *via* le relogement du garage de bennes au plus près de l'usine du SYCTOM. Par ailleurs, ce projet sera de surcroît intégré au réseau Grand Paris Express avec le prolongement de la ligne 14 de Saint-Lazare en direction de Saint-Ouen.

3.3.3 Un exemple de coopération en grande couronne : la Plaine d'Achères dans les Yvelines

Le devenir de la Plaine d'Achères, située dans le territoire de projets Confluence Seine-Oise, qui représente 800 hectares de terrains constitue un autre enjeu majeur en termes d'aménagement de l'espace métropolitain. Ce terrain est aujourd'hui utilisé selon différentes manières : terres agricoles (anciennes terrains d'épandage), assainissement, champ d'entraînement de France Galop, aire d'accueil des gens du voyage et pépinières de la Ville de Paris. Or, il s'agit d'un site stratégique dans la perspective du développement de l'Axe-Seine Paris-Rouen-Le Havre qui pourrait s'appuyer sur l'implantation d'un grand port fluvial.

¹⁴⁷ Les propriétés de la Collectivité parisienne figurent en bleu dans la carte.

Toutefois, ce projet porté par Ports de Paris se heurte encore à des interrogations concernant le bouclage de la RN 104 (La Francilienne) et la réalisation du canal Seine-Nord qui constituerait son débouché naturel vers l'Europe du Nord. Sa rentabilité et son intérêt économique sont donc liés au devenir de ces deux équipements pour lesquels les arbitrages n'ont pas encore été rendus.

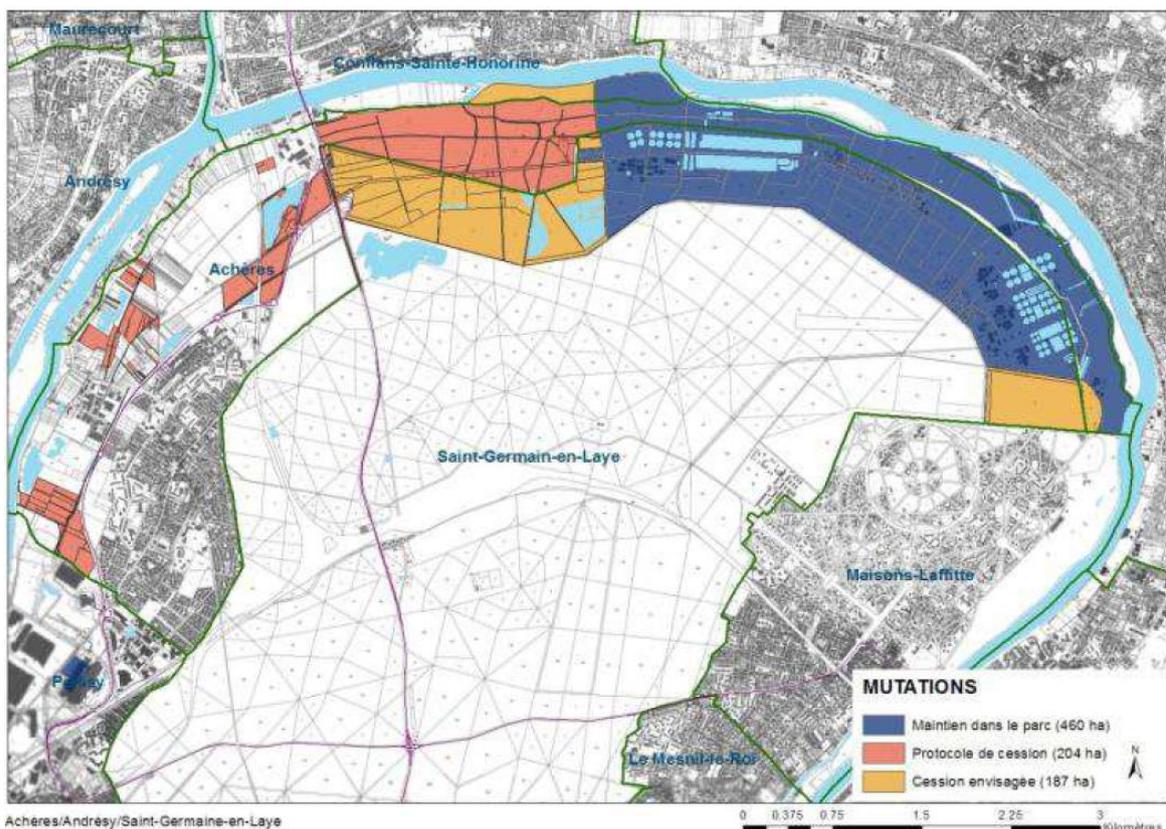
Ce port d'Achères serait en effet une plate-forme multimodale essentielle à la reconquête de l'axe logistique de la Seine. Il permettrait de modifier de manière significative les flux de marchandises vers la Capitale qui transitent aujourd'hui essentiellement par la route en provenance des grands ports nord-européens. Ce projet de port sur le site d'Achères permettrait donc de détourner une partie de ce trafic vers Le Havre puis un acheminement fluvial par la Seine, ce qui aurait des retombées positives en termes environnementaux.

Pour valoriser ce site, la Ville de Paris et la commune d'Achères ont établi en 2006 un protocole foncier général destiné à permettre à cette dernière d'intégrer dans son développement le devenir des anciens terrains d'épandage remis par le SIAAP. La partie située à l'est serait maintenue dans le patrimoine de la Ville avec en perspective la refonte de l'usine du SIAAP (460 ha) alors que la partie ouest serait vendue (204 ha au total) pour l'exploitation des granulats, le développement urbain de la commune d'Achères et l'implantation de la plateforme multimodale Seine Métropole.

La Ville a donc commencé à vendre une partie de ses terrains en fixant un prix intégrant à la fois la valeur du foncier et des m³ de granulats à extraire par les carrières. Le calendrier de cession de terrains à la commune d'Achères est le suivant, une représentation graphique des différentes parcelles étant reproduite ci-après :

- Avril 2010 : cession de 29 hectares pour un montant de 6,54 M€ ;
- Octobre 2011 : cession de 76 hectares pour un montant de 16,9 M€ ;
- 2014 : cession de 77 hectares dans le cadre de la deuxième tranche de la première phase ;
- 2016 : cession des terrains situés à l'est de la RN 184 dans le cadre de la deuxième phase définie par le protocole foncier.

Figure 30 : Cartographie des cessions de terrains situés dans la plaine d'Achères appartenant à la Collectivité parisienne (situation en 2012)



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

Enfin, d'autres parcelles (107 ha) pourraient en outre être cédées à court ou moyen termes pour permettre au Paris-Saint-Germain d'implanter un nouveau centre d'entraînement sur la commune de Saint-Germain-en-Laye, pour l'exploitation des granulats et pour le bouclage de la RN 104.

3.4 L'impact en termes de qualité de la gestion

3.4.1 La recherche d'une meilleure valorisation du patrimoine de la Ville

La Ville de Paris est amenée à gérer un certain nombre de biens qui appartiennent au domaine dit intercalaire car composé de biens entrés dans le patrimoine mais dans l'attente d'une affectation pérenne auprès d'une direction de la Ville ou d'un bailleur social.

Celui-ci « se compose d'un volant relativement incompressible de biens dont la composition évolue en permanence (...). Les services de la Ville ont engagé à partir de 2004 une politique volontariste de réduction du domaine intercalaire, qui a été renforcée à partir de 2008 et qui vise à le ramener, par une limitation des entrées dans le stock et un transfert des biens aux bailleurs sociaux, aménageurs ou directions de la Ville maîtres d'ouvrages en charge des projets dont ils sont l'objet, au niveau minimal nécessité par les opérations en cours ou à venir¹⁴⁸. »

3.4.1.1 Une gestion rationnelle du domaine intercalaire

C'est la Direction du logement et de l'habitat qui est responsable de la gestion de ce domaine intercalaire *via* son Service d'administration d'immeubles (SADI). Ce domaine comprend :

- Des habitations, des commerces, des bureaux et des terrains en attente d'être cédés à un tiers en pleine propriété ou par bail emphytéotique, ou de retrouver une nouvelle affectation d'intérêt général à la Ville.
- Des immeubles qui ont été acquis par la Ville en vue de la réalisation d'un projet municipal qui ne peut s'engager immédiatement (équipements publics ou logement social).

En outre, la DLH poursuit la gestion de deux types de biens devenus résiduels dont la définition a été arrêtée par la Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris en 1995 ou par le Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris :

- L'ancien domaine privé permanent qui regroupe « des immeubles dont la vocation est progressivement apparue comme étant celle de biens destinés à figurer durablement dans le patrimoine de la Ville à des fins locatives¹⁴⁹ ».
- Le domaine intercalaire pérenne qui regroupe « des immeubles détenus à titre provisoire dans le cadre d'opérations d'urbanisme » dont l'abandon de certaines d'entre elles « a conduit la Ville à conserver durablement une partie de ces biens dans son patrimoine¹⁵⁰ ».

En plus de la gestion de ces biens qui sont gérés à titre transitoire, la DLH gère à titre quasi permanent certains biens immobiliers qui ont vocation à demeurer dans le patrimoine de la Ville en raison de leurs qualités patrimoniales et architecturales (presbytères par exemple).

Hors baux emphytéotiques, le SADI gère, au 31 décembre 2010, 759 baux dont 221 baux d'habitation (dont 111 Loi de 1948), 199 baux commerciaux, 208 conventions d'occupation précaire (baux civils), 17 convention d'occupation du domaine public, 10 baux ruraux (en Ile-de-France et dans les autres régions) et 104 baux de natures diverses.

La gestion du domaine intercalaire constitue l'activité principale du SADI qui agit dans un souci constant de mise en sécurité des immeubles concernés.

Son objectif principal consiste à mettre en place une gestion dynamique afin de ne pas conserver ce patrimoine en gestion trop longtemps.

¹⁴⁸ Rapport d'activité 2008-2011 du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris, p.6.

¹⁴⁹ Rapport sur le domaine privé de la Ville de Paris, Commission consultative sur le domaine privé de la Ville de Paris, novembre 1995, p. 7.

¹⁵⁰ Rapport de fin de mandat du Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris, 1996-2001, février 2001, p.5.

Cela passe notamment par :

- Une accélération du transfert des immeubles aux bailleurs sociaux (par bail emphytéotique principalement), aux aménageurs ou aux directions de la Ville devant gérer ces équipements publics.
- La création des conditions de cession des immeubles classés à la vente (congé pour vente, déplafonnement des loyers commerciaux, réalisation des diagnostics techniques obligatoires, etc.).
- La professionnalisation des métiers de la gestion intercalaire (protection des immeubles, démolition, action foncière opérationnelle à travers les sorties de copropriété, les divisions foncières, l'éviction des occupants, les locations provisoires, etc.).
- Le signalement systématique des immeubles sans projet à la Direction de l'urbanisme en charge de la stratégie immobilière.

Lorsque la Ville est amenée à garder un bien en gestion, « elle fait le maximum, comme l'a rappelé devant la Mission la Directrice du logement et de l'habitat, pour qu'il soit occupé le mieux possible, le patrimoine de la Ville ne devant pas être vacant. (...) Dans l'attente d'une transmission, ces immeubles ne doivent pas être laissés en « jachère » et doivent être correctement gérés¹⁵¹ ».

Dans cette perspective, la Ville a mis en place un dispositif de gardiennage systématique des locaux vacants en lien avec la Direction de la prévention et de la protection (par ronde ou, très exceptionnellement pour des raisons financières évidentes, par gardiennage statique quand le risque – vandalisme, incendies, intrusion de squatteurs potentiels, etc. – est considéré comme très élevé).

Elle privilégie aussi des occupations temporaires dans le respect de la réglementation (occupation provisoire portant sur des locaux aux normes de sécurité et donnant lieu à un titre d'occupation). Il s'agit le plus souvent d'associations qui sont hébergées par la Ville (centres d'hébergement, associations caritatives, collectifs d'artistes, etc.). Cette solution qui consiste à permettre une occupation permanente du local de la Ville constitue la mesure la plus efficace pour lutter contre les dégradations et les intrusions illégales.

Ainsi, à titre d'exemple, l'ancien lycée hôtelier Jean Quarré, qui est désaffecté et dont les anciens logements de fonction sont en attente d'être transformés en logements sociaux par la RIVP, accueille l'association Aurore qui héberge des personnes en grande difficulté. Celle-ci libèrera les lieux dès que le projet sera suffisamment avancé pour que les travaux puissent commencer.

De même, une installation provisoire de distribution de repas est gérée par les Restos du Cœur dans des terrains appartenant à la Ville qui sont situés avenue de la Porte de la Villette dans le 19^{ème} arrondissement dans l'attente de leur aménagement futur dans le cadre de la ZAC Paris Nord-Est.

Enfin, la Ville peut aussi utiliser les locaux vacants pour des tournages de cinéma ou pour installer des bases de vie dans le cadre de chantiers conduits par des directions ou certains de ses opérateurs.

Ainsi, à titre d'exemple, la Ville a :

- mis à disposition de la société de production cinématographique « Les Armateurs », dans le cadre d'une concession pour activités locales culturelles, un immeuble situé 6 quai de Seine dans le 19^{ème} sur le bassin de la Villette qui abritait autrefois les anciens bureaux du service des canaux de la Direction de la voirie et des déplacements ;
- mis en place une convention de gestion du site pour un terrain situé 110-122 rue des Poissonniers dans le 18^{ème} qui était une ancienne emprise SNCF pour optimiser les espaces d'installation de chantier et de stockage des terres pendant toute l'opération d'aménagement de ces terrains appelés à accueillir des logements sociaux, une crèche, un gymnase, une pépinière d'entreprises, des commerces, un jardin et un établissement de santé.

¹⁵¹ Audition de Frédérique Lahaye, Directrice du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, 29 novembre 2012.

Les conditions d'occupation de ce patrimoine respectent strictement les règles en vigueur. Selon la nature des activités, la Ville a mis en place des contrats type validés par le Conseil du patrimoine qui participe activement à leur rédaction (convention d'occupation précaire, bail civil à durée déterminée, bail professionnel, etc.).

Parmi les biens du domaine privé gérés par le SADI figurent aussi les presbytères. Ceux-ci, au nombre de 37, sont donnés à bail à l'Association diocésaine de Paris. Ils représentaient en 2011, 14 534 m² pour les 291 logements occupés essentiellement par des prêtres, séminaristes ou religieux et 10 233 m² de bureaux utilisés par les paroisses et les activités sociales et pastorales.

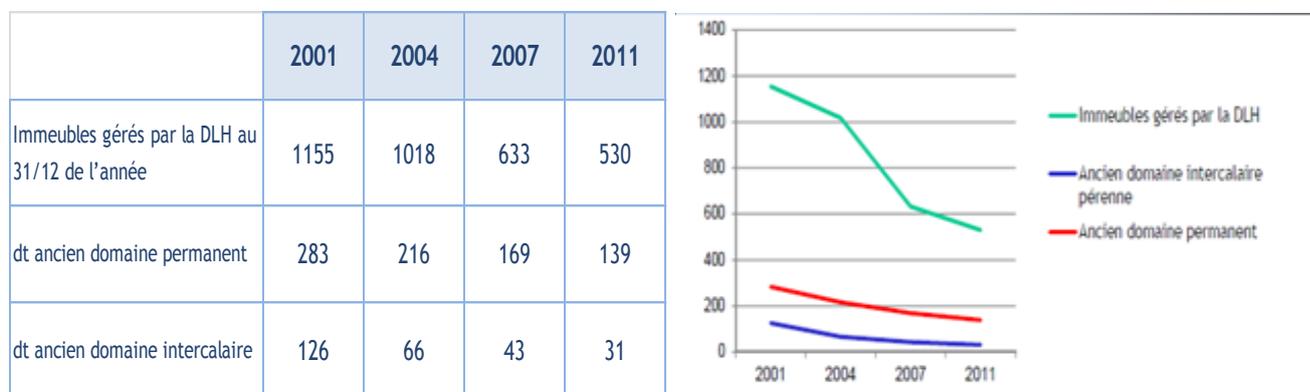
Des discussions sont en cours avec l'Association diocésaine de Paris pour régler la question de l'occupation et du loyer très faible de ces locaux. La Ville a procédé à une visite des locaux concernés qui a donné lieu à la rédaction d'un rapport complet d'occupation. Ce document remis en juin 2011 par la DLH au Cabinet du Maire de Paris fait un état des lieux détaillé site par site (situation locative, état des bâtiments, travaux réalisés et besoins prévisionnels pour les années à venir, état de l'occupation).

La situation de ces bâtiments y est décrite comme préoccupante, nombre d'entre eux nécessitant des travaux lourds de réhabilitation.

Enfin, ce rapport laisse apparaître une divergence d'appréciation entre la Ville de Paris qui considère que le déficit de gestion qu'elle supporte en raison des conditions très avantageuses consenties à l'Association diocésaine ne sont pas en harmonie avec les règles applicables aux locaux attribués à des associations et cette dernière qui y voit une forme de reconnaissance de la vocation particulière des presbytères qui exercent dans ces lieux des activités à finalité sociale.

Le tableau et le graphique ci-après illustrent l'évolution de 2001 à 2011 du domaine géré par la Direction du logement et de l'habitat¹⁵² :

Tableau 35 : Evolution du domaine géré par la DLH (2001-2011)



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

De 2001 à 2011, la baisse de l'activité a été sensible. Au 31 décembre 2001, le nombre d'immeubles gérés par la DLH était de 1 155. Au 31 décembre 2011, il n'était plus que de 530. 139 immeubles sont issus de l'ancien domaine permanent et 31 de l'ancien domaine intercalaire pérenne.

Il faut toutefois indiquer qu'il ne s'agit pas d'un stock qui diminue, mais d'un flux dont le solde est négatif, le nombre des entrées étant toujours inférieur à celui des sorties. Le tableau ci-après retrace ainsi l'évolution de 2008 à 2001 des entrées et des sorties d'immeubles et le solde de ces différents mouvements :

¹⁵² La notion d'immeuble qui est utilisée ici peut correspondre à une parcelle bâtie ou non bâtie en pleine propriété ou à un ou plusieurs lots de copropriété détenus par la Ville sur une même parcelle. Au niveau physique, un immeuble peut correspondre à un bâtiment entier en pleine propriété, comme à une simple cave détenue dans une copropriété.

Tableau 36 : Evolution des flux de patrimoine gérés par la DLH de 2008 à 2011

Projet municipal à l'adresse		2008	2009	2010	2011
Entrées d'immeubles	Logement social	65	46	41	30
	Equipement municipaux	2	5	5	1
	Mixte (logement social + équipement, Zac)	6	2	3	2
	Autres (sorties concession EDF, projets non définis...)	4	5	5	10
	Total entrées	77	58	54	43
Sorties d'immeubles	Logement social	80	59	64	38
	Equipement municipaux	12	6	3	14
	Mixte (logement social + équipement, Zac)	4	2	7	6
	Autres (cessions, affectations provisoires, autre direction...)	6	5	9	20
	Total sorties	102	72	83	78
Bilan	Total des mouvements (entrées + sorties)	179	130	137	121
	Solde des mouvements (entrées + sorties)	-25	-14	-29	-35

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

Par ailleurs, le Conseil du patrimoine privé de la Ville avait, entre 1995 et 1999, classé à la vente la moitié des 2 209 logements du domaine privé permanent et intercalaire pérenne (soit environ 1 100 logements). Le SADI n'en a plus aujourd'hui que 145 en gestion au 31 octobre 2012 (dont 58 dans le seul ensemble Lyautey-Suchet-Auteuil-Tolstoï¹⁵³).

Toutefois, le nombre de congés pour vente demeure très faible : un chaque année seulement depuis 2008 alors que ce nombre avait atteint 110 en 2003. A court terme, 35 logements supplémentaires devraient être encore vendus, 110 locataires bénéficiant toujours d'un droit au maintien dans les lieux.

Cette activité de gestion du domaine intercalaire est très largement bénéficiaire ainsi que l'indique le tableau ci-après :

Tableau 37 : Budget 2011 de la Direction du logement et de l'habitat pour la gestion immobilière

	Dépenses	Recettes
Fonctionnement	9,96 M€	Loyers et redevances (domaine en gestion directe loué aux bailleurs sociaux) : 100 M€ Loyers capitalisés (baux emphytéotiques aux bailleurs sociaux) : 58 M€
Investissement	4,34 M€	
Total	14,3 M€	158 M€

Source : Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris (compte administratif 2011)

L'existence d'un budget « investissement » dans une activité de gestion s'explique par la nécessité de réaliser des travaux de mise aux normes dans les immeubles pour faciliter leur mise à disposition et leur occupation par des activités d'intérêt général.

¹⁵³ Cet ensemble immobilier, situé 144 boulevard Suchet dans le 16^{ème} arrondissement, ne faisait pas partie du domaine privé de la Ville de Paris en 1996. A l'occasion de la fin de la convention de gestion de la SAGI en 2007, il est revenu dans le patrimoine de la Ville. Cet immeuble n'a pas été confié à un bailleur social. Il est resté dans le patrimoine de la Ville pour faire l'objet d'une vente au fil de l'eau.

En effet, certains des immeubles préemptés par la Ville étant souvent en mauvais état, voire insalubres, ils ne peuvent être occupés, même à titre temporaire, qu'après leur mise en sécurité et des travaux minimaux en termes d'hygiène et de confort. A titre d'exemple, la Ville a dû procéder au désamiantage en 2010 d'un immeuble situé 3-5 rue Oscar Roty dans le 15^{ème} arrondissement avant son occupation temporaire par un centre d'hébergement d'urgence.

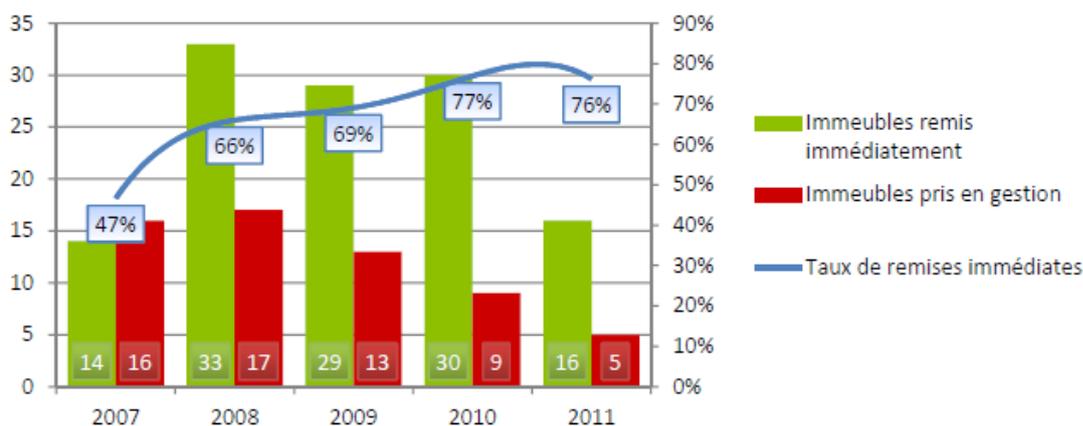
3.4.1.2 Le souci de fluidifier les procédures et l'accélération du transfert aux opérateurs

En ce qui concerne les baux emphytéotiques, « l'objectif de la Ville, qui n'est pas un administrateur de biens, est de conserver l'immeuble dans son patrimoine le moins longtemps possible¹⁵⁴ ». Ces immeubles destinés à être transformés en logements sociaux sont transférés, dès la fin de l'opération, par bail emphytéotique ou par vente.

Réglementairement, la Ville dispose d'un délai de six mois à compter de la décision de préemption pour prendre possession du bien : l'objectif de remise immédiate implique donc que le bail emphytéotique à passer avec le bailleur soit prêt dans ce délai, ce qui représente une contrainte opérationnelle forte pour les services. Les cas pour lesquels la remise immédiate ne peut pas être opérée correspondent en général à des situations complexes qui ne peuvent être réglées dans un délai de six mois.

Dans plus de 75 % des cas, les immeubles sont remis aux bailleurs sociaux le jour même de leur prise de possession par les services municipaux ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique 6 : Part des remises immédiates aux bailleurs et transférés par bail emphytéotiques



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

Cette remise rapide aux bailleurs obéit à un souci de bonne gestion :

- Eviter la succession de deux gestionnaires ayant une mission d'intérêt général (Ville puis bailleur social), ce qui permet de diminuer les coûts de gestion et d'offrir une meilleure lisibilité aux occupants.
- Démarrer au plus tôt le projet de logement social.
- Permettre au bailleur social de lancer les relogements et les travaux de sécurité pour les occupants.

3.4.2 L'impact de la rationalisation des implantations administratives

L'impact de la politique immobilière de la Ville de Paris en matière de gestion se traduit par des réaménagements entraînant des surcoûts temporaires liés à des opérations tiroirs. Elle vise surtout à avoir des effets positifs et mesurables sur les conditions de travail des agents concernés.

¹⁵⁴ Audition de Frédérique Lahaye, Directrice du logement et de l'habitat de la Ville de Paris, 21 novembre 2012.

3.4.2.1 Des surcoûts temporaires liés à la nécessité d'organiser des « opérations tiroir »

Comme cela a été rappelé *supra*, la Ville a fait le choix de loger ses services dans des immeubles dont elle est propriétaire. Mais il arrive toutefois que la location s'avère plus intéressante et ce dans deux cas :

- Pour répondre à un besoin temporaire lié aux opérations de réorganisation des directions. Ainsi, par exemple, la Ville a loué des surfaces de bureau situées 100 rue Réaumur (2^{ème} arrondissement) ce qui lui a permis d'une part de réaliser les opérations « tiroir » liées à l'emménagement de la Direction de la prévention et de la protection (DPP) dans la Caserne Napoléon rue Baudoyer et des services hébergés auparavant au 2-4 rue de Lobau, d'autre part d'accélérer la création de logements sociaux dans l'immeuble libéré 28-32 quai des Célestins (4^{ème} arrondissement).
- Lorsqu'il s'agit de trouver une solution d'hébergement à de nouveaux services aux Parisiens en attendant une réflexion plus globale sur leur dimensionnement exact (exemple de la Direction des achats).

Les dépenses locatives (loyers + charges) de la Ville comportent plusieurs volets :

- Environ 25 % concernent les locations liées aux équipements et à leurs annexes, souvent des équipements recevant du public.
- Le reste concerne les locaux de travail (implantations dites administratives, centrales ou déconcentrées, et les lieux de travail : atelier, locaux de stockage, etc.).

La gestion des baux pris par la Ville en matière immobilière s'effectue à travers un **compte locatif** lié à l'immobilier administratif. Celui-ci était à l'origine géré par les directions ; il est aujourd'hui centralisé à plus de 95 % à la DILT. Ce compte permet notamment de favoriser la sincérité des comptes grâce à un meilleur respect du quittance (terme échu / terme à échoir) et à la décomposition loyers / travaux.

Cette centralisation a surtout permis une gestion administrative, financière et juridique de meilleure qualité, débouchant sur une renégociation des baux ou des avenants, à l'occasion de leur renouvellement.

La Ville a donc entrepris de renégocier les baux lors de leur renouvellement, dans un souci de diminuer la charge des loyers. Les renégociations conduites depuis 2009 (27 sur environ 200 baux pris par la Ville) auraient ainsi permis d'économiser plus de 15 M€ sur la durée des baux, compensant l'intégralité des hausses des loyers et charges liées notamment à l'évolution des indices. En dépit des économies ainsi réalisées, le compte locatif a augmenté de 12 M€ sur la période 2008-2011 pour trois raisons essentielles :

- La prise à bail de l'immeuble de la rue Réaumur susmentionné.
- L'opération du 40 rue du Louvre (1^{er} arrondissement) que la Ville a vendu tout en restant locataire de l'immeuble jusqu'au printemps 2014.
- La location d'un immeuble de 2 000 m² rue de Mornay dans le 4^{ème} arrondissement destiné à héberger le centre de formation de la Ville.

Les autres facteurs pesant sur le compte locatif ont été les suivants (liste indicative) :

- La location par la DAC d'un local situé rue Papin à l'occasion du programme de restructuration de la Gaïeté Lyrique.
- La location par la DAC de nouvelles réserves d'œuvre à Saint-Denis et Villeron dus à l'aménagement de Paris Nord-Est.
- La budgétisation des loyers des maisons des entreprises et de l'emploi gérées par la DDEES.
- La location par la DEVE à RFF d'un terrain désaffecté entre la Gare d'Auteuil Boulogne et la Gare de Passy La Muette.
- Des locations prises par la DU boulevard Ney pour de l'archivage.

Enfin, il convient de signaler que la direction référente en matière d'immobilier administratif (DILT) dispose désormais du détail des loyers et des charges payés chaque année. Ces chiffres sont

directement extraits du système comptable Alizé afin de garantir une totale cohérence avec les données budgétaires. Ils peuvent constituer la base d'une véritable comptabilité analytique.

3.4.2.2 L'impact sur les conditions de travail des agents

Il n'est pas indifférent d'avoir choisi, pour constituer la Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports, de construire celle-ci à partir de la direction des moyens généraux, c'est-à-dire une direction déjà au service des agents auxquels elle devait déjà fournir équipements de sécurité et vêtements de travail. La logique a donc été d'élargir le champ des services ou « *facilities* », en mettant les agents au cœur de la réflexion conduite sur la politique immobilière.

Rappelons qu'à l'Etat, la logique qui a présidé à la réflexion sur l'implantation des services « organisation » a historiquement été conduite sous la responsabilité du ministre des Finances, en charge de la gestion du domaine et du budget.

Cet effort de rationalisation s'appuie également sur une maîtrise des ratios par poste de travail. Ceux-ci sont directement liés aux particularités des immeubles. Ainsi, les ratios en location sont plus faibles (choix de l'immeuble, immeubles de bureaux, etc.) : 16,8 m² pour les bureaux en location (Centre de formation Mornay exclu) contre 20,7 m². Ainsi le ratio moyen observé de 19,9 m² de surface à aménager correspondrait à environ 14 m² de surface utile nette. Ces surfaces ne représentent pas la surface dite de bureau (qui correspond aux espaces individuels de travail) pour laquelle une recommandation AFNOR existe, et qui dépend clairement de l'organisation du bâtiment et des métiers ; une valeur moyenne n'a donc aucun sens, comme l'a rappelé la Directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports lors de son audition devant la Mission.

A titre de comparaison, l'Etat retient pour sa part une surface cible de 12 m² de surface utile nette par agent pour ses nouvelles constructions et prises à bail qu'il n'atteint généralement pas. Ce ratio correspond à 17 m² de surface à aménager, ce qui signifie que la Ville de Paris parvient à de meilleurs ratios pour l'ensemble de son parc locatif.

Le regroupement des directions réalisé depuis quelques années a été l'occasion d'offrir de nouveaux services et de moderniser les conditions de travail. C'est ainsi qu'un véritable centre de formation comportant auditorium et salles de cours modernisées a été inauguré en 2011.

Ce centre d'une surface de 2 000 m² a remplacé les locaux provisoires installés auparavant 4 rue Lobau qui ne répondaient plus aux exigences d'une formation de qualité ni à la montée en puissance de l'effort de formation que doivent consentir les grandes collectivités territoriales. Ce bâtiment qui est en location comprend 21 salles dont 4 sont dédiées à l'informatique. Un auditorium de 170 places permet en outre d'accueillir des formations à plus grande échelle et d'organiser des conférences. Enfin, une salle de documentation complète cet ensemble.

Figure 31 : Auditorium et exemple de salle informatique du Centre de formation des personnels de la Ville de Paris rue Mornay (4^{ème})



Source : Direction des ressources humaines de la Ville de Paris

Dans le cadre de l'opération du 103 avenue de France, le Secrétariat général de la Ville de Paris via son Bureau des temps et la DILT ont conduit une enquête en février 2010 sur les pratiques de déplacement et les conditions de travail des agents de la DPE et de la DEVE qui y sont installés¹⁵⁵.

Il ressort de cette enquête que la nouvelle implantation, si elle n'a pas eu d'influence en moyenne sur le temps de transport entre le domicile et le lieu de travail, a réduit le nombre de réunions nécessitant des déplacements en cours de journée pour les agents. Le sentiment de gain de temps est particulièrement marqué pour les agents de la DEVE dont une partie importante était localisée à la Porte d'Auteuil. En outre, la présence d'un restaurant administratif a également contribué à réduire les déplacements liés à la pause méridienne.

En ce qui concerne les conditions de travail, le *satisfecit* global est très important. Les points les plus positifs concernent la facilité de cheminement dans l'immeuble, la propreté, les coins pause-café, les dispositifs d'impression et les rangements centraux.

Désormais, tous les changements de locaux et déménagements donnent lieu à des enquêtes auprès des agents pour recueillir leur avis sur leur cadre de travail et les conditions de travail.

¹⁵⁵ Cette enquête a porté sur 594 agents dont 42 % appartenaient à la DPE et 58 % à la DEVE. 358 questionnaires ont été retournés.

4 UNE GOUVERNANCE COLLECTIVE ASSUMÉE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE PARISIENNE

4.1 Rappel : Le schéma de gouvernance de l'immobilier de l'Etat

Bien que le champ d'investigation de la Mission soit, par définition, cantonné à la Ville de Paris, l'examen de la politique immobilière menée par l'Etat a semblé nécessaire aux membres de la Mission, pour élargir leur réflexion.

C'est ainsi que la Mission a auditionné Jean-Louis Dumont, député de la Meuse, en sa qualité de Président du Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE) pour évoquer la gouvernance de la politique immobilière de l'Etat.

4.1.1 Une politique largement inspirée par des travaux parlementaires et mise en œuvre avec continuité

On a vu que l'Etat, jusqu'au début des années 2000, ne s'était jamais préoccupé réellement de la manière dont il gérait son parc immobilier, ni de ce que celui-ci pouvait représenter en termes physiques et financiers.

L'impulsion de quelques parlementaires particulièrement concernés et motivés par ces questions a joué un rôle majeur pour provoquer une véritable prise de conscience et poser les principes d'une réforme ambitieuse de la politique immobilière de l'Etat.

Le rapport présenté en 2005 par Georges Tron au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale¹⁵⁶ a constitué le point de départ de cette nouvelle conception de la politique immobilière de l'Etat. Ce rapport venait en conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle présidée par Yves Deniaud et Augustin Bonrepaux.

Georges Tron et Yves Deniaud ont été les deux premiers présidents du Conseil de l'immobilier de l'Etat créé sur leur recommandation dès 2006, alors que le troisième, Jean-Louis Dumont qui le préside actuellement et qui a été entendu par la Mission, était également membre de cette Mission d'évaluation et de contrôle.

Cette continuité dans la vision d'une politique ambitieuse et dans sa mise en œuvre dans la durée est assez rare pour être soulignée. Sa poursuite par-delà les clivages et alternances politiques dans un souci de convergence qui n'a rien d'un « consensus mou¹⁵⁷ » ainsi que l'a souligné Jean-Louis Dumont lors de son audition, a contribué à la prise de conscience de l'importance stratégique de ce dossier. « Les rapports parlementaires (...) peuvent être un véritable levier pour déterminer des objectifs politiques qui transcendent les courants ».

En 2005, le rapport considérait qu'il n'y avait « plus de pilotage politique de l'immobilier de l'Etat¹⁵⁸ » mais « une accumulation de décisions ponctuelles au cours du temps » ne permettant pas d'assurer une maîtrise des dépenses immobilières de l'Etat.

Le rapport préconisait par conséquent une grande réforme pour « mieux gérer et mieux céder ». Si « l'Etat doit rester propriétaire d'une grande partie de son patrimoine qui correspond aux besoins permanents de ses services¹⁵⁹ », il doit en revanche se dessaisir des biens vacants ou sous-utilisés et prendre une partie de ses locaux en location pour avoir plus de souplesse dans leur gestion.

D'autres travaux parlementaires sont venus prolonger et enrichir cette réflexion, notamment le rapport sénatorial de Nicole Bricq, alors Rapporteuse spéciale de la Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », sur l'Etat locataire remis en 2009¹⁶⁰. Le constat de ce rapport était particulièrement sévère ; si la gestion de l'Etat propriétaire avait enregistré dans la période récente des progrès notables, celle de l'Etat locataire n'avait quasiment pas fait en 2009 l'objet

¹⁵⁶ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics présenté par Georges Tron au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, 2005.

¹⁵⁷ Audition de Jean-Louis Dumont, Président du Conseil de l'immobilier de l'Etat, 16 janvier 2012.

¹⁵⁸ op. cit. p. 15.

¹⁵⁹ op. cit. p. 21.

¹⁶⁰ Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances du Sénat sur l'Etat locataire par Nicole Bricq, juillet 2009.

des rationalisations pourtant nécessaires. Faute d'instruments adéquats, le parc de bureaux loués par l'Etat et ses services demeurerait mal connu et son pilotage était à peu près inexistant.

France Domaine étant dans l'incapacité d'estimer le coût global que représente l'ensemble de ces baux, le rapport Bricq qualifiait « la situation (...) de « l'Etat locataire » comme celle d'un aveugle faiblement économe de ses deniers ».

Par la suite, d'autres rapports parlementaires ont porté sur la gestion du patrimoine immobilier par les collectivités publiques, notamment le Ministère de la Défense¹⁶¹ et les hôpitaux publics¹⁶².

4.1.2 Les principes de la « nouvelle politique immobilière de l'Etat »

Outre un travail ambitieux d'inventaire, une véritable doctrine d'action de l'Etat s'est progressivement élaborée autour des principes suivants :

- arbitrage entre achat et location et meilleure motivation des prises à bail qui devraient être en principe réservées aux situations transitoires, le rapport Bricq recommandant que la création de nouvelles entités administratives soit désormais conçue en lien avec les scénarios de leur implantation immobilière ;
- réexamen des implantations administratives visant à convaincre les administrations de délaisser le centre de Paris, voire à s'installer en banlieue ;
- revente des immeubles non utiles à l'exercice du service public ;
- respect de normes d'entretien des parcs et outils informatiques ;
- recours aux diverses formules de partenariat public / privé.

Plusieurs dates ont, depuis lors, scandé le contexte juridique et institutionnel de la politique immobilière de l'Etat :

- Le déclassement du domaine public des immeubles de bureaux en 2004. Leur transfert dans le domaine privé de l'Etat en application de l'Ordonnance du 19 août 2004 relative au statut des immeubles à usage de bureaux, a fait ainsi sauter certains verrous qui s'opposaient à une gestion active de ces locaux et notamment à leur vente.
- L'adoption d'un Code général de la propriété des personnes publiques - CG3P - (partie législative) en application de l'Ordonnance du 21 avril 2006. Celui-ci est entré en vigueur en juillet 2006 et il a été depuis lors complété par le décret du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires.
- La transformation en 2007 du Service des domaines en une structure rattachée à la Direction de la comptabilité publique et dotée de pouvoirs plus étendus sous le nom de France Domaine. Cette évolution a permis de séparer beaucoup plus nettement le propriétaire, l'Etat, et les occupants, c'est-à-dire les ministères et les différents services et établissements publics. Une stratégie de sensibilisation a été conduite pour que ceux-ci aient enfin une claire conscience du coût de l'immobilier à la fois sur le plan de la valeur patrimoniale et sur celui de leur entretien. « L'occupant doit comprendre que l'occupation a un coût¹⁶³ ». C'est la raison pour laquelle des conventions d'occupation ont été mises en place qui sont des quasi-baux entre France Domaine et les services de l'occupant. En contrepartie de ces conventions, qui concernent essentiellement l'immobilier de bureaux, le paiement de loyers budgétaires est exigé.

C'est donc une véritable révolution culturelle qui était ainsi initiée. L'introduction de nouveaux raisonnements économiques a notamment impliqué la fin du principe de gratuité, jusqu'alors largement répandu, et la mise en place de dispositifs visant à responsabiliser tous les acteurs concernés, tant en administration centrale que dans les services.

¹⁶¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur *la politique immobilière du ministère de la défense*, par François Trucy et Didier Boulaud, mai 2010.

¹⁶² Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur *l'enquête de la Cour des comptes relative au patrimoine immobilier des établissements publics de santé non affecté aux soins*, par Jean-Pierre Caffet, janvier 2012.

¹⁶³ Audition d'Emmanuel Charron, Secrétaire général du Conseil de l'immobilier de l'Etat, 16 janvier 2012.

Dès 2005, le rapport parlementaire précité invitait fermement à la mise en place de loyers budgétaires versés par les ministères à l'Etat « alors que l'impression de gratuité prévalait¹⁶⁴ » et à adopter une véritable comptabilité analytique en codant les dépenses liées à l'immobilier, ceci dans la perspective d'un contrôle de gestion instaurant des ratios de m² par agent ou de coût moyen d'exploitation du m² de surface. Les loyers budgétaires ont été introduits dès 2007 dans les ministères et généralisés en 2011 aux opérateurs de l'Etat.

4.1.3 Les organes de gouvernance

4.1.3.1 Le Conseil de l'immobilier de l'Etat

Le rapport Tron avait souligné la nécessité d'affirmer une volonté politique forte pour mener à bien les réformes nécessaires visant à structurer la fonction de l'Etat propriétaire et restaurer un véritable pilotage stratégique. Il recommandait la mise en place d'un Comité de pilotage ouvert à des experts extérieurs et chargé d'assurer les rôles d'arbitrage et de contrôle.

La création en 2006 du Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE), placé auprès du ministre chargé du domaine, constitue la concrétisation de cette proposition. Sa mise en place a constitué l'une des innovations majeures du dispositif de gouvernance rénové de la politique immobilière de l'Etat et son organe de pilotage stratégique ». La rédaction du décret le créant « a volontairement été large pour permettre son intervention sur tous les points notables de la politique immobilière de l'Etat¹⁶⁵ ».

Son Président est nommé par le ministre. Le CIE comprend en outre deux députés, deux sénateurs ainsi que des personnalités qualifiées issues du monde de l'immobilier. Comme son président, Jean-Louis Dumont, l'a souligné lors de son audition, « cette présence est importante car elle permet à l'Etat de bénéficier d'expériences précieuses ». Le CIE est avant tout « un gardien », garant auprès du ministre, de la cohérence de la politique conduite par les différents départements ministériels et opérateurs de l'Etat au regard des orientations stratégiques de la nouvelle politique immobilière.

Son rôle d'orientation est donc fondamental, et les indications qu'il donne à l'Etat sur les projets de cession, d'achat ou de location visent d'abord à ce que l'Etat « valorise au mieux son patrimoine ». Ce Conseil se réunit une vingtaine de fois par an.

Au vu des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) présentés par les ministères et opérateurs de l'Etat, il dispose d'une vision d'ensemble des enjeux immobiliers des évolutions en matière d'organisation des services et se trouve à même de formuler des avis concernant les options stratégiques, comme des recommandations plus opérationnelles destinés à améliorer la qualité de la gestion publique.

Il suit et évalue par la suite, pour le compte du ministre en charge du domaine, l'avancement de la démarche de modernisation retenue et l'évolution du parc immobilier. Dans le cadre de ses compétences, il peut procéder à toute audition nécessaire au sein de l'Etat et de ses établissements publics.

Les avis qu'il rend sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services de l'Etat et de ses opérateurs sont publiés en ligne, ainsi que son rapport annuel.

4.1.3.2 La Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'Etat (CTQ)

Instituée par un arrêté du 20 octobre 2005, cette commission a vu ses compétences sensiblement élargies, à la suite de critiques formulées par la Cour des Comptes, par un arrêté du 16 janvier 2009, et surtout par les dispositions du décret du 10 février 2012 qui régit désormais son fonctionnement.

Placée auprès du ministre chargé du domaine, cette commission administrative est composée de deux membres de l'Inspection générale des finances, de deux membres du Conseil d'Etat et de deux membres de la Cour des comptes.

¹⁶⁴ op. cit., p.27.

¹⁶⁵ Audition de Jean-Louis Dumont, Président du Conseil de l'Immobilier de l'Etat, 16 janvier 2013.

Sa compétence se limitait à la production d'un rapport annuel d'activité non public (mais communiqué au CIE) remis au seul ministre chargé du domaine, celui-ci pouvant contenir des recommandations et proposer toute mesure destinée à améliorer la qualité et la transparence des procédures mises en œuvre par les services de l'Etat.

Jusqu'en 2012, la CTQ était informée *a posteriori* sur les cessions amiables d'immeubles du domaine privé de l'Etat et les acquisitions à l'amiable, d'un montant supérieur ou égal à 1 M€ ou, en Ile-de-France, à 2 M€. Depuis le décret précité de 2012, elle est désormais saisie *a priori* sur les projets d'acquisition ou de cession. Elle émet notamment un avis préalable aux cessions amiables sans appel à concurrence qui porte sur le respect des règles mentionnées à l'article R 3211-7 et la qualité des procédures.

Sa compétence a en outre été étendue en 2009 aux prises à bail les plus significatives (loyer supérieur ou égal à 0,5 M€ par an et 1 M€ en Ile-de-France), hors taxes et hors charges, sur lesquelles elle rend un avis *a posteriori*.

Enfin, depuis 2012, la CTQ a la faculté de procéder « à l'examen de certaines opérations, choisies par elle selon des critères qu'elle détermine », notamment les actes d'aliénations, d'acquisitions ou de prise de bail.

Son activité s'équilibre désormais entre avis *a priori* et interventions *a posteriori*.

4.2 La spécificité de la gouvernance de la Collectivité parisienne et ses instance de pilotage

4.2.1 Une politique très encadrée

La politique immobilière conduite par la Ville de Paris est totalement encadrée par un ensemble de dispositions juridiques, souvent très contraignantes. La Ville va même parfois au-delà de ses obligations légales en s'entourant d'avis autorisés comme ceux du Conseil du patrimoine, auxquels elle se conforme strictement.

Elle fait appel par ailleurs à des experts extérieurs autres que ceux siégeant au Conseil du patrimoine, en particulier pour de grosses opérations de cessions ou d'acquisition ou lorsqu'il s'agit de montages juridiques d'une grande complexité, comme la préparation des protocoles fonciers. Ces experts interviennent souvent très en amont, pour aider au montage des opérations et lors de la phase de négociation, en appui de la Ville, et pour la sécurisation juridique de la rédaction des actes.

4.2.1.1 En matière d'acquisitions

- **Les acquisitions amiables**

En dehors des cas de préemption et d'exercice du droit de priorité, dans lesquels le Maire de Paris dispose d'une délégation du Conseil de Paris, **l'acquisition amiable d'un bien immobilier doit tout d'abord être autorisée par le Conseil de Paris**. L'acte d'achat est ensuite passé par le Maire dans la forme notariée qui est la formule retenue par la Ville dans un souci de sécurisation juridique et non dans la forme administrative.

Les acquisitions sont en outre soumises à l'avis de France Domaine. Certes, l'avis de France Domaine ne lie pas la Ville mais le Préfet, dans le cadre de l'exercice de son contrôle de légalité, peut être amené à vérifier que l'estimation retenue n'est pas disproportionnée par rapport à la valeur vénale du bien. Ainsi, si la Ville souhaite acquérir un bien à une valeur supérieure au prix estimé par France Domaine, elle se trouve dans l'obligation de justifier cette décision, au regard, notamment, de l'intérêt public local représenté par cette acquisition. Si elle n'est pas en mesure de justifier sa décision, celle-ci pourra être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, et censurée comme telle par le juge administratif¹⁶⁶.

¹⁶⁶ A titre d'illustration, une décision de préemption de la Ville a fait récemment l'objet d'un recours devant le juge administratif. La Cour administrative d'appel de Paris (Imbert c/ Ville de Paris, 11 mai 2012) a rejeté la demande de requérants (les acquéreurs éconduits) qui faisaient valoir que la décision de préemption était illégale comme entachée de détournement de pouvoir au motif que la collusion entre le propriétaire de l'immeuble et la Ville de Paris n'était pas établie. La Ville était ainsi soupçonnée d'avoir acquis

Cette décision doit enfin être portée à la connaissance des administrés intéressés par l'effet d'une publicité adaptée, cette dernière conditionnant le caractère exécutoire de l'acte pris par le Maire.

- L'acquisition par recours aux prérogatives de puissance publique

Comme on l'a vu *supra* (partie 2), la Ville s'appuie fréquemment, pour l'acquisition de biens immobiliers, sur ses prérogatives de puissance publique, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du droit d'expropriation, de celui de préemption urbaine, ou du droit de priorité.

Toutefois, l'action de la puissance publique doit être conciliée avec le principe affirmé à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel « **la propriété étant un droit inviolable et sacré**, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une **juste et préalable indemnité** » et l'article 545 du Code civil qui dispose que « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'exercice de ces prérogatives est donc particulièrement et étroitement contrôlé tant par le juge judiciaire, garant du respect des libertés publiques et du droit de propriété, que du juge administratif, auprès duquel peuvent être attaqués pour excès de pouvoir les actes administratifs eux-mêmes (déclaration d'utilité publique ou décision de préemption).

Les notions de nécessité et d'utilité publique sont donc essentielles pour justifier le recours à la procédure d'expropriation. Ainsi, lorsque la Ville souhaite réaliser une opération d'intérêt général, le Conseil de Paris doit non seulement décider la réalisation de cette opération mais aussi :

- envisager le recours à l'expropriation en cas de refus d'une cession à l'amiable des terrains nécessaires au projet ;
- autoriser le Maire de Paris à mener cette procédure au nom de la Ville ;
- solliciter le Préfet de prescrire une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et à la cessibilité des immeubles dont l'acquisition est souhaitée.

Il s'agit donc d'une procédure particulièrement encadrée dont l'objet consiste, à travers l'enquête d'utilité publique, à vérifier le bien-fondé de cette dernière. Enfin, la procédure judiciaire permet *in fine* de fixer le montant de l'indemnisation devant couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation.

En outre, en matière de préemption, eu égard aux nouvelles exigences de la jurisprudence¹⁶⁷, la Ville de Paris intègre désormais, dans la motivation de ses décisions comme dans les études de faisabilité communiquées au maire d'arrondissement concerné des développements sur l'intérêt général de l'opération projetée, justifiant de l'adéquation du projet aux caractéristiques physiques du bien (notamment en termes de localisation, de configuration, de superficie, etc.) et du coût prévisionnel de l'opération (par rapport à l'avis de France Domaine ou compte tenu de l'utilisation projetée du bien préempté).

4.2.1.2 En matière de cessions

La cession des biens de la Collectivité se heurte, en ce qui concerne les biens du domaine public, au **principe de l'inaliénabilité** qui est à l'origine une loi fondamentale du Royaume, consacrée par l'Edit de Moulins de février 1566, qui imposait cette règle aux biens relevant du domaine de la Couronne, dans le but d'éviter la dilapidation du patrimoine du Roi. Ce principe, toujours en vigueur, interdit en effet de céder, vendre et même exproprier les biens incorporés naturellement ou volontairement au domaine public.

L'application de ce principe interdit la cession d'une dépendance du domaine public d'une collectivité territoriale tant que celle-ci n'a pas été au préalable désaffectée puis déclassée¹⁶⁸.

La désaffectation est l'opération qui consiste à ne plus utiliser un bien à l'usage direct du public ou en vue de l'accomplissement d'une mission de service public.

l'immeuble non pour y produire du logement social mais à des fins spéculatives, ce qui s'est révélé inexact. Le Conseil d'Etat a jugé par ailleurs la demande en cassation irrecevable.

¹⁶⁷ Conseil d'Etat, 6 juin 2012, Société RD machines-outils.

¹⁶⁸ Décision du Conseil Constitutionnel du 18 septembre 1986.

Le déclassement est un acte administratif à caractère réglementaire qui fait perdre à un bien qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public son caractère de dépendance du domaine public (article L.2141 du CG3P). Il est obligatoire pour faire sortir un bien du domaine public. Cette condition, à laquelle le juge veille scrupuleusement, ne connaît qu'une seule exception, les délaissés de voirie, c'est-à-dire les parties de voirie qui ne servent plus à cette affectation en raison d'un changement d'alignement. Ceux-ci en effet n'ont pas besoin d'être déclassés dans la perspective d'une cession.

Ces deux notions, qui peuvent paraître similaires, sont en fait deux conditions nécessaires et cumulatives avant la cession d'un bien qui relevait du domaine public, le déclassement étant l'acte qui constate la fin de l'affectation du bien à l'usage du public ou d'un service public.

La Ville de Paris doit donc, pour céder légalement un bien de son domaine public¹⁶⁹, le déclasser préalablement, afin de l'incorporer dans son domaine privé. Dans le cas contraire, les biens ne pourront être cédés ni à l'amiable, ni par le biais d'une procédure d'expropriation¹⁷⁰.

Ne peuvent donc être vendus que les biens du domaine privé de la Ville de Paris, et selon des procédures spécifiques beaucoup plus contraignantes que celles régissant les ventes des personnes privées.

Tous les projets de cession sans exception sont soumis à l'avis préalable du Conseil du patrimoine.

En outre, depuis juillet 2012, les avis du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris sont joints systématiquement et intégralement au projet de délibération portant cession d'un bien du domaine privé de la Ville de Paris. Cette disposition facultative a pour objet de mieux éclairer les Conseillers de Paris sur les modalités de cette cession en leur fournissant l'avis éclairé des experts qui siègent dans cette instance, lequel vient s'ajouter à celui de France Domaine.

Les cessions de biens du domaine privé de la Ville de Paris nécessitent l'avis préalable de France Domaine et les ventes doivent faire l'objet d'une publicité adaptée. Le montant de la transaction, s'il s'écarte de plus de 10 % de l'estimation de France Domaine, pour autant que ce service ait accepté cette marge de négociation, doit être explicitement motivé dans le projet de délibération soumis au Conseil de Paris.

Tous les projets de cession, quel qu'en soit le montant, sont décidés par le Conseil de Paris. L'exécutif a fait ce choix pour la parfaite information des Conseillers de Paris, alors même que, pour des raisons pratiques, celui-ci lui avait donné délégation pour conclure les ventes de très faibles montants¹⁷¹.

Enfin, et contrairement à ce qui se passe pour les acquisitions amiables, **la délibération du Conseil de Paris doit être motivée en ce qui concerne les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles**, conformément aux dispositions de l'article L.2241-1 du Code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne la gestion de son domaine privé, la Ville de Paris est également confrontée à des contraintes juridiques fortes qui ne lui permettent pas de louer ses biens comme n'importe quel autre propriétaire. Cela vaut notamment pour la mise à disposition de locaux à des associations et plus encore à des partis politiques.

4.2.1.3 En matière de mise à disposition de locaux aux partis politiques

La Mission a souhaité évoquer la question de l'hébergement par la Ville des partis politiques.

La mise à disposition de locaux à des partis politiques doit s'effectuer dans le strict respect des dispositions du Code électoral et de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique. L'article L.52-8 du Code électoral interdit en effet aux collectivités publiques d'apporter une aide financière, directe ou indirecte, aux candidats aux élections, la

¹⁶⁹ Ce principe souffre toutefois une exception qui concerne la cession ou l'échange d'un bien du domaine public avec une autre collectivité publique (article L.3112-1 du Code général des propriétés des personnes publiques).

¹⁷⁰ Dans son arrêt du 3 décembre 1993 (Ville de Paris c/ Parent), le Conseil d'Etat a considéré ainsi que le domaine public de l'Etat ne pouvait être exproprié sans déclassement préalable.

¹⁷¹ Inférieur à 4 600 € aux termes de la délibération SGCP 3 du 21 mars 2008 donnant délégation au Maire de Paris.

méconnaissance de cette règle étant sanctionnée par le rejet du compte de campagne du candidat et son inéligibilité ainsi qu'en vertu de l'article L.113-1 du même Code, par une amende de 3 750 € et une peine d'emprisonnement d'un an, la même sanction étant encourue par la personne qui consent un don en violation de l'article L.52-8.

La même loi fait interdiction d'une manière générale aux personnes morales de contribuer au financement des partis ou groupements politiques, notamment en leur fournissant des services à un prix inférieur à celui habituellement pratiqué, sous peine pour celui qui accorde l'aide comme pour celui qui la reçoit, d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement.

Il ressort de l'ensemble de ces textes que la mise à disposition de locaux au profit de partis politiques par une collectivité locale ou une SEM ou un organisme qui lui est lié doit s'effectuer moyennant un loyer (ou une redevance) fixé au niveau du marché.

Ce domaine étant particulièrement sensible, la Ville applique strictement les dispositions en vigueur et s'est attachée à apurer les situations historiques.

Tout d'abord, ainsi que le Conseil du patrimoine de la Ville de Paris l'a rappelé à plusieurs reprises¹⁷², la mise à disposition par la Collectivité parisienne de locaux relevant de son domaine privé à usage de permanences de partis politiques prenant part à la vie politique municipale doit être regardée comme revêtant un intérêt municipal, au regard notamment de l'article 4 de la Constitution¹⁷³ tout en rappelant la nécessité de ne pas consentir aux partis politiques, *via* un loyer de complaisance, une aide prohibée par la loi.

Cette règle doit s'appliquer également aux demandes adressées à des fins identiques, aux sociétés d'économie mixte et autres organismes liés à la Ville de Paris, comme le Conseil du Patrimoine a eu l'occasion de le préciser récemment dans une série d'avis rendus le 28 novembre 2012.

Ainsi, toutes les demandes de mise à disposition de locaux à des partis politiques adressées à la Ville, à Paris Habitat et aux opérateurs liées à la Ville sont examinées par le Conseil du patrimoine de la Ville de Paris et les loyers pratiqués sont systématiquement conformes à ceux du marché.

Le tableau reproduit en annexe 4 retrace la situation actuelle de ces mises à disposition de locaux par la Ville de Paris et par ses principaux opérateurs. Comme on peut le constater,

Actuellement, seuls deux locaux sont mis à disposition de partis politiques par la Ville de Paris et 7 par ses opérateurs (Paris Habitat et SEM d'habitation).

4.2.1.4 En matière de mise à disposition de locaux aux associations :

La mise à disposition de locaux municipaux à des associations constitue à la fois un moyen de soutenir celles qui n'auraient pas les moyens de s'acquitter d'un loyer au prix du marché ou de trouver un local adapté à leurs besoins et peut constituer une manière de gérer de manière rationnelle des surfaces dans le domaine intercalaire dans l'attente d'une nouvelle affectation.

4.2.1.4.1 Le cadre juridique et les principes d'attribution

Depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les concours en nature attribués aux associations sous forme de locaux doivent figurer en annexe des documents budgétaires annuels.

Le cadre juridique et financier qui régit l'installation d'une association dans un local municipal a été défini très précisément par deux circulaires du Secrétaire général (en date des 20 avril 2005 et 18 avril 2006).

¹⁷² Rapport d'activité 2002 du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris, p. 23.

¹⁷³ Qui prévoit que « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leurs activités librement. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

Celui-ci a été rappelé par le Secrétaire général délégué lors de son audition¹⁷⁴ :

- Premièrement, **le niveau de redevance ou de loyer doit être calculé par rapport au coût du marché**. Le droit d'occupation du domaine privé ou public de la Ville de Paris n'est accordé qu'en contrepartie d'une redevance calculée en référence aux prix du marché, seules les conventions d'occupation précaire pouvant être assorties d'une décote de 30 % sur la valeur vénale.
- Deuxièmement, **la fixation d'un titre d'occupation est absolument indispensable**. Par le passé, cette règle n'a pas toujours été respectée. Le titre d'occupation peut être un bail civil, un bail professionnel (dans des cas extrêmement limités), ou, plus fréquemment, une convention d'occupation précaire. Depuis une dizaine d'années, les locaux affectés appartiennent souvent au domaine intercalaire. La convention d'occupation précaire est la formule la plus développée.
- Troisièmement, depuis **2006, il a été demandé de saisir systématiquement le Conseil du patrimoine**. Ce dernier se prononce de manière extrêmement large sur le niveau de loyer ou de redevance à appliquer. De plus, il étudie la nature du titre la plus adaptée à l'installation d'une association. Il examine également le projet de bail et la redevance. Le Conseil du patrimoine joue un rôle extrêmement précieux.
- Quatrièmement, **une délibération au Conseil de Paris doit être présentée dès lors qu'une modulation du montant de la redevance ou du loyer est légitimement envisagée**. Au regard des objectifs que l'association poursuit, la modulation est possible, surtout lorsque des contraintes surviennent. Des associations ne peuvent pas payer une redevance au prix du marché. Souvent, la délibération accorde une subvention compensatrice de loyer. Toutefois, pour éviter des flux financiers trop factices, qui gonflent le volume des subventions et des recettes, un abattement correspondant à une aide en nature est proposé. L'Assemblée délibérante vote en toute connaissance de cause.
- Cinquièmement, en application du Code général des collectivités territoriales, (art L.2312-1 du CGCT), **la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions doit figurer en annexe au compte administratif présenté chaque année**. La totalité des aides en nature accordées aux associations logées dans le parc municipal en dessous du prix du marché ou gratuitement s'y trouve recensée. Juridiquement, la gratuité est en effet possible.

4.2.1.4.2 La procédure d'instruction des demandes

On comptait en 2012 environ **60 000 associations à Paris dont la moitié ont un intérêt strictement local**, c'est-à-dire dont le champ d'intervention concernait les compétences de la Ville ou du Département de Paris. **Sur ces 30 000 associations d'intérêt local, environ 3 500 associations sont subventionnées par le Conseil de Paris** au titre de ses compétences municipales ou départementales.

Un rapport de 2008 de l'Inspection générale de la Ville de Paris¹⁷⁵ avait identifié **parmi elles 452 associations logées** dans un local appartenant à la Collectivité parisienne dont **171 bénéficiaient d'une totale gratuité**.

La plupart de ces associations étaient hébergées depuis longtemps par la Ville de Paris. Il s'agissait pour l'essentiel d'associations qui exercent une mission qui prolonge et amplifie l'action de la Collectivité parisienne elle-même : théâtres¹⁷⁶, crèches associatives, associations sportives, culturelles, éducatives, caritatives, sociales, etc. Le reste concerne principalement des organisations syndicales, des partis politiques ou des organismes culturels ayant une activité disjointe de l'exercice du culte.

¹⁷⁴ Audition de Philippe Chotard, Secrétaire général délégué, le 9 janvier 2013.

¹⁷⁵ *Les locaux municipaux mis à la disposition d'associations*, Rapport de l'Inspection générale de la Ville de Paris, septembre 2008, p. 9. L'Inspection ne comptabilisait pas, dans ce total, 11 associations bénéficiant de subventions compensatrices de loyer incluses dans la subvention globale de fonctionnement votée par le Conseil de Paris. Cela représentait donc 463 associations en 2007.

¹⁷⁶ On peut citer à titre d'exemple le Théâtre musical de Paris (Chatelet), le Théâtre de la Ville, le Théâtre du Rond-Point, le Théâtre du Soleil, le Théâtre Sylvia Monfort, etc.

Mais cette politique de mise à disposition se heurte à une pénurie de locaux disponibles ce qui a conduit, selon les propos du Secrétaire général délégué de la Ville de Paris¹⁷⁷, à effectuer une « recherche systématique pour détecter tous les locaux disponibles susceptibles de bénéficier à des associations ».

La recherche de locaux ne pouvant contrevenir aux priorités municipales en faveur de la production de logement social et d'équipements publics, les surfaces désormais disponibles se situent quasi-exclusivement dans le domaine privé et dans le domaine intercalaire où les associations peuvent être hébergées, en moyenne deux ou trois ans, dans l'attente de la réalisation d'une opération de réhabilitation ou d'aménagement.

La Ville de Paris s'est d'abord attachée à **clarifier les procédures d'octroi de locaux aux associations** en mettant en place en 2003 une Commission d'aide à la recherche de locaux associatifs (CARLA) visant à mettre fin au système des sollicitations adressées à une multitude d'interlocuteurs (élus, cabinets, directions concernées, etc.). Cette commission, qui se réunissait deux fois par mois et dont le secrétariat était assuré par la Direction de l'urbanisme, avait essentiellement pour objet de s'assurer du bon déroulement des procédures et de proposer tout aménagement utile.

Le dispositif était articulé autour de trois fonctions clairement identifiées :

- **Un lieu unique de réception et d'analyse des demandes** sous l'égide de l'Adjointe au Maire de Paris chargée de la démocratie locale et de la vie associative. La Direction de la décentralisation, des relations avec les associations, des territoires et des citoyens était chargée, sous la tutelle de l'Adjointe, de l'instruction des dossiers consistant à accuser réception au nom du Maire, à vérifier l'intérêt parisien de l'activité associative pouvant justifier l'aide, à recevoir les avis des adjoints sectoriels concernés et à hiérarchiser les demandes en fonction des avis recueillis.
- Une direction unique chargée de la mission **de recherche et d'analyse de l'offre**, la Direction de l'urbanisme qui semblait la mieux placée pour organiser le rapprochement avec la demande.
- Une procédure de **validation et d'arbitrage au niveau des élus**.

En 2008, le rapport de l'Inspection générale concluait toutefois, après quelques années de fonctionnement de ce système, à la nécessité de donner plus de transparence pour les élus, pour les associations, pour les citoyens au dispositif alors en vigueur qui s'analysait souvent en un mode de subventionnement indirect non exempt d'effets pervers (pérennité de situations acquises, ruptures d'égalité).

Cette procédure a donc été modifiée par une circulaire de la Secrétaire générale de la Ville de Paris en date du 28 novembre 2011 pour répondre aux observations de l'Inspection générale. La Commission a été rebaptisée CALAss (Commission d'attribution des locaux associatifs) mais sa finalité est restée la même.

Le nouveau dispositif est beaucoup plus resserré dans son fonctionnement (avec un rythme mensuel et un secrétariat assuré par le Secrétariat général de la Ville de Paris alors que celui de la CARLA l'était par la Direction de l'urbanisme).

Son champ de compétence a été étendu à l'ensemble de l'offre disponible, non seulement au sein de la Ville mais aussi chez les bailleurs qui lui sont liés. Il s'agissait d'une proposition de l'Inspection générale déplorant que la CARLA n'ait connaissance que des flux et non des stocks¹⁷⁸.

Désormais, toutes les demandes émanant d'associations sont dirigées vers un point unique, au Secrétariat général, qui accuse réception. Pour intégrer la liste des associations éligibles à l'accès à un local, les associations doivent en outre être suivies par les directions concernées par leur champ d'activité qui vérifient et analysent les éléments du dossier et introduisent le projet de subvention devant le Conseil de Paris.

¹⁷⁷ Audition de Philippe Chotard, Secrétaire général délégué de la Ville de Paris, 9 janvier 2013.

¹⁷⁸ *Les locaux municipaux mis à la disposition d'associations*, Rapport de l'Inspection générale de la Ville de Paris, septembre 2008, p. 24.

La CALAss est ainsi chargée :

- d'examiner les demandes des associations en fonction de leur recevabilité, de l'offre disponible, des priorités du Maire de Paris, de l'avis du maire d'arrondissement ;
- d'examiner les offres de locaux disponibles selon une liste établie par ordre d'urgence et d'effectuer des propositions aux associations dont la demande a été jugée recevable.
- En cas d'absence de consensus entre les membres de la Commission, la décision est portée à l'arbitrage du Maire de Paris.

2012 a été la première année complète de fonctionnement de la CALAss.

En 2012, 93 nouvelles demandes ont été formulées par des associations et 34 nouvelles affectations ont été décidées, uniquement à titre d'occupation précaire.

4.2.1.4.3 Les montants en jeu

Le tableau ci-après, issu du rapport précité de l'Inspection générale, présente les conditions financières de mise à disposition de ces locaux telles qu'elles étaient consenties aux associations concernées en 2007 (dernière information exhaustive disponible) :

Tableau 38 : Conditions financières de mise à disposition de locaux municipaux à des associations parisiennes par la Ville de Paris en 2007¹⁷⁹

Locaux mis à disposition des associations						
Fourchette de loyer au m ²	Nombre de locaux	Surface	Loyer moyen au m ²	Loyer minimal au m ²	Loyer maximal au m ²	Montant total des loyers
Gratuité	171	104 739,25	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<10€	76	328 652,00	1,10 €	0,06 €	9,79 €	361 027,23 €
Entre 10€ et 100€	98	53 040,66	42,90 €	10,19 €	95,71 €	2 275 194,55 €
>100€	55	24 523,50	163,48 €	102,14 €	333,98 €	4 009 210,72 €
sous-total						
	400	510 955,41 €	13,01 €	0,00 €	333,98 €	6 645 432,50 €
	52	non précisé				1 490 609,00 €
Total des mises à disposition de locaux						
	452					8 136 041,50 €

Source : Inspection générale de la Ville de Paris

Au total, l'avantage consenti aux associations était estimé par l'IGVP comme compris dans une fourchette allant de 33,3 M€ à 66,7 M€ selon l'évaluation retenue pour le loyer : soit la valeur locative minimale correspondant à celle du logement social, soit la valeur moyenne pratiquée pour les associations hébergées, la première estimation étant la plus proche de la réalité compte tenu de la nature des locaux.

En 2011, 90 associations et organismes bénéficient d'un concours en nature sous forme de mise à dispositions de locaux pour un montant de 31,48 M€.

¹⁷⁹ Il s'agit de loyers annuels.

Tableau 39 : Nombre d'associations subventionnées par la Ville de Paris en 2011 au titre des mises à disposition de locaux (aides en nature) et montants correspondants

	Paris	Hors Paris	Total	Montant
Ville	70	5	75	27,10 M€
Département	12	3	15	4,38 M€
Total	82	8	90	31,48 M€

Source : Compte administratif 2011 (Ville et Département de Paris)

Cette évolution reflète le travail d'inventaire et de réexamen entrepris au cours de la période récente. Parmi les régularisations opérées au cours de la période, on peut citer les cas suivants :

- L'occupation depuis 1952 d'un local dans le 8^{ème} arrondissement par une association de parents d'élèves sans lien contractuel ni contrepartie financière. En 2007, une tentative de régularisation a échoué. La proposition consistait en la conclusion d'un bail civil à durée déterminée assorti d'un loyer à hauteur de 30 000 € par an (sur la base d'une estimation de France Domaine). L'association a refusé de signer ce bail en souhaitant la prise en charge par la Ville d'un programme de travaux de rénovation.

En 2009, une proposition de conclure avec cette association une convention d'occupation précaire à durée indéterminée et de réaliser les travaux a été établie. La prise en compte du caractère précaire de la mise à disposition entraînant un abattement de 30 %, la valeur locative annuelle de la location est passée de la somme actualisée après travaux de 43 000 € à 30 000 €. Le Conseil du patrimoine a rendu un avis favorable et la convention d'occupation précaire a été signée le 10 juillet 2009. Une subvention compensatrice de redevance de 30 000 € par an est désormais versée à cette association.

- Un ensemble immobilier sur le point de sortir d'une concession ERDF dans le 15^{ème} arrondissement était squatté depuis 2010 par un collectif d'artistes. Un vœu adopté par le Conseil de Paris lors de sa séance de mars 2011 émettait le souhait que le collectif bénéficie d'une convention de mise à disposition temporaire des locaux par la Ville de Paris, dès expiration de la convention et dans l'attente de la mise en œuvre par la Ville du projet de logements sociaux prévu sur cette propriété. Le Conseil du patrimoine a émis un avis favorable et le Conseil de Paris a accordé une aide en nature de 214 000 € à ce collectif lors de sa séance des 17 et 18 octobre 2011, ramenant le niveau de la redevance au montant de 12 000 € par an. Par ailleurs, la convention d'occupation précaire conclue avec l'association pour l'occupation des locaux le 15 novembre 2011 encadre l'usage des locaux en les limitant à la création artistique, sans possibilité d'usage en hébergement. Par ailleurs, l'ensemble immobilier a été transmis à un bailleur social, la SGIM, en juin 2012 pour la réalisation du programme de logements sociaux prévu.
- Enfin, parmi les dossiers évoqués lors de la séance du Conseil du patrimoine à laquelle les membres de la MIE ont pu assister, on citera un pavillon situé dans le 14^{ème} arrondissement qui était occupé par une association dont l'objectif est de permettre l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans. Elle bénéficiait depuis 1997 d'une « convention temporaire d'occupation » d'un an renouvelable par tacite reconduction. La redevance annuelle était nettement sous-évaluée pour ce type de bien. La dernière révision intervenue en 2012 avait porté la redevance à 33 747 € par an, soit le tiers de la valeur de marché estimée.

La Ville souhaitait maintenir l'association dans les lieux à un niveau de redevance sensiblement identique à celui pratiqué précédemment mais dans le cadre d'une situation locative conforme aux procédures. Le Conseil du Patrimoine a rendu un avis favorable en décembre 2012 et le Conseil de Paris a octroyé une aide en nature de 70 968 € à cette association lors de sa séance des 11 et 12 février 2013, ramenant la redevance au niveau de 35 484 €. Une nouvelle convention d'occupation à caractère précaire devrait être signée courant 2013.

L'examen de l'état des concours annexé au compte administratif 2011 de la Collectivité parisienne fait apparaître des montants très variables et une assez forte dispersion, puisque plus de 61 % des organismes bénéficient de montants inférieurs à 100 000 € par an.

Deux organismes totalisent à eux seuls près de 95 % de cette forme d'aide en nature du département de Paris. Il s'agit du GIP Maison départementale des personnes handicapées de Paris et du GIP SAMU social de Paris.

En ce qui concerne les aides en nature octroyées au titre de la Ville, 10 associations concentrent 80 % des montants tandis que 47 reçoivent un concours inférieur à 100 000 €.

Tableau 40 : Répartition des associations subventionnées par la Ville de Paris en 2011 au titre des mises à disposition de locaux (aides en nature) par tranches de montants

	Ville	Département
> 1M€	5	1
De 500 000 à 1 M€	6	2
De 100 à 500 000 €	17	4
< 100 000 €	47	8
Total	75	15

Source : Compte administratif 2011 (Ville et Département de Paris)

Chaque direction gestionnaire est appelée à s'interroger, au moment de l'échéance de bail ou de redevance d'occupation précaire, sur la nécessité de réexaminer les modalités financières précédemment consenties à l'association.

Comme l'a rappelé le Secrétaire général délégué¹⁸⁰, ces procédures visent à « responsabiliser au maximum les directions affectataires des locaux qui connaissent bien les associations ».

4.2.2 Une expertise de haut niveau : le Conseil du patrimoine de la Ville de Paris

La Ville de Paris ayant commencé à s'interroger sur sa politique immobilière au milieu des années 1990, à travers la question plus spécifique de la gestion de son patrimoine privé, celle de sa gouvernance s'est dès lors posée avec de plus en plus d'acuité.

C'est pour répondre aux différents enjeux précédemment évoqués que cette politique soulève, que l'Exécutif a souhaité s'appuyer sur un organe indépendant et incontestable susceptible d'orienter sa réflexion et de guider son action, sans pour autant empiéter sur ses compétences.

Le Maire de Paris créa tout d'abord en 1995, une **Commission consultative sur le domaine privé** de la Ville de Paris chargée de définir des critères et des règles de classement des immeubles du domaine privé permanent en vue de leur transfert aux bailleurs sociaux ou de leur vente sur le marché. Celle-ci retenait une conception organique de la notion : il s'agissait des immeubles gérés par le Service d'administration d'immeubles (SADI) de la DLH.

Pour la mise en œuvre de ces recommandations qui ont été présentées dans la première partie, le Maire créa en 1996 un Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris, également présidé par Noël Chahid-Nourai¹⁸¹. Outre celui-ci, ce Conseil était composé de six autres membres, dont le Rapporteur également issu du Conseil d'Etat.

¹⁸⁰ Audition de Philippe Chotard, Secrétaire général délégué de la Ville de Paris, 9 janvier 2013.

¹⁸¹ François Stasse, Conseiller d'Etat, lui a succédé en 2002. Le Conseil du patrimoine est actuellement présidé par Roland Peylet, Conseiller d'Etat, Pierre Collin, également Conseiller d'Etat, est en charge des fonctions de rapporteur. Le premier est le quatrième président de cette institution et le second son deuxième rapporteur, ce qui tendrait à montrer que cette instance bénéficie d'une certaine continuité comme son Président l'a indiqué lors de son audition devant la MIE le 29 novembre 2012.

L'article 2 de l'arrêté du Maire portant création dudit Conseil précise qu'il « dispose d'une compétence générale en ce qui concerne les questions relatives au domaine privé de la Ville de Paris » et que « dans ce cadre, le Maire de Paris peut le saisir de toute question relative au domaine privé afin de recueillir son avis et il peut lui-même se saisir de toute question entrant dans son champ de compétence¹⁸² ».

Le Conseil du patrimoine privé est devenu en 2001 le Conseil du patrimoine. Il a vu en outre ses compétences étendues en 2006 « au domaine immobilier non affecté du CASVP »¹⁸³ alors que depuis 2011¹⁸⁴ « il peut (...) être consulté par les directeurs généraux des sociétés, établissements et autres organismes contrôlés par la Ville de Paris sur toute question concernant la gestion et le devenir de leur patrimoine immobilier, sur laquelle ils souhaiteraient bénéficier de l'avis préalable du Conseil ».

Plus précisément, le Conseil exerce les compétences suivantes¹⁸⁵ :

- « Il examine le classement exhaustif et détaillé des immeubles et lots du domaine établi par l'administration aux fins de vente ou de transfert aux bailleurs sociaux ou aux organismes visés par l'article L.252-1 du Code de la construction et de l'habitation.
- Il est consulté sur le programme général et le calendrier des cessions et transferts aux bailleurs sociaux proposés par les services communaux compétents.
- Il émet un avis sur chaque programme de vente soumis au Conseil de Paris, tant sur la procédure proposée que sur les conditions d'estimation des biens en cause¹⁸⁶.
- Il est consulté sur les actes préparatoires à la mise en œuvre des différentes procédures de préparation à la vente, notamment les projets de baux de sortie de la loi du 1^{er} septembre 1948 et des programmes de notification des congés pour vendre.
- Il émet un avis sur les conditions juridiques et financières de chaque projet de transfert aux bailleurs sociaux et organismes visés au second alinéa du présent article.
- Il procède à un examen exhaustif des concessions en cours afin que la Ville de Paris puisse reprendre possession des terrains et immeubles inutilisés¹⁸⁷.
- Il se prononce sur les conditions et objectifs de gestion des éléments résiduels du domaine destinés à demeurer durablement dans le domaine municipal.»

Il s'agit par conséquent d'un champ très important de la politique immobilière même si ses compétences rencontrent deux limites :

- En matière de cessions immobilières lui échappent celles qui sont opérées dans le cadre des grandes opérations d'aménagement.
- Il n'est jamais saisi en matière d'acquisitions foncières et immobilières, ni en matière d'échanges, ce qui s'explique notamment pour des raisons techniques liées aux délais dont dispose la Ville en matière de préemption.

Le Conseil du patrimoine de la Ville de Paris est aujourd'hui composé de la manière suivante :

¹⁸² Cette faculté n'est pratiquement pas utilisée comme son actuel Président l'a expliqué devant la MIE lors de son audition le 29 novembre 2012. Il peut, en revanche, sur une affaire donnée, élargir son champ de vision.

¹⁸³ Délibération du Conseil d'administration du Centre d'action sociale de la Ville de Paris en date du 12 juillet 2006.

¹⁸⁴ Arrêté du 29 septembre 2011 du Maire de Paris pris en vue de la modification de l'organisation et des attributions du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris.

¹⁸⁵ Selon l'arrêté du 2 octobre 2001 du Maire de Paris qui reconduit, à quelques détails près, les compétences prévues par celui du 28 février 1996.

¹⁸⁶ Le montant des opérations de cessions qui ont été examinées de 1996 à 2011 par le Conseil du patrimoine s'est élevé, hors opérations d'aménagement, à 969,56 M€.

¹⁸⁷ Cette extension du périmètre de compétence ne s'est à ce jour concrétisée par aucune demande d'avis.

- Son Président, Conseiller d'Etat ;
- Son Rapporteur, Conseiller d'Etat ;
- Le Président honoraire de la 3^{ème} Chambre civile à la Cour de Cassation ;
- Un Conseiller à la 1^{ère} Chambre civile de la Cour de Cassation ;
- Le Président d'honneur de la Fédération nationale des compagnies d'experts judiciaires près les cours d'appel et les juridictions administratives ;
- Un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
- Un notaire ;
- Le Secrétaire général de la Direction du développement territorial et du réseau de la Caisse des dépôts et consignations.

Le Conseil du patrimoine se réunit en principe une semaine sur deux dans des locaux qui sont mis à sa disposition par la Ville de Paris. C'est la Direction du logement et de l'habitat qui assure le secrétariat de l'ensemble des travaux du Conseil du patrimoine *via* son Bureau de la gestion locative, des ventes et des transferts aux bailleurs sociaux.

En 2011, les dossiers émanaient encore pour l'essentiel de deux directions, ainsi que le met en évidence le tableau ci-après :

Tableau 41 : Répartition entre les directions des dossiers présentés en 2011 devant le Conseil du patrimoine de la Ville de Paris

Direction	Nombre	%
Direction de l'urbanisme	43	50
Direction du logement et de l'habitat	35	41
Autres directions	8	9
Total	86	100

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

Pour mieux apprécier son rôle et comprendre comment cette instance préparait ses avis, la Mission a pu assister à l'une des séances du Conseil du patrimoine, le 12 décembre 2012.

Le Conseil travaille essentiellement sur dossiers, mais il lui arrive aussi d'effectuer des visites sur place pour mieux apprécier le contexte dans lequel la vente s'effectue et prendre la mesure du bien mis en vente.

Les dossiers qui lui sont soumis – en moyenne 4 ou 5 par séance¹⁸⁸ – lui parviennent au plus tard le vendredi précédant sa réunion bimensuelle qui se tient le mercredi. Ces dossiers comprennent, quand il s'agit d'une vente :

- Une fiche synthétique de présentation du bien avec ses caractéristiques, l'origine de propriété, le projet relatif à la vente, la proposition de la direction concernée, etc.
- Des dossiers plus spécifiques portant sur l'état locatif de l'immeuble, l'historique de la vente, l'estimation par France Domaine et, dans certains cas, un avis d'un expert extérieur, un plan et des photographies, etc.

Quand il s'agit d'une convention d'occupation du domaine public ou d'un bail, le dossier comprend le projet de convention ou de bail, l'estimation de la valeur locative, les plans, etc.

¹⁸⁸ Lors de la réunion du 12 décembre à laquelle ont assisté les membres de la MIE, 8 dossiers ont été examinés par le Conseil du patrimoine : 4 dossiers de vente qui lui étaient soumis par la DU, 4 dossiers de convention d'occupation du domaine public instruits par la DLH.

Selon le Rapporteur du Conseil du patrimoine entendu par la MIE le 29 novembre 2012, les dossiers qui lui sont soumis sont moins nombreux mais de plus en plus complexes sur un plan juridique et le montant des ventes d'un niveau de plus en plus élevé.

Le dialogue qui s'établit entre le Conseil du patrimoine et les services se traduit par la présentation d'un même dossier à plusieurs reprises, dans le cadre d'une amélioration itérative de celui-ci et des solutions proposées par les services, comme l'illustre le tableau ci-après pour l'année 2011.

Tableau 42 : Dossiers examinés à plusieurs reprises en 2011 par le Conseil du patrimoine¹⁸⁹

Nombre total de dossiers présentés plusieurs fois en 2011		
Congés pour vendre	DLH	1 (2 passages)
Mise à disposition de locaux à des associations	DLH	1 (2 passages)
Mise à disposition de locaux à des personnes morales (autres qu'associations)	DLH	1 (4 passages)
Cession	DU	2 (2 passages)
		5 dossiers

Source : Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville de Paris

Dès l'origine, la doctrine du Conseil du patrimoine a consisté à introduire le maximum de concurrence dans les opérations de cession en vue de garantir tant l'obtention d'un produit optimal que la plus grande transparence possible.

Cependant, lorsque l'intérêt de la Ville est de céder un bien à un acquéreur de gré à gré sans mise en concurrence, le Conseil du patrimoine se range à cette position. C'est notamment le cas lorsqu'un bien est contigu à la propriété de l'acquéreur potentiel, le prix de vente étant dans ce cas potentiellement plus élevé qu'il ne le serait s'il était cédé dans le cadre d'une adjudication publique ou d'une consultation.

Dans ce cas, le Conseil du patrimoine s'efforce de suggérer à la Ville le meilleur prix possible en fonction de différents critères. Pour fixer cette valeur, il a recours à la notion d'« intérêt de convenance » qui ne consiste pas à se baser sur le seul prix du marché comme si le bien était ouvert à tous les investisseurs mais à prendre en compte l'avantage qu'un acquéreur peut avoir à acheter le bien considéré.

Dans le cas de consultations publiques concernant par exemple la vente de biens ayant une qualité architecturale remarquable ou un intérêt historique, le Conseil du patrimoine suggère à la Ville de concilier intérêt financier et intérêt patrimonial, ce qu'une vente aux enchères ne permettrait pas en ne prenant pas en compte la qualité du projet proposé par l'acquéreur et le devenir du bâtiment lui-même.

Le Conseil du patrimoine doit publier en principe un rapport annuel. Au cours de la période 2001-2011, cette périodicité n'a pas été totalement respectée puisque en dehors des années 2002, 2003 et 2004, ses rapports ont porté sur des périodes pluriannuelles (2005-2007 et 2008-2011).

Le Président faisait valoir lors de son audition que le Conseil n'avait pas des choses substantielles à dire tous les ans¹⁹⁰ mais qu'il pourrait à l'avenir publier un rapport statistique annuel, réservant les questions de fond pour le rapport pluriannuel.

¹⁸⁹ L'un des deux passages du dossier concernant la mise à disposition de locaux à une association consistait en un avis de principe sur la possibilité de conclure des baux emphytéotiques en vue de la mise à disposition à l'association culturelle concernée de lieux affectés à l'exercice d'un culte.

¹⁹⁰ Audition de Roland Peylet, Président du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris, 29 novembre 2012.

Tableau 43 : Volumétrie des dossiers traités en 2011 par le Conseil du patrimoine

Thème	Direction	Nombre de dossier
I - Mesures préparatoires à la cession de biens communaux de gré à gré		
Déplafonnement de loyer (bail commercial)	DLH	1
Cession de droit au bail (bail commercial)	DLH	1
Cession de parties communes	DLH	3
Congé pour vendre	DLH	1
Offre de vente	DLH	1
Sous-total I =		7
II - Cessions		
Cessions par adjudications	DU	12
Cessions après appel à candidature	DU	10
Cessions de gré à gré	DU	21
Sous-total II =		43
III - Mises à disposition de locaux		
Mise à disposition à des associations	DLH	11
	DASES	3
	DDEES	1
	DFPE	1
	DEVE	1
	DUCT	2
Mise à disposition à des personnes morales (autres associations)	DLH	6
Mise à disposition à de locaux à des personnes physiques	DLH	11
Sous total III =		36
Nombre total de dossier examinés en 2011(I+II+III) =		86

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

Il convient enfin de souligner que :

- Si rien n'oblige l'Exécutif à saisir ce Conseil, **sa saisine est systématique** dans le champ de compétence qui est le sien,
- S'il ne dispose que d'un pouvoir consultatif, la portée de ses avis est telle, compte tenu de la compétence de ses membres, **qu'ils sont considérés par l'Exécutif comme de véritables avis conformes**. Le Rapporteur du Conseil du patrimoine expliquait ainsi à la MIE que « les services se comportent un peu comme s'il s'agissait d'un avis conforme. Je crois qu'ils détestent l'idée qu'il puisse exister une différence d'appréciation alors même qu'elle peut être légitime. Les objectifs politiques de la Ville peuvent s'écarter de ceux découlant d'un avis purement technique. C'est défendable. Le cas échéant, le rôle du politique est d'assumer ces divergences¹⁹¹ ».

Comme le rappelait Bernard Gaudillère devant la MIE le 24 octobre 2012¹⁹², « l'Exécutif parisien, dans les projets de délibération qu'il soumet au Conseil de Paris, suit toujours l'avis du Conseil du patrimoine ». Par ailleurs, depuis juillet 2012, les avis du Conseil du patrimoine sont obligatoirement annexés à tous les projets de délibération soumis au Conseil de Paris.

4.2.3 Un recours plus ponctuel à des conseils ou des expertises extérieurs

Parallèlement aux expertises internes, assurées avec un très grand professionnalisme par les différentes directions concernées chacune dans son champ de compétence, ou aux conseils dispensés par le Conseil du patrimoine ou aux avis de France Domaine, la Ville de Paris s'appuie

¹⁹¹ Audition de Pierre Collin, Conseiller d'Etat, Rapporteur du Conseil du patrimoine, le 29 novembre 2012. Celui-ci précisait encore qu'« un avis défavorable est rarissime. Cela a pu arriver une fois ou deux. La plupart du temps, le Conseil rend un avis favorable. Il est favorable à un projet mais les modalités qu'il préconise sont légèrement différentes de celles qui figurent dans la fiche de présentation. Finalement, l'avis est favorable un peu pour autre chose. Il s'agit d'une sorte de jeu coopératif. Les services réorientent un peu les modalités techniques du projet, pour établir une conformité entre l'avis du Conseil et ce qu'ils décident de faire ».

¹⁹² Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, le 24 octobre 2012.

« systématiquement sur un très grand nombre d'expertises fiables¹⁹³ (...), aucune des délibérations proposées au Conseil de Paris n'étant dépourvue de ce *corpus* d'évaluations qui est très sécurisant ».

Il arrive également que la Ville fasse appel à des expertises extérieures pour disposer d'une estimation complémentaire de celle de France Domaine. Cette situation se produit généralement lorsque le bien mis en vente présente des caractéristiques particulières en raison de sa valeur historique et patrimoniale et qu'il se situe sur un micromarché qui obéit à des règles spécifiques qui diffèrent de celles sur lesquelles s'appuie habituellement France Domaine pour estimer des biens plus classiques.

Par ailleurs, la Ville de Paris cherche à s'entourer d'avis extérieurs dans le souci de garantir la meilleure sécurité juridique de ses opérations. L'étude notariale Cheuvreux, qui est, à l'instar des études Lièvre et Théret, l'un des notaires de la Ville et qui l'accompagne lors de la passation de ses actes, a ainsi, à sa demande, réalisé des fiches juridiques sur des sujets particulièrement pointus.

Des professeurs de droit immobilier, des magistrats ou des avocats, notamment au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, sont également mis à contribution, en tant que de besoin, pour apporter un éclairage sur tel ou tel point juridique sensible

4.2.4 Un pilotage collectif au sein de l'Exécutif

Le pilotage de la politique immobilière de la Collectivité parisienne, qu'il s'agisse des cessions ou des acquisitions, résulte d'une démarche collective associant plusieurs instances qui, elles-mêmes, s'appuient sur une expertise de haut niveau.

4.2.4.1 Une instance centrale de gouvernance : le Groupe de pilotage du compte foncier

La Ville de Paris a mis en place en 2001 une instance collégiale interne de pilotage chargée de prendre les décisions les plus importantes en matière immobilière. **Le groupe de pilotage du compte foncier**, qui se réunit tous les deux ou trois mois sous la présidence de l'Adjoint au Maire chargé du budget, des finances et du suivi des SEM (Christian Sautter de 2001 à 2008, Bernard Gaudillère aujourd'hui), est chargé par le Maire de Paris :

- de suivre l'exécution de chacune des composantes du compte foncier, qu'il s'agisse des dépenses et des recettes ;
- d'examiner le devenir de tout bien immobilier qui n'aurait plus d'utilité pour la Ville.

Cette instance réunit, en dehors du Président, les adjoints chargés :

- de l'urbanisme et de l'architecture, puisque la politique immobilière de la Ville constitue l'une des dimensions importantes de ces deux champs ;
- du logement en raison du rôle que la politique immobilière joue dans le domaine du logement social ;
- du patrimoine, en raison des caractéristiques historiques de certains biens de la Ville ;
- de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France, beaucoup d'éléments patrimoniaux se situant en dehors des limites de Paris *intra-muros*.

Participent également à l'activité du Groupe de pilotage du compte foncier : le Cabinet du Maire de Paris, le Secrétariat général de la Ville de Paris, la Direction des finances, la Direction de l'urbanisme, la Direction du logement et de l'habitat, ainsi que la Délégation générale à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales.

La préparation de ses séances et son secrétariat sont du ressort de la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris qui produit pour chaque bien une analyse approfondie comportant les éléments suivants :

¹⁹³ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, le 24 octobre 2012.

- Un descriptif complet du bien concerné (adresse, situation, superficie, nature du bâtiment ou du terrain, mode actuel d'utilisation, etc.).
- La présentation de différentes hypothèses d'utilisation de ce bien. Dans un exemple fourni par l'Adjoint au budget lors de son audition¹⁹⁴, il s'agissait ainsi de l'utilisation d'un terrain situé dans le 12^{ème} arrondissement abritant la Direction de la voirie et des déplacements dans des bâtiments provisoires pour lequel trois hypothèses d'utilisation avaient été envisagées : une pépinière d'entreprises, un foyer de jeunes travailleurs ou un complexe hôtelier.
- L'évaluation du montant de la cession estimée par France Domaine et l'analyse de cette estimation par la Direction de l'urbanisme appuyée sur des transactions similaires. Dans l'exemple présenté, la Direction considérait que l'estimation se situait en dessous de ce que la Ville pouvait légitimement espérer pour une vente de ce type.
- Une proposition de vente formulée par l'administration indiquant la formule retenue (adjudication ou gré à gré avec consultation ou non), le calendrier, le montant estimé de la vente, etc. Dans l'exemple susmentionné, la Direction de l'urbanisme proposait de retenir le projet de complexe hôtelier et de lancer dans cette perspective une consultation par voie de presse.

C'est sur cette base que la discussion s'engage et que sont envisagées le cas échéant les modalités de vente. Chaque réunion du Groupe de pilotage fait l'objet d'un procès-verbal établi sous la responsabilité du Secrétariat général de la Ville de Paris.

4.2.4.2 Une commission d'examen des déclarations d'intention d'aliéner en vue d'éventuelles préemptions

En matière d'acquisition, la Ville de Paris a mis en place un Comité chargé de se prononcer, au vu des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) que les notaires adressent à la Direction de l'urbanisme, sur l'intérêt de préempter ou non les biens concernés. Cette Commission est chargée d'éclairer le Maire, seule autorité compétente à prendre une décision en la matière, conformément à la délégation qu'il a reçue du Conseil de Paris. Cette décision est enfermée dans un délai légal de deux mois (article L. 211-5 du Code de l'urbanisme).

Pour parvenir à la décision de préempter ou non, dès réception des DIA, les directions de la Ville éventuellement intéressées par le bien considéré sont saisies en fonction de leurs besoins recensés, des signalements effectués par les mairies d'arrondissement, des adjoints, du Cabinet du Maire ou du Secrétariat général, enfin de la typologie de la parcelle.

Le dossier est instruit par la Direction de l'urbanisme ou celle du logement et de l'habitat qui réalisent une étude de faisabilité intégrant le coût des travaux nécessaires pour la réalisation de logements sociaux. Ces études constituent un élément essentiel d'aide à la décision de préempter ou non. Elles comprennent une fiche signalétique du bien (prix, surface, description des lieux, caractéristiques de l'immeuble au regard des règles d'urbanisme – zone de déficit en logement social, zone de risque naturel, existence de servitude, etc. – situation et nature de l'environnement, état général de l'immeuble, loyers d'habitation ou commerciaux annuels actuellement consentis, existence de demandeurs de logement social dans l'immeuble, faisabilité et travaux à réaliser, coût total de l'opération, etc.).

Au vu de ces données, la **Commission d'examen des DIA** se réunit chaque vendredi sous la présidence du Secrétariat général de la Ville de Paris, avec les représentants des adjoints au logement, à l'urbanisme, et au budget ainsi que des trois directions concernées. Il s'agit par conséquent d'une instance collégiale associant l'Exécutif et l'administration, l'examen de chaque dossier permettant de croiser les regards politiques et techniques pour parvenir à une décision commune.

La Commission émet un avis d'opportunité (favorable ou défavorable) sur la préemption. Elle peut demander à revoir le dossier pour statuer ultérieurement en demandant alors un complément

¹⁹⁴ Audition de Bernard Gaudillère, Adjoint au Maire de Paris chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte et de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris, le 24 octobre 2012.

d'étude. C'est au vu de l'avis de la Commission portant sur l'opportunité technique et politique de préempter que les maires d'arrondissements émettent à leur tour leur avis.

En cas de divergence entre les adjoints, notamment lorsque la préemption atteint des seuils trop élevés compte tenu du coût des travaux mais que l'immeuble présente néanmoins une réelle opportunité pour accroître l'offre de logements sociaux, l'arbitrage du Cabinet du Maire est sollicité. Certaines opérations de très grande ampleur ou d'une importance stratégique majeure relèvent de l'arbitrage du Maire lui-même.

4.2.4.3 Un pilotage administratif en voie de rationalisation

Parallèlement à la mise en place progressive d'instances de pilotage stratégique, la Ville s'est efforcée, depuis 2011, de rationaliser et d'unifier sa gouvernance en matière administrative dans ce champ transversal des politiques publiques impliquant plusieurs directions.

Plusieurs notes de la Secrétaire générale de la Ville de Paris ont été ainsi adressées en 2011 et 2012 aux directions pour expliciter le schéma retenu en matière de gestion transversale de l'immobilier et détailler les procédures en vigueur en matière d'expression des besoins et d'affectation des locaux administratifs, de cession, d'acquisition, de gestion des baux, de déclaration de vacances, etc.

⇒ Le pilotage du Secrétariat général de la Ville de Paris

La Ville de Paris n'a pas retenu la préconisation de la Chambre régionale des comptes¹⁹⁵ qui estimait qu'elle « aurait avantage à adapter son organisation interne afin de décloisonner les responsabilités dans le domaine de la gestion du patrimoine et de la tenue de la comptabilité patrimoniale. L'amélioration de cette dernière, faisait observer la CRC, 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 ».

Dans son rapport de 2009¹⁹⁶, l'Inspection générale considérait pour sa part qu'une « maîtrise stratégique forte du patrimoine de la Ville militait en faveur d'une gestion centrale du patrimoine immobilier prenant en compte l'ensemble du patrimoine de la Collectivité et disposant d'une vision d'ensemble des actifs immobiliers de la Collectivité et de l'intégralité des options et obligations de la Ville propriétaire ».

Le Secrétariat général de la Ville de Paris considère en effet que ces préconisations ne peuvent être appliquées à la Ville en raison de la spécificité de son patrimoine, qui comprend une palette de biens particulièrement large, gérés à travers des cadres juridiques multiples et qu'une seule direction ne peut pas prendre en charge l'aménagement, la prospection immobilière et la gestion au quotidien de tous ses aspects (respect des normes de sécurité, entretien courant, gestion locative, conventions avec les associations, gestion des locaux administratifs, paiement et suivi des impôts et taxes, etc.).

La gouvernance d'ensemble de la politique immobilière est toujours animée par le Secrétariat général de la Ville de Paris qui définit les orientations, hiérarchise les priorités, rend les arbitrages ou prépare ceux de l'Exécutif.

Le Secrétariat général a progressivement créé en son sein des outils de gestion transversaux :

- un **comité d'affectation**, en charge notamment des arbitrages pour les immeubles multi-affectataires ;

Ainsi, depuis le début de l'année 2012, il existe une procédure d'affectation pour chaque bien entrant dans le patrimoine de la Collectivité parisienne. Au moment où l'arrêté d'affectation est proposé par la Direction de l'urbanisme et signé par la Secrétaire générale de la Ville, il est transmis à la cellule SCRIBE de la Direction du patrimoine et de l'architecture. Cette cellule le rentre dans l'outil, les directions ayant en charge de le mettre à jour sous le contrôle de la DSTI.

¹⁹⁵ Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France - *La comptabilité patrimoniale et la gestion de l'actif immobilisé de la Ville de Paris, exercices 1996 à 2002*, novembre 2005, p. 17.

¹⁹⁶ *Audit sur la fonction bâtiments à la Ville de Paris*, Inspection générale de la Ville de Paris, mai 2009, p. 98.

- une **cellule immobilière et foncière** chargée d'organiser, avec la Direction de l'urbanisme, la rencontre entre besoins et disponibilités en matière immobilière. A ce titre, elle anime le réseau des référents immobiliers des directions ;
- un **comité de lancement des opérations**¹⁹⁷ (CLO) qui se réunit environ une fois par mois pour toutes les opérations de travaux dont le montant est supérieur à 1 M€ TTC (hors opérations de gros entretiens qui peuvent éventuellement dépasser les 1 M€ et ne nécessitent pas un passage en CLO). Essentiellement centré sur l'examen des opérations conduites par la Ville (DPA), il concerne également les projets conduits par des opérateurs externes comme les VEFA ou dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage assurée par un bailleur social par exemple.

Sur la base d'une étude préalable réalisée par les services (en général la DPA), l'opération est validée avant le lancement éventuel d'un marché de maîtrise d'œuvre. Ce comité s'assure de la bonne coordination de l'action des différents services prestataires pour la direction maître d'ouvrage : conduite d'opération (DPA), intervention foncière (DU), démolition (DLH), etc. Il permet de vérifier la conformité du coût prévisionnel avec la programmation budgétaire. Un coût supérieur à la programmation ou la nécessité d'une validation concernant un choix stratégique peut conduire à solliciter un arbitrage du Maire.

En cas de décision favorable (lors de la réunion du comité ou à l'issue du processus d'arbitrage), un arrêté de lancement est signé par la Secrétaire Générale à l'issue du comité. Cet arrêté permet la mise en œuvre de l'opération dans les conditions fixées en termes d'objectifs de programme, d'organisation de la conduite d'opération, de coûts et de calendrier.

⇒ Les directions compétentes dans le domaine immobilier

La Direction de l'urbanisme a en charge la définition de la stratégie immobilière de la Ville de Paris (*Asset*). Pour assurer cette mission, la sous-direction de l'action foncière s'est récemment dotée d'une mission « valorisation du patrimoine immobilier municipal ».

Le rôle de prospection de la DU a été renforcé ; elle « est désormais le point de passage obligé pour toutes les décisions d'affectation aux différentes directions¹⁹⁸ ». Elle a ainsi en charge, en fonction des besoins exprimés par les directions et les mairies d'arrondissement :

- la prospection immobilière,
- la synthèse des besoins,
- les études de faisabilité,
- la valorisation du patrimoine,
- les propositions de cession et d'acquisition,
- les primo-locations,
- la gestion des surfaces vacantes (hors domaine intercalaire qui est du ressort de la Direction du logement et de l'habitat).

La Direction de l'urbanisme doit être informée de toute modification des conditions d'utilisation du patrimoine affecté à une direction et elle est la seule émettrice de propositions d'affectation ou de désaffectation.

Les autres directions concernées par la politique immobilière ont vu leurs compétences clarifiées. Une Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT) a été créée en 2009 avec pour mission de conduire la stratégie des implantations administratives de la Ville conçue en concertation avec la Direction de l'urbanisme, et pour mettre en cohérence les besoins des directions. La DILT intervient comme gestionnaire des immeubles de bureaux ou de ceux occupés

¹⁹⁷ Ce comité présidé par la Secrétaire générale de la Ville de Paris comprend en outre la direction maître d'ouvrage (la DFPE pour une crèche par exemple), la DPA et la DF, la DU (pour l'action foncière) et la DLH (pour les démolitions) pouvant être également conviées pour leurs compétences techniques transversales.

¹⁹⁸ Audition d'Elisabeth Borne, Directrice de l'urbanisme de la Ville de Paris, 24 octobre 2012.

par plusieurs directions ainsi que comme prestataire de services (*facilities*) pour les autres directions.

La **Direction du patrimoine et de l'architecture (DPA)** est désormais direction référente en matière de bâtiment et de travaux.

Parallèlement, de nouvelles règles de gestion ont été mises en place pour déterminer les responsabilités de l'affectataire, du propriétaire, de l'occupant ou du gestionnaire de contrats d'occupation.

Certaines directions demeurent compétentes dans des domaines particuliers comme la **Direction du logement et de l'habitat (DLH)** pour la gestion du domaine intercalaire et les presbytères, la Direction des affaires culturelles (DAC) pour les lieux de culte, la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES) pour les pépinières et les hôtels d'entreprises, la Direction des ressources humaines (DRH) pour l'affectation des locaux syndicaux, etc.

4.2.5 Des projets au service d'une communauté de destin

L'inscription de l'action de la Ville de Paris dans le cadre métropolitain constitue désormais l'une des caractéristiques fortes de cette politique.

Cette question ayant été largement abordée dans les parties précédentes, il ne sera ici fait allusion qu'à quelques points saillants qui illustrent cette stratégie de coopération interterritoriale ayant des implications fortes pour la stratégie immobilière de la Ville :

- La Ville de Paris est l'un des membres fondateurs du Syndicat mixte d'études Paris Métropole créé en 2009. C'est dans cette enceinte que commence à être définie une stratégie globale de gouvernance pour l'ensemble de l'agglomération parisienne. Si cette instance ne dispose d'aucun pouvoir de décision, les réflexions qu'elle a engagées depuis quatre ans sont de nature à peser sur les décisions qui sont prises par les collectivités qui la constituent¹⁹⁹ (outre Paris, l'ensemble des départements franciliens et la Région d'Ile-de-France, les communes et les communautés de commune ou d'agglomération).
- La Ville de Paris est encore impliquée dans la gouvernance de l'Atelier international du Grand Paris qui est un Groupement d'intérêt public créé en février 2010 pour donner suite à la consultation, lancée en 2008 par le Ministère de la culture et de la communication, sur le Grand Paris de l'agglomération parisienne. Ce GIP, présidé par l'Adjoint au Maire de Paris chargé de Paris Métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France, a notamment pour visée de réaliser ou de faire réaliser toutes études, démarches, propositions, ayant pour but d'éclairer les choix relatifs à l'aménagement, à l'architecture et à l'urbanisme et travailler sur la dimension métropolitaine et innovante des initiatives, projets et réalisations qui se situent dans la dynamique du Grand Paris et aux modalités de leurs transcription.
- Le Département ou la Ville de Paris ont engagé une stratégie de coopération particulière avec d'autres collectivités comme cela a été rappelé précédemment. Ces instances de coopération ont une portée beaucoup plus opérationnelle que les travaux qui sont menés au sein de Paris Métropole et les préoccupations liées à l'aménagement, à l'urbanisme ou au logement sont très souvent au cœur de cette démarche. Les actions conduites avec le Département de Seine-Saint-Denis ou celui du Val-de-Marne sont à cet égard emblématiques en raison de la volonté commune des partenaires de construire la ville au-delà des frontières administratives. « Ces projets d'aménagement (du Nord et de l'Est parisien), peut-on lire dans le Protocole de partenariat signé avec la Seine-Saint-Denis²⁰⁰, représentent une opportunité pour recoudre et rétablir, là où c'est possible et souhaité, des continuités urbaines entre communes voisines ».

¹⁹⁹ La « Résolution pour une métropole solidaire et attractive » adoptée par le Syndicat le 8 février 2013 constitue, dans cette perspective, une feuille de route intégrant de nombreuses préoccupations en termes de gouvernance dont les implications en matière immobilière sont importantes (dossier logement notamment).

²⁰⁰ Protocole de partenariat entre Paris et la Seine-Saint-Denis, 27 novembre 2006, p. 9.

- Le Département de Paris a en outre été associé au projet de révision du Schéma directeur de la Région d'Ile-de-France sur lequel il s'est prononcé lors de sa séance des 11 et 12 février 2013. Ce projet de révision est le fruit d'une démarche de collaboration étroite entre l'Etat, la Région et les collectivités concernées.
- La Ville de Paris est associée à plusieurs autres collectivités dans le cadre de la politique de résorption de l'habitat insalubre à travers la gestion de la SOREQA, constituée d'emblée comme une SPLA métropolitaine puisque, dès l'origine, la Communauté d'agglomération Plaine Commune en était actionnaire. Depuis lors, l'expertise de cet outil a incité Est Ensemble et Montreuil à entrer à son capital. D'autres collectivités ont déjà signé des protocoles de lutte contre l'insalubrité avec Paris ; c'est le cas de Clichy-la-Garenne, Ivry, Joinville, La Celle-Saint-Cloud, Pantin et Saint-Ouen, le protocole concernant Asnières devant voir prochainement le jour.
- Certains partenaires de la Ville sont aussi directement impliqués dans des opérations ayant des retombées métropolitaines. On peut citer l'exemple récent de la SEMIDEP, qui a fusionné au 1^{er} janvier 2013 avec la SGIM, à laquelle ses actifs ont été transférés. Cette opération s'est traduite par la cession à d'autres opérateurs d'ensembles immobiliers appartenant à la Ville de Paris mais gérés par cette SEM dans le cadre d'un bail emphytéotique. Cela traduit la volonté de la Ville de Paris de se désengager de certains biens situés en dehors de son territoire et d'en confier la responsabilité à des bailleurs intervenant déjà sur le territoire des communes concernées (I3F et l'Office départemental HLM de Seine-Saint-Denis à Bondy, Erigère à Massy, Valophis à Créteil et à Fresnes, etc.).

4.3 La question de la lisibilité de la politique immobilière

Hormis les matières dans lesquelles le Maire de Paris dispose d'une délégation pour exercer, au nom de la Collectivité parisienne, les droits de priorité et de préemption, toute opération d'aménagement, tout transfert de propriété ou d'affectation, tout projet urbain nécessitant un financement nouveau implique nécessairement une approbation du Conseil de Paris.

Rien d'important ne se décide, en matière immobilière sans passer, d'une façon ou d'une autre, devant le Conseil de Paris.

La 8^{ème} commission du Conseil de Paris, compétente en matière d'urbanisme et de logement, si elle ne représente que 9 % du nombre total des projets de délibération soumis à l'assemblée délibérante occupe à elle seule près de 20 % du temps de parole lors des séances du Conseil de Paris.

Des marges de progrès semblent pourtant encore possibles.

4.3.1 Le Conseil de Paris est compétent pour toutes les décisions majeures touchant au patrimoine de la Ville et ses élus disposent d'informations détaillées sur chacun des projets ...

4.3.1.1 Le Conseil de Paris est à l'origine de toutes les décisions majeures

Comme l'a montré le présent rapport, le Conseil de Paris est seul compétent pour autoriser les entrées (hors acquisitions par voie de préemption ou usage du droit de priorité) et sorties du patrimoine de la Collectivité parisienne.

Les Conseillers de Paris sont informés en détail à toutes les étapes de déclinaison de la stratégie immobilière de la Ville de Paris et de sa mise en œuvre. Le présent rapport a déjà identifié des vecteurs majeurs d'information que sont pour les Conseillers de Paris :

- **L'adoption, la modification ou la révision du PLU** sur lesquels le Conseil de Paris est appelé à se prononcer d'une part, de son suivi d'autre part. En effet, conformément à l'article L.123-12-1 du Code de l'urbanisme, le Conseil de Paris doit, tous les trois ans, débattre sur les résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements, et délibérer sur l'opportunité de mettre celui-ci en révision ou d'appliquer un dispositif majorant les règles d'urbanisme. Il en est de même avec l'adoption du Programme local de l'habitat de Paris qui fixe les grandes orientations de la Ville dans ce champ de la politique municipale fortement lié à la politique immobilière.
- **L'examen des documents budgétaires.** Le budget primitif donne une estimation du montant des transactions du compte foncier. Les annexes 6 et 8 du compte administratif relatent l'état des immobilisations (entrées et sorties, immobilisations corporelles et incorporelles, terrains et constructions). Enfin, une annexe détaille parmi les concours en nature à des tiers la liste des associations bénéficiant de la mise à disposition de locaux.
- **Les bleus budgétaires consacrés à la politique parisienne en faveur du logement.** Depuis 2005, un « bleu budgétaire » détaille chaque année les différents crédits mobilisés dans le cadre de la politique du logement (crédits de la Ville et crédits délégués par l'Etat dans le cadre de l'aide à la pierre) et les opérations menées. Ce document permet de dresser le bilan de l'année écoulée, en présentant les mesures nouvelles et en les mettant en perspective avec les réalisations des années passées.
- **La création et le suivi des grandes opérations d'aménagement** comme cela a par exemple été le cas de la ZAC Clichy-Batignolles dans le 17^{ème} arrondissement à propos de laquelle le Conseil de Paris a délibéré lors de sa séance du 12 et 13 février 2007. A cette occasion, était annexé au projet de délibération un dossier comprenant un rapport de présentation, un plan de situation, un plan de délimitation du périmètre, une étude d'impact. Le Conseil du 17^{ème} arrondissement avait pour sa part émis un avis en date du 29 janvier 2007 au vu des mêmes pièces.

Le Conseil de Paris s'est encore prononcé lors de sa séance des 12 et 13 novembre 2007 sur la modification du PLU du secteur Clichy Batignolles, sur le dossier de réalisation et le programme des équipements publics de la ZAC et sur le traité de concession avec la SEMAVIP, et, lors de sa séance des 8 et 9 février 2010, sur la création d'une Société publique locale d'aménagement nommée Paris Batignolles Aménagement qui s'est vu confier la poursuite de l'opération d'aménagement par une délibération en date des 27 et 28 septembre 2010.

Enfin, le Conseil de Paris s'est prononcé lors de sa séance des 11 et 12 juillet 2011 sur la révision simplifiée du PLU concernant cette ZAC.

- **Les rapports successifs du Conseil du patrimoine, communiqués au Conseil de Paris,** constituent une source d'information essentielle en matière de cessions de biens immobiliers ou de baux consentis par la Ville de Paris.

C'est par **délégation du Conseil de Paris**, votée sous forme de délibération en début de mandature, que le Maire exerce, pour la durée de celle-ci, les droits de préemption et de priorité au nom de la commune.

En contrepartie le **Maire doit « rendre compte »** à chacune des réunions obligatoires du Conseil de Paris sur les domaines ainsi délégués. Cette obligation est difficile à mettre en œuvre au regard de la taille de la Collectivité parisienne et du fonctionnement du Conseil de Paris. Les « bleus logement » présentés depuis 2005 contribuent à fournir de nombreux éléments chaque année.

Une communication annuelle permettrait de répondre à cette obligation.

En dehors de ces domaines délégués par le Conseil de Paris, c'est bien l'Assemblée parisienne qui valide, par ses délibérations, l'ensemble des projets immobiliers : qu'il s'agisse de projets de réalisation de logements sociaux avec transfert de locaux aux bailleurs sociaux par bail emphytéotique, de baux consentis à des tiers quelle qu'en soit la durée si le loyer ou la redevance

fait l'objet d'une aide en nature, de la réalisation d'un équipement ou de l'acquisition du volume nécessaire à celui-ci dans le cadre d'une VEFA.

4.3.1.2 Les maires d'arrondissement de mieux en mieux informés depuis la loi « démocratie de proximité » de 2002

L'association des maires d'arrondissement à la politique immobilière de la Ville de Paris s'opère d'une part sous forme de demande d'avis, d'autre part à travers une information sur les projets mis en œuvre qui est assurée par des voies et supports multiples.

4.3.1.2.1 La sollicitation de l'avis a priori du maire d'arrondissement

- Depuis la loi PML, l'avis du maire d'arrondissement était requis « *sur tout projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune dans l'arrondissement, ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement* ».

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquaient pas à l'exercice par la commune de son droit de préemption. Les maires d'arrondissement se plaignaient de n'être informés qu'au cas par cas sur les projets principaux et non de façon systématique.

La loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002 est venue compléter et préciser les matières dans lesquelles l'avis du maire d'arrondissement est sollicité. Son apport, dans le domaine immobilier, porte sur deux points :

- l'article L.2511-30 du CGCT prévoit désormais que « *le maire d'arrondissement est informé des déclarations d'intention d'aliéner présentées en application du Code de l'urbanisme pour des immeubles situés dans l'arrondissement²⁰¹* »,
- *il doit également être consulté pour avis sur « les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation ».*

Depuis 2001, les maires d'arrondissement sont destinataires chaque semaine, par fax, d'un listing comportant les déclarations (DIA) déposées au cours de la semaine précédant l'envoi (du jeudi précédent au mercredi 16H00, heure d'envoi aux mairies). Ce listing comporte l'adresse de la vente, le prix de vente et la surface utile à vendre.

La Ville a également modifié la procédure d'exercice du droit de préemption pour y intégrer l'avis préalable du maire d'arrondissement. Dès 2002, l'outil informatique qu'elle utilise pour saisir les arrondissements des projets de délibération localisés a été adapté pour se conformer aux nouvelles dispositions légales. Dans les faits, cette application permet :

- d'informer et solliciter l'avis du maire d'arrondissement sur les déclarations d'intention d'aliéner déposées dans l'arrondissement (sous forme de listes),
- de lui fournir, pour lui permettre de se prononcer, un dossier issu de l'étude réalisée par les services de la Ville sur les immeubles ou lots sur lesquels la Commission DIA se prononce. Ce dossier comporte un résumé de l'étude de faisabilité qui précise la destination du bien, un plan, des photos, l'estimation de France Domaine et l'avis de la commission DIA.

Le maire dispose alors de quelques jours à quelques semaines pour faire part de son avis.

On peut cependant s'étonner de ce que l'avis du maire d'arrondissement, comme celui du conseil d'arrondissement, bien que formellement visé dans l'exposé des motifs, ne figure pas dans le dossier dématérialisé transmis aux Conseillers de Paris avec le projet de délibération

²⁰¹ Ces dispositions s'appliquent également pour l'exercice du droit de priorité, institué en 2006.

portant sur « l'acquisition ou de cession d'immeubles, ainsi que sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement », ce qui ne semble pas conforme à la volonté du législateur.

En ce qui concerne le conseil d'arrondissement, l'obligation légale (L.2511-13 du CGCT) fait seulement obligation de joindre « le document prouvant qu'il a été saisi dans les délais », à défaut de l'avis du conseil d'arrondissement lui-même.

Sur le plan de la procédure, l'avis du maire d'arrondissement se trouve donc de fait assimilé à celui du Conseil, alors que, reposant sur un fondement juridique différent, il est bien distinct.

4.3.1.2.2 L'information a posteriori des maires d'arrondissement

L'article L.2511-30 du CGCT prévoit en outre que « **le maire de la commune informe, chaque mois, le maire d'arrondissement de la suite réservée à ces déclarations d'intention d'aliéner** ». Pour des raisons pratiques, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre à la lettre.

A partir de 2010, les mairies ont été destinataires d'un document trimestriel (pour 2009, l'année entière) sur toutes les DIA déposées sur leur territoire et la décision prise (renonciation, offre d'acquisition et préemption pour vente parfaite). Un récapitulatif annuel était annexé au dernier trimestre de l'année écoulée.

Ces documents (huit exemplaires par mairie) impliquaient la manipulation de nombreux papiers. Aussi une application informatique a-t-elle été développée en vue d'une diffusion de cette information trimestrielle sous forme dématérialisée. Des défauts dans la confidentialité des données ont retardé son déploiement prévu en 2011. Divers supports (boîte générique, numéro de téléphone dédié) ont été mis en place pour pallier la défaillance du prestataire et répondre à toutes les questions des mairies d'arrondissement relatives aux préemptions prévues ou réalisées dans leur ressort.

Les maires d'arrondissement ont ainsi dès à présent la possibilité d'utiliser une boîte générique (DU-DIA) pour adresser leurs demandes sur les déclarations déposées et le suivi mais aussi sur toute requête portant sur une adresse, un périmètre, un usage, etc. Par ailleurs, un numéro de téléphone dédié est mis à leur disposition. Des renseignements divers leur sont communiqués : nombre de déclarations déposées, prix du m² à usage d'habitation libre en copropriété par trimestre et renseignements sur les ventes intervenues sur leur territoire et les prix par quartier et par rapport à l'ensemble de Paris.

D'ici à la fin 2013, la Direction de l'urbanisme indique que **les maires d'arrondissement devraient recevoir l'intégralité des données relatives aux années 2011 et 2012 (par trimestre et globales) ainsi que l'accès dématérialisé aux informations de l'année courante et à l'ensemble des fiches de ventes des dossiers soumis à la commission DIA.**

Par ailleurs, dans tous les cas, le conseil d'arrondissement est saisi pour avis, préalablement à l'examen du projet par le Conseil de Paris, dès lors qu'il s'agit d'un dossier communal et que son objet concerne l'arrondissement (projet dit « localisé »), en application des dispositions de l'article L. 2511-13 du CGCT, avec les limites mentionnées au paragraphe ci-dessus.

4.3.2 ... mais une information de synthèse serait nécessaire pour rendre compte de la stratégie immobilière d'ensemble mise en œuvre par l'Exécutif

Les élus disposent de manière régulière d'informations détaillées sur les grandes politiques conduites par la Municipalité et auxquelles contribue activement la politique immobilière. Par

ailleurs, l'information qui leur est donnée ponctuellement sur les opérations menées par la Ville de Paris, en particulier celles comportant des acquisitions ou des cessions est de plus en plus étoffée.

Les dossiers annexés aux projets de délibération sont de plus en plus complets (l'avis du Conseil du patrimoine est désormais joint aux projets de cession) et les Conseillers de Paris disposent d'un ensemble d'informations financières, juridiques et techniques qui leur permettent de se prononcer en pleine connaissance de cause.

Toutefois, les documents de synthèse demeurent trop peu détaillés. Ainsi, le compte foncier, tel qu'il est présenté dans les documents budgétaires (à la section d'investissement du budget primitif), reste d'un accès difficile pour les non spécialistes. L'importance du sujet et des montants justifierait de plus amples développements dans le rapport de présentation annuel du budget primitif.

Ce constat ne concerne pas seulement la Collectivité parisienne. La Cour des Comptes, dans son rapport annuel 2013²⁰², note que « les assemblées délibérantes sont par ailleurs rarement informées du bilan global et du chiffrage détaillé des opérations immobilières achevées, même si les opérations ont été bien suivies par les services et que ces derniers sont donc en mesure de l'établir ».

Un tableau reproduit ci-après, établi dans le cadre de la Mission, propose une vision d'ensemble des compétences respectives, dans le domaine immobilier, du Maire de Paris, du Conseil de Paris et des arrondissements.

Il permet d'identifier quelques lacunes qui mériteraient d'être comblées pour une information plus complète des élus parisiens et d'un large public en ce qui concerne la connaissance de l'action de la Ville en matière immobilière et foncière :

- **Il n'existe pas de document transversal permettant de faire un bilan annuel de la politique immobilière de la Ville de Paris et de disposer d'une information consolidée, sous forme d'un rapport présenté en Conseil de Paris. Il manque notamment un cadre dans lequel l'Exécutif rendrait compte des décisions prises au cours de l'année écoulée dans le cadre de la délégation donnée par le Conseil de Paris dans un certain nombre de domaines (droits de préemption, exercice du droit de priorité, prises à bail, acceptation de dons et legs, etc.) tels qu'ils ressortent du tableau susmentionné.**
- **Le pilotage de la politique immobilière pourrait être rééquilibré en associant davantage les élus aux réflexions et au bilan des opérations menées au titre de la politique immobilière. Par-delà le pointillisme des projets de délibération, une mise en perspective et une réflexion partagée avec des élus sur la stratégie immobilière elle-même serait la bienvenue.**

La stratégie immobilière « vise à fournir une vision d'ensemble claire à moyen et long terme en faisant le lien entre les différentes politiques qui affectent le patrimoine immobilier »²⁰³. Les implications dans le domaine immobilier de projets concernant la réorganisation des services de la Collectivité parisienne, qu'il s'agisse de modification des implantations ou de l'évolution de leurs modes de gestion (externalisation de services, création d'établissement public, etc.) pourraient ainsi être explicitées.

A l'occasion d'opérations significatives de cession, d'acquisition ou de prise de baux, la discussion avec des élus du Conseil de Paris de la stratégie à adopter avec l'ambition de mieux prendre en compte la globalité des impacts immobiliers des décisions (coût global, maîtrise de la gestion, etc.) pourrait contribuer à la qualité des décisions comme à celle du débat démocratique.

²⁰² Rapport public annuel 2013 de la Cour des Comptes : « L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus active », pp. 279 et suivantes.

²⁰³ op. cit., p 282.

Déjà, sur la base des dispositions de l'article L.2121-22 du Code général des collectivités territoriales, des commissions spéciales d'élus ont été mises en place pour certaines opérations importantes (le Parc des Expositions ou le Palais Brongniart par exemple). Celles-ci, composées à la représentation proportionnelle des groupes politiques, sont consultées pour l'analyse des offres.

- **Une meilleure information des maires d'arrondissement** est également souhaitable, notamment à travers le déploiement des outils informatiques, sur la suite donnée à leur avis sur les projets de préemption, comme en matière d'implantation ou déplacement des services administratifs parisiens, ou de changement d'affectation d'un local communal qui serait localisé sur leur territoire.

Tableau 44 : Répartition des compétences entre le Maire de Paris, le Conseil de Paris et les arrondissements en matière de politique immobilière

Objet	Références juridiques	Le Conseil de Paris	Le Maire de Paris	Arrondissement	Observations et modalités de mise en oeuvre
Cession amiable	L2241-1, L3213-1 et 2, L2511-13, L2511-30, L2312-3 du CGCT. L 300-5 du code de l'urbanisme. Le dernier alinéa du L 2241-1 du CGCT est ainsi rédigé : " <i>Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité</i> ". L1311-9 au L1311-12 du CGCT concernent les conditions de consultation de l'Etat (France Domaine).	Délibération	La délibération fixe le cadre de l'opération et autorise le maire à signer l'acte d'acquisition	– Avis du maire d'arrondissement – Avis du Conseil d'arrondissement.	Bilan annuel annexé au compte administratif. A partir du compte administratif de 2012, les opérations effectuées par les opérateurs privés ou publics (notamment les Sem) apparaîtront en annexe du compte administratif. Le Conseil du patrimoine est systématiquement consulté, depuis juillet 2012 son avis est annexé au projet de délibération, au même titre que celui de France Domaine.
Acquisition par la Ville.	L2241-1, L3213-1 et 2, L2511-13, L2511-30, L2312-3 du CGCT. L 1311-9 à L 1311-12 : consultation de l'Etat (France Domaine). L 300-5 du code de l'urbanisme. Le L2241-1 est ainsi rédigé : <i>"Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19. Le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec cette commune, donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune"</i> .	Délibération.	La délibération fixe le cadre de l'opération et autorise le maire à signer l'acte d'acquisition	– Avis du maire d'arrondissement – Avis du Conseil d'arrondissement.	Bilan annuel annexé au compte administratif.
Acquisition par un opérateur.	Mêmes références que pour les acquisitions par la Ville.	Délibération pour la convention liant l'opérateur à la Ville.	La délibération fixe le cadre de l'opération et autorise le maire à signer la convention avec l'opérateur retenu.	– Avis du maire d'arrondissement – Avis du Conseil d'arrondissement.	A partir du compte administratif de 2012, Les opérations effectuées par les opérateurs privés ou publics (notamment les Sem) apparaîtront en annexe du compte administratif.
Exercice du droit de préemption par la Ville.	L2122-22, L2511-30 du CGCT. L213-3 et L214-1 du code de l'urbanisme. L2122-23. L1311-9 au L1311-12 consultation de l'Etat (France Domaine)	Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal (article L2122-23 du CGCT)	Par délégation du Conseil de Paris conformément à la délibération 2008 SGCP 3 du 21 mars 2008.	– Avis du Maire d'arrondissement.	Information complémentaire sur l'information des Maires d'arrondissement. L'obligation pour le Maire de rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal est difficile à mettre en oeuvre au regard de la taille de la collectivité parisienne et du fonctionnement du conseil de Paris. Une communication annuelle permettrait de répondre à cette obligation.

Objet	Références juridiques	Le Conseil de Paris	Le Maire de Paris	Arrondissement	Observations et modalités de mise en oeuvre
Exercice du droit de priorité par la Ville de Paris	L. 2122-22 2°, L2511-30 du CGCT. L240-1, L300-1 et L211-2 et 3 du code de l'urbanisme et délibération 2008 SGCP 3 du 21 mars 2008. L2122-23. L1311-9 au L1311-12 du CGCT consultation de l'Etat (France Domaine)	Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal (article L2122-23 du CGCT)	Par délégation du Conseil de Paris conformément à la délibération 2008 SGCP 3 du 21 mars 2008.	– Avis du maire d'arrondissement	Ce droit s'exerce sur tout projet de cession d'immeuble de l'Etat, de sociétés dont il est majoritaire au capital, ou de l'un ses établissements publics. L'obligation pour le Maire de rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal est difficile à mettre en oeuvre au regard de la taille de la collectivité parisienne et du fonctionnement du conseil de Paris. Une communication annuelle permettrait de répondre à cette obligation.
Délégation de l'exercice du droit de priorité à des opérateurs.	le 22ème alinéa du L2122-22 du CGCT et L 240-à L240-3 et L.213-3 du code de l'urbanisme. Alinéa 22 de la délibération 2008 SGCP 3 du 21 mars 2008 (exercice du droit de priorité sans restriction) . L1311-9 au L1311-12 consultation de l'Etat (France Domaine).	Délibération pour déléguer à l'opérateur.		– Avis du maire d'arrondissement – Avis du Conseil d'arrondissement.	
Acquisition par voie d'expropriation après déclaration d'utilité publique.	Art 545 du code civil. "Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité". L1311-9 au L1311-12 consultation de l'Etat (France Domaine). Arts L 11-1 et suivants du code de l'expropriation. L 2241-1 et suivants du CGCT. L2511-13 du CGCT + Article L.2122-22-12° du CGCT	Délibération + Communication a posteriori au conseil de Paris prévue par les dispositions de l'Article L.2122-23 du CGCT pour les offres aux expropriés	délégation du conseil de Paris au Maire par délibération 2008-SGCP 3 du 21 mars 2008 pour "fixer, dans la limite des services de l'Etat, le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes"	– Avis du maire d'arrondissement – Avis du Conseil d'arrondissement.	La DUP relève du représentant de l'Etat. L'obligation pour le Maire de rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal est difficile à mettre en oeuvre au regard de la taille de la collectivité parisienne et du fonctionnement du conseil de Paris. Une communication annuelle permettrait de répondre à cette obligation.
Résorption de l'habitat insalubre et indigne.	Articles L.1331-24 et suivants du code de la santé publique, Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre dite loi Vivien, modifiée. Aquisition amiable ou par préemption. Articles L.2511-13 (saisine du CA) et L.1523-1 et suivants du CGCT relatif aux SEML, notamment l'article L.1524-5. L'article L.327-1 du code de l'urbanisme relatif au SPLA et les articles L.211-1, L.211-2, L221-1,L221-2 du code de l'urbanisme sur les conditions d'acquisition et des réserves foncières. L.1311-9 au L.1311-12 du code général des collectivités territoriales de l'Etat (France Domaine).	Délibérations de création de la SOREQA, de conventionnement, délibérations correspondant à des actions localisées. Rapport annuel au conseil de Paris des administrateurs.		– Avis du maire d'arrondissement – Avis du Conseil d'arrondissement.	La résorption de l'habitat insalubre est mise en œuvre à Paris par la SOREQA. Convention de 5 ans SOREQA/Ville/Département de Paris du 5 juillet 2010 + avenants et garanties d'emprunts. Pour la période 2002-2010 cette mission relevait de la Siemp.
Dons et legs non grevés de conditions ni de charges.	L2122-22-9°, L3211-2- et L2511-30 du CGCT. L2122-23 et dernier alinéa du L3211-2. L2242-1 et L 3213-6 du CGCT (si délibération).	Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal (article L2122-23 du CGCT)	Par délégation du Conseil de Paris conformément aux délibérations 2008 SGCP 3 du 21 mars 2008 et 2010 SGCP 1 G du 29 mars 2010. Le Conseil de Paris délibère, si le don ou le leg est grevé de conditions ou de charges.		L'obligation pour le Maire de rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal est difficile à mettre en oeuvre au regard de la taille de la collectivité parisienne et du fonctionnement du conseil de Paris. Une communication annuelle permettrait de répondre à cette obligation.

Objet	Références juridiques	Le Conseil de Paris	Le Maire de Paris	Arrondissement	Observations et modalités de mise en oeuvre
Baux n'excédant pas 12 ans ainsi que conventions ne fixant pas une durée d'occupation supérieure à 12 ans (dont conventions d'occupation précaire)	L2122-22-5° et L 3211-2 -6° du CGCT.L2511-30. L2122-23 et dernier alinéa du L3211-2.	Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal (article L2122-23 du CGCT)	Délégation du conseil de Paris, autorisant le Maire à signer le bail conformément aux délibérations 2008 SGCP 3 du 21 mars 2008 et 2010 SGCP 1 G du 29 mars 2010.		1/ Pour les convention d'occupation du domaine public, le niveau de redevance doit être fixée par une délibération du Conseil de Paris (L 2331-2 CGCT). 2/ L'obligation pour le Maire de rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal est difficile à mettre en oeuvre au regard de la taille de la collectivité parisienne et du fonctionnement du conseil de Paris. Une communication annuelle permettrait de répondre à cette obligation.
Prise à bail par la collectivité	L4111-1 et R4111-1 et 7 du CG3P. L1311-9, L1311-10 1°, L1311-11 et L1311-12 et R1311-4 du CGCT				France Domaine est consulté à partir d'un seuil de loyer annuel hors charge de 12 000€ (arrêté du 17 décembre 2001)
Baux au delà de 12 ans	L2241-1, L 2511- 13, L 2511-30 du CGCT, L3213-1 du CGCT .	Délibération autorisant le Maire à signer le bail		- Avis du maire d'arrondissement - Avis du Conseil d'arrondissement.	Mêmes observations que pour les prises à bail inférieures à 12 ans.
Prise à bail par la collectivité	Mêmes références que pour les prises à bail inférieures à 12 ans				
Baux emphytéotiques (conclus pour plus de 18 années sans excéder 99 ans).	L451-1 et s,du code rural et de la pêche maritime, L2511-30, L2241-1, L3213-2 et L3412-1 du CGCT. L3221-1 du CG3P.	Délibération autorisant le Maire à signer le bail		- Avis du maire d'arrondissement - Avis du Conseil d'arrondissement.	Bilan annuel annexé au compte administratif.
Baux emphytéotiques administratifs (conclus pour plus de 18 années sans excéder 99 ans).	L2122-20 du CG3P. L451-1 code rural et de la pêche maritime, L 1311-2 et suivants du CGCT. L2241-1 et L2511-30 du CGCT, R 1311-1 et R 1311-2 du CGCT, L3213-2 et L3412-1 du CGCT. L3221-1 du CG3P.	Délibération autorisant le Maire à signer le bail			
Sortie du domaine public Déclassement.	L 2121-29 (règle de la compétence général du conseil municipal sur les affaires de la commune) L2511-13 et L2511-30 (maire d'arrondissement) et L1311-1 du CGCT et L 1 et L 3112-1 du CG3P (dérogation). L 2141-1 du CG3P pour la désaffectation et le déclassement en général et L 2142-1 pour le cas particulier du DP fluvial. L 141-3 du CVR (domaine public routier)	Délibération.		- Avis du maire d'arrondissement - Avis du Conseil d'arrondissement.	1- Tout déclassement nécessite au préalable que la désaffectation soit effective 2- La procédure à suivre est, pour certaines natures de domaine public, plus complexe : • Elle peut nécessiter une enquête publique (cas en général pour le domaine public routier ou le domaine public fluvial artificiel). • Elle nécessite dans le cas du domaine public scolaire, un avis préalable du représentant de l'état et de l'inspecteur d'académie. • spécificités pour le domaine public affecté aux cimetières, au culte.
Arrêter et modifier l'affectation des propriétés utilisées par les services.	L2122-22, L 2122-23, L3211-2 et dernier alinéa du L3211-2 et le L2511-30 du CGCT qui précise que "Le maire d'arrondissement donne son avis sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal situé dans l'arrondissement".	Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal (article L2122-23 du CGCT)	Par délégation du conseil de Paris conformément aux délibérations 2008 SGCP 3 du 21 mars 2008 et 2010 SGCP 1 G du 29 mars 2010.		L'obligation pour le Maire de rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal est difficile à mettre en oeuvre au regard de la taille de la collectivité parisienne et du fonctionnement du conseil de Paris. Une communication annuelle permettrait de répondre à cette obligation.

Source : Secrétariat général du Conseil de Paris

5 PROPOSITIONS

A l'issue de ses travaux, la Mission d'Information et d'Evaluation sur « La politique immobilière de la Collectivité parisienne » formule **15 recommandations** qui obéissent à trois préoccupations principales :

- Prolonger l'information privilégiée dont ont pu bénéficier les membres de la Mission par une association accrue des Conseillers de Paris à la conduite de la politique immobilière (propositions n°1 à 6) ;
- Mieux informer les maires et les conseils d'arrondissement sur les actions menées en matière immobilière sur leur territoire (propositions n°7 à 10) ;
- Poursuivre les progrès engagés en matière de qualité de la gestion du patrimoine parisien immobilier et foncier (propositions n°11 à 15).

1. Créer un Conseil de l'immobilier de la Ville de Paris.

Cette instance consultative serait composée de conseillers de Paris de façon à permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée parisienne. Elle s'appuierait sur les différents services administratifs concernés, ainsi que sur l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), et pourrait, en tant que de besoin, faire appel à des experts.

Le Conseil de l'immobilier de la Ville de Paris constituerait un outil de réflexion et d'orientation des décisions de la Ville et du Département en ce qui concerne l'immobilier. Il pourrait se voir ainsi confier un rôle d'avis et de conseil en matière de stratégie immobilière. Il serait en outre destinataire, à l'occasion de la présentation du compte administratif annuel, des éléments explicitant la stratégie immobilière de Paris et retraçant l'ensemble des cessions, des acquisitions ou des baux pris ou consentis au cours de l'exercice budgétaire concerné. L'Exécutif justifierait à cette occasion les éventuels écarts entre les inscriptions budgétaires et leur exécution.

Le Conseil de l'immobilier de la Ville de Paris serait également destinataire du rapport annuel du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris et du rapport annuel du Service d'administration d'immeubles de la Direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris.

Il aurait vocation à se réunir deux à trois fois par an et autant que nécessaire à la demande des Conseillers de Paris et de l'Exécutif.

2. Dans le cadre de la mise en place de la prochaine mandature, prévoir, dans la délibération déléguant au Maire l'exercice d'un certain nombre de prérogatives dans le domaine immobilier (droit de préemption, droit de priorité, prise de baux, etc.), d'en rendre compte annuellement au Conseil de Paris.

Le rapport annuel consacré à la politique immobilière de la Collectivité parisienne, présenté par le Maire devant le Conseil de Paris, aurait pour objet de :

- faire le point sur l'état du patrimoine et ses perspectives d'évolution ;
- présenter le bilan des cessions, des acquisitions, des baux pris ou consentis, des délégations aux opérateurs du droit de préemption ou de priorité, etc. ;

- évoquer les implications dans le domaine immobilier de projets concernant la réorganisation des services de la Collectivité parisienne ;
- resituer cette politique par rapport aux grands enjeux métropolitains, environnementaux, financiers, etc., auxquels ils sont censés répondre ;
- comporter des développements sur la stratégie immobilière de la Ville de Paris conduite extra-muros et ses concrétisations au cours de l'année écoulée, notamment en ce qui concerne le patrimoine agricole et ses méthodes d'exploitation.

Ce rapport serait accessible sur paris.fr.

3. Actualiser les données de l'étude publiée en 2010 par l'APUR sur « L'état d'occupation en 2009 des immeubles acquis conventionnés à Paris entre 2001 et 2008 ».

Cette étude aurait vocation à être présentée au Conseil de Paris dans le cadre du rapport annuel proposé ci-dessus. Les bailleurs devraient se mettre en capacité de fournir chaque année ces données à l'APUR, en distinguant les logements des locaux d'activité.

4. Assurer un suivi régulier des nouvelles implantations administratives devant le Conseil de l'immobilier de la Ville de Paris. Celui-ci se traduirait par un document présentant un bilan d'avancement du programme de rationalisation des implantations des services centraux et déconcentrés, du coût global d'investissement et d'exploitation correspondant et du devenir des immeubles libérés. Ce document devrait permettre de dégager des orientations stratégiques partagées avec les élus.
5. Joindre le courrier titrant le bailleur social et les motifs du choix au projet de délibération lors du transfert des acquisitions au bailleur social par vente ou bail emphytéotique.
6. Insérer un tableau retraçant les acquisitions et les cessions réalisées par les Sociétés d'économie mixte pendant la durée de l'exercice écoulé, à l'occasion de la présentation de leur bilan annuel devant le Conseil de Paris.
7. Faire figurer l'avis consultatif du maire d'arrondissement dans le dossier dématérialisé transmis aux Conseillers de Paris avec le projet de délibération « sur tout projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune dans l'arrondissement », conformément aux dispositions de l'article L.2511-30.
8. Transmettre régulièrement et sous forme dématérialisée aux maires d'arrondissement un compte-rendu des décisions prises en Commission d'examen des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) en matière de préemptions et des suites réservées aux avis qu'ils ont émis sur les projets correspondants.
9. Consulter le maire d'arrondissement sur tout changement d'affectation d'un immeuble communal dans l'arrondissement (article L.2511-30 du CGCT) ainsi que pour toute attribution de locaux de la Collectivité parisienne ou de ses opérateurs à des associations se situant dans le ressort de leur arrondissement.
10. Mieux informer les maires d'arrondissement sur les opérations réalisées sur leur territoire au cours de l'année écoulée.

A cette fin, le rapport annuel du Maire consacré à la politique immobilière de la Collectivité parisienne devrait comporter des monographies par arrondissement, récapitulant les actions menées en matière immobilière dans leur ressort géographique, ainsi que des fiches synthétiques sur les projets de déménagement ou d'emménagement de services administratifs, centraux ou déconcentrés.

Cette monographie serait présentée au conseil d'arrondissement sous forme de communication et donnerait lieu à un débat.

11. Poursuivre le travail entrepris par la Collectivité parisienne en vue d'améliorer la connaissance de son patrimoine, y compris les biens du domaine public quel qu'en soit le mode de gestion, via la collecte et la numérisation des données. Un système d'information permettant d'articuler les inventaires juridiques, physiques et comptables devra être opérationnel avant la fin de l'année 2017 dans la perspective de la certification des comptes de la Collectivité parisienne. Une communication au Conseil de Paris devra en rendre compte.

12. Consulter le Conseil du Patrimoine de la Ville de Paris tous les trois ans sur le niveau de loyer des locaux occupés par les partis politiques, dans le patrimoine municipal ou celui des SEM, par référence avec le prix du marché.

13. Procéder, dans la mesure du possible, aux dernières ventes du domaine privé de la Ville. Pour les logements du domaine privé actuellement encore gérés de manière résiduelle par la Ville, et qui ne peuvent en l'état être vendus, étudier l'opportunité d'un transfert de leur gestion à des bailleurs sociaux, en constituant au besoin des macro-lots.

14. Achever l'évaluation du coût de l'immobilier de bureau pour la Collectivité parisienne et instaurer, au vu des résultats, un système de comptabilité analytique permettant de fixer, aux directions comme aux opérateurs de la Ville, des objectifs de coûts et / ou de surface occupée, afin de les sensibiliser au coût que représente la mise à disposition du bien et des services attachés.

15. Expérimenter le dispositif de dissociation foncier-bâti dans la stratégie immobilière de la Collectivité parisienne et la gestion à long terme de son foncier, lorsque ce dispositif sera sécurisé sur le plan législatif et réglementaire.

Ce dispositif viendrait compléter, dans les programmes de logements neufs, la palette de produits aujourd'hui développés par la Ville (logements sociaux et logements locatifs à loyer intermédiaire), en développant un marché de l'accession destiné aux classes moyennes.

Ce produit pourrait aussi être intégré dans le futur Programme local de l'habitat et dans la révision du Plan local d'urbanisme.

Annexe 1 : Moins-values sur les cessions réalisées par la Ville de Paris en 2008-2011 et destinées à du logement social

Arrt	Nom de l'acheteur	Adresse	Date de la délibération	N° délibération	Année de la recette	Prix de Vente	Valeur France Domaine
11	ADOMA (ex SOHACOTRA)	67-69 av Parmentier	fev 2007	DU 2007 35	2008	5 870 000	5 870 000
15	OPAC	226 rue de Vaugirard	oct-07	DU 2007 116	2008	1 839 353	6 400 000
20	LE LOGEMENT FRANÇAIS	36 rue de Terre-Heuve	oct-07	DU 2007 172	2008	398 222	477 000
20	OPAC	17 rue Julien Lacroix	oct-07	DU 2007 187	2008	56 000	672 000
17	BATIGERE	116 av de Clichy	oct-07	DU 2007 126	2008	900 000	900 000
1	SGIM	Transfert à la SGIM de la nue propriété des baux emphytéotiques de la SEMPARISEINE et des terrains ou immeubles lui appartenant situés dans divers arrondissements de Paris	déc-08	DLH 2008 391	2009	25 589 000	47 200 000
12	PARIS HABITAT	27 rue Mousset-Robert	nov-07	DU 2007 117	2009	61 760	1 160 000
17	BATIGERE	53 rue des Acacias	nov-08	DU 2008 187	2009	1 140 000	1 140 000
18	BATIGERE	32 rue Polonceau	mai-08	DU 2008 55	2009	833 060	1 250 000
19	BATIGERE	9 rue de Crimée	sept-08	DU 2008 153	2009	2 700 000	2 700 000
20	PARIS HABITAT	77 rue des Haies/12 passage Savart	juin-08	DU 2008 35	2009	426 911	597 000
18	PARIS HABITAT	20-30 rue Emile Duployé/1 rue Marcadet	déc-07	DU 2007 241	2009	930 409	930 409
13	EFIDIS ex SAGECO	123 à 149 bd A. Blanqui 151 à 159 bd A. Blanqui 89 à 95 rue de la Santé 97 à 103 rue de la Santé 105 à 111 rue de la Santé	juin-10	DU 2010 139	2010	1 337 679	1 337 679
18	PARIS HABITAT OPH	26 rue Poulet	oct-09	DU 2009 103	2010	199 994	2 280 000
11	Paris Habitat OPH	161 rue Fbg Saint Antoine 10-12 rue Candie 6 passage Saint Bernard	juin-10	DU 2010 64	2010	160 000	1 660 000
11	SOREQA	23 rue Jean Pierre Timbaud	juin-10	DU 2010 65	2011	143 000	2 800 000
11	SOREQA	110 rue de la Roquette	juil-10	DU 2010 65	2011	72 000	1 215 000
10	SOREQA	208 rue du Faubourg Saint-Denis	oct-10	DU 2010 276	2011	6 400	80 000
20	SIEMP	28 rue de Tourtille/2-4 passage Lesage	juin-07	DU 2007 92	2011	78 624	500 *
18	SOREQA	20 rue Labat	oct-10	DU 2011 87	2011	179 600	1 800 000
19	SOREQA	25bis / 27 rue de l'Argonne	nov-10	DU 2010 271	2011	204 200	2 050 000
10	BATIGERE	8 et 10 rue Demarquay	sept-10	DU 2010 216	2011	701 811	701 811
20	SOREQA	99 rue des Couronnes	sept-10	DU 2010 46	2011	132 800	1 200 000
17	SOREQA	14/16 rue Emile Level	déc-10	DU 2010 273	2011	265 680	1 660 000
18	SIEMP	142 rue du Marcadet	dec 2010	DU 2010 270 2	2011	34 272	**
15	RIVP	32 bis rue du Cotentin	déc-10	DU 2010 278	2011	2 328 000	2 328 000
19	SOREQA	15 rue Bellot	nov-10	DU 2010 266	2011	4 600	90 000
19	SOREQA	15 rue Bellot	nov-10	DU 2010 266	2011	5 720	100 000
18	BATIGERE	2 rue Caplat / 32 rue de la Charbonnière	mai-10	DU 2010 40	2011	575 200	774 000
18	SOREQA	16 rue Véron - 31 rue Germaine Pilon	mars-11	2011 DU 73	2011	210 000	2 800 000
15	SOREQA	93 et 95 rue Brancion	févr-11	DU 2011 018 (DU 2010 277)	2011	28 800	800 000
20	Paris Habitat	99 rue Villiers de l'Isle Adam	sept-10	DU 2010 40	2011	16 475	150 000
20	Paris Habitat	101 rue Villiers de l'Isle Adam	sept-10	DU 2010 40	2011	22 904	220 000

* Saisine de France Domaine qui n'a rendu un avis que pour un seul des lots de copropriété les 13 revendus.

** Saisine de France Domaine qui n'a pas répondu à la demande d'avis de la Ville pour ces lots de copropriété.

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

Annexe 2 : Exemple d'un plan de financement d'une opération de construction neuve de sept logements PLA-I, 17 logements PLUS et 7 logements PLS, sur un terrain d'assiette acquis par un bailleur social (déclenchement de la surcharge foncière)²⁰⁴

Recettes (en €)	Logements PLA-I	Logements PLUS	Logements PLS	TOTAL
Prêt Caisse des dépôts et consignations (40 ans)	430 037	1 474 780		1 904 817
Prêt foncier CDC (50 ans)	350 700	1 203 100		1 553 800
Prêt PLS (40 ans)			450 476	450 476
Prêt PLS foncier (50 ans)			424 700	424 700
Subvention principale Etat	173 447	175 047		348 494
Subvention spécifique d'insertion	138 758			138 758
Subvention foncière Etat	132 948	339 422	129 900	602 270
Participation Employeurs	120 000	180 000	70 000	370 000
Subvention Ville de Paris	263 903	768 786	527 004	1 559 693
Fonds propres	182 000	465 000	178 000	825 000

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

²⁰⁴ Les subventions Etat réglementaires représentent 63 593 € par logement PLA-I, 30 262 € par logement PLUS et 18 557 € par logement PLS.

Annexe 3 : Effort financier global de la Ville (crédits propres et crédits délégués) en matière de création et de réhabilitation de logements sociaux et de centres d'hébergement d'urgence de 2001 à 2012

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

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

Annexe 4 : Mises à disposition de locaux à usage de permanences de partis politiques par la Ville de Paris et certains de ses opérateurs (Paris Habitat, RIVP, SGIM, Habitat social français)

Bailleur	Bénéficiaire	Lieu	Date	Redevance	Avis du Conseil du Patrimoine
Ville de Paris	Parti socialiste (section du 6 ^{ème} arrondissement)	Salle de réunion d'une surface de 34 m ² , située au RDC de l'immeuble en copropriété 16 rue de Visconti 75006.	Depuis 1987 selon conventions d'occupation précaire successives, dont la dernière est intervenue en date du 23/03/2007 avec effet du 01/04/2007.	Fixée à 7 000 € par an en tenant compte de la précarité, la redevance révisée annuellement s'élève actuellement depuis le 01/04/2012 à 8 231,64 € (soit 242,10€/m ² /an).	En date du 6 décembre 2006. Favorable aux conditions fixées (projet de convention et montant de la redevance annuelle).
Ville de Paris	Parti communiste français (section du 15 ^{ème} arrondissement)	Locaux d'une surface totale de 108,50m ² , soit une surface pondérée de 71,29 m ² , situés au 1 ^{er} étage de l'immeuble communal 130 rue Castagnary 75015.	Depuis 1947 sur la totalité de l'immeuble puis à compter du 01/06/2002 sur les seuls locaux du 1 ^{er} étage, dans le cadre de conventions d'occupation précaire successives, dont la dernière en date du 05/07/2007 avec effet du 01/06/2006.	Fixée à 8 554,80 € par an en tenant compte de la précarité, la redevance révisée annuellement s'élève actuellement à compter du 01/06/2012 à 10 520,09 € (soit 146,31€/m ² /an).	En date du 26 avril 2006. Avis favorable aux conditions fixées (projet de convention et montant de la redevance annuelle).
Les modalités et conditions de ces deux mises à disposition ont fait l'objet de nouvelles propositions et d'un nouvel examen par le Conseil du Patrimoine début 2013.					
RIVP	Union pour un Mouvement Populaire (UMP)	Locaux d'une surface totale de 88m ² , soit une surface pondérée de 59m ² , situés au RDC et au sous-sol de l'immeuble 125-127 rue de Crimée 75019.	Depuis le 1 ^{er} juin 2003, dans le cadre de baux civils successifs dont le dernier en date du 29/04/2010, d'une durée d'un an reconductible, avec effet à compter du 01/06/2010.	Fixé dans le cadre du bail civil en cours à 10 100€ hors charges par an (soit 171 €/m ² pondéré/an), le loyer révisé annuellement s'élève actuellement depuis le 01/06/2012 à 10 915 € hors charges par an (soit 185€/m ² pondéré/an).	En date du 28 novembre 2012. Avis favorable sur les conditions fixées.

RIVP	Parti socialiste (Fédération de Paris, section du 4 ^{ème} arrondissement)	Locaux d'une surface totale de 57m ² , soit une surface pondérée de 30m ² , situés au RDC et au sous-sol de l'immeuble 70 rue François Miron 75004.	Depuis le 1 ^{er} avril 1987 dans le cadre de baux civils successifs conclus avec la SAGI, dont le patrimoine géré a été repris le 1 ^{er} janvier 2007 par la RIVP par suite d'un apport partiel d'actifs, puis dans le cadre d'un bail civil d'une durée d'un an reconductible, conclu avec la RIVP le 26/08/2010 avec effet du 01/07/2010.	Le loyer annuel a été fixé, aux termes du bail civil en cours en date du 26/08/2010, à 13 000€ hors charges par an dans le cadre d'un loyer d'objectif atteint au 01/07/2012 (soit 433€/m ² pondéré/an).	En date du 28 novembre 2012. Avis favorable sur les conditions fixées.
RIVP	Parti socialiste (Fédération de Paris, section du 13 ^{ème} arrondissement)	Locaux d'une surface totale de 88m ² , soit une surface pondérée de 74m ² , situés au RDC et en mezzanine au 1 ^{er} étage, de l'immeuble 147 avenue de Choisy 75013.	Depuis le 1 ^{er} janvier 1999 dans le cadre d'un bail de 12 ans consenti à M. Jean-Marie Le Guen, député de Paris pour sa permanence parlementaire, puis dans le cadre d'un bail civil d'une durée d'un an reconductible conclu avec le Parti socialiste (section du 13 ^{ème} arrondissement) le 19/01/2011 à compter du 01/01/2011.	Le loyer annuel hors charges a été fixé, aux termes du bail en cours en date du 19/01/2011, à 14 080€ dans le cadre d'un loyer d'objectif atteint au 01/01/2013 (soit 190€/m ² pondéré/an).	En date du 28 novembre 2012. Avis favorable sur les conditions fixées, accompagné d'une recommandation relative à la « nécessité de réexaminer avec attention le montant du loyer lors du prochain renouvellement annuel » (soit au 1 ^{er} janvier 2014).
Habitat social français	Parti socialiste (Fédération de Paris, section du 5 ^{ème} arrondissement)	Local d'une surface de 30 m ² , situé au RDC de l'immeuble 328 rue Saint-Jacques 75005	Depuis le 14 mars 1958, d'abord dans le cadre de conventions d'occupation précaire successives consenties initialement par la Ville de Paris, puis à compter du 03/06/2002 par la société HSF. Par courrier du 13/11/2012, la société HSF a donné congé pour le 31/05/2013 avec proposition d'un bail civil assorti d'un nouveau loyer à compter du 01/06/2013.	La redevance annuelle hors charges fixée à 4 610€ dans le cadre de la convention d'occupation précaire du 03/06/2002 (soit 153,66 €/m ² /an) s'élève actuellement, après révisions annuelles, à 6 623,80 € /an, à compter du 01/06/20125 (soit 220,79€/m ² /an). Dans le cadre du nouveau bail civil qui doit prendre effet du 01/06/2013, le loyer hors charges s'élèvera à 9 000 € /an (soit 300 €/m ² /an).	En date du 28 novembre 2012. Avis favorable sur les conditions fixées.

SGIM	Parti socialiste (Fédération de Paris, section du 2 ^{ème} arrondissement)	Locaux d'une surface totale de 97,27 m ² , pour une surface pondérée de 56,50 m ² situés au RDC et au sous-sol de l'immeuble 1 rue Léopold Bellan / 73 rue Montorgueil 75002.	<p>Depuis le 1^{er} décembre 1949, dans le cadre de contrats de location successifs, consentis par la SEM Centre puis par la SEMPARISEINE, gestionnaire de l'immeuble jusqu'au 31 décembre 2008, dont le dernier contrat conclu en date du 1^{er} juillet 2002 a été suivi de contrats de location soumis aux dispositions des articles 1736 et 1738 du Code civil.</p> <p>La SGIM, gestionnaire depuis le 1^{er} janvier 2009, envisage de donner congé pour le 01/06/2013, avec proposition d'un bail civil d'une durée de 3 ans assorti d'un nouveau loyer tenant compte de l'évolution des valeurs locatives des locaux à usage de boutiques dans le secteur depuis la conclusion du contrat de location du 1^{er} juillet 2002.</p>	Le loyer annuel hors charges fixé à 9 050€ dans le cadre du contrat de location du 1 ^{er} juillet 2002 (soit 160 €/m ² pondéré/an) s'élèverait dans le cadre du nouveau bail civil à effet du 1 ^{er} janvier 2013 à 49 000 € /an s'agissant de locaux occupés (soit 904 €/m ² pondéré/an).	<p>Lors de sa séance du 28/11/2012, le Conseil du Patrimoine a rendu un avis favorable sur la conclusion avec l'occupant d'un bail civil d'une durée maximale de 3 ans à effet du 1^{er} janvier 2013 et dont le loyer initial devra être fixé à la valeur de marché sur la base des références observées dans le quartier pour les boutiques.</p> <p>Le Conseil du Patrimoine est appelé à se prononcer sur le projet de bail civil et sur le montant du nouveau loyer proposés par la SGIM à sa séance du 13 février 2013.</p>
Paris Habitat	Parti communiste Français (Fédération de Paris, 4 ^{ème} arrondissement)	Locaux d'une surface totale de 66,24 m ² , soit une surface pondérée de 47,04 m ² , situés au RDC et au sous-sol de l'immeuble 19 rue du Pont Louis-Philippe 75004.	Depuis le 1 ^{er} janvier 1993 dans le cadre de baux civils successifs, dont le dernier en date du 25/08/2009 d'une durée de 6 ans à effet du 01/01/2009.	Le loyer annuel hors charges fixé à 8 472,75 € dans le cadre du bail civil en cours (soit 180/m ² pondéré/an) s'élève, après révisions annuelles, à 8 641 € (soit 183,69 €/m ² pondéré/an), à compter du 01/01/2012.	Par avis en date du 28/11/2012, le Conseil du Patrimoine a recommandé à Paris-Habitat, pour ces deux mises à disposition, de :
Paris Habitat	Parti	Local d'une surface de 18,36 m ² ,	Depuis le 1 ^{er} janvier 1982 dans	Le loyer annuel hors	- rechercher sans attendre, par voie conventionnelle avec son locataire et après recours à une expertise extérieure, un rehaussement du loyer

	<p>communiste Français (Fédération de Paris, 5^{ème} arrondissement)</p>	<p>situé au RDC du bâtiment C sur cour de l'immeuble 40-42 rue Mouffetard 75005.</p>	<p>le cadre de baux civils successifs, dont le dernier en date du 25/11/2009, d'une durée de 6 ans à effet du 01/01/2009.</p>	<p>charges fixé à 3 729, 09€ dans le cadre du bail civil en cours, soit 203€/m², s'élève après révisions annuelles à 3806,16 € /an (soit 207 €/m²/an), à compter du 01/01/2012.</p>	<p>pour atteindre un niveau conforme au prix du marché ;</p> <p>- <i>a minima</i>, de n'accepter le renouvellement du bail, qui expire le 31 décembre 2015, que sous réserve d'un réajustement du loyer et de l'introduction d'une clause permettant le réexamen de celui-ci si possible chaque année et au moins tous les 3 ans.</p>
--	--	--	---	---	---

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Membres de l'Exécutif parisien

Anne HIDALGO	Première Adjointe au Maire, chargée de l'urbanisme et de l'architecture
Bernard GAUDILLERE	Adjoint au Maire chargé du budget, des finances, du suivi des sociétés d'économie mixte, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Paris
Jean-Yves MANO	Adjoint au Maire chargé du logement
Maïté ERRECART	Adjointe au Maire chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement

Personnalités extérieures et organisme indépendants

Jean-Louis DUMONT	Président du Conseil de l'immobilier de l'Etat
Emmanuel CHARRON	Secrétaire général du Conseil de l'immobilier de l'Etat
Roland PEYLET	Conseiller d'Etat, Président du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris
Pierre COLLIN	Conseiller d'Etat, Rapporteur du Conseil du patrimoine de la Ville de Paris
Alain JOUBERT	Secrétaire général de la Chambre des notaires de Paris
Frédérique THOLLON-BARAS	Directrice des activités immobilières à la Chambre des notaires de Paris

Services de la Ville

Philippe CHOTARD	Secrétaire général délégué de la Ville de Paris chargé du pôle « espace public »
Alain BAYET	Secrétaire général adjoint de la Ville de Paris chargé du pôle « fonctions support et appui aux directions »
Didier BERTRAND	Délégué général à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales
Elisabeth BORNE	Directrice de l'urbanisme
Frédérique LAHAYE	Directrice du logement et de l'habitat
Nejia LANOUAR	Directrice des systèmes et technologies de l'information
Ghislaine GEFFROY	Directrice de l'immobilier, de la logistique et des transports

<u>Autres intervenants</u>	Alexandre LABASSE	Directeur général du Pavillon de l'Arsenal
	Jean-François ARENE	Responsable de projet à l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)
	Serge CONTAT	Directeur général de la Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP)

GLOSSAIRE²⁰⁵

Acquisition-conventionnement : Dans le domaine du financement du logement social, on dénomme ainsi les acquisitions d'immeubles locatifs privés partiellement occupés en vue de leur conventionnement en logement social, qui ne nécessitent pas ou peu de travaux.

Acquisition-réhabilitation : Dans le domaine du financement du logement social, on dénomme ainsi les opérations permettant de produire du logement social *via* l'acquisition d'immeubles à réhabiliter et leur réhabilitation. La distinction entre les acquisitions réhabilitations et les acquisitions conventionnements est fondée sur la part des travaux dans le prix de revient des opérations : plus de 20 % pour les premières, moins de 20 % pour les secondes. Ce pourcentage correspondait avant 2001 à la proportion minimale de travaux prévue par la réglementation pour bénéficier des financements réglementaires.

Une étude approfondie dont les conclusions ont été validées en juin 2006 par le Comité d'orientation de l'Observatoire du logement et de l'habitat de Paris a fait apparaître que ce même critère permettait efficacement de différencier, d'une part, les opérations portant sur des immeubles généralement inhabitables en l'état dans des conditions décentes et dont les travaux de réhabilitation très lourds sont très proches de la construction neuve (acquisitions-réhabilitations), et, d'autre part, les opérations portant sur des immeubles dont les logements sont dans un état satisfaisant, compatible avec le maintien dans les lieux des occupants en place (acquisitions conventionnements).

Acquisition d'Emprises Publiques (AEP) : Dans le cadre d'une opération d'aménagement, il s'agit pour la collectivité de racheter, auprès de l'aménageur, des emprises publiques que ce dernier a aménagées.

Adjudication : Vente publique aux enchères. L'acquéreur est celui qui offre la somme la plus élevée.

Aide Personnalisée au Logement (APL) : Aide instituée par la loi du 3 janvier 1977 et codifiée à l'article L. 351-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), accordée aux locataires de logements conventionnés (qui respectent certaines normes ou bénéficient de financements aidés ou réglementés), modulée selon les ressources des intéressés.

Appel à candidatures en vue de la cession d'un terrain ou d'un immeuble : Procédure de mise en concurrence utilisée par la Collectivité parisienne lorsqu'elle souhaite céder des terrains à bâtir ou des immeubles.

Arrêté de cessibilité : Voir « Expropriation ».

Bail à construction : Institué par la loi du 16 décembre 1964 (art. L.251-1 du Code de la construction et de l'habitation), le bail à construction est le bail par lequel le preneur s'engage à titre principal à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. Dans ce contrat, le bailleur conserve la propriété du terrain tandis que le preneur bénéficie d'un droit réel sur le bien.

Bail civil : Il est défini par les articles 1709 et suivants du Code civil. Egalement dénommé contrat de « louage de choses », le bail civil se définit comme le contrat par lequel le propriétaire d'une chose (d'un bien) s'engage à la (le) mettre à la disposition d'un tiers et lui en confère la jouissance en contrepartie du paiement d'un prix (loyer). On distingue :

- les baux civils à durée déterminée (pour lesquels la mise à disposition cesse de plein droit au terme du bail) ;
- les baux à durée indéterminée, également appelés « conventions d'occupation précaire », qui sont conclus pour une durée qui n'est pas déterminée par avance et auquel le bailleur peut mettre fin à tout moment sans avoir à motiver sa décision, en délivrant un congé de façon formelle dans le délai spécifié au contrat. Ce type de conventions utilise un

²⁰⁵ Ce document a été établi par la Direction de l'urbanisme de la Ville de Paris avec le concours de la Direction du logement et de l'habitat.

vocabulaire spécifique (mise à disposition au lieu de location, occupant au lieu de preneur, redevance au lieu de loyer).

Bail commercial : Le statut des baux commerciaux est régi par les articles L. 145-1 et suivants du Code de commerce. Le bail commercial est un contrat de location par lequel le propriétaire d'un local commercial, industriel ou artisanal le met à disposition d'un tiers (commerçant, artisan, établissement d'enseignement, etc.) et lui en confère la jouissance pendant une durée qui ne peut être inférieure à 9 ans. Ce statut est protecteur du locataire auquel il confère un droit au renouvellement de son bail ou à une indemnité d'éviction si ce droit lui est refusé.

Dans le cas général du renouvellement, le problème qui se pose tous les 9 ans est celui de la fixation du loyer. L'article L. 145-34 du Code du commerce pose en effet en principe la règle du plafonnement qui consiste à appliquer un coefficient au loyer ancien (taux de variation de l'indice INSEE du coût de la construction). Mais le texte a prévu des exceptions : pour les baux portant sur des terrains, les baux conclus pour une durée supérieure à 12 ans, les bureaux et les hôtels auxquels s'applique la valeur locative. Dans le cas également de modifications notables de la commercialité locale, des conditions du bail, du commerce exercé et de l'assiette même du bail dans sa consistance ou dans son affectation. Tout gestionnaire avisé doit donc, au moment du renouvellement du bail, rechercher les moyens d'un éventuel déplaçonnement.

Bail emphytéotique (BE): Le bail emphytéotique est défini par l'article L. 451-1 du Code rural et de la pêche maritime. Le BE de biens immeubles est un bail de longue durée, qui confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque. Il doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction. Il est, selon les cas, assorti d'un loyer annuel ou capitalisé.

Bail emphytéotique administratif (BEA) : Le BEA est défini par l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et par l'article L. 451-1 du Code rural et de la pêche maritime. Cette forme de bail emphytéotique peut être utilisée notamment :

- en vue de l'accomplissement, pour le compte d'une collectivité territoriale, d'une mission de service public ;
- en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ;
- en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public ;
- en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes.

Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie. La conclusion d'un bail emphytéotique administratif est précédée, le cas échéant, d'une mise en concurrence et de mesures de publicité, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Bail professionnel : Contrat de location portant sur des locaux à usage exclusivement professionnel (mais non commercial ou artisanal). Conçu à l'origine pour les professions libérales, il s'applique également dans le cas de mise à disposition de locaux au bénéfice d'une association lorsque la mise à disposition est envisageable pour la durée minimale légale de ce type de bail (6 ans) et que les ressources de l'association proviennent de façon significative de son activité propre (prestations de service ou vente de marchandises) plutôt que de subventions publiques. Il doit respecter les dispositions d'ordre public de l'article 57 A de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (durée minimale de 6 ans, avec bénéfice de la reconduction légale, possibilité pour le locataire de résiliation à tout moment moyennant un préavis de six mois). Pour le reste, il relève des dispositions du Code civil concernant le louage de choses.

Bailleurs sociaux : Organismes dont l'activité consiste à construire, acquérir, réhabiliter, améliorer, attribuer, gérer des logements locatifs conventionnés. Ces organismes peuvent être notamment des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré (SA d'HLM, dites aussi « entreprises sociales pour l'habitat » - ESH), des offices publics de l'habitat.

Cahier des charges : Ensemble de clauses et conditions fixées pour l'exécution d'un contrat ou en vue d'une vente par adjudication ou à la suite d'un appel à candidatures.

Charges foncières : Part que représente, dans la constitution du prix d'un immeuble à construire, la part attribuée au terrain, vendu ou loué, servant d'assiette à la construction.

Compte Foncier Equipement : Compte au budget municipal permettant de suivre toutes les acquisitions en vue de la réalisation d'équipements publics.

Compte Foncier Logement : Compte au budget municipal permettant de suivre toutes les acquisitions de terrains, d'immeubles ou de lots de copropriété en vue de la réalisation de logements sociaux.

Compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL) : En application des articles L.1523-2 et 3 du Code général des collectivités territoriales, les 17 concessions d'aménagement de la Ville de Paris en vigueur font l'objet chaque année d'un compte-rendu annuel soumis au Conseil de Paris lors de sa séance d'octobre ou novembre. Le processus démarre en février ou mars avec une première réunion des services municipaux concernés, Secrétariat général, Direction de l'urbanisme et Direction des finances, pour un premier examen des charges et produits de l'année écoulée et les perspectives des années suivantes. Après mise au point, les documents futur CRACL (EPPC, fiche de commentaire, et état des cessions et acquisitions réalisées durant l'année écoulée) sont soumis au Conseil d'administration des SEM ou SPLA. L'ensemble est ensuite réuni pour être présenté à l'approbation du Conseil de Paris.

Congé pour vendre : Procédure mettant fin à un bail locatif, au terme de celui-ci, en vue de la vente du logement. Elle permet de lever l'obstacle que constitue le droit au renouvellement du bail, afin de vendre le logement libre, sans la dépréciation qu'entraîne l'occupation. Elle ne s'applique qu'aux logements à loyer « libre », soumis à la loi du 6 juillet 1989, et non aux logements soumis à la loi de 1948 (qui doivent être sortis de ce régime pour que la procédure puisse être mise en œuvre). Le congé doit être délivré six mois avant le terme du bail, assorti d'une offre de vente au locataire (droit de priorité), qui dispose d'un délai de deux mois pour l'accepter. En cas de refus, le locataire perd tout titre locatif.

Quand un bailleur souhaite vendre plus de 10 logements dans le même immeuble, ses locataires bénéficient d'une protection particulière instaurée par des accords collectifs conclus le 9 juin 1998 puis le 16 mars 2005 entre les représentants des organisations nationales représentatives des bailleurs des secteurs locatifs II et III (sont exclus les bailleurs privés, les personnes physiques et les bailleurs HLM) et les représentants des organisations représentatives de locataires. L'accord du 16 mars 2005 a été rendu obligatoire par décret du 10 novembre 2006. Cette protection, dont bénéficient les locataires de la Ville de Paris dans l'ensemble immobilier Suchet (16^e), vise tout particulièrement les locataires âgés et disposant de faibles ressources qui ne peuvent acquérir leur logement. La procédure que doit respecter le bailleur obéit à un formalisme qui passe par une phase d'information détaillée sur l'opération projetée. Le locataire ne pouvant acquérir son logement peut bénéficier soit d'une prorogation de son bail, soit d'une proposition de relogement, soit encore du renouvellement de plein droit de son bail.

Conseil du patrimoine : Au Conseil du patrimoine privé de la Ville de Paris, institué par arrêté du 28 février 1996, a succédé, selon l'arrêté du 2 octobre 2001, le Conseil du patrimoine de la Ville de Paris. Organisme consultatif composé de juristes et de spécialistes des questions immobilières, le Conseil du patrimoine a pour mission de donner des avis sur toute question relative à la cession ou à la location du domaine immobilier de la Ville de Paris non affecté à une mission de service public. Son champ de compétences a été étendu, par arrêté du 9 octobre 2006, à l'examen des opérations importantes concernant le domaine immobilier du Centre d'action sociale de la Ville de Paris non affecté à des missions de service public. Depuis un arrêté du 29 septembre 2011, il peut être saisi par les directeurs généraux des sociétés, établissements et autres organismes contrôlés par la Ville sur toute question concernant la gestion et le devenir du patrimoine immobilier de ces derniers.

Construction neuve : Dans le domaine du financement du logement social, on dénomme ainsi les constructions neuves *stricto-sensu* ainsi que les transformations de locaux à usage autre que d'habitation en logements, les agrandissements et surélévations et les réhabilitations assimilables à des reconstructions. Selon la définition fiscale de la construction neuve pour l'application de la

TVA, sont assimilées aux logements neufs toutes les opérations de transformation de locaux affectés à d'autres usages (bureaux notamment) et les travaux lourds assimilables à une véritable reconstruction.

Convention « à économie de solde » : Dispositif conventionnel ancien dans lequel s'inscrivaient les relations financières entre les sociétés d'économie mixte et leurs collectivités actionnaires. Pour chaque SEM immobilière de la Ville de Paris, les ensembles immobiliers développés et gérés étaient ainsi le plus souvent inscrits dans des conventions de ce type. Ces conventions prévoyaient généralement une rémunération forfaitaire modique, constituant le résultat de la société, et une clause d'équilibre automatique d'exploitation par la Ville de Paris : le solde d'exploitation, intégrant les frais généraux de la société, était pris en charge par la Ville de Paris sous forme de subvention s'il était déficitaire, et reversé à la Ville s'il était bénéficiaire. Ce cadre n'est plus conforme à la réglementation. En effet, seules les subventions d'exploitation à une SEM ayant un caractère exceptionnel et intervenant dans le cadre d'un plan de redressement qui en fixe le montant et la durée sont désormais autorisées (article L. 1523-6 du Code général des collectivités territoriales).

Depuis 2007, les opérations nouvelles de logement social ayant fait l'objet d'un agrément ne sont plus intégrées dans les conventions à économie de solde, et la résiliation de ces conventions a été enclenchée. La résiliation est intervenue pour la SGIM et pour la RIVP, et le processus est en cours pour la SGIM dans la cadre de la fusion avec la SEMIDEP, ainsi que pour la SIEMP. Dans le contexte décrit ci-dessus, étaient dénommées « domaine propre » de la SEM les opérations réalisées par celle-ci hors du cadre conventionnel.

Copropriété : Statut d'un immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part des parties communes (régis par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965).

Décision favorable ou d'agrément de logements locatifs sociaux : Décision prise par le Département de Paris au nom de l'Etat, en vertu des conventions de délégation de compétence des aides à la pierre signées les 20 avril 2005 et 23 mai 2011. Cette décision vaut engagement juridique des subventions sur crédits délégués de l'Etat et ouvre droit au taux réduit de TVA de 7% ainsi qu'à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui accompagne le financement du logement social. Les programmes agréés font nécessairement l'objet d'une convention APL.

Déclaration d'intention d'aliéner (DIA) : A l'occasion de toute aliénation volontaire d'un terrain, immeuble ou lot de copropriété soumis à un droit de préemption, le propriétaire vendeur est tenu d'adresser une DIA à la commune de situation du bien, faisant ainsi connaître au titulaire du droit de préemption les prix et conditions de la transaction envisagée (articles L. 213-2, R. 213-5 et A. 213-1 du Code de l'urbanisme). Le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de 2 mois pour exercer son droit ou y renoncer, son silence valant renonciation à l'exercice de son droit.

Déclaration d'Utilité Publique (DUP) : Voir « Expropriation ».

Délégation de Service Public (DSP) : Régie par la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (Loi MURCEF). Contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Domaine public (immobilier) : Ensemble des immeubles d'une collectivité publique affectés directement à l'usage du public ou affectés à un service public dès lors qu'ils font l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de service public.

Domaine privé (immobilier) :

Au sens juridique, l'expression recouvre l'ensemble des immeubles d'une collectivité publique qui n'appartiennent pas au domaine public de cette dernière. En ce qui concerne la Ville de Paris, ce domaine comprend principalement :

- les droits résiduels de la Ville de Paris sur les immeubles loués par bail emphytéotique ou par bail à construction aux bailleurs sociaux (qui correspondent majoritairement à des logements sociaux) dont les baux sont gérés par la DLH ;
- les immeubles du domaine intercalaire géré par la DLH, c'est-à-dire les immeubles qui n'ont pas d'usage d'intérêt général et qui sont dans l'attente de leur vente ou d'une nouvelle affectation, ainsi que les immeubles acquis par la Ville en vue d'un projet municipal qui ne peut être engagé immédiatement ;
- des immeubles du domaine privé gérés par des directions diverses (les logements de fonction pour les besoins des services, les locaux mis à disposition de tiers exerçant une activité d'intérêt général – administrations, dont la Préfecture de Police, associations, fondations, etc. –).

Ces locaux sont gérés par la direction exerçant la tutelle de l'activité qui y est exercée.

Pour comprendre les bilans et rapports réalisés par le Conseil du Patrimoine privé puis du Conseil du Patrimoine entre 1996 et 2011, il convient de rappeler des définitions organiques qui ont été utilisées à partir de 1996 à des fins de classement des biens du domaine alors gérés par la DLH :

- le **Domaine privé permanent** : ensemble des immeubles et lots du domaine privé détenus durablement par la Ville de Paris à des fins locatives ;
- le **Domaine privé intercalaire pérenne** : ensemble des immeubles et lots du domaine privé détenus à titre provisoire par la Ville de Paris dans le cadre d'opérations d'aménagement et d'urbanisme, mais dont l'abandon a conduit la Ville à les conserver durablement.

Ces deux domaines étaient anormalement vastes en 1996 et ont été, pour leur plus grande partie, vendus par lot ou transférés à des bailleurs sociaux entre 1996 et aujourd'hui. Ces deux domaines étant devenus résiduels, les deux notions « domaine privé permanent » et « domaine privé intercalaire » ne sont plus utilisées aujourd'hui qu'à des fins de bilans pour la politique menée depuis 1996 pour résorber ces domaines.

Droit de délaissement : Possibilités offerte au propriétaire d'un bien situé en emplacement réservé d'un PLU ou compris dans une ZAC, une DUP, le DPU (article L. 211-5) ou une Zone d'activité (article L. 212-3 du Code de l'urbanisme), ou au propriétaire qui a déposé une demande d'utilisation du sol à laquelle a été opposé un sursis à statuer, de demander l'acquisition de son bien. L'article L. 230-1 du Code de l'urbanisme régit l'exercice de certains de ces droits de délaissement (périmètres de sursis à statuer, emplacements réservés par un PLU, terrains compris dans une ZAC). Le droit de délaissement en ZAD est régi par l'article L. 212-3 du Code de l'urbanisme. En DUP, les propriétaires peuvent, à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la publication de l'arrêté déclarant l'utilité publique du projet, mettre en demeure la collectivité au bénéfice de laquelle la DUP est intervenue, de procéder à l'acquisition de leur terrain dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande (article L. 11-7 du Code de l'expropriation).

Droit de Préemption Urbain (DPU) : Régi par les articles L. 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme, il peut être institué par les communes dotées d'un PLU approuvé. Il s'agit de la prérogative conférée à une collectivité publique de s'interposer dans une transaction envisagée et de se porter acquéreur à la place d'un autre, y compris en contestant le prix de vente du bien, sous le contrôle du juge compétent en matière d'expropriation.

Droit de Préemption Urbain Renforcé (DPUR) : Régime renforcé du droit de préemption urbain qui s'applique alors aux appartements en copropriété depuis plus de 10 ans. Le DPUR doit être instauré par délibération du Conseil de Paris et peut porter sur la totalité ou certaines parties du territoire couvert par le DPU.

Droit de priorité du locataire d'habitation : Priorité de rachat d'un logement ouverte au locataire dans deux cas :

Lorsqu'un logement est vendu au terme d'une procédure de congé pour vendre, ce droit joue systématiquement (article 15-11 de la loi du 6 juillet 1989) :

- Une offre doit être faite au locataire dans un délai de 6 mois avant le terme du bail. Le locataire dispose de deux mois pour l'accepter, ou perd tout titre locatif ;
- Lorsque le locataire a refusé cette offre, et si le propriétaire décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux, le locataire dispose d'un nouveau droit de priorité, à ces prix et conditions, pendant un délai d'un mois.

Lorsqu'un immeuble ou un logement est vendu occupé, le locataire ne dispose d'un droit de priorité dans l'achat du logement qu'il occupe que s'il s'agit de la première vente consécutive à la division de l'immeuble en lots de copropriété (article 10 de la loi du 31 décembre 1975). Le locataire ne dispose donc d'aucun droit de priorité en cas de vente de l'immeuble en bloc.

Droit de rétrocession : Droit offert au propriétaire d'un bien acquis par préemption ou par expropriation de demander la restitution de son bien si ce dernier n'a pas été utilisé, dans le délai fixé par la loi, pour réaliser l'objet pour lequel il a été acquis. Ce droit est également offert à l'acquéreur d'un bien évincé par l'exercice du droit de préemption, si son nom figurait dans la DIA et si le propriétaire initial a renoncé à son droit de rétrocession. Si les immeubles expropriés n'ont pas reçu, dans le délai de 5 ans, la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou ayants droit universels peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de 30 ans à compter de l'ordonnance d'expropriation.

Emplacement réservé (ER) : Les emplacements réservés dans les PLU permettent la réalisation de projets d'équipements et d'espaces verts. Depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi SRU), une collectivité peut également réserver des terrains en vue de la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Enquête préalable à la déclaration d'utilité publique : Voir « Expropriation ».

Enquête parcellaire : Voir « Expropriation ».

Etablissements publics (EP) : Les établissements publics peuvent être administratifs (EPA) ou industriels et commerciaux (EPIC). Pour différencier les activités et en déterminer le caractère éventuellement marchand, trois critères sont examinés :

- l'objet de l'établissement (missions traditionnelles de souveraineté ou d'action sociale pour les EPA, production et commercialisation de biens et services pour les EPIC) ;
- ses ressources (essentiellement redevances payées par les usagers pour les EPIC) ;
- ses modalités de fonctionnement (identiques à celles d'une entreprise privée ou non).

Expertise immobilière : Examen des terrains, bâtiments, droits au bail, droits immobiliers afin d'en estimer la valeur, destiné à apporter des éléments d'appréciation du bien.

Expropriation pour cause d'utilité publique :

Pouvoir de contrainte de l'administration pour acquérir la propriété d'un bien en vue de la réalisation d'un projet d'intérêt général. L'acquisition de la propriété du bien se fait en contrepartie d'une juste et préalable indemnité fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation. L'expropriation peut porter sur des immeubles bâtis ou non, et sur les droits des occupants ou commerçants (éviction). L'expropriation pour cause d'utilité est une procédure se déroulant en deux phases, l'une administrative, l'autre judiciaire.

La déclaration d'utilité publique (DUP) est précédée d'enquêtes préalables de deux natures, conduites par un commissaire enquêteur désigné par la Préfecture :

- **l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique** : elle a pour objet de justifier l'opération en faisant apparaître son caractère d'utilité publique et d'informer les administrés des caractéristiques principales du projet, son coût et ses incidences sur la propriété et l'environnement.

- **l'enquête parcellaire** : elle intervient conjointement à l'enquête préalable. Son objet est de permettre à l'administration de déterminer les véritables propriétaires des biens à exproprier.

Déclaration d'utilité publique (DUP) : Par arrêté pris par le préfet ou le ministre déclarant l'utilité publique de l'opération qu'entend mener l'autorité expropriante et permettant le recours, si nécessaire, à l'expropriation des biens concernés (article L. 12-5 du Code de l'expropriation).

Arrêté de cessibilité : C'est l'acte non réglementaire par lequel le Préfet déclare cessibles les parcelles ou droits immobiliers à exproprier en se référant aux avis et à l'enquête parcellaire (article L. 11 -8 du Code de l'expropriation).

Ordonnance d'expropriation : Acte pris par le juge de l'expropriation qui a pour effet de transférer la propriété des biens ou droits réels à l'autorité expropriante.

Fixation judiciaire des indemnités : A défaut d'accord amiable, le juge de l'expropriation fixe les indemnités revenant au propriétaire d'une part et aux occupants d'autre part. En sus de la valeur du bien, une indemnité de emploi est allouée au propriétaire, de l'ordre de 10 % de la valeur vénale du bien, afin de lui permettre de se réinstaller.

France Domaine : Service de l'Etat dépendant de la Direction générale des finances publiques. Ses missions sont définies par l'article 2 du décret n° 2008-310 du 3 avril 2008. Il représente l'Etat propriétaire, tant dans les relations internes à l'Etat (relations entre administrations ou avec les opérateurs de l'Etat) qu'externes avec les occupants du Domaine de l'Etat, les candidats à l'acquisition de biens de l'Etat, les prestataires de toute nature. Il estime les biens que les collectivités locales envisagent d'acheter ou de vendre, de louer ou de prendre à bail. Les collectivités locales sont tenues par les estimations de France Domaine, sauf à prendre une délibération de passer outre, qui doit être spécialement motivée.

Groupe de pilotage du compte foncier : Instance mise en place à la fin de l'année 2002 pour permettre aux autorités municipales de suivre le bon avancement du compte foncier en matière d'acquisitions et de ventes, et de donner un avis en opportunité sur la poursuite des opérations de cession envisagées.

Immeuble communal : Immeuble possédé en totalité par la Ville, par opposition aux immeubles dont elle n'est que copropriétaire.

Logement familial (sens logement social) : Logement destiné à accueillir des familles ou des ménages ne relevant pas des structures collectives ou logements spécifiques. Logement devant respecter des critères de décence et dont la surface et le volume minimum sont de 14 m² et 33 m³.

Logements en structures collectives ou logements spécifiques : Par opposition au logement familial, il s'agit de foyers, résidences sociales ou établissements ayant vocation à accueillir des étudiants, des jeunes, des personnes âgées et/ou handicapées, des personnes défavorisées ou en difficulté, ainsi que des travailleurs migrants. Cette catégorie comprend ainsi les résidences étudiantes, résidences pour jeunes, dont les foyers pour jeunes travailleurs, les établissements hospitaliers pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les foyers pour personnes handicapées, les maisons-relais ou pensions de famille, les résidences sociales pour personnes défavorisées, les centres d'hébergement ainsi que les foyers de travailleurs migrants.

Logement locatifs sociaux : Ils sont définis à l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation. Ils comprennent l'ensemble des logements appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré construits avant le 5 janvier 1977 et seulement ceux conventionnés à l'APL pour le patrimoine postérieur à 1977, les autres logements conventionnés à l'APL et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources, les logements-foyers ou les résidences sociales de personnes âgées, handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants conventionnés à l'APL ainsi que les places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Les logements locatifs sociaux sont décomptés dans l'inventaire SRU.

Loi du 1er septembre 1948 : Régime locatif institué en 1948 à titre temporaire, afin d'assurer aux locataires une stabilité d'occupation en limitant la progression des loyers et en leur permettant de se maintenir dans les lieux. Elle interdit la mise en œuvre du congé pour vendre. Les logements

correspondants ne peuvent donc être vendus qu'occupés, avec de fortes décotes tenant à la modicité des loyers. La vente des locaux libres suppose l'extinction du régime de la loi de 1948, qui ne peut intervenir que dans les cas suivants :

- logements qui sont devenus vacants à la suite du décès ou du départ volontaire du locataire ;
- en cas d'occupation irrégulière : défaut de paiement du loyer, transformation non autorisée des lieux, sous-location irrégulière, durée d'occupation ou nombre d'occupants insuffisant, pluralité d'habitations ou disposition d'un autre local, résidence secondaire, local accessoire à un contrat de travail expiré ;
- au terme d'un bail de sortie du régime de la loi de 1948, d'une durée de huit ans, qui ne peut être mise en œuvre que pour les logements des catégories « supérieures » Il B et Il C.

Loi Vivien : Loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

Lot : Dans un immeuble en copropriété, unité de répartition de la propriété comprenant une partie privative et une quote-part des parties communes.

Lotissement : Selon l'article L. 442-1 du Code de l'urbanisme, division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet d'en détacher un ou plusieurs lots destinés à être bâtis.

Loyer capitalisé : Loyer susceptible d'assortir un bail emphytéotique ou un bail à construction et dont le montant n'est pas exigible annuellement mais dès la signature du bail ou dans des délais rapprochés de celle-ci : il équivaut à la totalité des sommes à percevoir sur la durée du bail, calculée sur la base d'un taux de capitalisation. Il peut être versé en une seule fois, lors de la signature du bail par exemple, ou bien en plusieurs tranches, généralement conditionnelles.

Son montant dépend d'une part du prix d'acquisition de l'immeuble (apport du bailleur), d'autre part des recettes locatives annuelles à percevoir par le preneur au cours de la vie du bail ainsi que des travaux d'amélioration ou de construction à réaliser par le preneur et dont le bénéfice reviendra au bailleur au terme du bail. S'agissant d'un bail emphytéotique conclu par une collectivité territoriale, le montant du loyer capitalisé est soumis à l'avis de France Domaine.

Le loyer capitalisé calculé pour les baux emphytéotiques consentis à des bailleurs sociaux est fixé selon la méthode utilisée par France Domaine, en fonction des recettes locatives futures sous le régime du logement social, de l'estimation des travaux par les services municipaux lors de l'acquisition, par préemption le plus souvent, et de la valeur de l'immeuble. Le loyer ainsi fixé ressortit en moyenne à 30 % du prix d'achat de l'immeuble par la Ville de Paris. Ce loyer capitalisé est payé en deux tranches : à hauteur de 10 000 € à la signature de l'acte et le solde 3 mois après agrément de l'opération, délai jugé suffisant pour permettre à l'opérateur de mobiliser les fonds, et au plus tard 2 ans après la signature du bail.

Loyer « libre » : Loyer d'un local d'habitation soumis au régime de la loi du 6 juillet 1989, par opposition aux loyers soumis à la loi de 1948 ou à la réglementation du logement social. Les principales caractéristiques de ce régime sont les suivantes :

- bail d'une durée minimale de 6 ans lorsque le bailleur est une personne morale ;
- l'augmentation du loyer pendant la durée du bail est indexée sur l'indice de référence des loyers (IRL) ;
- au renouvellement du bail, le loyer, s'il est manifestement sous-évalué, peut être réévalué dans la limite de la moitié de la différence avec les loyers habituellement constatés dans le voisinage (régime d'exception applicable à l'agglomération parisienne en vertu de l'article 2 du décret du 26 août 1994). Cette procédure interdit de délivrer congé au locataire à la même échéance ;
- possibilité, au terme du bail, de notifier au locataire un congé pour vendre.

Le décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012, pris en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989, fixe – pour un an à compter du 1^{er} août 2012 –, le montant maximum d'évolution des loyers

des baux des logements remis en location ou dont le bail est renouvelé dans les communes mentionnées à son annexe (dont la Ville de Paris). Il prévoit des dérogations à ce dispositif d'encadrement : en cas de réalisation de travaux ou de loyer sous-évalué pour les relocations ou les renouvellements de bail.

Mise en Demeure d'Acquérir (MDA) : Voir aussi « droit de délaissement ». Le propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti réservé par un plan local d'urbanisme pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert peut, dès que ce plan est opposable aux tiers, et même si une décision de sursis à statuer qui lui a été opposée est en cours de validité, exiger de la collectivité ou du service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé qu'il soit procédé à son acquisition dans les conditions et délais mentionnés aux articles L.230-1 et suivants du Code de l'urbanisme

Moins-values (au sens SRU) : Différence entre la valeur de marché estimée par France Domaine et la valeur pratiquée pour la cession d'un bien destiné à du logement social ou son transfert par bail emphytéotique.

Ordonnance d'expropriation : Voir « Expropriation ».

Parties communes : Parties d'un immeuble en copropriété qui sont l'objet d'une propriété indivise de l'ensemble des copropriétaires ou de certains d'entre eux seulement.

Parties privatives : Parties d'un immeuble en copropriété qui sont la propriété exclusive de chaque propriétaire (appartement, cave, parking).

Permis de Construire (PC) : Acte administratif qui permet à l'administration de vérifier qu'un projet de construction respecte les règles d'urbanisme en vigueur.

Plan Local d'Urbanisme (PLU) : Issu de la loi SRU du 13 décembre 2000, le Plan local d'urbanisme est à la fois un document d'urbanisme réglementaire et un véritable projet de ville. C'est, d'une part un document stratégique qui comporte, comme un schéma directeur, des orientations sur l'évolution de la ville à horizon de 10 à 15 ans et, d'autre part, c'est un document réglementaire : il régit l'utilisation du sol, notamment au travers de l'instruction des permis de construire et de démolir.

Prêt à usage : Il est défini par les articles 1875 et 1876 du Code civil. Egalement dénommé « Comodat », c'est un contrat de mise à disposition d'une chose (ou d'un bien) à titre gratuit (sans loyer, redevance ou autre contrepartie), ce qui le distingue du bail qui est un contrat à titre onéreux impliquant une contrepartie de la part du preneur.

Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) : Prêt aidé délivré par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et destiné à financer la construction de logements locatifs sociaux. Le prêt PLUS a été introduit le 1er janvier 2000, en substitution à l'ancien prêt PLA qui était, depuis 1977, le prêt de référence pour la construction de logements sociaux. Le prêt PLUS a pour but de favoriser la mixité au sein de chaque immeuble de logements sociaux. Il prévoit en effet une diversification des plafonds de ressources des locataires, avec une part minimale de 30 % de locataires aux ressources inférieures au plafond de ressources PLA-I (voir plus bas), et la possibilité d'accueillir un maximum de 10 % de ménages dépassant les plafonds PLUS de 20 %. Le plafond de ressources PLUS s'établit à 22 334 € par an pour une personne seule, et le plafond réglementaire de loyer est de 6,44 € au m² hors charges.

Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLA-I) : Prêt aidé délivré par la CDC destiné à financer la création de logements à destination de familles en grande difficulté, dont les ressources sont inférieures à 60% du plafond des logements PLUS et qui rencontrent des difficultés pour accéder au logement de droit commun. Outre un niveau de loyer inférieur à celui du PLUS, il prévoit la possibilité de fournir un accompagnement social aux locataires, par le biais du Fonds de Solidarité Logement (FSL). Le prêt PLA-I finance également les résidences sociales. Au 1^{er} janvier 2012, le plafond de ressources PLA-I s'établit à 12 285 € par an pour une personne seule, et le plafond réglementaire de loyer est de 5,74 € au m² hors charges.

Prêt Locatif Social (PLS) : Prêt aidé permettant de réaliser des logements de catégorie intermédiaire mais répondant à la définition du logement social du fait de leur conventionnement à

l'APL. Le plafond de ressource PLS s'établit à 28 747 € par an pour une personne seule, et le plafond de loyer est de 12,57 € au m² hors charge. En 2012, les établissements de crédits habilités à délivrer un prêt PLS sont la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'Épargne, le Crédit Coopératif, le Crédit Foncier de France, le Crédit Agricole, le Crédit Mutuel et la Société Générale. A la différence des prêts PLUS et PLAI, les prêts PLS peuvent être attribués à des personnes morales ou physiques autres que SA d'HLM, OPH et SEM, sous réserve de l'obtention d'une décision d'agrément ainsi que de la signature d'une convention APL.

Ces trois principaux prêts (PLUS, PLA-I et PLS) contribuent au financement des opérations de logement locatif social au même titre notamment que les subventions en investissement de la Ville de Paris, de l'Etat, de la Région, de la participation des employeurs ainsi que des fonds propres des bailleurs sociaux.

Programme Local de l'Habitat (PLH) : Adopté par le Conseil de Paris en mars 2011, le programme local de l'habitat est un document stratégique qui précise les orientations et objectifs de la Ville de Paris dans le domaine du logement et de l'habitat. Il propose un état des lieux, un diagnostic, les orientations, le programme d'actions pour Paris et par arrondissement, ainsi que l'effort financier nécessaire pour sa mise en œuvre. Il est établi pour six ans. Un premier bilan est prévu à mi-parcours, soit fin 2013. Le PLH est exécutoire depuis le 4 juin 2011, soit 2 mois après la transmission au Préfet de Région Île-de-France.

Régie : En France, une régie est soit un établissement public chargé de la gestion d'un service public, soit un mode de gestion de ce service public. La régie s'oppose à la délégation de service public, qui inclut une relation de type contractuel. Dans la régie simple, la collectivité compétente assure, avec son propre personnel, la gestion du service (eau, transports, cantine, piscine, etc.). Elle procède à l'ensemble des dépenses et à leur facturation à l'utilisateur. Elle peut faire appel à des prestataires extérieurs mais les rémunère directement dans le respect du Code des marchés publics. C'est un simple service de la collectivité. Il peut présenter un caractère industriel et commercial et faire à ce titre l'objet d'un budget spécifique.

SEM (Société d'économie mixte) : Société dont le capital est détenu pour une part variant entre 51 % et 80 % par une ou plusieurs collectivités territoriales et, pour le reste, par des actionnaires privés. La Ville de Paris est actionnaire de trois SEM intervenant dans la gestion immobilière : RIVP, SGIM et SIEMP. La SGIM a fusionné fin 2012 avec la SEMIDEP.

SHON (Surface hors œuvre nette) : La SHON était une mesure de superficie des planchers pour les projets de construction immobilière qui était en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2012. Elle permettait de vérifier que la densité des constructions respectait le coefficient d'occupation des sols (COS) applicable au terrain (c'est-à-dire la quantité de construction admise sur une propriété foncière en fonction de sa superficie) et de constituer l'assiette pour le calcul des taxes liées à la construction du bâtiment.

La SHON se calculait en soustrayant à la surface hors œuvre brute (SHOB) les surfaces des combles et des sous-sols dont la hauteur sous plafond est inférieure à 1,80 m, des toitures -terrasses, des balcons et des parties non closes situées au rez-de-chaussée, des locaux techniques situés en sous-sol et en combles, des caves en sous-sol dès lors qu'il n'y a pas d'ouverture sur l'extérieur autre que celles destinées à l'aération, des bâtiments ou parties des bâtiments aménagés en vue du stationnement des véhicules (garage), des bâtiments affectés au logement des récoltes, des animaux ou du matériel agricole, une surface égale à 5 % de la surface hors œuvre affectée à l'habitation (déduction forfaitaire relative à l'isolation des locaux), après application des déductions précédentes relatives à l'habitation. Par ailleurs, étaient prévues une déduction spécifique aux opérations de réfection des immeubles d'habitation dans la limite de 5 m² par logement pour des travaux tendant à l'amélioration de l'hygiène et une déduction d'une surface forfaitaire de 5 m² par logement respectant les règles relatives à l'accessibilité intérieure aux personnes handicapées, prévues selon le cas aux articles R. 111-18-2, R. 111-18-6, ou aux articles R. 111-18-8 et R. 111-18-9 du Code de la construction et de l'habitation.

La SHON devait être en outre inférieure ou égale à la superficie du terrain multipliée par le COS.

Le calcul de la surface dite « surface de plancher » a remplacé à compter du 1^{er} mars 2012, la SHON et la SHOB. Cette notion représente la somme des surfaces de plancher des constructions

closes et couvertes, comprises sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m et calculée à partir du nu intérieur des façades. Auparavant, l'épaisseur des murs extérieurs était comprise dans le calcul de la SHON.

Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) : Les sociétés publiques locales d'aménagement sont régies par l'article L. 327-1 du Code de l'urbanisme, et les sociétés publiques locales (SPL) par l'article L. 1531-1 du Code général des collectivités territoriales. Elles ont été créées par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, et ce sont des sociétés anonymes. Seules les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent en être actionnaires. L'actionnariat est donc strictement public.

SRU : Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Valeur vénale : Valeur de marché d'un bien appréciée le cas échéant sur la base de la comparaison avec des biens juridiquement et physiquement comparables ayant fait l'objet de cessions dans la période de temps la plus rapprochée possible et dans le même environnement géographique.

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement régie par l'article 1601-3 du Code civil et par les articles L. 261-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. C'est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

Vente de gré à gré : Vente à l'amiable dans laquelle – au contraire de l'adjudication – le cédant est libre dans le choix de l'acquéreur, avec lequel il négocie librement le prix et les conditions de la vente.

Vente en bloc : Vente d'un immeuble entier. Elle interdit l'exercice du droit de priorité de l'occupant, contrairement à la vente par lot.

Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) : Régie par les articles L. 311-1 et suivants du Code de l'urbanisme, c'est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment ceux que la collectivité ou l'établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Zone d'Aménagement Différé (ZAD) : Zone délimitée par arrêté préfectoral (ou par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable de la commune concernée) à l'intérieur de laquelle est désigné un titulaire du droit de préemption (commune, département, Etat, EPCI, etc.). Les ZAD ont une durée de 6 ans renouvelables.

