

INSPECTION GENERALE

- Exemple n°

RAPPORT

Audit sur la constatation et la présentation des engagements hors bilan de la collectivité parisienne

-Juillet 2018 -

N° 17-15

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur Général

[.....], Chef de Service Administratif

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. LES MODALITÉS NOUVELLES DE RECENSEMENT ET D'ÉVALUATION DES ENGAGEMENTS HORS BILAN	7
2. TYPOLOGIE DES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE	9
2.1. Les garanties d'emprunts : un dispositif de suivi éprouvé et perfectionné	9
2.1.1. Le suivi des garanties d'emprunts de la collectivité parisienne:	9
2.1.2. Evolution des encours garantis par la collectivité parisienne	9
2.1.3. Le dispositif en vigueur.....	10
2.1.4. Bilan et perspectives : quelques perfectionnements possibles.	11
2.2. Le crédit-bail mobilier et immobilier	12
2.3. Engagements liés à des opérations d'urbanisme et d'aménagement.....	12
2.4. Engagements liés à des délégations de service public : un périmètre à clarifier .	13
2.4.1. Les obligations réglementaires dont la collectivité parisienne s'acquitte	14
2.4.2. Un périmètre à clarifier	15
2.5. Opérations relatives aux SEM et SPL	19
2.5.1. Les pactes d'actionnaires :	19
2.5.2. Les autres points de vigilance.....	19
2.6. Les subventions versées en annuités	21
2.7. Les contrats de partenariat : un domaine à risques importants, mais peu documenté.	21
2.8. Un engagement hors normes : le contrat Ville hôte des Jeux Olympiques	23
3. CONSTATS GLOBAUX.....	26
3.1. Le recensement des flux d'EHB a été intégré dans la réforme du contrôle hiérarchisé des projets de délibération.	26
3.2. la granularité du contrôle interne.....	29
3.3. la documentation et l'expertise	30
3.4. les engagements reçus restent en dehors de la démarche	31
4. ANALYSE DES RISQUES INHÉRENTS ET PLAN D'ACTION ASSOCIE	32
4.1. Les risques inhérents	32
4.2. Un plan d'action associé	33
4.2.1. Améliorer le dispositif de collecte des informations qui vient, pour l'essentiel, d'être mis en place	33
4.2.2. Passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active des EHB .	33

CONCLUSION	34
ÉCHÉANCIER DES RECOMMANDATIONS	35
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	37
LISTE DES ANNEXES	45

NOTE DE SYNTHÈSE

La fiabilité des comptes implique que le lecteur dispose d'informations financières suffisamment précises et exhaustives pour comprendre d'une part l'évolution des charges, des produits et des principaux éléments du patrimoine de la collectivité et d'autre part les engagements financiers auxquels la collectivité est tenue ou risque de l'être.

Afin d'appuyer cette démarche, la Maire de Paris a, par lettre de mission en date du 19 juillet 2017 demandé à l'Inspection générale d'examiner la manière dont la Ville de Paris constate et présente ses engagements hors bilan. L'objet de cet audit est d'évaluer la qualité du contrôle interne sur les procédures de collecte, de synthèse et de présentation finale des engagements hors bilan pour en apprécier la pertinence, la traçabilité et l'exhaustivité.

Les engagements hors bilan ont trois caractéristiques:

- des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine ;
- des engagements ayant des conséquences financières sur les exercices à venir ;
- subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures.

Les risques associés à une progression non maîtrisée de leur encours ou d'une hausse non anticipée de leur probabilité de réalisation justifient une information détaillée concernant leur évolution, y compris dans les exercices suivant la décision d'en autoriser le principe.

Une note de la Direction des finances et des achats du 6 octobre 2017 organise un dispositif permettant de répondre à l'objectif de recenser et évaluer de façon fiable et sincère l'ensemble des engagements hors bilan. Le recensement des flux d'EHB a été intégré dans la réforme du contrôle hiérarchisé des projets de délibération.

Pour les rapporteurs, la pertinence et l'exhaustivité de la démarche de recensement est intimement liée au seuil de signification qui a été retenu. Il a été fixé par l'instruction d'octobre 2017 de la DFA à 10 M€, de manière indistincte pour tous les EHB.

Une maille trop large et commune à des engagements de type très différent présente des risques d'omission préjudiciable. En effet, en l'absence de procédure formalisée de contrôle interne, il est fait appel à la mémoire collective des services, même s'il est préconisé aux directions d'associer dans cette tâche leurs services opérationnels et leur service financier. Cet exercice trouve ses limites dans le turn over des agents qui peut être plus ou moins fort et peut conduire dans certains cas à un déficit voire une perte de mémoire collective. La documentation du processus de contrôle interne semble, en l'état, au regard de ce risque bien réel, très insuffisante.

Une autre limite tient à la capacité d'expertise variable dont disposent en interne les directions opérationnelles.

La sincérité de la démarche comptable repose sur une raisonnable exhaustivité de l'inventaire mettant aussi en balance des engagements pris et des engagements reçus. Le volet des engagements reçus est ignoré dans la démarche de recensement.

Les recommandations des rapporteurs, dont certaines purement techniques, s'articulent autour de deux objectifs :

- améliorer le dispositif de collecte des informations qui vient, pour l'essentiel, d'être mis en place ;
- passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active des EHB par la mise en œuvre d'une revue générale annuelle.

L'enjeu crucial du processus de certification des comptes locaux est d'améliorer la qualité et la fiabilité, y compris en ce qui concerne les engagements hors bilan, et d'inciter à développer des outils de contrôle interne idoines. La collectivité parisienne a encore du chemin à faire pour atteindre cet objectif, comme en convient la DFA.

INTRODUCTION

La Ville de Paris est engagée dans une démarche de certification de ses comptes, plaçant au cœur des priorités les risques financiers, budgétaires et comptables.

La fiabilité des comptes implique que le lecteur dispose d'informations financières suffisamment précises et exhaustives pour comprendre d'une part l'évolution des charges, des produits et des principaux éléments du patrimoine de la collectivité et d'autre part les éléments financiers auxquels la collectivité est tenue ou risque de l'être.

Afin d'appuyer cette démarche, la Maire de Paris a, par lettre de mission en date du 19 juillet 2017 demandé à l'Inspection générale d'examiner la manière dont la Ville de Paris constate et présente ses engagements hors bilan. L'objet de cet audit est d'évaluer la qualité du contrôle interne sur les procédures de collecte, de synthèse et de présentation finale des engagements hors bilan pour en apprécier la pertinence, la traçabilité et l'exhaustivité.

Le Plan Comptable Général définit les engagements hors bilan par l'Article 448/80 :

« Les comptes d'engagement enregistrent des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de l'entité. Les effets des droits et obligations sur le montant ou la consistance du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures. »

Les subdivisions du compte 80 fournissent le détail par nature des divers engagements - Les comptes 801 et 802 enregistrent respectivement la situation débitrice ou créditrice de l'entité vis-à-vis des tiers. La contrepartie est enregistrée dans le compte 809 (8091 et 8092).

La directive 2006/46/CE du 14 juin 2006 précise : une opération « hors bilan » peut être toute transaction ou tout accord entre une société et une ou plusieurs entités [...] et qui n'est pas inscrite au bilan. Les opérations « hors bilan » présentent, pour une société des risques et des avantages dont la connaissance pourrait être utile à l'appréciation de la situation financière de celle-ci.

Les instructions comptables reprennent la définition du Plan Comptable Général dans ses trois caractéristiques :

- des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine ;
- des engagements ayant des conséquences financières sur les exercices à venir ;
- subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures.

Cette dernière condition très importante permet de distinguer les engagements hors bilan des provisions pour risques, dans la mesure où, bien que le montant ou l'échéance de ces dernières aient un caractère incertain, elles correspondent à une obligation probable ou certaine à la date de clôture. En effet, les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables [...]

Elles n'ont qu'un caractère provisoire et ne peuvent être valablement constituées que dans deux cas : soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain mais probable, soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

La connaissance et la maîtrise des engagements hors bilan est déterminante pour que ceux-ci ne viennent pas dégrader l'évaluation par les investisseurs de la capacité de la collectivité à rembourser ses dettes. S'il n'existe pas de limite a priori à l'enveloppe globale des engagements hors bilan contractés, il appartient aux décideurs de s'assurer que l'effet de levier est maîtrisé et que la crédibilité de sa signature est préservée en toute circonstances.

Contrairement aux obligations certaines de la collectivité, c'est-à-dire ses dettes, les obligations potentielles, que traduisent en comptabilité générale les engagements hors bilan sont soumises, au cours de leur période de validité, à d'importants aléas.

Leur probabilité de survenance comme leur horizon de réalisation peuvent varier dans des proportions significatives. En outre, le montant de la sortie de ressources budgétaires nécessaire à leur extinction peut évoluer.

Les risques associés à une progression non maîtrisée de leur encours ou à une hausse non anticipée de leur probabilité de réalisation justifient une information détaillée concernant leur évolution, y compris dans les exercices suivant la décision d'en autoriser le principe.¹

¹ La Cour des comptes a produit en Mai 2013 pour la commission des finances du Sénat un rapport sur le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat. Même si ces engagements sont de nature et d'ampleur différentes de ceux de la collectivité parisienne, certaines problématiques de fond sont communes.

1. LES MODALITÉS NOUVELLES DE RECENSEMENT ET D'ÉVALUATION DES ENGAGEMENTS HORS BILAN

La note de la DFA du 6 octobre 2017 organise la mise en œuvre d'un dispositif permettant de répondre à l'objectif de recenser et évaluer de façon fiable et sincère l'ensemble des engagements hors bilan².

Ce constat confirme l'attention particulière que le certificateur portera sur le sujet, lorsque le premier exercice complet de certification sera mené sur les états financiers de 2020. Les questionnaires envoyés par la Formation Inter-Juridictions³, complétés des interviews qui se sont déroulés avec la DFA, portaient principalement sur deux axes :

- l'existence de procédures écrites et opérationnelles permettant d'identifier l'ensemble des engagements qui sont susceptibles d'entraîner des sorties de ressources pour la collectivité ;
- l'existence de procédures écrites et opérationnelles permettant de procéder à la revue annuelle des principales conventions et d'actualiser les engagements donnés ou reçus susceptibles de s'y rattacher si besoin.

Ces éléments de diagnostic insistent sur le fait que le risque financier qui découle d'un engagement hors bilan doit être placé sous contrôle, régulièrement réévalué, d'où l'importance de la revue annuelle. Ainsi, deux enjeux émergent-ils :

- la capacité de la collectivité à recenser les Engagements Hors Bilan de façon exhaustive, tout au moins au-delà d'un seuil considéré comme significatif à l'aune des volumes financiers de la collectivité, et à présenter ces engagements en annexe des états comptables ;
- l'existence de dispositifs internes visant à assurer la revue annuelle des EHB de façon à réévaluer les risques et à procéder aux écritures de dotations aux provisions, le cas échéant.

En l'absence de dispositif de centralisation, d'identification et d'analyse des EHB, la collectivité parisienne n'est pas en mesure de documenter et de garantir l'exhaustivité de la liste des EHB qu'elle a pu prendre. En conséquence, les annexes du compte administratif pourraient se révéler ou être considérées comme incomplètes dans la mesure où il n'est pas certain que l'information détaillant le niveau d'exposition de la collectivité aux risques soit complète.

Seules les garanties d'emprunts font l'objet d'une analyse systématique en amont de la délibération qui va générer l'engagement (DFA - Sous-Direction du Budget- Service de la Gestion Financière), puis d'un suivi au cours de la vie du dispositif contractuel qui a prévu la garantie et sont retracées dans l'annexe du compte administratif prévue à cet effet.

Il est donc demandé aux directions opérationnelles :

- de mettre en place la procédure détaillée dans la fiche de procédure intitulée « Le dispositif cible » à compter du 1er octobre 2017 pour le recensement des nouveaux engagements hors bilan conclus et conformément aux nouvelles modalités du contrôle

² Voir note en annexe 4

³ En application de la convention passée avec la Cour des Comptes dans le cadre de l'expérimentation de la démarche de certification des comptes, la Ville de Paris est accompagnée par une formation inter-juridictions (Cour des Comptes - chambres régionales des comptes). Celle-ci a en premier lieu réalisé un « diagnostic global d'entrée » des états financiers de la collectivité parisienne.

hiérarchisé des projets de délibération mis en œuvre par le secrétariat général (Note SG du 7 août 2017); de procéder au recensement exhaustif des engagements existants dans l'optique de l'élaboration du compte administratif 2017 (à compter de février 2018)

Par ailleurs, en accord avec le SG et en corollaire du déploiement de la nouvelle fiche financière des projets de délibération un cycle d'information/formation devait être organisé à l'automne 2017 sur le dispositif des EHB, à destination des Directions et de la DFA.

La DFA a bien voulu dans sa réponse au rapport provisoire indiquer les dernières évolutions de la mise en place du recensement des EHB.

Afin de relancer la participation des directions au recensement et à l'évaluation des EHB, une réunion associant Service de l'expertise comptable et Service de l'Expertise Sectorielle de la DFA a été organisée au mois de mai 2018. Elle avait pour objectif de faire une évaluation sur la procédure arrêtée par la note DFA du 6/10/17. Il a été acté d'organiser par la DFA un dispositif de sensibilisation et d'accompagnement vers les correspondants budgétaires dont les jalons seraient les suivants :

-Communication sur le CA 2017 : Mail du SEC 1 SES aux correspondants budgétaires et financiers en leur signalant les EHB repris dans le CA et mettant en exergue les directions ayant répondu. Communication orale en octobre (réunion des correspondants budgétaires) doublée d'une note DFA, avec transmission mail par les pôles sectoriels du SES à leurs correspondants pour rappeler les enjeux de recensement du stock d'EHB et de leur revue annuelle.

-Communication écrite à l'issue des travaux du pluri-annuel (février 2019) avec note spécifique du SES, en sus de la note sur le compte administratif, en vue d'organiser la revue annuelle.

La DFA estime enfin qu'il sera nécessaire de clarifier d'un point de vue juridico-comptable la notion d'engagements hors bilan dont les contours ne sont pas précisément définis dans les normes. Le groupe de travail du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) sur ce thème s'ouvrira en juillet 2018 et ses conclusions ne seront pas connues avant la fin 2019.

2. TYPOLOGIE DES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE

2.1. Les garanties d'emprunts : un dispositif de suivi éprouvé et perfectionné

Les garanties d'emprunts appartiennent à la catégorie des engagements hors bilan parce qu'une collectivité peut accorder sa caution à une personne morale de droit public ou privé pour faciliter la réalisation des opérations d'intérêt public. Le fait de bénéficier d'une garantie d'emprunt facilite l'accès au crédit des bénéficiaires de la garantie ou leur permet de bénéficier d'un taux moindre.

La collectivité garante s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation ou à payer à sa place les annuités du prêt garanti.

La réglementation encadre de manière très stricte les garanties que peuvent apporter les collectivités et les EPCI.

2.1.1. Le suivi des garanties d'emprunts de la collectivité parisienne:

Le dispositif de suivi des garanties d'emprunts est, concernant les engagements hors bilan, le plus perfectionné, dans la mesure où il correspond à une obligation légale déjà ancienne. En effet les dispositions actuelles de l'Art L 2313-1 du CGCT sont la suite de celles du Code des Communes (art L212-14). Elles font de la liste des organismes pour lesquels la commune a garanti un emprunt une annexe obligatoire des documents budgétaires. La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune.

Ces dispositions ont été renforcées par la loi n° 87-7 du 6 janvier 1987, d'amélioration de la décentralisation, dite loi Galland, qui pose le principe d'un ratio prudentiel, les engagements de garantie ne devant pas excéder une proportion des recettes réelles de la section de fonctionnement. Ce dernier dispositif suppose donc une appréhension exhaustive des engagements de ce type et une actualisation annuelle des engagements souscrits afin d'incrémenter ou décréementer le montant global des engagements.

2.1.2. Evolution des encours garantis par la collectivité parisienne

On peut constater une évolution continue, au titre des derniers exercices de l'engagement municipal, très directement lié à la politique en faveur du logement social.

Pour autant le ratio prudentiel de la loi Galland est loin d'être globalement atteint et le nombre d'organismes garantis qui est également appréhendé directement dans les annexes légales est un facteur de fractionnement et de dispersion du risque (pour les associations 110 prêts garantis dont 64 au titre du logement social).

Tableau 1 : Evolution du montant des garanties

Ville de Paris - Département de la Seine (*)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Logement social	6 913 325 183	7 270 263 886	7 727 963 782	7 813 440 603	8 170 910 784	8 641 486 493
Hors logement social	1 010 623 464	1 083 645 469	1 099 713 621	1 120 798 593	1 050 654 195	1 014 387 649
Total	7 923 948 646	8 353 909 355	8 827 677 403	8 934 239 196	9 221 564 980	9 655 874 142
Etablissements publics	2 019 604 162	2 120 555 171	2 326 593 699	2 321 577 543	2 316 868 218	2 326 537 881
Autres que établissements publics	5 904 344 484	6 233 354 184	6 501 083 704	6 612 661 653	6 904 696 761	7 329 336 261
Total	7 923 948 646	8 353 909 355	8 827 677 403	8 934 239 196	9 221 564 980	9 655 874 142
Ratio Galland (**)	8,09%	6,99%	7,18%	9,47%	14,10%	11,20%
Département de Paris (*)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Logement social	-	-	-	-	-	-
Hors logement social	85 171 168	103 178 367	101 134 390	106 294 343	108 871 844	105 684 110
Total	85 171 168	103 178 367	101 134 390	106 294 343	108 871 844	105 684 110
Etablissements publics	700 153	621 848	538 473	451 173	(1)	1 904 028
Autres que établissements publics	84 471 015	102 556 519	100 595 917	105 843 170	108 871 844	103 780 082
Total	85 171 168	103 178 367	101 134 390	106 294 343	108 871 844	105 684 110
Ratio Galland (**)	0,08%	0,10%	0,12%	0,13%		

(*) Chiffres arrêtés au 31/12

(**) Annuité dette garantie (hors logement social et hors établissements publics) + annuité dette propre / Recettes réelles de fonctionnement

(1) Prêt souscrit initialement par Paris Habitat et transféré en 2016 à la SA d'HLM L'Habitation Confortable (filiale de Paris Habitat) / Délibération 2016 DLH 4 G

Source : DFA Service de la gestion financière

2.1.3. Le dispositif en vigueur

Le recensement des engagements est effectué par le service de la gestion financière de la DFA, qui le pilote. Deux grands types de garanties sont accordées, celles concernant le logement social et les autres portant sur des associations, fondations ou beaucoup plus rarement, opérateurs privés.

La procédure est documentée dans le guide de procédure budgétaire.

Pour les garanties d'emprunts au bénéfice du logement social, qui représentent près de 95% de l'encours, les demandes sont traitées conjointement par la DLH et la DFA. Pour les associations ou autres, l'instruction du dossier est effectuée par la DFA, saisie soit par la direction de tutelle, soit par le cabinet de l'adjoint chargé des finances. Aux termes de cette instruction, la décision de principe est prise par l'adjoint chargé des finances.

Le suivi de l'encours et l'établissement du ratio légal de la loi Galland est effectué par le service de la gestion financière.

Le service circularise annuellement les bénéficiaires de garantie pour actualiser l'encours global. Les déclarations des bénéficiaires sont appuyées de la transmission de leurs comptes certifiés.

Ces informations sont recoupées par l'information provenant des établissements prêteurs. Des difficultés ponctuelles peuvent provenir de remboursements anticipés dont la collectivité ne serait pas informée en temps réel. Ces phénomènes sont toutefois peu courants et ne sont à l'origine d'aucun risque puisque la garantie s'éteint en principe avec le prêt.

Le contrôle exercé est documenté : pour les associations garanties une fiche est annuellement établie qui retrace les informations les plus récentes et cote pour chacune d'elles le risque de défaillance. Les associations ou fondations au chef desquelles un risque fort est constaté sont contactées afin de les sensibiliser à la mise en œuvre des mesures conservatoires. Une synthèse annuelle est adressée à l'adjoint chargé des finances mettant en évidence l'évolution de l'encours, les révisions de cotation des risques et les enjeux. Cette synthèse peut servir de base à une politique de provisionnement, s'il y a lieu.

2.1.4. Bilan et perspectives : quelques perfectionnements possibles.

Le dispositif est particulièrement précis puisque, du fait des dispositions légales les garanties d'emprunt sont appréhendées au premier euro et suivies exhaustivement.

La sinistralité est extrêmement faible : en matière de logement social, les organismes à statut de bailleur social bénéficient de la garantie de la CGLLS (Caisse de garantie du logement locatif social).

Pour les organismes ou programmes n'en bénéficiant pas, il est de règle de solliciter une hypothèque de premier rang ou, lorsque cela n'est pas possible (régime foncier ne permettant pas la prise de sûreté réelle) un nantissement de créance.

Le taux de sinistralité a été quasi nul sur les dix derniers exercices : une mise en jeu a été subie en 2011 pour un montant très faible (5845 €), dont une partie seulement a été remboursée par le liquidateur de l'association.

Un autre dossier a concerné une fondation pour lequel il n'y a finalement pas eu appel à la garantie de la Ville, mais un transfert des prêts et de la garantie à une autre fondation qui en a repris les activités.

Contrairement à ce que pratique l'Etat, l'octroi de la garantie ne donne pas lieu à rémunération de la collectivité (un seul cas recensé). Ce dispositif gagnerait sans doute à être activé, en cas de hausse des taux d'intérêt.

Le système de veille mis en œuvre par le SGF comporte la surveillance dans Paris Délib' des projets de délibération portant sur des garanties d'emprunt, qui se fait « manuellement ». En effet le SGF n'a pas actuellement un profil de valideur dans Paris Délib' pour les projets de délibération ayant pour thème les garanties d'emprunt. Cela impliquerait que soit créé dans l'outil Paris Délib' un onglet dédié à cette catégorie d'opération qui ne relève jusqu'ici que de celle des « autres projets financiers ». Au bénéfice de l'examen des modalités pratiques d'actualisation de la fiche, qu'elle ne doit pas alourdir, cette mesure est à envisager.

Dans le cadre de la procédure contradictoire la DFA a objecté qu'au-delà de la difficulté technique (pas de possibilité de double validation dans l'outil), un tel système contribuerait à alourdir les circuits alors que les délais de visas sont déjà extrêmement contraints. La même remarque pourrait être faite s'agissant d'un éventuel visa du service des concessions par exemple.

Afin de lever cet écueil la DFA envisage les pistes de travail suivantes:

-Sensibiliser les DO à la procédure existante de validation a priori du SGF (et déjà opérationnelle avec la DLH), de tous les projets de délibération avant leur introduction dans Paris Délib, notamment par la diffusion de la fiche de procédure récemment actualisée par le SGF;

-Réviser les catégories de projet de délibération : ces catégories doivent être adaptées aux impératifs de la certification des comptes mais aussi à la révision du contrôle hiérarchisé des délibérations mis en place pour le conseil de novembre 2017 (note du 7 août 2017)

-Automatiser dans l'outil Paris Délib' les signalements réalisés dans le cadre de la nouvelle fiche financière: le projet est que lorsque la case « garanties d'emprunt » sera cochée, il soit possible d'y associer une alerte ou, en cas d'impossibilité technique, de réaliser une requête sur les projets de délibération en cours. Ce projet, porté par la DFA et soutenu par le Secrétariat Général, doit être réactivé.

2.2. Le crédit-bail mobilier et immobilier

Le crédit-bail est un contrat de financement pour l'acquisition d'un bien mobilier ou immobilier. Son principe est simple : la collectivité acquiert un bien en payant une redevance. Au terme du contrat, elle dispose de la faculté :

- soit d'acquérir définitivement le bien et paye dans ce cas, la soulte (elle lève l'option) ;
- soit de ne pas acquérir le bien, dans ce cas le loueur (« crédit bailleur ») reste propriétaire du bien. Juridiquement, le locataire ne deviendra propriétaire de l'objet du contrat qu'au terme de ce dernier à la levée de l'option. Le crédit-bail doit impérativement être mentionné en annexe du compte financier car, s'il n'est pas une dette au sens comptable du terme, le contrat qui lie la collectivité au crédit bailleur est irrévocable à peine de paiement d'une indemnité équivalente aux loyers restants. Un partenaire financier doit donc disposer de cette information de nature à limiter la capacité de remboursement de la collectivité de ses charges futures. Les collectivités territoriales et les EPCI peuvent acquérir des biens meubles et immeubles au moyen d'un contrat de crédit-bail. Le suivi de ce type de contrats sous forme de gestion par AE/CP est recommandé, ce suivi permettant une vision exhaustive de l'engagement.

Ce type d'opération n'est en principe pas pratiqué par la collectivité. Il ne semble pas exister de mode de surveillance formalisé. L'annexe du compte administratif affiche de manière continue un état néant.

Les rapporteurs ne sont pas à même, faute de réponse à leur questionnaire de donner une assurance d'existence et à fortiori de pertinence du contrôle interne en la matière.

2.3. Engagements liés à des opérations d'urbanisme et d'aménagement

Dans cette catégorie des « autres engagements donnés », les collectivités peuvent intégrer l'ensemble des engagements donnés à des tiers emportant un risque financier significatif pour la collectivité et non recensé dans les annexes actuelles.

Les engagements liés à des opérations d'urbanisme / aménagement sont relativement mal suivis dans la pratique malgré les risques financiers qu'ils comportent

Les ZAC peuvent être réalisées par la collectivité sous trois formats différents :

- **la régie directe**, dans ce cadre, la collectivité assure la maîtrise d'ouvrage et contracte elle-même les différents marchés ;
- **la convention de mandat** : la collectivité confie tout ou partie des travaux à un mandataire choisi en respectant le code des marchés (publicité préalable et mise en concurrence). Ce mandataire agit au nom du mandant qui assume les risques financiers.
- **la concession à un aménageur désigné** : la maîtrise d'ouvrage est transférée au concessionnaire. Le contrat est passé après mise en concurrence préalable ; l'aménageur peut être choisi sans mise en concurrence, si il est contrôlé par le concédant (SPLA - société publique d'aménagement locale). Le montant des participations financières est prévu dans la convention régissant les rapports entre les parties. Les participations revêtent différentes formes : avance de trésorerie, participations à l'opération, subvention d'équilibre, achat.

Les rapporteurs ont relevé que la disposition de l'article L 300-5 du code de l'urbanisme prévoyant la production par le concessionnaire, pour chaque opération, d'un compte rendu annuel assorti d'un bilan révisionnel actualisé est formellement respectée. Ces bilans sont soumis annuellement au Conseil de Paris, en décembre n+1 pour les états financiers au 31 décembre de l'année n.

La synthèse dernièrement présentée⁴ contient certes des informations intéressantes au cas par cas et effectue un point sur le montant des participations de la Ville restant à verser dans le cadre de l'exécution du contrat. La nature de ces participations n'est toutefois pas précisée, ce qui ne permet pas d'avoir une vue prospective de leur impact futur sur le patrimoine et les comptes de la Ville. La question de l'attributaire du résultat de l'opération n'est pas systématiquement éclairée. Aucune consolidation des risques n'est effectuée par la synthèse qui se limite à agréger le montant annuel des charges de l'année supportées par les aménageurs et celui des produits imputés aux opérations.

Dans sa réponse au rapport provisoire la DFA indique souscrire à la remarque de l'IG : il est essentiel de déterminer la nature des participations versées dans le cadre des opérations d'urbanisme. Selon les cas, il peut s'agir:

-de flux directs versés aux aménageurs selon un calendrier précis (mais non soumis à la réalisation de conditions autres que la bonne exécution du contrat) ;

-de trajectoires indicatives d'investissements à réaliser. Dans ce cas, les directions ouvrent des AP correspondant aux investissements qu'elles portent, mais celles-ci sont ouvertes uniquement l'année où le programme débute et peut être chiffré.

Le questionnement porte donc tant sur la nature juridique de ces participations que sur l'articulation à trouver entre comptabilisation d'EHB et inscription d'AP: Faut-il comptabiliser en EHB des engagements fermes ? Comment traiter les montants purement indicatifs ?

2.4. Engagements liés à des délégations de service public : un périmètre à clarifier

Les engagements liés à des délégations de service public ont fait l'objet d'une fiche (n°3.2) établie par le Comité national de fiabilité des comptes locaux⁵. Celle-ci recense différents types d'engagements découlant de ce type de contrat : garanties d'emprunt, les sommes versées au titre de la mission de service public, les sommes versées au titre des clauses de sauvegarde (participation à l'équilibre en cas de déficit, garanties de recettes).

Selon la fiche, « ces éléments soumis à la réalisation d'une ou plusieurs conditions et dont les montants ne sont pas déterminants ou déterminables précisément, constituent autant d'engagements financiers pouvant générer un risque réel pour l'équilibre financier de la collectivité à plus ou moins long terme. »

⁴ Délibération 2017 DU 186, Conseil de Paris de décembre 2017

⁵ Pour la suite de cette analyse, ce document sera nommé « la fiche ».

Dès lors, le Comité estime qu' « une inscription à titre informatif en tant qu'engagement hors bilan s'impose alors surtout si les montants de ces engagements sont significatifs au regard des masses financières gérées par la collectivité. »

La fiche reste cependant peu conclusive quant au détail des obligations de transparence qui en découlent pour la collectivité publique.

La collectivité parisienne s'acquitte déjà d'un certain nombre d'obligations réglementaires. Toutefois, la nature et le périmètre des engagements hors bilan donnés et reçus au titre des contrats de délégations de service public restent largement à préciser.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DFA précise que les participations versées aux délégataires de service public demanderont à être examinée au cas par cas. En effet, tout comme les marchés, elles comportent une part fixe, déterminée en fonction du programme d'activité dès l'origine. En effet, en DSP, en cas de subvention pour contraintes de service public, la subvention est fixée dans le contrat et ne peut être revue à la hausse ou à la baisse au cours du contrat en fonction de l'équilibre économique de la délégation. En effet, en l'absence de transfert de risque d'exploitation il existerait un risque de requalification. C'est le cas par exemple des DSP des centres Paris Anim' pour lesquelles les participations sont fixées •par avance pour toute la durée de la convention et où il est explicitement prévu qu'elles ne sauraient varier selon la fréquentation ou la composition sociologique du public (quotient familial) . Le fonctionnement en dépenses n'est dans ce cas pas très éloigné de celui des« marchés de service» passés pour d'autres centres Paris Anim'.

Pour les redevances comme pour les participations, il conviendra donc de procéder à une étude globale de cohérence entre les informations publiées en EHB et les engagements fermes- reçus ou donnés- à dimension pluriannuelle (qui ne font l'objet d'aucune publication en annexe).

2.4.1. Les obligations réglementaires dont la collectivité parisienne s'acquitte

Les garanties d'emprunt contractées au profit d'un délégataire de service public sont retracées, au même titre que les autres garanties d'emprunt dans les états annexes réglementaires. Leur suivi ne pose donc pas de problème spécifique (cf supra 2.1)

La Ville de Paris veille également à ce que ses délégataires s'acquittent des obligations découlant de l'article 1411-3 du CGCT qui prévoit la remise avant le 1^{er} juin **d'un rapport annuel comportant les comptes de la délégation et une analyse de la qualité du service**. Ces documents doivent être mis à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante qui en prend acte. Le rapport doit être annexé au compte administratif.

Le nombre élevé de ses délégations de service public (196 contrats en 2016) a conduit la Ville de Paris à grouper la présentation des rapports annuels des délégataires de service public sous la forme d'une synthèse habituellement présentée au Conseil de Paris de décembre n+1 pour les rapports rendus au titre de l'exercice n. Ce document est enrichi par une actualisation relative aux principaux événements relatifs aux DSP (exemple : renouvellement de DSP) intervenus depuis la clôture de l'exercice n.

Les annexes au compte administratif comportent une liste des délégations de service public et les rapports des délégataires de service public sont déposés à la bibliothèque administrative où ils sont consultables.

Ainsi, malgré les adaptations rendues nécessaires par le nombre de contrats gérés, la volonté de la Ville de Paris de s'acquitter de ses obligations réglementaires peut difficilement être mise en doute. Ces informations ne sont toutefois pas suffisamment explicites pour rendre compte des engagements hors bilan contractés.

2.4.2. Un périmètre à clarifier

En sus des garanties d'emprunt, la fiche évoque explicitement, mais sans être pleinement conclusive, les sommes versées au titre de la mission de service public et au titre des clauses de sauvegarde (participation à l'équilibre en cas de déficit, garanties de recettes). Il n'est pas certain pour autant qu'il n'existe pas d'autres engagements hors bilan susceptibles de s'attacher aux DSP.

2.4.2.1. Les participations et clauses de sauvegarde

Les participations : des engagements donnés

De nombreux contrats de délégation de service public passés par la collectivité parisienne prévoient une participation financière du délégataire en contrepartie des contraintes de service public de toute nature imposées contractuellement : mise à disposition gratuite ou à tarif préférentiel de l'équipement, programmation, tarification sociale... Le montant de ces engagements ne peut être chiffré précisément à la clôture de l'exercice car il dépend de données telles que fréquentation future, programmation, composition sociale des publics d'utilisateurs...

Les synthèses des rapports des délégataires de service public effectuées régulièrement par les services de la DFA et présentées chaque année au Conseil de Paris donnent néanmoins des ordres de grandeur pour le passé. Le caractère significatif de ces engagements ne fait pas de doute quel que soit le niveau auquel ils sont appréciés. Ainsi, pour l'exercice 2016⁶ :

- leur impact total est d'environ 52,3 M€, montant qui peut être rapporté au total des redevances générées par l'ensemble des contrats, soit 102,6 M€ ;
- les participations sont très concentrées sur certains secteurs (jeunesse-famille-petite enfance : 23,3 M€ ; culture : 19,7 M€ ; sport : 5,7 M€ ; établissements d'accueil collectif de la petite enfance : 2,6 M€) et sur certains types d'équipements (centres d'animations : 20,2 M€, piscines, équipements culturels) ;
- le montant de participation peut être très élevé pour certains contrats. Il dépasse les 10 M€ pour un d'entre eux⁷. 5 délégations ont reçu plus d'1 M€ de participations⁸.

⁶ Source : plaquette délégations de service public exercice 2016, accompagnant le projet de délibération 2017 DFA 101 séance de décembre 2017.

⁷ Théâtre du Châtelet : 15,2 M€.

⁸ Piscine Joséphine Baker : 2,576 M€ ; Gaîté Lyrique : 1,9 M€ ; Piscine patinoire Pailleron : 1,534 M€ ; Carrreau du Temple : 1,03 M€.

Il convient de choisir un degré de granulométrie pour la présentation de ces engagements, étant entendu que les travaux effectués dans le cadre des synthèses autorisent une approche relativement fine.

Les clauses de sauvegarde peuvent être selon les cas, des engagements donnés ou des engagements reçus.

Le terme de « participations » utilisé dans la synthèse des rapports annuels est générique. En effet, les sommes à verser par la Ville de Paris peuvent dans certains cas s'analyser comme des clauses de sauvegarde quand il s'agit de gérer des équipements structurellement déficitaires, au point que le contrat ne saurait être économiquement viable sans la mise en place d'un mécanisme d'atténuation du risque. Cette atténuation peut être très forte. C'est le cas pour les contrats de DSP sous format de régie intéressée. Pour les piscines déléguées, et particulièrement la piscine Joséphine Baker,⁹ le niveau de risque couru par le délégataire est faible. Ceci pose la question de savoir si le jeu combiné des participations apportées par la Ville ne constitue pas en fait une garantie de déficit.

Les clauses de sauvegarde peuvent également jouer au profit du délégant. Ainsi le mode de calcul de la redevance à verser par le délégataire prévoit dans nombre de contrats de DSP le versement d'une redevance fixe et/ou d'une redevance minimale. Ces clauses peuvent s'analyser comme une garantie de recettes au profit de la collectivité. Il s'agit donc d'engagements reçus. L'application d'une part fixe de redevance est souvent justifiée comme étant la contrepartie de l'occupation du domaine public. De tels dispositifs existent dans des secteurs différents (concessions énergétiques, activités commerciales sur le domaine public, mobilité où c'est la règle pour les parcs de stationnement souterrains, certains équipements culturels). Les montants sont très variables ; certains sont symboliques. Les synthèses des rapports des délégataires n'individualisent pas systématiquement les mécanismes de calcul des redevances.

Recommandation 1 : Effectuer une revue des modes de calcul des principales redevances pour individualiser les parts fixes ou forfaitaires et, le cas échéant, les redevances minimales garanties.

Il convient de choisir un seuil de signification à partir duquel l'engagement sera individualisé.

Pour les DSP, il n'est pas certain que la prise en compte du montant annuel soit le critère pertinent d'appréciation d'un seuil de signification. En effet, contrairement à des opérations telles que l'octroi d'une indemnité qui peut se solder en un paiement sur un exercice comptable, une DSP s'inscrit aussi dans un cycle économique où les flux financiers d'encaissements (redevances) et décaissements (participations entre autres) sont pluriannuels. Ainsi, l'engagement (donné ou reçu) contracté au moment où la collectivité passe contrat peut être valorisé comme la somme, éventuellement actualisée, des flux futurs, montant qui, en DSP, n'est pas connu par avance.

⁹ La CRC s'est interrogée sur la nature juridique du contrat, très proche d'un marché (rapport « La gestion des piscines de Paris, septembre 2017 »).

Pour illustrer ce propos, le montant annuel moyen de la participation de la Ville de Paris dans le cadre de la DSP piscine Joséphine Baker est évalué, dans les comptes prévisionnels d'exploitation de la DSP à 1,727 M€ HT en moyenne annuelle. Dans la mesure où la DSP est conclue pour 6 ans, le total des flux de participation versés serait supérieur à 10,3 M€ sur la durée du contrat. Si le seuil de signification retenu était de 10 M€, l'engagement hors bilan serait individualisé au moins la première année de contrat si on prenait en compte le cumul des flux de la DSP ; il ne le serait pas si on se limitait à prendre pour critère le flux annuel.

2.4.2.2. Les évènements de fin de contrat : une question à clarifier

Ces évènements ne sont pas évoqués par la fiche. Cependant, **la question du sort des biens en fin de contrat de DSP** a été soulevée par la DFA dans ses réflexions internes. A la connaissance des rapporteurs, dont la question posée au service est restée sans réponse, une doctrine officielle n'a pas encore été arrêtée. Il leur apparaît cependant que certaines dispositions relatives à la clôture de la DSP pourraient s'analyser comme des engagements hors bilan. En effet, on est en présence d'engagements pris avec des tiers. Le terme du contrat est en principe connu ; la valorisation des opérations de fin de contrat n'est pas connue puisqu'elle dépendra de la valeur du patrimoine mouvementé en fin de contrat.

S'agissant des biens de la délégation, la théorie distingue classiquement des biens de retour, réputés nécessaires à la continuité du service public, qui sont réputés faire retour au délégant en fin de contrat, des biens propres qui restent propriété du délégataire, et des biens de reprise sur lesquels le délégant dispose d'un droit d'option.

Les biens de reprise ne peuvent manifestement pas générer d'engagements hors bilan dans la mesure où il s'agit pour le délégant d'un simple droit de rachat et qu'il ne peut en aucun cas y être contraint.

Les biens de retour peuvent en revanche être tenus pour vecteurs d'engagements hors bilan à un double titre.

Sur le plan patrimonial, ils font au terme du contrat retour à la collectivité, ne fût-ce que pour ordre, même si le délégant a décidé de recourir à nouveau à une délégation de service. Ce retour à la collectivité aura un impact sur son patrimoine. A ce titre, on peut considérer pour les biens créés pendant la durée du contrat qu'il s'agit d'un engagement reçu.

Les contrats, si on reste dans de bonnes pratiques, s'attachent à définir les contours des différentes catégories de biens. Cette définition n'est toutefois pas toujours suffisamment précise et le caractère nécessaire au service public d'un bien peut ne pas avoir été anticipé. Il peut en découler une difficulté à qualifier les biens de la délégation de service public.

La jurisprudence administrative récente (Conseil d'Etat, 21 décembre 2012, Commune de Douai) a permis de clarifier la définition du régime des biens nécessaires au fonctionnement du service public. Elle pose pour principe que, quel que soit le régime de propriété qui leur ait été applicable en cours d'exécution du contrat, tous les biens nécessaires au fonctionnement du service public restent ou intègrent la propriété de la personne publique à l'expiration de la convention. Aucune convention ne peut y déroger.

Il découle de cette décision que pour connaître le contour des biens de retour, il convient de se référer au-delà des dispositions du contrat, au seul critère de nécessité de ces biens au service public.

La conséquence à en tirer est qu'il convient d'effectuer, en collaboration entre la DFA et les directions opérationnelles, et au besoin avec l'appui de la DAJ, une revue des DSP à

fort enjeu patrimonial en vue de revalider ou préciser le périmètre des biens considérés comme nécessaires au service public.

Recommandation 2 : Mettre en œuvre en collaboration entre la DFA et les directions opérationnelles, et au besoin avec l'appui de la DAJ, une revue des DSP à fort enjeu patrimonial en vue de revalider ou préciser le périmètre des biens considérés comme nécessaires au service public.

Une priorité devra être donnée, si cela n'est pas encore fait, aux concessions énergétiques en raison d'une part de la lourdeur des enjeux patrimoniaux et d'autre part de leurs échéances relativement proches (production, transport et distribution d'énergie frigorifique : 28 janvier 2021 ; distribution et fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente : 31 décembre 2024 ; distribution et fourniture de chaleur par vapeur et eau chaude : 31 décembre 2024 ; distribution de gaz : 14 décembre 2018, procédure de renouvellement en cours).

Le retour de ces biens à la collectivité peut occasionner pour cette dernière des décaissements. Le principe posé par le juge est que les biens nécessaires au fonctionnement du service public font retour à la collectivité à titre gratuit sous réserve qu'ils aient été amortis au cours de l'exécution du contrat. Si cette dernière condition n'est pas remplie, le délégataire pourra prétendre à une indemnisation à hauteur de la part non amortie des biens¹⁰. On pourrait considérer alors que l'on est en présence d'un engagement donné. Il y a donc lieu de se référer au contrat, mais aussi à l'inventaire des biens de la délégation et à leur traitement comptable.

Les rapporteurs ont sollicité la DFA (service des concessions) pour qu'elle leur indique si une typologie avait été établie (garantie minimale de recettes, pertes liées à l'établissement de tarifs par le délégant...).

Ils ont évoqué les concessions d'énergie qui vont prochainement arriver à échéance et la réflexion sur l'indemnisation des biens de retour (ou de reprise ?) ainsi que les modalités de traitement des contrats de type régie intéressée (garantie de déficit).

Aucune réponse n'a été fournie permettant d'évaluer l'existence ou la pertinence du contrôle interne sur ces dossiers.

Dans sa réponse au rapport provisoire, sur le sujet particulier des biens de retour, la DFA indique souscrire pleinement à la recommandation formulée. Un travail est actuellement engagé sous l'angle de la fiabilisation des comptes 24, qui enregistrent les biens mis à disposition. Il comporte un axe de fiabilisation des flux, qui doit aboutir à la diffusion de préconisations et de fiche de procédure à destination des directions avant la fin d'année 2018. Chaque renouvellement sera alors faire l'occasion d'un recensement, du patrimoine mis à disposition. Le suivi de ces biens de retour tout au long de la durée de la convention, notamment dans le cadre des EHB, doit être organisé en parallèle.

S'agissant du stock de biens mis à disposition, parmi lesquels figurent principalement des biens de retour, il sera traité en lien avec le chantier général de reconstitution et de fiabilisation de l'inventaire comptable qui doit aboutir en 2019. La difficulté particulière

¹⁰ Qui ne saurait se cumuler avec la constatation d'un amortissement de caducité.

de ce sujet étant d'articuler la méthodologie de valorisation de la Ville avec les données figurant déjà dans les comptes des délégataires. Ainsi, au-delà des difficultés opérationnelles soulignées par l'IG, une étude des impacts juridiques et fiscaux s'impose. S'agissant du travail d'inventaire physique, il pourra être engagé en commençant par les délégations les plus significatives.

2.5. Opérations relatives aux SEM et SPL

2.5.1. Les pactes d'actionnaires :

D'une façon générale, les pactes d'actionnaires regroupent les dispositions liant tout ou partie (les principaux) des actionnaires Ils contiennent des dispositions sur des points tels que le projet poursuivi, la gouvernance de la société, l'expertise conjointe des principales décisions stratégiques, la politique de distribution des dividendes, les clauses de cession des actions (droits de préemption notamment)....

Les rapporteurs ont examiné les pactes d'actionnaires passés au titre des opérations suivantes et dont les dispositions ont été récemment soumises à l'approbation du Conseil de Paris :

- signature du pacte d'actionnaires préparé par la Ville de Paris, la Caisse des Dépôts et Consignations et Elogie-Siemp (DFA 103 CPO décembre 2017) ;
- opérations nécessaires à l'apport de terrains au profit de la SOGARIS (2015 DFA 66-G Décembre 2015) ;
- cession partielle de la participation de la Ville de Paris au sein du capital de la SAEMES (2015 DFA 85 CP Septembre 2015) ;
- signature du pacte d'actionnaires préparé par la Ville de Paris, la Caisse des dépôts et Consignations et la société AEG Facilities France SAS (AEGFF) dans la perspective de l'entrée d'AEGFF au capital de la SAEPOPB (2013 DF 92 CP octobre 2013)
- dispositions permettant à la société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris (SEMAVIP) de poursuivre la mise en œuvre de son plan de développement et notamment sa participation à la reconversion de l'entrepôt Macdonald (2012 DF 87 septembre 2012)
- participation à la création d'une Société d'Economie Mixte « Energies POSIT'IF » (2012 DF 87 septembre 2012).

L'examen de ces pactes n'a pas fait apparaître d'engagement donné explicite.

Les rapporteurs ne sont toutefois pas en mesure de donner l'assurance que cette liste est exhaustive.

2.5.2. Les autres points de vigilance

Concernant les SEM et SPL, la question se pose de savoir si certaines clauses ne peuvent être porteuses d'engagements hors bilan.

Libération partielle du capital

Il est fréquent, lors de la constitution d'une SEM ou SPL, que le capital souscrit ne soit pas immédiatement entièrement libéré. Les statuts prévoient les conditions dans lesquelles le capital non libéré doit être appelé.

Ainsi, les statuts de la SPL PariSeine, approuvés (délibération 2017 DFA 87) lors du Conseil de Paris de novembre 2017, disposent (article 6) : « Les actions sont souscrites en totalité et libérées à hauteur de 50% de leur valeur par chacun des associés, soit à hauteur de d'un montant de 300 000 euros. En cas de libération partielle du capital, la libération du surplus, à laquelle chacun des soussignés s'oblige, interviendra sur décision du conseil d'administration, en une ou plusieurs fois, dans un délai qui ne pourra excéder cinq ans à compter de l'immatriculation de la société au registre du commerce et des sociétés. »

Au cas présent, le montant de l'engagement est connu, mais le décaissement qui en résulte dépend, quant à sa (ses) date(s) d'exécution de décision(s) du conseil d'administration, étant entendu toutefois qu'un délai maximal s'impose quant à sa réalisation.

Cession de parts/immobilisations financières

En cas d'absence de garantie de passif assortissant une cession, celle-ci peut donner lieu au paiement d'un complément de prix dont le déblocage est conditionné par l'absence de certaines restrictions pour exemple la cession de parts de la SAEMES (délibération 2015 DFA 85 SAEMES protocole de cession).

Capture écran 1 : Extrait du protocole de cession

Le protocole de cession

Le projet de protocole de cession figure en annexe 1 de la délibération. Il détaille les conditions de la vente, précise les formalités et étapes nécessaires à la réalisation de la cession. La vente prendra effet à la date de signature de ce protocole, qui sera la date du transfert de propriétés des actions cédées des vendeurs à l'acheteur.

Il détaille notamment le mécanisme du complément de prix. La Ville n'ayant pas souhaité accorder sa garantie d'actif et de passif (ce qui est usuelle dans ce type de cession), le prix ne sera complètement versé qu'à l'expiration d'un délai de 2 ans à compter de la date de réalisation de la transaction.

Ainsi, la recette pour la Ville se décompose en :

- 16 960 734,56 €, versés à la date de signature des actes de cession ;
- 876 194,88 € versés deux ans après, en l'absence de toute augmentation de passif ou de réduction d'actif dont le fait générateur est antérieur au 31 décembre 2014.

Source : Délibération 2015 DFA 85 SAEMES protocole de cession

Le protocole de cession peut être considéré une fois signé comme un engagement hors bilan reçu, lié à une condition dont la réalisation n'est pas connue.

Le même raisonnement peut être transposé au cas de cession d'immobilisations corporelles (terrains, bâtiments).

Avances en compte courant d'associés

Les clauses concernant les avances en compte courant d'associés, spécialement lorsqu'elles ne sont ni contenues dans un montant préétabli, ni dans un calendrier précis peuvent être constitutives d'engagements hors bilan.

Lorsque la participation au dispositif d'avance en compte courant ne se fait pas de manière solidaire entre les signataires du pacte, l'engagement hors bilan n'est pas constitué. Il en est ainsi lorsque cette participation est à la discrétion de l'actionnaire.

C'est par exemple le cas du pacte d'actionnaire avec AEGFF et CDC (Délibération 2013 DF 92 POPB)

Capture écran 2 : Extrait du pacte

7. FINANCEMENT DE LA SOCIETE

Aucune obligation de financement de la Société ne pourra être mise à la charge de l'une des Parties. Toutefois, il est précisé que toute Partie pourra participer au financement de la Société par le biais d'avances en compte courant, à sa discrétion et sous réserve de l'accord du Conseil d'Administration statuant, le cas échéant, conformément aux stipulations de l'Article 4.5 ci-dessus et, en ce qui concerne la Ville de Paris, sous réserve des dispositions de l'article L.1522-5 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Source : Délibération 2013 DF 92 POPB

2.6. Les subventions versées en annuités

Les subventions en annuités versées correspondent à l'engagement pris par une collectivité de procéder à un versement régulier, au cours de plusieurs exercices, d'une ou plusieurs subventions au profit d'une autre collectivité. Une « subvention en annuité » reçue est destinée à alléger la charge d'un emprunt contracté pour l'acquisition d'un bien d'équipement déterminé par un tiers. La durée de la subvention est identique à la durée de l'emprunt.

Pour avoir une approche précise des contours du problème il conviendrait qu'un recensement des conventions pluriannuelles d'objectifs puisse être fait. L'objectif municipal annoncé est qu'elles représentent 50% des subventions pour 2020.

Dans ce dispositif la collectivité ne s'engage budgétairement et juridiquement que sur le montant de la subvention de l'année, mais s'engage à aider le bénéficiaire sur plusieurs années, sous réserve que les conditions d'octroi de la subvention soient remplies. On a donc là, techniquement, un engagement hors bilan.

Une solution pour donner de la lisibilité pourrait être de recourir à des autorisations d'engagement qui, dans la M 57 peuvent aussi concerner des subventions (ce qui n'était pas possible en M52 pour les subventions à des organismes privés). La DFA, sollicitée par les rapporteurs n'a répondu ni sur l'existence d'un recensement, ni sur l'opportunité d'un dispositif de mise en place d'AP ou d'AE, qui permettrait de tracer comptablement ce type d'engagements

2.7. Les contrats de partenariat : un domaine à risques importants, mais peu documenté.

Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités

de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Toutefois, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée». « La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant ». (Art. L 1414-1 du CGCT).

Le compte administratif 2016 du département mentionne « sans objet » concernant l'annexe IV C3 Etat des contrats de partenariat public privé. Dans le compte administratif 2016 de la Ville, il n'a pas été établi d'état réglementaire B1.4 relatif à l'état des contrats de partenariat public-privé.

Si les engagements financiers au capital des sociétés d'économie mixte sont régulièrement rapportés dans les annexes aux comptes administratifs, l'information donnée sur les autres organismes, établissements publics qui lui sont rattachés et établissements publics de coopération intercommunale auxquels la Ville participe est des plus lacunaires. Les annexes au compte administratif Ville 2017 ne mentionnent en effet que le Syctom et le Syndicat mixte autolib au titre de la liste des organismes de coopération intercommunale. Les informations fournies se limitent à des données synthétiques du compte administratif 2014 pour le Syctom et, pour le Syndicat mixte Autolib' et Vélib' Métropole, au PV d'approbation du compte administratif 2016.

Il s'agit pourtant d'un domaine susceptible de présenter des risques financiers pouvant atteindre un montant très important. Dans les cartographies des risques des collectivités territoriales, la défaillance d'un satellite est très généralement appréhendée comme un des risques dont l'impact est le plus fort. A titre d'exemple, la Ville de Paris a été amenée à verser en juin 2015 une dotation de 42 millions d'euros au Crédit municipal de Paris pour compenser la dépréciation de valeur de sa filiale CMP Banque et sa mise en extinction.

Au demeurant, dans ce cas comme dans d'autres, le risque encouru peut être indirect, via les engagements pris par la structure satellite ou partenaire de la Ville, qui pourraient contrairement la collectivité parisienne à intervenir en tant que financeur en dernier recours (établissements publics qui lui sont rattachés) ou principal contributeur (établissements publics de coopération intercommunale de type syndicat).

Un exemple actuel de risque indirect manifeste concerne le Syndicat mixte Autolib et Velib Métropole, du fait des difficultés rencontrées par le service Autolib géré en délégation de service public et dont l'exploitation serait lourdement déficitaire. Le délégataire a fait état d'un déficit cumulé de 179 M€ au 31 décembre 2016, montant qui a été régulièrement contesté par le syndicat qui a diligenté un audit. Le contrat comprendrait une clause limitant la prise en charge du déficit par le délégataire à 65 M€. Les relations entre délégant et délégataire en sont actuellement au stade de la procédure de conciliation prévue dans le contrat. Il s'agirait donc d'un engagement donné par le syndicat dont les conséquences pourraient être très lourdes pour les partenaires et en premier lieu la Ville de Paris via ses cotisations au syndicat et les éventuelles mesures de redressement financier de l'exploitation. A ce titre, bien qu'il ne soit qu'indirect, un engagement aussi significatif doit être répertorié dans les engagements hors bilan de la collectivité parisienne. Les risques encourus méritent d'autant plus d'être suivis que le syndicat est par ailleurs confronté au démarrage très chaotique du contrat Vélib 2 qui aura des conséquences financières probables.

Recommandation 3 : Effectuer une revue des engagements de montant significatif donnés ou reçus par les établissements publics rattachés à la Ville et les structures de coopération dont elle est membre, susceptibles d'impacter le patrimoine et les comptes de la Ville de Paris.

Dans sa réponse au rapport provisoire la DFA convient que les contrats de partenariat peuvent effectivement receler différents type d'EHB et doivent être étudiés avec attention par les directions gestionnaires, dont la DFA. Toutefois, il importe de différencier les engagements fermes et les risques que la Ville de Paris pourra choisir de couvrir qui peuvent générer une charge si la réalisation de(s) condition(s) est avérée. Dans le cas d'Auto Lib', la Ville de Paris s'est engagée auprès du syndicat mixte à couvrir une partie du déficit d'exploitation éventuel. C'est pourquoi cet engagement a été retranscrit en EHB dans le compte administratif 2017. Il n'existe pas d'EHB passés entre la Ville de Paris et le délégataire.

Il est néanmoins essentiel que la Ville de Paris ait une bonne connaissance des engagements majeurs de ses partenaires. Au-delà des structures de coopération, la revue des engagements pourrait être élargie aux structures dont la Ville assure la tutelle et dans lesquelles elle est présente au capital. Cette revue aurait pour objet de balayer les différentes formes d'engagements à savoir:

- calendrier de remboursement des avances en compte-courant
- suivi des fonds injectés dans le cadre des recapitalisations
- garanties sur le passif dans le cadre de certaines cessions de participation
- garanties d'emprunt.

Ainsi, s'il est sans aucun doute de bonne gestion d'avoir la connaissance des engagements pris par les établissements publics ou structures de coopération dont elle est membre, ce recensement ne semble pas devoir figurer dans les annexes relatives aux EHB figurant dans les comptes de la Ville de Paris. En effet, les inscriptions en EHB n'ont lieu d'être qu'en cas d'engagement contractuel formalisé entre la structure et la Ville de Paris. Ces structures doivent publier leurs EHB en annexe à leurs propres comptes. Bien entendu, ce recensement par la DFA des EHB pris par ces structures, pourra servir de socle afin d'anticiper d'éventuels versements exceptionnels sous forme de subventions d'équilibre ou de recapitalisation suite à une décision prise par la Ville de Paris au bénéfice de son satellite et/ou de constituer les provisions pour risque correspondantes.

2.8. Un engagement hors normes : le contrat Ville hôte des Jeux Olympiques

Aux termes de l'article 5 du contrat Ville Hôte signé à Lima le 13 septembre 2017 entre la Ville de Paris et le comité international olympique, la Ville hôte : « le Comité national Olympique hôte et le Comité d'Organisation des Jeux Olympiques sont responsables d'assurer que :

- a. toutes les Autorités du Pays hôte honorent et font respecter tous les engagements de la candidature ainsi que tous les autres engagements pris et les garanties et obligations assumées par celles-ci en relation avec les Jeux;
- b. toutes les villes, outre la Ville hôte, qui accueillent des épreuves des Jeux exécutent et respectent les conditions du Contrat ville hôte et remplissent leurs obligations y relatives sous la supervision du COJO ».

Il n'y a pas lieu de faire remarquer le caractère juridiquement hétérodoxe de cet engagement qui met à la charge d'institutions qui n'y sont pas habilitées par le droit français une forme de tutelle sur d'autres collectivités non signataires. Il est bien clair qu'il s'agit d'un contrat d'adhésion. Il n'en est pas moins susceptible de produire des effets, en application des principes du droit français. La Ville ainsi engagée ne peut en tous cas se prévaloir d'un bénéfice de discussion ou de division si la responsabilité des trois entités visées était mise en cause du fait de carences de villes autres que la Ville hôte, non parties au contrat.

L'engagement ainsi contracté par la Ville peut indiscutablement être qualifié d'engagement hors bilan, d'un type très particulier puisque le contrat qui en est à l'origine ne spécifie pas les conditions dans lesquelles il pourrait être mobilisé, ni les modalités de sanctions de l'inexécution. La quotité de l'engagement est en revanche difficile à établir puisqu'il couvre indistinctement des hypothèses allant de la non-teneur des jeux à des incidents limités.

L'Etat a par une disposition législative (art 81 de la Loi du 28 décembre 2017 portant loi de finances rectificative) apporté sa garantie des sommes qui ne seraient pas remboursées au comité international olympique, dans une limite de 1200 millions d'euros.

Capture écran 3 : Loi de finances rectificative pour 2017

II - GARANTIES

Article 81 [En savoir plus sur cet article...](#)

I - A. - Le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'Etat au remboursement des sommes versées, au titre de l'organisation de l'édition 2024 des Jeux Olympiques et Paralympiques à Paris et dans le cadre du contrat « Ville hôte 2024 » signé à Lima le 13 septembre 2017, par l'organisation internationale non gouvernementale dénommée « Comité international olympique » à l'association dénommée « Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques » mentionnée par ce contrat.

B. - Les sommes mentionnées au A comprennent :

1° La contribution financière liée aux revenus de diffusion dérivés des accords de diffusion des Jeux Olympiques et Paralympiques ;

2° Une contribution correspondant à une part des revenus nets tirés du programme international de marketing du Comité international olympique.

C. - La garantie mentionnée au A est accordée en cas d'annulation totale ou partielle de l'édition 2024 des Jeux Olympiques et Paralympiques. Elle porte sur les sommes qui ne seraient pas remboursées au Comité international olympique, dans la limite d'un montant total de 1 200 millions d'euros.

En cas de mise en œuvre de cette garantie, l'Etat est subrogé dans les droits du comité international olympique à l'égard du comité d'organisation mentionné au A au titre des créances indemnisées.

II. - Le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts bancaires contractés par le comité d'organisation mentionné au A du I et affectés au financement d'un décalage temporaire de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses.

Cette garantie est accordée en principal et intérêts, à titre onéreux, dans la limite d'un montant total de 53 millions d'euros en principal, pour des emprunts d'une durée maximale de deux ans, d'un montant unitaire maximal de 50 millions d'euros en principal et souscrits avant le 31 décembre 2024.

Une convention conclue avant la souscription des emprunts bancaires mentionnés au premier alinéa du présent II entre le comité d'organisation mentionné au A du I et l'Etat définit, notamment, les modalités de souscription et de garantie de ces emprunts et les mécanismes de contrôle et d'action visant à préserver la soutenabilité financière de ce comité.

Source : Légifrance

Il existe une clause de subrogation de l'Etat dans les droits du comité international olympique à l'égard du comité d'organisation, au titre des créances indemnisées.

Rien ne permet pourtant de dire avec certitude que le montant garanti constitue le maximum des indemnités susceptibles d'être versées. Le contrat Ville hôte constitue la Ville de Paris en co-garant et redevable éventuellement de manière directe des indemnités

qui pourraient excéder celles dues par le comité d'organisation. Rien ne permet de chiffrer de manière précise les bornes que pourraient atteindre ces indemnités qui ne sont pas plafonnées par la Convention.

De manière générale la DFA convient, dans sa réponse au rapport provisoire que le périmètre n'est pas toujours aisé à déterminer du fait des difficultés suivantes:

La frontière entre un engagement ferme pluriannuel (qui ne ferait l'objet d'aucune présentation dans les comptes) et un engagement conditionnel (qui ferait, selon son degré de certitude, l'objet d'une inscription en EHB ou en provision) n'est pas toujours aisée à déterminer.

De façon connexe, l'articulation EHB (notion comptable) et AP/AE (notions budgétaires) interroge: les trois notions ont une dimension pluriannuelle et figurent dans le compte administratif. Il est essentiel, afin de ne pas fausser la lecture de ceux-ci, de définir le périmètre de chacun et éviter ainsi les doublons.

Il est à noter que le fonctionnement des AP et leur articulation avec les EHB et les provisions pour travaux ont suscité des interrogations de la FIJ (formation interjuridictionnelle de la Cour des comptes dans le cadre de la préparation à la certification des comptes) lors de l'audit ciblé de mai 2018 sur les actifs immobiliers.

Ainsi, il importera de déterminer à l'avenir si les engagements pris par la Ville, dans le cadre de crédits- bails, de protocoles de cessions ou de conventions de subventionnement sont à publier en qualité d'EHB, lorsqu'ils ne sont pas assortis de conditions particulières, autres que le respect par le co-contractant de ses obligations conventionnelles. En effet, dans ce cas de figure, il ne semble pas exister de différence de nature avec d'autres modalités contractuelles (marchés publics, baux...).

Trois types d'engagements apparaissent à la DFA particulièrement sensibles au regard de leur complexité et de leur significativité :

- Les engagements liés à des opérations d'urbanisme
- Les délégations de service public
- Les contrats liant la Ville de Paris avec ses partenaires (syndicats mixtes, établissements publics)

3. CONSTATS GLOBAUX

3.1. Le recensement des flux d'EHB a été intégré dans la réforme du contrôle hiérarchisé des projets de délibération.

Les modalités du contrôle hiérarchisé des projets de délibération exercé par la DFA ont été récemment revues (instruction du secrétaire général en date du 7 août 2017) au regard des autres chantiers financiers en cours (certification des comptes, contrôle interne) et de la contrainte budgétaire accrue s'exerçant sur la collectivité parisienne. Cela s'est traduit par un élargissement du champ des projets de délibération faisant l'objet d'un contrôle systématique et exhaustif. Ainsi, sont notamment entrés dans ce champ de contrôle les projets ayant une incidence financière, y compris non budgétaire, chiffrable dont le montant excède 75 K€ - catégorie 1-, comme l'ensemble des projets de délibérations ayant une incidence financière probable mais non chiffrable au stade de la délibération - catégorie 2-, et, plus généralement, l'ensemble des conventions passées par la Ville de Paris - catégorie 3- .

Ce champ inclut explicitement les engagements hors bilan dans la catégorie 1 (incidence financière chiffrable supérieure à 75.000 euros), mais sans les définir.

La catégorie 2 (incidence financière probable mais non chiffrable au stade de la délibération) cite à titre d'exemples les garanties d'emprunt, qui sont des engagements hors bilan, ainsi que des projets qui sont très probablement constitutifs d'engagements hors bilan, tels que les engagements financiers au sein de traités d'aménagement et de concessions et de concessions en cas de réalisation de risques, engagements sur des biens de retour.

Enfin le libellé très large de la catégorie 3, « l'ensemble des projets de délibération portant sur des conventions passées par la Ville peut servir de « filet de secours » si un engagement hors bilan n'a pas été identifié comme tel par une direction opérationnelle, à charge pour les services de la DFA de requalifier, après analyse le projet en engagement hors bilan.

Cette réforme des modalités du contrôle hiérarchisé s'est accompagnée d'une réforme des outils utilisés dans la procédure de contrôle des projets de délibération et introduits dans l'application Paris Délib. Les 9 fiches existantes ont été remplacées par une nouvelle fiche financière comportant un volet budgétaire et un volet comptable. Cet outil a fait l'objet d'une expérimentation avec sept directions volontaires pour les Conseils de Paris de juin et juillet 2017. Par note du secrétaire général en date du 3 juillet 2017, son utilisation a été généralisée avec une première appropriation pour le Conseil de Paris de septembre et un usage exclusif pour les Conseils de novembre et décembre 2017.

Ce nouveau format de fiche, qui utilise Excel comme support, inclut, en pied de fiche un volet engagement hors bilan qui comprend 5 catégories : garanties d'emprunt, opérations d'aménagement, participations financières, subventions pluriannuelles, autres.

59	Engagements hors bilan			O/N		
60	Garanties d'emprunt			sélectionner		
61	Opérations d'aménagement			sélectionner		
62	Participations financières			sélectionner		
63	Subventions pluriannuelles			sélectionner		
64	Autres			sélectionner		

	A	B	C	D	E
42	Projet de délibération à incidence comptable (OUI/NON)				NON
43					
44	Opérations patrimoniales				O/N
45	Mise à la réforme				NON
46	Cessions/Acquisitions à titre gratuit ou à l'euro symbolique				NON
47	Mise à disposition ou en affectation				NON
48	Convention d'occupation, DSP, concessions, BEA				NON
49	Echanges fonciers				NON
50	Cessions /Acquisitions foncières et immobilières				NON
51	Autres				NON
52					
53	Valorisations spécifiques				O/N
54	Dons et legs				NON
55	Parrainages et mécénats				NON
56	Aides en nature				NON
57	Autres				NON
58					
59	Engagements hors bilan				O/N
60	Garanties d'emprunt				NON
61	Opérations d'aménagement				NON
62	Participations financières				NON
63	Subventions pluriannuelles				NON
64	Autres				NON
65					* Facultatif

Il découle de la définition de l'engagement hors bilan que celui-ci n'a pas d'incidence comptable immédiate ; dans ces conditions, si le projet de délibération a pour seul effet de contracter un engagement hors bilan, la réponse qui s'impose en E 42 est « NON »

Dès lors, l'affichage automatique de la mention « NON » face aux différentes rubriques d'engagement hors bilan (cases E 59 à E 64) peut être de nature à dissuader l'agent en charge de renseigner la fiche de s'interroger sur la présence hors bilan.

Pour éviter, ce risque, Il y a lieu de supprimer sur la matrice le lien induit par le bouton oui/non en E 42 et de s'en tenir à un remplissage manuel des cases E 42 à E 62.

Recommandation 4 : Supprimer dans la matrice de la fiche financière le lien automatique existant dans la cellule E 42.

Il convient également que la fiche financière, pour la rubrique « engagements hors bilan » (lignes 59 à 64) précise s'il s'agit d'engagements donnés ou d'engagement reçus. Ces derniers ne doivent pas être oubliés dans l'opération de collecte des nouveaux engagements. A titre d'exemples si les opérations d'aménagement donnent généralement lieu à l'octroi d'une garantie de déficit au profit de l'aménageur, la Ville de Paris est réciproquement fréquemment attributaire de l'éventuel excédent. Il convient donc de compléter la fiche financière et les commentaires à effet de tutoriel pour prendre en compte les engagements reçus.

Recommandation 5 : Dans la fiche financière, préciser si l'on est en présence d'engagements donnés ou d'engagements reçus et compléter le tutoriel pour prendre en compte le cas des engagements reçus.

Les premiers retours dont les rapporteurs ont eu connaissance concernent les dossiers présentés aux Conseils de Paris de novembre et décembre 2017. Une seule fiche financière, celle relative à la délibération 2017-DU-186 (Approbation des éléments financiers des traités de concession d'aménagement arrêtés au 31 décembre 2016) fait état d'engagements hors bilan, sans les chiffrer. Compte tenu de la diversité et la complexité des opérations d'aménagement, ce document appelle une analyse approfondie précédée d'une réflexion théorique sur le périmètre potentiel des engagements hors bilan dans le cadre complexe des relations financières entre la Ville de Paris et ses partenaires aménageurs.

Pour le reste, les rapporteurs rejoignent l'opinion des services de la DFA selon laquelle il est encore trop tôt pour tirer une quelconque conclusion. Un recul d'environ 6 à 10 mois apparaît a minima nécessaire pour tirer de façon pertinente un premier bilan du recensement des flux d'engagements hors bilan. Mais différer davantage cet examen serait fâcheux dans la mesure où cela ne laisserait pas le temps nécessaire à des mesures correctives pour produire leur effet avant l'échéance de la certification.

Recommandation 6 : Procéder mi 2018 à un bilan d'étape du recensement des flux d'engagements hors bilan.

3.2. la granularité du contrôle interne

La pertinence et l'exhaustivité de la démarche de recensement est intimement liée au seuil de signification qui a été retenu.

Il a été fixé par l'instruction d'octobre 2017 de la DFA à 10 M€, de manière indistincte pour tous les EHB.

La consigne donnée dans la fiche de procédure ne précise pas si le seuil de 10 M€ doit être entendu comme un seuil par opération, ou globalisé par type d'opération, ni si ce montant est annuel ou pluriannuel. A titre d'exemple de difficulté pouvant être rencontrée, une garantie de déficit donnée dans le cadre d'un contrat public peut se traduire par des décaissements annuels sensiblement inférieurs à 10 M€, mais par un impact cumulé sur la durée du contrat atteignant ou dépassant les 10 M€.

L'instruction gagnerait à être précisée et le seuil retenu à être différencié :

Le risque concernant les garanties d'emprunt est maîtrisable puisque celles-ci font l'objet d'une procédure d'approbation par le Conseil de Paris au premier euro et que l'état récapitulatif est à vocation exhaustive.

En revanche, le cumul d'engagements élémentaires du même type, individuellement largement inférieurs au seuil de signification, peut aboutir à un engagement réel, pour un type d'opération, qui serait largement supérieur au seuil. Il peut constituer, dans certains cas, un risque global qui appelle une évaluation et une surveillance de l'évolution de sa quotité

Recommandation 7 : Le dispositif de collecte de l'information doit retenir des seuils adaptés en fonction de la réglementation s'appliquant aux types d'engagements et/ou de l'appréciation justifiée des risques dont ils sont porteurs

Sur la question des seuils de signification, la DFA dans sa réponse au rapport provisoire a précisé que la Formation Inter-juridictions Cour des Comptes - CRC, dans son Diagnostic global d'entrée de la collectivité parisienne relatif à l'expérimentation de la certification des comptes, a formulé une recommandation sur les EHB. Elle serait favorable à un recensement exhaustif des EHB, mais avec une présentation globalisée «autres EHB »en fin d'annexe. Si la Ville de Paris applique cette recommandation, la recommandation 7 du rapport sera sans objet.

3.3. la documentation et l'expertise

La note du directeur des finances et des achats en date du 6 octobre 2017 sollicite les directions opérationnelles à cet effet. La fiche de procédure annexée à la note pose pour principe que « *les directions sont à l'origine de la conclusion d'EHB et sont responsables de leur recensement, de leur suivi infra annuel et de leur revue annuelle.* »

Les directions sont en conséquence invitées à recenser et régulariser les engagements hors bilan. A cet effet, il leur est demandé de « tenir à jour un recensement exhaustif de tous leurs engagements hors bilan »; un modèle de tableau est proposé à cet effet.

La formulation prudente de la consigne donnée aux directions de recenser les engagements hors bilan «... *dans la mesure où celles-ci ont connaissance des dispositifs contractuels qu'elles ont été amenées à élaborer (conventions, délégations de service public...)...* » laisse à penser que la DFA, et c'est également l'opinion des rapporteurs, ne s'attend pas à ce que ce premier recensement offre toute garantie d'exhaustivité.

En effet, en l'absence de procédure formalisée de contrôle interne, il est fait appel à la mémoire collective des services, même s'il est préconisé aux directions d'associer dans cette tâche leurs services opérationnels et leur service financier.

Cet exercice incontournable trouve néanmoins ses limites dans le turn over des agents qui peut être plus ou moins fort et peut conduire dans certains cas à un déficit voire une perte de mémoire collective.

Une autre limite tient à la capacité d'expertise dont disposent en interne les directions opérationnelles et qui peut aussi être variable. Or l'expertise de certaines opérations (opérations d'aménagement, contrats publics et notamment délégations de service public ou opérations conduites en partenariat, dans le cadre de syndicats, qui sont susceptibles d'engager indirectement, mais lourdement la collectivité parisienne...) peut se révéler techniquement très complexe.

Chacune dans leur champ de responsabilité, de multiples instances censées assurer le suivi des risques apprécient l'évolution des engagements hors bilan, en tirant des conséquences budgétaires ou comptables dont aucune procédure d'harmonisation ne vient garantir la cohérence. Il en résulte une vulnérabilité du traitement budgétaro-comptable des engagements hors bilan. Pour y remédier, il pourrait être envisagé que les travaux de ces instances soient précédés d'une revue annuelle unique des engagements hors bilan, organisée conjointement

Le recensement ne pourra être garanti que par le recours à la transversalité. Il demande nécessairement une collaboration entre les directions (services opérationnels et service financier) et la DFA. Par ailleurs, si, au sein de la DFA, le service de l'expertise financière est l'interlocuteur désigné pour cette opération, l'analyse au cas par cas implique de recourir en interne à l'expertise d'autres services de la DFA (service des concessions, service des partenariats service de la gestion financière ou service des recettes pour les engagements reçus). Le concours de la Direction des Affaires Juridiques est également nécessaire dans certains cas pour expertiser la portée de certains engagements, voire pour alerter. De ce point de vue, les rapporteurs notent que malgré de fréquents contacts, il n'existe pas de procédure institutionnalisée et tracée de retour d'information entre la DAJ et la DFA.

Le recensement ne pourra pas se limiter à solliciter la mémoire collective et devra se fonder systématiquement sur l'analyse des contrats, des données comptables et être documenté. La documentation du processus de contrôle interne semble, en l'état, très insuffisante.

Recommandation 8 : Dès les premiers enseignements de la collecte des EHB tirés, préfigurer une revue générale annuelle.

La mise en œuvre de cette recommandation permettra de passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active.

3.4. les engagements reçus restent en dehors de la démarche

La sincérité de la démarche comptable repose sur une raisonnable exhaustivité de l'inventaire (on voit supra 3.1 qu'une option toute différente a été prise) mettant en balance des engagements pris et des engagements reçus. Le volet des engagements reçus malheureusement ignoré dans la démarche.

Recommandation 9 : Inclure un volet engagements reçus dans la démarche de recensement, en définissant un seuil de signification adapté

4. ANALYSE DES RISQUES INHÉRENTS ET PLAN D'ACTION ASSOCIE

4.1. Les risques inhérents

Les rapporteurs se sont attachés à identifier les risques inhérents au traitement actuel des engagements hors bilan, en mettant en évidence leurs causes et manifestations. Le champ de l'étude a été étendu à l'exécution et au suivi de certains contrats, ces processus étant interdépendants avec la passation des contrats.

Les risques identifiés relèvent de deux domaines : financier, qualité comptable comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : .Tableau des risques inhérents à la situation actuelle en matière d'engagements hors bilan

Domaine	Cause	Manifestations	Risque encouru
Financier	Absence d'une revue générale annuelle des EHB.	Persistance d'une logique de constatation au détriment d'une logique de surveillance active.	Traitement budgétaire insuffisant.
		Survenance de sinistres non prévus ou non provisionnés	Budget mal équilibré Nécessité d'un financement complémentaire de la Ville (avenants, subventions)
	Absence de revue des DSP à fort enjeu patrimonial en vue de revalider ou préciser le périmètre des biens considérés comme nécessaires au service public.	Mauvaise connaissance de l'équilibre économique global des DSP	Risque contentieux, budgétaire particulièrement en cas de changement de prestataire
Qualité comptable	Mauvaise appréciation de seuils de signification adaptés en fonction des types d'engagements et/ou de l'appréciation justifiée des risques dont ils sont porteurs	Survenance de sinistres non prévus ou non provisionnés.	Risque d'image de la Ville : réserve à la certification, refus de certification
	Absence d'un volet engagements reçus dans la démarche de recensement, en définissant un seuil de signification adapté	Insuffisante exhaustivité, insincérité.	

Source : Inspection générale

4.2. Un plan d'action associé

Une maquette de plan d'action s'articule autour de deux objectifs :

- améliorer le dispositif de collecte des informations qui vient, pour l'essentiel, d'être mis en place ;
- passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active des EHB.

Le numéro des items renvoie à celui des recommandations dans le corps du rapport.

4.2.1. Améliorer le dispositif de collecte des informations qui vient, pour l'essentiel, d'être mis en place

1-Effectuer une revue des modes de calcul des principales redevances pour individualiser les parts fixes ou forfaitaires et, le cas échéant, les redevances minimales garanties.

4- Supprimer dans la matrice de la fiche financière le lien automatique existant dans la cellule E 42.

5- Dans la fiche financière, préciser si l'on est en présence d'engagements donnés ou d'engagements reçus et compléter le tutoriel pour prendre en compte le cas des engagements reçus.

6- Procéder mi 2018 à un bilan d'étape du recensement des flux d'engagements hors bilan.

7- Le dispositif de collecte de l'information doit retenir des seuils adaptés en fonction de la réglementation s'appliquant aux types d'engagements et/ou de l'appréciation justifiée des risques dont ils sont porteurs

9- Inclure un volet engagements reçus dans la démarche de recensement, en définissant un seuil de signification adapté.

4.2.2. Passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active des EHB

2- Mettre en œuvre en collaboration entre la DFA et les directions opérationnelles, et au besoin avec l'appui de la DAJ, une revue des DSP à fort enjeu patrimonial en vue de revalider ou préciser le périmètre des biens considérés comme nécessaires au service public.

8- Dès les premiers enseignements de la collecte des EHB tirés, préfigurer une revue générale annuelle.

La mise en œuvre de cette recommandation permettrait de passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active.

3- Effectuer une revue des engagements de montant significatif donnés ou reçus par les établissements publics rattachés à la Ville et les structures de coopération dont elle est membre, susceptibles d'impacter le patrimoine et les comptes de la Ville de Paris.

CONCLUSION

Dans sa communication à la commission des finances du Sénat concernant le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'état la Cour des Comptes relève l'absence de toute information relative au hors bilan des collectivités territoriales dans les données présentées par l'INSEE au format de la comptabilité nationale. Cette situation ne lui paraît pas satisfaisante au regard des exigences de la directive européenne 2011/85 du 8 novembre 2011¹¹.

Les exigences de la directive européenne complètent les préconisations que la Cour avait formulées dans un référé du 6 mars 2009 en ce qui concerne la consolidation des risques supportés par les collectivités territoriales, constatant que les garanties d'emprunt que ces dernières peuvent accorder à leurs satellites ou partenaires, comme les engagements de toutes natures qui peuvent être souscrits, n'apparaissent pas dans les agrégats de la comptabilité nationale. Les informations correspondantes n'existent qu'au niveau de chaque collectivité, en annexe des budgets et des comptes administratifs.

La cour considère que l'engagement du processus de certification des comptes locaux, sous la forme d'une démarche d'expérimentation concernant les comptes des plus grandes collectivités, serait de nature à en améliorer la qualité et la fiabilité, y compris en ce qui concerne leurs engagements hors bilan, et à les inciter à développer des outils de contrôle interne idoines. On aura vu de ce qui précède que, même pour la collectivité parisienne, on est encore loin de cet objectif.

¹¹ L'article 14 de cette directive prévoit, pour tous les sous-secteurs, la publication des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques.

ÉCHÉANCIER DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui ont été formulées s'organisent autour de plusieurs objectifs :

-améliorer le dispositif de collecte des informations qui vient, pour l'essentiel, d'être mis en place ;

-passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active des EHB.

Le numéro des items renvoie à celui des recommandations dans le corps du texte, et comporte un renvoi à la page du rapport.

Améliorer le dispositif de collecte des informations

1-Effectuer une revue des modes de calcul des principales redevances pour individualiser les parts fixes ou forfaitaires et, le cas échéant, les redevances minimales garanties.

Echéance : Courant 2018

Entité responsable : DFA /DO

p 16

4- Supprimer dans la matrice de la fiche financière le lien automatique existant dans la cellule E 42.

Echéance : immédiat

Entité responsable : DFA

p 28

5- Dans la fiche financière, préciser si l'on est en présence d'engagements donnés ou d'engagements reçus et compléter le tutoriel pour prendre en compte le cas des engagements reçus.

Echéance : immédiat

Entité responsable : DFA

P 29

6- Procéder mi 2018 à un bilan d'étape du recensement des flux d'engagements hors bilan.

Echéance : Septembre 2018

Entité responsable : DFA

p 29

7- Le dispositif de collecte de l'information doit retenir des seuils adaptés en fonction de la réglementation s'appliquant aux types d'engagements et/ou de l'appréciation justifiée des risques dont ils sont porteurs

Echéance : Avant la prochaine campagne de recensement global des EHB

Entité responsable : DFA

p 30

9- Inclure un volet engagements reçus dans la démarche de recensement, en définissant un seuil de signification adapté

Echéance : Courant 2019

Entité responsable : Pilote DFA avec DO

p 31

Passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active des EHB

2- Mettre en œuvre en collaboration entre la DFA et les directions opérationnelles, et au besoin avec l'appui de la DAJ, une revue des DSP à fort enjeu patrimonial en vue de revalider ou préciser le périmètre des biens considérés comme nécessaires au service public.

Echéance : Courant 2019

Entité responsable : Pilote DFA avec DAJ et DO

p 18

8- Dès les premiers enseignements de la collecte des EHB tirés, préfigurer une revue générale annuelle.

La mise en œuvre de cette recommandation permettrait de passer d'une logique de constatation à une logique de surveillance active.

Echéance : 2019

Entité responsable : DFA/ DAJ/ DO

p 31

3- Effectuer une revue des engagements de montant significatif donnés ou reçus par les établissements publics rattachés à la Ville et les structures de coopération dont elle est membre, susceptibles d'impacter le patrimoine et les comptes de la Ville de Paris.

Echéance : 2019

Entité responsable : DFA/ DAJ/ DO

p 23

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire a été transmis le 9 mai 2018 à la DFA.

Sa réponse a été adressée par courrier le 3 juillet 2018.

MAIRIE DE PARIS



Direction des Finances et des Achats
Sous-Direction de la Comptabilité

Service de l'Expertise Comptable

Paris, le : **03 JUIL. 2018**



Note à l'attention de :

Générale

Directrice générale de l'Inspection

Objet : Observations de la DFA au rapport provisoire de l'Inspection générale sur l'audit relatif à la constatation et la présentation des engagements hors bilan de la collectivité parisienne.

PJ : Relevé d'observations et avis sur les recommandations

Comme suite à votre note en date du 9 mai 2018, vous trouverez ci-joint les observations de la Direction des finances et des achats.

La DFA souscrit pour l'essentiel au rapport produit. La qualité de son analyse juridique et sa confrontation aux réalités opérationnelles seront un appui précieux dans le cadre du projet de certification des comptes, même si, comme le souligne l'Inspection Générale, la mise en place du dispositif débute seulement. Il sera essentiel d'obtenir un bon niveau de mobilisation et de compréhension des enjeux dans les directions gestionnaires d'engagements, notamment pour améliorer le recensement du stock d'EHB.

Le Directeur des Finances et des Achats



Remarques au rapport IG sur les engagements hors bilan

La DFA souscrit pour l'essentiel au rapport produit. La qualité de son analyse juridique et sa confrontation aux réalités opérationnelles seront un appui précieux dans le cadre du projet de certification des comptes, même si, comme le souligne l'Inspection Générale, la mise en place du dispositif débute seulement. Il sera essentiel d'obtenir un bon niveau de mobilisation et de compréhension des enjeux dans les directions gestionnaires d'engagements, notamment pour améliorer le recensement du stock d'EHB. Il sera également nécessaire de clarifier d'un point de vue juridico-comptable cette notion d'engagements hors bilan dont les contours ne sont pas précisément définis dans les normes. Le groupe de travail du CNoCP sur ce thème s'ouvrira en juillet 2018 et ses conclusions ne seront pas connues avant la fin 2019.

S'agissant de façon plus détaillée du contenu du rapport provisoire, la DFA formule les observations suivantes :

1. Le suivi des projets de délibération porteurs d'EHB

Les recommandations de l'IG sur le contenu de la fiche financière et le suivi du recensement sont pertinentes et la DFA pourra les mettre en œuvre. Le renforcement du suivi des engagements reçus également.

S'agissant des garanties d'emprunt (2.1.4. Perspectives p 11), l'IG préconise la création d'un nouvel onglet dans Paris Délib et la mise en place d'une validation formelle du SGF dans le circuit de la délibération. Au-delà de la difficulté technique (pas de possibilité de double validation dans l'outil), un tel système contribuerait à alourdir les circuits alors que les délais de visas sont déjà extrêmement contraints. La même remarque pourrait être faite s'agissant d'un éventuel visa du service des concessions par exemple.

Afin de lever cet écueil la DFA envisage les pistes de travail suivantes :

- Sensibiliser les DO à la procédure existante de validation a priori du SGF (et déjà opérationnelle avec la DLH), de tous les projets de délibération avant leur introduction dans Paris Délib, notamment par la diffusion de la fiche de procédure récemment actualisée par le SGF ;
- Réviser les catégories de projet de délibération : ces catégories doivent être adaptées aux impératifs de la certification des comptes mais aussi à la révision du contrôle hiérarchisé des délibérations mis en place pour le conseil de novembre 2017 (note du 7 août 2017)
- Automatiser dans l'outil Paris Délib' les signalements réalisés dans le cadre de la nouvelle fiche financière : le projet est que lorsque la case « garanties d'emprunt » sera cochée, il soit possible d'y associer une alerte ou, en cas d'impossibilité technique, de réaliser une requête sur les projets de délibération en cours. Ce projet, porté par la DFA et soutenu par le Secrétariat Général, doit être réactivé.

De manière générale, l'articulation sensibilisation des directions par la diffusion de fiches de procédure et par la formation / automatisation du suivi dans Paris Délib, est l'élément essentiel pour fluidifier le recensement des EHB et tendre vers l'exhaustivité.

2. Le périmètre des EHB

L'IG examine les différents types d'EHB susceptibles de figurer dans les annexes des comptes de la Ville.

Le périmètre n'est pas toujours aisé à déterminer du fait des difficultés suivantes :

- La frontière entre un engagement ferme pluriannuel (qui ne ferait l'objet d'aucune présentation dans les comptes) et un engagement conditionnel (qui ferait, selon son degré de certitude, l'objet d'une inscription en EHB ou en provision) n'est pas toujours aisée à déterminer.
- De façon connexe, l'articulation EHB (notion comptable) et AP/AE (notions budgétaires) interroge : les trois notions ont une dimension pluriannuelle et figurent dans le compte administratif. Il est essentiel, afin de ne pas fausser la lecture de ceux-ci, de définir le périmètre de chacun et éviter ainsi les doublons.

Il est à noter que le fonctionnement des AP et leur articulation avec les EHB et les provisions pour travaux a suscité des interrogations de la FIJ (formation inter juridictionnelle de la Cour des comptes dans le cadre de la préparation à la certification des comptes) lors de l'audit ciblé de mai 2018 sur les actifs immobiliers.

Ainsi, il importera de déterminer à l'avenir si les engagements pris par la Ville, dans le cadre de crédits-bails, de protocoles de cessions ou de conventions de subventionnement sont à publier en qualité d'EHB, lorsqu'ils ne sont pas assortis de conditions particulières, autres que le respect par le co-contractant de ses obligations conventionnelles. En effet, dans ce cas de figure, il ne semble pas exister de différence de nature avec d'autres modalités contractuelles (marchés publics, baux...).

Trois types d'engagements apparaissent particulièrement sensibles au regard de leur complexité et de leur significativité :

2.1 Engagements liés à des opérations d'urbanisme

La DFA souscrit à la remarque de l'IG : il est essentiel de déterminer la nature des participations versées dans le cadre des opérations d'urbanisme. Selon les cas, il peut s'agir :

- de flux directs versés aux aménageurs selon un calendrier précis (mais non soumis à la réalisation de conditions autres que la bonne exécution du contrat) ;
- de trajectoires indicatives d'investissements à réaliser. Dans ce cas, les directions ouvrent des AP correspondant aux investissements qu'elles portent, mais celles-ci sont ouvertes uniquement l'année où le programme débute et peut être chiffré.

Le questionnement porte donc tant sur la nature juridique de ces participations que sur l'articulation à trouver entre comptabilisation d'EHB et inscription d'AP : faut-il comptabiliser en EHB des engagements fermes ? Comment traiter les montants purement indicatifs ?

2.2. Délégations de service public

Comme précédemment, les participations versées aux délégataires de service public demanderont à être examinée au cas par cas. En effet, tout comme les marchés, elles comportent une part fixe, déterminée en fonction du programme d'activité dès l'origine. En effet, en DSP, en cas de subvention pour contraintes de service public, la subvention est fixée dans le contrat et ne peut être revue à la hausse ou à la baisse au cours du contrat en fonction de l'équilibre économique de la délégation. En

effet, en l'absence de transfert de risque d'exploitation il existerait un risque de requalification. C'est le cas par exemple des DSP des centres Paris Anim' pour lesquelles les participations sont fixées par avance pour toute la durée de la convention et où il est explicitement prévu qu'elles ne sauraient varier selon la fréquentation ou la composition sociologique du public (quotient familial). Le fonctionnement en dépenses n'est dans ce cas pas très éloigné de celui des « marchés de service » passés pour d'autres centres Paris Anim'.

Pour les redevances comme pour les participations, il conviendra donc de procéder à une étude globale de cohérence entre les informations publiées en EHB et les engagements fermes – reçus ou donnés – à dimension pluriannuelle (qui ne font l'objet d'aucune publication en annexe).

Sur le sujet particulier des biens de retour, la DFA souscrit pleinement à la recommandation formulée par la Cour. Un travail est actuellement engagé sous l'angle de la fiabilisation des comptes 24, qui enregistrent les biens mis à disposition. Il comporte un axe de fiabilisation des flux, qui doit aboutir à la diffusion de préconisations et de fiche de procédure à destination des directions avant la fin d'année 2018. Chaque renouvellement sera alors faire l'occasion d'un recensement, du patrimoine mis à disposition. Le suivi de ces biens de retour tout au long de la durée de la convention, notamment dans le cadre des EHB, doit être organisé en parallèle.

S'agissant du stock de biens mis à disposition, parmi lesquels figurent principalement des biens de retour, il sera traité en lien avec le chantier général de reconstitution et de fiabilisation de l'inventaire comptable qui doit aboutir en 2019. La difficulté particulière de ce sujet étant d'articuler la méthodologie de valorisation de la Ville avec les données figurant déjà dans les comptes des délégataires. Ainsi, au-delà des difficultés opérationnelles soulignées par l'IG, une étude des impacts juridiques et fiscaux s'impose. S'agissant du travail d'inventaire physique, il pourra être engagé en commençant par les délégations les plus significatives.

2.3. Les contrats liant la Ville de Paris avec ses partenaires (syndicats mixtes, établissements publics)

Les contrats de partenariat peuvent effectivement receler différents type d'EHB et doivent être étudiés avec attention par les directions gestionnaires, dont la DFA. Toutefois, il importe de différencier les engagements fermes et les risques que la Ville de Paris pourra choisir de couvrir qui peuvent générer une charge si la réalisation de(s) condition(s) est avérée. Dans le cas d'Auto Lib', la Ville de Paris s'est engagée auprès du syndicat mixte à couvrir une partie du déficit d'exploitation éventuel. C'est pourquoi cet engagement a été retranscrit en EHB dans le compte administratif 2017. Il n'existe pas d'EHB passés entre la Ville de Paris et le délégataire.

Il est néanmoins essentiel que la Ville de Paris ait une bonne connaissance des engagements majeurs de ses partenaires. Au-delà des structures de coopération, la revue des engagements pourrait être élargie aux structures dont la Ville assure la tutelle et dans lesquelles elle est présente au capital.

Cette revue aurait pour objet de balayer les différentes formes d'engagements à savoir :

- calendrier de remboursement des avances en compte-courant
- suivi des fonds injectés dans le cadre des recapitalisations
- garanties sur le passif dans le cadre de certaines cessions de participation
- garanties d'emprunt.

Ainsi, s'il est sans aucun doute de bonne gestion d'avoir la connaissance des engagements pris par les établissements publics ou structures de coopération dont elle est membre, ce recensement ne semble pas devoir figurer dans les annexes relatives aux EHB figurant dans les comptes de la Ville de Paris. En effet, les inscriptions en EHB n'ont lieu d'être qu'en cas d'engagement contractuel formalisé entre la structure et la Ville de Paris. Ces structures doivent publier leurs EHB en annexe à leurs propres comptes. Bien entendu, ce recensement par la DFA des EHB pris par ces structures, pourra servir de socle afin d'anticiper d'éventuels versements exceptionnels sous forme de subventions d'équilibre ou de recapitalisation suite à une décision prise par la Ville de Paris au bénéfice de son satellite et/ou de constituer les provisions pour risque correspondantes.

3. La question des seuils à retenir

Sur la question des seuils de signification, il importe de préciser que la Formation Inter-juridictions Cour des Comptes / CRC, dans son Diagnostic global d'entrée de la collectivité parisienne relatif à l'expérimentation de la certification des comptes, a formulé une recommandation sur les EHB. Elle serait favorable à un recensement exhaustif des EHB, mais avec une présentation globalisée « autres EHB » en fin d'annexe. Si la Ville de Paris applique cette recommandation, le projet de recommandation 7 du rapport provisoire sera devenu sans objet.

4. Les dernières évolutions de la mise en place du recensement des EHB

Afin de relancer la participation des directions au recensement et à l'évaluation des EHB, une réunion associant Service de l'expertise comptable et Service de l'Expertise Sectorielle de la DFA a été organisée au mois de mai 2018. Elle avait pour objectif de faire une évaluation sur la procédure arrêtée par la note DFA du 6/10/17. Il a été acté d'organiser par la DFA un dispositif de sensibilisation et d'accompagnement vers les correspondants budgétaires dont les jalons seraient les suivants :

- Communication sur le CA 2017 : Mail du SEC / SES aux correspondants budgétaires et financiers en leur signalant les EHB repris dans le CA et mettant en exergue les directions ayant répondu.
- Communication orale en octobre (réunion des correspondants budgétaires) doublée d'une note DFA, avec transmission mail par les pôles sectoriels du SES à leurs correspondants pour rappeler les enjeux de recensement du stock d'EHB et de leur revue annuelle.
- Communication écrite à l'issue des travaux du pluri-annuel (février 2019) avec note spécifique du SES, en sus de la note sur le compte administratif, en vue d'organiser la revue annuelle

La question de la définition et du périmètre des EHB reste donc à approfondir. L'approche retenue par la DFA est effectivement de recenser un maximum d'informations. En l'absence de réglementation et de doctrine claire sur ce sujet, la Ville de Paris sera amenée à faire des choix, qui devront concilier différents impératifs : bon niveau de couverture des risques, information des auditeurs, pertinence de l'information et faisabilité opérationnelle au regard de ces objectifs. Ces choix s'appuieront sur les premiers recensements opérés.

Synthèse de l'avis DFA sur les recommandations et les échéanciers

Recommandation	Échéance	Avis de la DFA
Recommandation 1 : Effectuer une revue des modes de calcul des principales redevances pour individualiser les parts fixes ou forfaitaires et, le cas échéant, les redevances minimales garanties.	Courant 2018	Favorable. Le service des concessions dispose d'ores et déjà de la distinction entre redevance fixe et variable dans la matrice Excel remplie annuellement par chacune des directions en vue de la préparation du bilan des concessions. Cependant, jusqu'à présent, ces informations n'ont fait l'objet d'aucune consolidation, leur fiabilité serait à contrôler. La publication pourrait s'inscrire dans celui de la prochaine revue, à l'occasion du recueil des éléments pour le CA 2018 (1er semestre 2019) mais la fiabilisation requerra un travail pluriannuel.
Recommandation 2 : Mettre en œuvre en collaboration entre la DFA et les directions opérationnelles, et au besoin avec l'appui de la DAJ, une revue des DSP à fort enjeu patrimonial en vue de revalider ou préciser le périmètre des biens considérés comme nécessaires au service public.	Courant 2019	Favorable. Initier un travail de recensement des biens nécessaires au service public sur les DSP à fort enjeu patrimonial paraît particulièrement pertinent. A ce stade, il n'est pas aisé de valider le calendrier car l'étendue de ce travail est difficilement anticipable, la classification des biens et leur recensement peuvent être particulièrement complexes et sujets à débat (Concession d'énergie par exemple). Associer la DAJ paraît effectivement essentiel.
Recommandation 3 : Effectuer une revue des engagements de montant significatif donnés ou reçus par les établissements publics rattachés à la Ville et les structures de coopération dont elle est membre, susceptibles d'impacter le patrimoine et les comptes de la Ville de Paris.	2019	Favorable en gestion mais réservée sur le sujet des EHB. Ces informations sont essentielles dans un souci de bonne gestion et d'anticipation. Elle pourra le cas échéant être utilisée en vue de la constitution de provisions pour risque. Sous l'angle des EHB, cette revue est pertinente en cas d'engagements fermes contractés entre Ville de Paris et structure liée. Dans le cas contraire, aucune inscription en EHB dans les comptes de la Ville ne pourra être prévue.
Recommandation 4 : Supprimer dans la matrice de la fiche financière le lien automatique existant dans la cellule E 42.	Immédiat	Favorable. Ce lien automatique avait été créé à la demande des directions qui trouvent le remplissage manuel fastidieux dans la mesure où la plupart de leurs délibérations n'ont pas à faire l'objet d'une coche dans cette catégorie.
Recommandation 5 : Dans la fiche financière, préciser si l'on est en présence d'engagements donnés ou d'engagements reçus et compléter le tutoriel pour prendre en compte le cas des engagements reçus.	Immédiat	Favorable.
Recommandation 6 : Procéder mi 2018 à un bilan d'étape du recensement des flux d'engagements hors bilan.	Septembre 2018	Favorable. Un bilan sera réalisé par la DFA.
Recommandation 7 : Le dispositif de collecte de l'information doit retenir des	Avant février 2019	A étudier. Elle deviendra sans objet si la DFA parvient à mettre en œuvre la recommandation

seuils adaptés en fonction de la réglementation s'appliquant aux types d'engagements et/ou de l'appréciation justifiée des risques dont ils sont porteurs		de la FIJ de supprimer le seuil de recensement.
Recommandation 8 : Dès les premiers enseignements de la collecte des EHB tirés, préfigurer une revue générale annuelle.	2019	Favorable. La DFA aura une fonction d'appui technique aux directions, afin de permettre une montée en compétence progressive.
Recommandation 9 : Inclure un volet engagements reçus dans la démarche de recensement, en définissant un seuil de signification adapté	Courant 2019	Favorable.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Les règles des maquettes budgétaires des instructions comptables

Annexe 4 : Note de la DFA du 6 octobre 2017 relative au recensement des engagements hors bilan.

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.