

Exemplaire n°

RAPPORT
ETUDE SUR LA GESTION LOCATIVE
DES BATIMENTS MUNICIPAUX

- Juin 2016 -

N° 15-11

Rapporteurs :

[.....], Inspectrice générale

[.....], Chef de service administratif

[.....], Chargé de mission

Précédents rapports sur un sujet avoisinant
Rapport de la Chambre régionale des comptes
Rapport relatif à la gestion des biens du domaine public – exercices 2008 et suivants – CRC Ile de France Mars 2013.
Rapports de l'IG
Audit de la mise à disposition des locaux et prestations de la Ville de Paris – Juillet 2003.
Les locaux municipaux mis à disposition des associations – Septembre 2008
Audit de la « fonction bâtiment » - Mai 2009.
Etude sur les centres sociaux associatifs parisiens - Mai 2015.
Rapport de la Mission d'Information et d'Evaluation (MIE)
Mission d'Information et d'Evaluation relative à la politique immobilière de la collectivité parisienne – Mars 2013.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	7
1. LES BAUX PRIS PAR LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE	10
1.1. Le compte locatif : une structure à plusieurs étages.....	10
1.1.1. Un mouvement de concentration des baux pris à la DILT.....	13
1.1.2. La baisse des dépenses locatives des directions.....	14
1.1.3. Des pratiques d'inscription peu homogènes sur les états spéciaux d'arrondissement	17
1.1.4. Une catégorie à mieux documenter : les charges locatives supportées au titre des partenariats.....	20
1.1.5. Un budget spécifique : les locations prises par le CAS-VP	22
1.2. Les locaux pris en location	23
1.2.1. Volumétrie des baux pris.....	23
1.2.2. Les surfaces concernées par directions	25
1.2.3. Montants des baux	26
1.2.4. Propriétaires et typologie juridique des baux pris	29
1.3. Destination des locaux pris à bail	32
1.3.1. Synthèse.....	32
1.3.2. Trois grandes catégories	36
1.4. Les risques identifiés	39
1.4.1. Les risques juridiques.....	39
1.4.2. Les risques financiers et la nécessité de réduire le nombre de baux pris.....	42
2. UNE CONNAISSANCE ENCORE PARTIELLE DES BAUX DONNÉS	45
2.1. Le périmètre incertain des baux donnés	45
2.1.1. L'absence d'un système d'information patrimoniale commun.....	45
2.1.2. Le manque d'outils adaptés aux besoins de la gestion locative	47
2.1.3. Les incertitudes de la connaissance.....	48
2.2. Une volonté de régularisation et d'information partagée sur les locaux parisiens occupés par des tiers.....	54
2.2.1. Le rôle historique du conseil du Patrimoine.....	54
2.2.2. L'introduction d'une gouvernance spécifique pour les contrats de concession.....	58
2.2.3. Vers un dispositif centralisé de gouvernance en matière immobilière intégrant la dimension locative	59
2.3. Des risques en termes de transparence.....	60
2.3.1. Des approximations qui nuisent à la sincérité des comptes	60
2.3.2. Ancienneté des baux et risques juridiques associés.....	63
2.3.3. Le manque de fiabilité des informations communiquées dans le cadre du compte administratif.....	64
3. L'ORGANISATION DE LA GESTION LOCATIVE.....	70
3.1. Les directions participant de la fonction immobilière.....	70
3.1.1. Les directions pilotes en matière d'immobilier.....	70
3.1.2. Les deux pôles d'expertise existants en matière de gestion locative	73

3.2.	Les autres directions	79
3.2.1.	Des modes d'organisation variés.....	79
3.2.2.	Eparpillement des moyens et faible professionnalisation dans les directions	83
4.	LA GESTION LOCATIVE : UNE FONCTION A STRUCTURER ET À SÉCURISER	89
4.1.	Stabiliser le périmètre de la gestion locative	89
4.1.1.	Un travail prioritaire de connaissance.....	89
4.1.2.	Un examen critique du périmètre actuel de la gestion locative.....	92
4.1.3.	Associer le Conseil du Patrimoine à la revue critique des baux donnés	92
4.2.	Structurer le pilotage et organiser le reporting	93
4.2.1.	Vers des outils partagés d'analyse	93
4.2.2.	Organiser le reporting de la gestion locative.....	95
4.2.3.	Organiser un contrôle interne de la gestion locative	96
4.3.	Rendre l'organisation plus lisible	97
4.3.1.	A minima optimiser rationaliser l'organisation actuelle avec maintien de la distinction entre baux pris et baux donnés	97
4.3.2.	Centralisation de l'ensemble de la gestion locative au sein de la DILT	100
4.3.3.	La centralisation à la DU de la gestion des baux donnés.....	102
CONCLUSION	.....	106
LISTE DES RECOMMANDATIONS	.....	107
TABLE DES ILLUSTRATIONS	.....	113
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	.....	116
ANNEXES	.....	154

NOTE DE SYNTHÈSE

A plusieurs reprises et à partir d'angles d'approche variés, la question de la gestion des bâtiments municipaux a fait l'objet de critiques formulées tant par l'Inspection générale¹ que par la Chambre régionale des comptes², signalant l'insuffisante connaissance de son patrimoine immobilier par la Ville.

A la suite de la MIE consacrée à « la politique immobilière de la Ville de Paris », un board des concessions et une gouvernance spécifique ont permis de disposer en 2014 d'un document annuel de synthèse portant « Bilan des conventions et autres titres d'occupation du domaine public de la Ville de Paris ».

Toutefois, le contenu de la gestion locative proprement dite³ n'a jamais fait l'objet d'une étude transversale.

Selon les grilles d'analyses des professionnels de l'immobilier, la gestion locative renvoie à la notion de « property management » et à la fonction d'administration de biens. Elle se définit comme l'ensemble des actes relatifs à la gestion des baux (pris comme des baux donnés), à la gestion financière des budgets afférents, la gestion technique des bâtiments et la programmation des travaux dont la nature varie selon que l'on est propriétaire (baux donnés) ou locataire (travaux d'entretien pour les baux pris), jusqu'à la relation à l'occupant

Le rapport procède dans une première partie à l'analyse des baux pris.

Il débute par l'analyse de ce qu'il est convenu d'appeler le « compte locatif », en réalité une structure à plusieurs étages. Après avoir connu une forte progression (multiplication par 4 depuis 2000), il s'établit à 68 millions d'euros au CA 2014.

Une analyse approfondie **des baux pris** eux même est ensuite proposée, leur répartition par direction, par types de propriétaire et par destination.

Très concentrés au sein de la DILT, les baux pris pour les implantations administratives sont les plus élevés et représentent 71 % des dépenses locatives. La réduction du compte locatif passe en priorité par la réduction des locations tertiaires. Elle implique aussi de mettre un terme aux situations de prises à bail à la seule fin de sous location à des associations.

L'examen de l'échéance des baux pris fait apparaître la possibilité pour la Ville de renégocier d'ici à 2020 la moitié du nombre des baux pris.

La seconde partie est consacrée aux **baux donnés**, c'est-à-dire aux occupations par des tiers de bâtiments municipaux. Il s'agit d'une réalité moins bien connue, en raison notamment de l'absence de définition partagée du contenu de la gestion locative. On constate que les directions assimilent souvent celle-ci aux notions de gestion domaniale ou de gestion déléguée.

¹ Rapport n° 2-12 « Audit de la mise à disposition des locaux et prestations de la Ville de Paris » - Juillet 2003.
Rapport n° 07-15 « Audit de la « fonction bâtiment » Mai 2009.

² Rapport sur la gestion des biens du domaine public - Exercices 2008 et suivants - 2013.

³ Ont été exclus du périmètre de l'étude les instruments de financement du logement social (baux emphytéotiques), les emprises foncières ainsi que les locations temporaires (relevant de locations ponctuelles ou de l'organisation d'évènements).

L'absence d'un système d'information patrimoniale commun et fiable constitue le premier handicap à la connaissance précise du périmètre de la gestion locative (de l'ordre de 1000 « baux donnés » déclarés par les directions).

Les incertitudes des imputations budgétaires utilisées pour les recettes issues des immeubles et les limites des différents instruments d'analyse comptables constituent une autre faiblesse.

Après retraitement des données constatées sous la rubrique des revenus des immeubles (173,4 millions d'euros au CA 2014), **la mission évalue à 40 M€ l'ordre de grandeur des recettes proprement locatives actuellement perçues par la Ville** (à l'exclusion des concessions et autres grands contrats relevant des concessions et autres conventions d'occupation du domaine public) et propose une méthode pour étendre le champ de la connaissance des baux donnés.

Enfin, les conditions juridiques d'occupation qui comportent nombre de baux donnés sans titre ou à durée indéterminée gênent l'établissement de la volumétrie en nombre des baux et affectent leur régularité juridique.

Les risques identifiés résultent de durées d'occupation supérieures à la limite légale de compétence de 12 ans au-delà de laquelle le Conseil de Paris est seul habilité à statuer sur l'occupation du domaine. Un tiers des baux pris nécessitent une régularisation à ce titre et une proportion sans doute beaucoup plus importante de baux donnés.

La faiblesse des flux financiers et des mouvements affectant des « baux donnés » constituent un autre frein à la connaissance partagée. Le stock historique des situations acquises empêche les réallocations à de nouveaux bénéficiaires tandis qu'un nombre significatif d'occupations sans titre ou à titre gratuit interroge la transparence démocratique et le souci de valorisation des actifs. La démarche de régularisation engagée avec le concours du conseil du Patrimoine doit donc être poursuivie.

Enfin, le défaut de fiabilité des éléments d'information comptable comme l'annexe au Compte administratif établissant la liste des « concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions », dont la production est obligatoire depuis 2006 (article L 2313-1 -2° du CGCT) représente une faiblesse en termes de transparence.

Le rapport analyse les moyens RH consacrés à la gestion locative et leur répartition. **L'organisation de la gestion locative à la Ville se caractérise par un éparpillement des effectifs concernés.** Qu'il s'agisse de locaux pris à bail comme de baux donnés à des tiers, la gestion locative concerne en effet la plupart des directions.

Ceci est un handicap à la professionnalisation de la fonction, d'autant que les personnels concernés n'y consacrent qu'une part très faible de leur temps.

Les deux structures expertes en matière de gestion locative, l'une, historique à la DLH, en matière de baux donnés (le SADI) et l'autre, de taille plus modeste, constituée à la DILT représentent un peu plus de 70% des moyens RH engagés dans la fonction (64 ETP sur un total de 90 ETP).

A enveloppe constante, la professionnalisation de la fonction implique une centralisation accrue de celle-ci, en particulier en ce qui concerne les baux donnés.

La mission préconise d'intégrer la dimension locative dans le dispositif de pilotage stratégique de la fonction immobilière.

Les recommandations rappellent la nécessité de procéder à la régularisation des baux d'une durée supérieure à 12 ans qui relèvent de la décision au conseil de Paris. La sécurisation de la fonction locative passe ensuite par la mise en place d'un pilotage centralisé et l'instauration de mécanismes normalisés de reporting et de contrôle interne.

Dans ce cadre, un effort de connaissance du périmètre de la gestion locative (baux donnés) est à conduire sans délai et à intégrer dans le cadre des revues de patrimoine des directions.

Trois scénarii de réorganisation sont envisagés, reposant tous sur une centralisation de la gestion locative :

- le maintien de l'organisation actuelle fondée sur la distinction entre baux pris et baux donnés, qui trouverait davantage de force grâce à la centralisation des baux et à quelques ajustements ponctuels ;
- le regroupement de l'ensemble de la gestion locative (baux pris comme baux donnés du domaine intercalaire) à la DILT, en vue d'une meilleure maîtrise opérationnelle de ce patrimoine ;
- le transfert à la Direction de l'Urbanisme (DU) de la gestion des baux donnés, dans le but de conforter le pilotage stratégique de l'immobilier parisien.

INTRODUCTION

L'étude de la gestion locative des bâtiments municipaux est inscrite dans la lettre de programmation des travaux de l'Inspection générale pour 2015 de la Maire de Paris en date du 14 janvier 2015.

C'est la première fois qu'une étude transversale est consacrée à ce sujet. Elle s'inscrit dans le cadre de la progressive structuration de la fonction immobilière engagée depuis 2004.

A plusieurs reprises et à partir d'angles d'approche variés, la question de *l'occupation des bâtiments municipaux* a fait l'objet de critiques formulées tant par l'Inspection générale⁴ que par la Chambre régionale des comptes⁵.

Plusieurs constats se sont imposés dès la phase du cadrage de cette étude, puis ont été confirmés au fil des entretiens menés par les rapporteurs.

⇒ la « **gestion locative** » en dehors du champ du logement social, est une notion polysémique qui recouvre des réalités très différentes et se situe à la croisée de plusieurs problématiques :

- l'offre ou la réalisation d'équipements publics,
- une modalité d'occupation des locaux supports destinés aux services,
- la mise à disposition d'espaces destinés à des associations,
- la valorisation du domaine public,
- l'action économique,
- la relation aux occupants.

Chaque interlocuteur a évoqué « sa » conception de la gestion locative, qui renvoyait à des périmètres et à des problématiques très hétérogènes.

Les réponses apportées par les directions au questionnaire de l'inspection traduisent l'absence de définition stabilisée du contenu de la gestion proprement locative. La plupart l'assimilent au périmètre plus large de la gestion domaniale.

N'entrent pas en principe dans le périmètre de la gestion locative les divers contrats de concessions (DSP, concessions de travaux, BEA sur le domaine public) et autorisations d'occupation du domaine public, en particulier ceux portant sur l'espace public, soient près de 34 000 autorisations unilatérales d'occupation temporaires (AOT), qui correspondent à une logique de valorisation du domaine public. Ceux-ci font l'objet d'analyses approfondies dans le cadre d'un « Bilan annuel des conventions » publié par la DFA.

Sur le plan juridique, la confusion résulte des formes juridiques communes qu'elle revêt parfois, l'octroi de baux prenant souvent la forme d'autorisations d'occupation temporaire du domaine, public ou privé, empruntée à la gestion domaniale.

Contenu de la gestion locative

La gestion locative commence après la phase de prospection et de négociation conduisant à la conclusion du bail. Elle recouvre l'ensemble des actes de gestion des baux (pris comme des baux donnés) la gestion financière des budgets afférents, la gestion technique

⁴ Rapport n° 2-12 « Audit de la mise à disposition des locaux et prestations de la Ville de Paris » - Juillet 2003.
Rapport n° 07-15 « Audit de la « fonction bâtiment » Mai 2009.

⁵ Rapport sur la gestion des biens du domaine public - Exercices 2008 et suivants - 2013.

du bâtiment et la programmation des travaux dont la nature varie selon que l'on est propriétaire (baux donnés) ou locataire (travaux d'entretien pour les baux pris), jusqu'à la relation à l'occupant.

Selon les grilles d'analyses des professionnels de l'immobilier, la gestion locative renvoie à la notion de « property management » et à la fonction d'administration de biens.

Les catégories fondamentales sont celles de propriétaire (baux donnés) et de locataire (baux pris) que la Ville occupe selon les cas.

Périmètre de la présente étude

La mission a limité ses réflexions aux bâtiments proprement dits (à l'exception des immeubles d'habitation des bailleurs sociaux), excluant de fait d'autres formes de « locations d'espaces » qui renvoient aux compétences métier des directions comme les emprises foncières prises à bail, notamment celles gérées par la DEVE, les locations ponctuelles de créneaux sportifs ou octroyés pour l'organisation d'événements sportifs (Marathon de Paris) par la DJS.

La location de logements de fonction n'a pas été retenue dans le périmètre des bâtiments municipaux».

Au total, l'inventaire a donc porté sur les baux pris et donnés à des fins d'équipements publics, de locaux supports (bureaux, locaux d'activité) ou mis à disposition à d'associations ou de partenaires multiples.

Méthode retenue

Pour mener à bien la mission, l'inspection s'est appuyée sur les réponses apportées par les directions à un questionnaire réalisé par l'IGVP et adressé par le Secrétaire général en juin 2015 à l'ensemble des directeurs qui visait à connaître :

- les locations prises par la Ville,
- les bâtiments municipaux mis à disposition de tiers,
- les moyens RH engagés dans les directions dans la gestion locative.

Ces informations ont été complétées et affinées de données plus récentes (février 2016) relatives à la destination des baux et leur superficie.

Les réponses des directions constituent le matériau essentiel sur lequel s'appuie la présente étude. Des rencontres avec les directeurs et leurs services ont permis d'approfondir et de compléter les données par une approche plus qualitative portant en particulier sur leur mode d'organisation en matière de gestion locative.

⇒ **Il s'agit d'une réalité encore mal documentée à la volumétrie incertaine**

Il n'existe pas de document de synthèse ou de tableaux de bord consacrés à la gestion locative, tant à l'échelle transversale de la Ville qu'à celui des directions. Le premier objectif de la mission a été de tenter d'établir le périmètre de la gestion locative.

L'absence de recensement préalable et de système d'information fiable constitue la principale difficulté du sujet. Le travail itératif réalisé avec les directions qui s'est étendu sur plusieurs mois a contribué à l'émergence de données consolidées sur le sujet, désormais portées à la connaissance commune.

Il s'agit ensuite d'une réalité asymétrique. Si les dépenses imputables aux locations (baux pris), l'identification des recettes dégagées par les baux donnés renvoie à des catégories juridiques et des imputations budgétaires variées. Plus encore, le coût pour la Ville d'une sous valorisation des baux donnés est beaucoup plus difficile à établir et renvoie à un phénomène largement méconnu car indolore pour les directions.

Une forte inertie historique caractérise le sujet; les baux donnés historiquement perdurent alors que les situations les ayant justifiés ont souvent évolué. Identifier puis remettre en

cause des situations établies nécessite de la part des directions beaucoup de volonté. Le réexamen de ces situations risquant de leur faire perdre l'affectation de locaux dont elles se considèrent comme « propriétaires », leur volonté fléchit parfois...

La faiblesse des flux financiers et des mouvements affectant ces éléments de patrimoine n'aident pas à la connaissance partagée des « baux donnés ». Le stock historique des situations acquises demeure inégalement connu.

⇒ **La gestion locative concerne la plupart des directions, à des degrés divers**

L'activité « locative » concerne la plupart des directions, dans des proportions très variables et constitue une pratique permanente au sein de l'administration parisienne.

Une vingtaine de directions ont mandaté des dépenses locatives en 2014. Presque toutes donnent des « baux » à des tiers sous des formes juridiques diverses. Toutefois, on trouve rarement de vision consolidée à l'échelle de la direction ; en matière de gestion locative, c'est le service, voire le bureau, qui constitue l'unité de référence et un grand nombre de structures participent à la fonction locative.

Deux services présentent une compétence bien identifiée en matière de gestion locative : le Bureau de la gestion locative, des ventes et des transferts aux bailleurs sociaux à la DLH et le Bureau de la gestion locative à la DILT. Le premier intervient au titre des baux donnés, l'autre est plus particulièrement spécialisé dans les baux pris.

Le poids financier de ces deux structures est majeur : à elle seule, la DILT concentre plus des 2/3 des baux pris, tandis que la DLH gère la plus grande masse des baux donnés et dégage les trois quarts des recettes budgétaires tirées des revenus des immeubles.

Le présent rapport comporte quatre parties :

1. l'analyse de la composante la plus visible de la gestion locative que sont les dépenses locatives et les baux pris,
2. la présentation des baux donnés, dont la connaissance demeure partielle,
3. L'organisation de la gestion locative à la Ville,
4. Les recommandations pour structurer et sécuriser la gestion locative. Trois scénarii de réforme sont envisagés.

1. LES BAUX PRIS PAR LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE

Les dépenses locatives supportées par la Ville ont connu une évolution forte au cours de la période récente (multiplication par 4 depuis le début des années 2000).

L'analyse des diverses composantes du compte locatif constitue un premier angle d'analyse du phénomène.

L'étude établit ensuite la volumétrie des baux eux-mêmes (nombre, montants, surface par direction), leur typologie juridique et propose une classification par destination.

Les risques identifiés en matière de gestion des locations (baux pris) sont ensuite analysés.

1.1. Le compte locatif : une structure à plusieurs étages

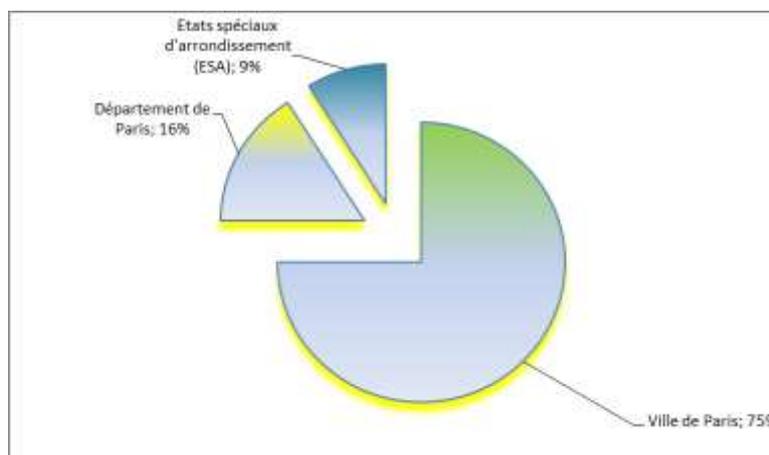
Le « compte locatif » de la collectivité parisienne s'établit en 2014 à 68 M€ de dépenses constatées. Ces dépenses locatives⁶ étaient de moins de 20 M€ en 2000.

La traçabilité dans le temps des dépenses locatives apparaît difficile, en raison, de la discontinuité des outils (l'outil Alize n'a été déployé qu'à partir de 2008), des modifications du périmètre des directions et d'évolutions dans les règles d'imputation et la présentation des dépenses.

Ce que l'on a coutume de nommer le « compte locatif », résulte de l'agrégation de trois composantes portant les dépenses locatives constatées :

- au budget de la Ville (50,686 M€),
- sur le budget du Département (10,950 M€),
- sur les états spéciaux d'arrondissement (6,45 M€).

Figure 1 : Répartition du compte locatif (CA 2014)



Source : DFA - compte administratif 2014

⁶ Les dépenses locatives figurent à la section de fonctionnement du budget général, aux articles 6132 « locations immobilières » et 614 « charges locatives et de copropriété » au chapitre 011 -charges générales des services.

Les différentes composantes de ce compte ont été affectées par les transferts opérés vers la DILT à partir de 2010 qui ont modifié la répartition des dépenses locatives entre directions.

Les pratiques d'inscriptions budgétaires des locations prises pour abriter des équipements de proximité ont également évolué dans le temps ; surtout les règles de répartition des dépenses locatives entre budget général et états spéciaux d'arrondissement (ESA) ne sont pas homogènes selon les directions .

Le compte locatif ne rend que partiellement compte du coût économiquement supporté par la Ville pour des locations supportées dans le cadre de partenariats. Une vision consolidée à l'échelle de la collectivité parisienne nécessite quelques retraitements et analyses complémentaires sur la base de données extra comptables.

Tableau 1 : Dépenses locatives constatées au CA 2014

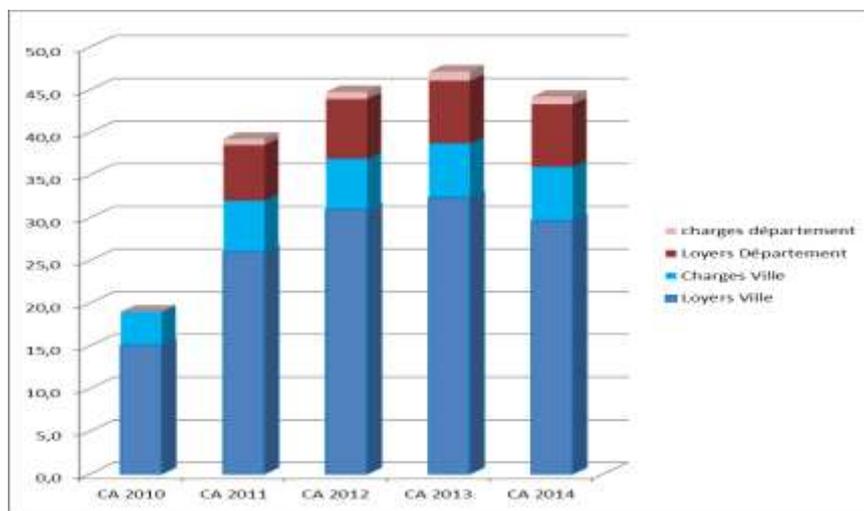
Direction	Ville			Département			Total loyers	Total charges	Compte locatif /direction
	Loyer	charges	Total	Loyer	charges	Total			
CAB	5 640,00		5 640,00				5 640	0,00	5 640,00
DAC	1 198 497,99	360 541,86	1 559 039,85				1 198 498	360541,86	1 559 039,85
DASCO	1 319 058,10	218 967,50	1 538 025,60				1 319 058	218967,50	1 538 025,60
			-				-	0,00	-
DASES			-	421 088,59	58 779,58	479 868,17	1 653 257,87	241 197,05	1 894 454,92
DASES RSA- 017				1 232 169,28	182 417,47	1 414 586,75			
DDCT	50 348,53	4 498,26	54 846,79			-	50 349	4498,26	54 846,79
DPVI	17 277,30	8 609,68	25 886,98			-	17 277	8609,68	25 886,98
DDEEES	114 660,19	25 362,11	140 022,30			-	114 660	25362,11	140 022,30
DDEEES			-	1 800,00		1 800,00	1 800	0,00	1 800,00
DEVE	840 990,72	45 022,78	886 013,50			-	840 991	45022,78	886 013,50
DFPE	1 593 841,04	411 223,56	2 005 064,60	693 001,41	124 673,14	817 674,55	2 286 842	535896,70	2 822 739,15
DILT	29 659 086,86	6 291 711,71	35 950 798,57	7 350 285,84	888 679,04	8 238 964,88	37 009 373	7180390,75	44 189 763,45
DJS	2 552 609,88	718 265,14	3 270 875,02			-	2 552 610	718265,14	3 270 875,02
DLH	144 884,67	1 583 904,04	1 728 788,71		5 583,84	5 583,84	144 885	1589487,88	1 734 372,55
DPA	49 062,66	78 936,69	127 999,35				49 063	78936,69	127 999,35
DPE	147 320,96	39 540,75	186 861,71				147 321	39540,75	186 861,71
DPP	88 937,11	35 508,68	124 445,79				88 937	35508,68	124 445,79
DRH	2 217 006,38		2 217 006,38				2 217 006	0,00	2 217 006,38
DU	4 198,00	159 968,51	164 166,51				4 198	159968,51	164 166,51
DVD	162 589,24	102 916,44	265 505,68				162 589	102916,44	265 505,68
SG	435 442,74		435 442,74				435 443	0,00	435 442,74
Total	40 601 452,37	10 084 977,71	50 686 430,08	9 698 345,12	1 260 133,07	10 958 478,19	50 299 797	11 345 111	61 644 908,27
administration général	32 328,74	5 647,58	37 976,32						
locaux associatifs	15 693	3 868,58	19 561,95						
MDA	1 113 458	107 866,04	1 221 324,51						
Crèches	3 041 043	909 066,39	3 950 109,03						
bibliothèques	676 262	23 669,40	699 931,22						
conservatoires	164 234	338 354,31	502 588,46						
Total ESA	5 043 019,19	1 388 472,00	6 431 491,19						
Total	45 644 471,56	11 473 449,71	57 117 921,27						68 076 399,46

Source : DFA - compte administratif 2014

1.1.1. Un mouvement de concentration des baux pris à la DILT

La montée en puissance de la DILT, engagée dès la création de cette direction (alors dénommée DALIAT) en 2009, s'est traduite par une progression rapide du compte locatif au budget de la DILT, passé de 19 M€ à 47 M€ de 2010 à 2013 (figure ci-dessous).

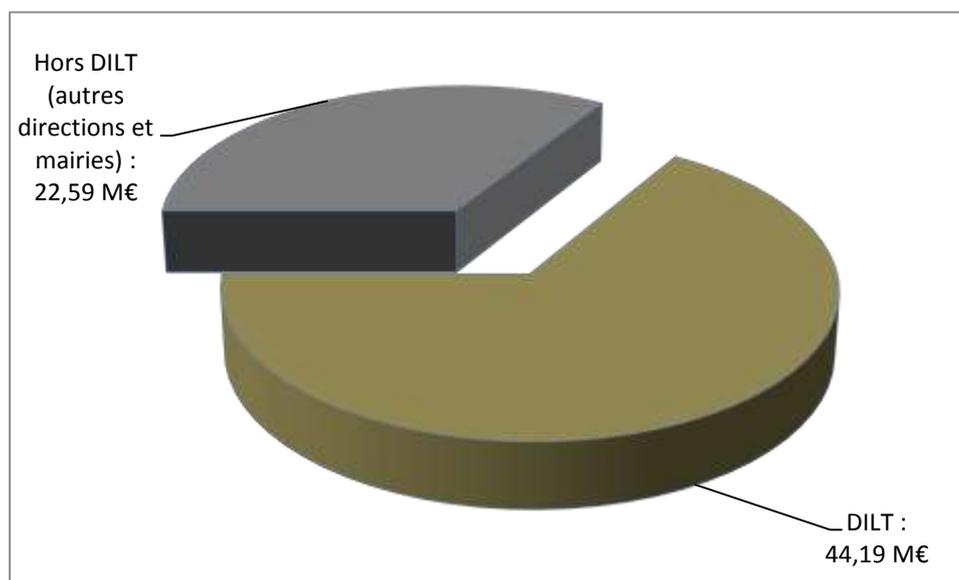
Figure 2 : Evolution du compte locatif DILT (2010-2014)



Source : CA - données DILT

Au total, en 2014 le compte locatif porté par la DILT représente à lui seul près des deux tiers du compte locatif total

Figure 3 : Part de la DILT dans le compte locatif global



Source : Compte administratif 2014

Le mouvement de centralisation des baux pris à la DILT a nécessité une forte montée en compétence dans cette direction qui s'est traduit en fin de période par une maîtrise accrue de la dépense.

La renégociation de 24 baux obtenue par la DILT depuis 2009 a ainsi permis de diminuer les charges à hauteur de 2,8 M€ en année pleine, soit 20,7 M€ sur l'ensemble de la durée des baux concernés, ainsi que le met en évidence l'annexe n°2.

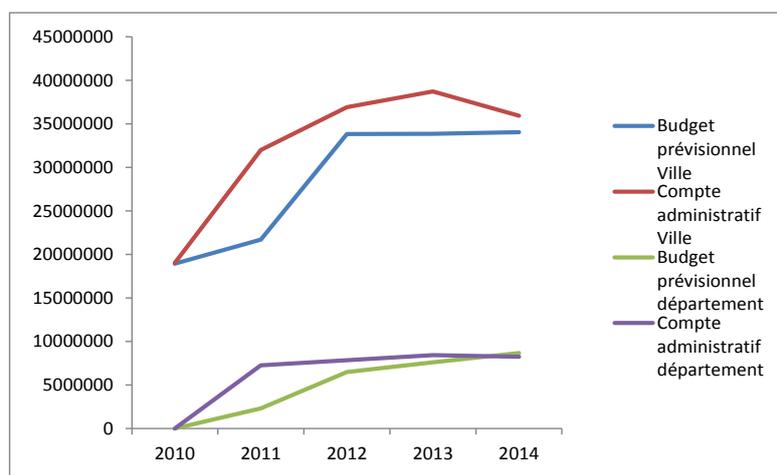
Tableau 2 : Compte locatif DILT (écarts BP et CA) de 2010 à 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Budget prévisionnel Ville	18 946 700	21 693 000	33 834 000	33 870 097	34 040 000
Compte administratif Ville	19 003 409	31 998 598	36 911 235	38 720 035	35 950 798
Budget prévisionnel département	-	2 296 000	6 477 300	7 611 903	8 670 000
Compte administratif département	-	7 260 793	7 837 019	8 429 819	8 238 964

Source : DILT

On observe néanmoins un certain retard dans l'inscription des crédits nécessaires au budget de la DILT, à l'origine du décalage entre les montants votés au budget prévisionnel et les dépenses constatées au CA sur la période (figure ci-dessous).

Figure 4 : Compte locatif DILT (écarts BP et CA) de 2010 à 2014



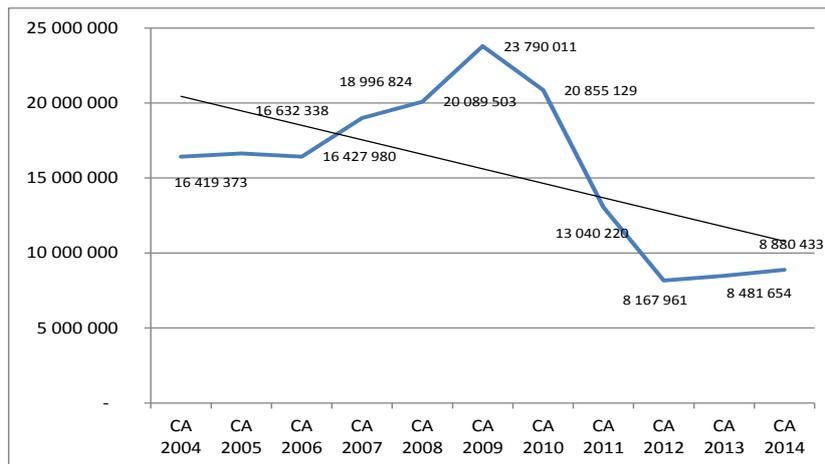
Source : DILT

Cette évolution correspond à une meilleure maîtrise de la dépense, perceptible en fin de période.

1.1.2. La baisse des dépenses locatives des directions

L'observation des données brutes mandatées sur la ligne 6132 « loyers » et 614 « Charges locatives et de copropriété » du chapitre 011 (Ville + Département) fait apparaître une réduction des dépenses du compte locatif portées par les directions comme en atteste la ligne tendancielle du graphique suivant.

Figure 5 : Locations immobilières et charges locatives des directions (2004-2014)



Source : DFA - Dépenses mandatées directions hors DILT (614 et 6132-11)

Celle-ci est liée au transfert de baux opéré à partir de 2010 vers la DILT. Comme le met en évidence le tableau ci-après, plus de 40 % des baux ont été transférés dès la première année (2010). Les montants transférés concernaient 112 sites ; ils ont porté sur 7, 7 M€, dont plus de 5 M€ dès 2010.

Tableau 3 : . Nombre de sites par directions repris par la DILT (2010-2014)

	Nombre de sites repris							Montants des sites repris (en €)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul	Cumul
DAC		3		1			4	128 897
DAJ	7						7	161 593
DASCO	2						2	440 707
DASES	21	3					24	4 047 964
DDCT					1		1	109 462
DAE		5	2		1		8	865 732
DEVE		1					1	187 058
DFPE	1				1		2	455 212
DLH						2	2	25 025
DJS			2				2	4 656
DPA		5	1				6	43 369
DPE			1	9	8	1	19	302 749
DPP	8	1	2		2		13	208 562
DPVI	5	3	1				9	78 721
DSTI			1				1	12 780
DVD		1	8			2	9	517 198
DU	1				1		2	84 752
Totaux	45	22	18	10	14	5	112	7 674 437

Source : DILT

Des modifications de périmètre et de présentation sont également intervenues.

La création de Paris musées a conduit à diminuer les locations portées par la DAC. Les dépenses locatives de l'établissement s'élèvent à 1,9 M€ consacrés à la conservation des œuvres d'art, auxquels il convient d'ajouter des dépenses portées par la DILT au titre de ses locaux tertiaires, soit un total de plus de 3M€.

A l'inverse, la DRH porte en 2014 2,22 M€ de dépenses locatives qui ne correspondent pas à de véritables « loyers » au sens de la gestion immobilière.

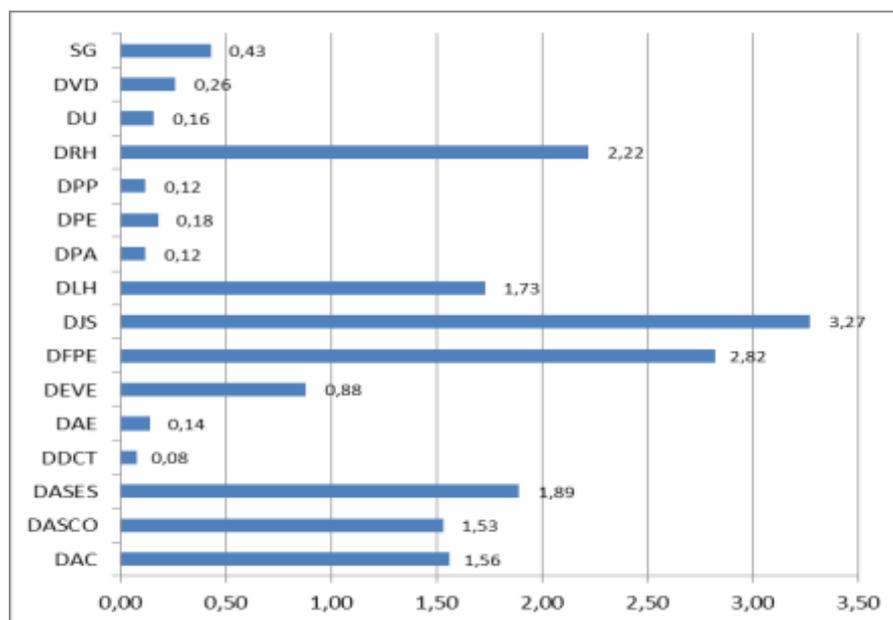
Ce montant résulte de la modification du mode de prise en charge des dépenses d'hébergement des agents en difficulté qui passent désormais par un marché à bons de commandes avec des hôteliers. La DRH gère une ligne qui porte 1,977 M€ dépensés à ce titre. Cette majoration correspond paradoxalement à une meilleure maîtrise de cette dépense d'aide sociale qui s'élevait dans le dispositif précédent à 4,3 M€.

Le budget locatif propre de la DRH est en réalité résiduel et se limite, pour l'essentiel, à des locations ponctuelles de salles de concours par le bureau du recrutement (moins de 200 K€).

Enfin, la plus grande part des dépenses locatives de la DASES figure dans les dépenses engagées au titre du dispositif du RSA au chapitre 017 (*Regroupement de charges au titre du RSA activité*), qui inclut le loyer de cinq Espaces Professionnels Insertion (EPI), ainsi que le SAMU social pour des montants de 1,232 M€ de loyers et 182 417 € de charges locatives, tandis que seulement 0,421 K€ sont encore inscrits au chapitre 011 (charges générales).

Les dépenses des directions inscrites au compte locatif se répartissaient comme suit en 2014 :

Figure 6 : Dépenses de location par directions (CA 2014) sans ESA



Source : Dépenses locatives (art 6132+ 614) Ville + Dpt

Deux directions se détachent nettement avec des dépenses de locations situées autour de 3 M€ : la DJS (3,27 M€) et la DFPE (2,80 M€).

Puis viennent la DASES, la DAC et la DASCO, avec des montants situés entre 1,5 M€ et 2 M€.

On verra ci-après que la prise en compte des locations abritant des équipements inscrits à l'inventaire des équipements localisés (ESA) conduit à une modification sensible des montants et modifie le classement relatif des directions.

1.1.3. Des pratiques d'inscription peu homogènes sur les états spéciaux d'arrondissement

Les états spéciaux d'arrondissement portent les dépenses imputables aux équipements localisés. Le statut de propriété (la location, par exemple) n'intervient pas, en principe, dans l'inscription des équipements à l'inventaire des équipements de proximité.

Jusqu'en 2006, certaines dépenses concernant les équipements de proximité étaient payées par les directions, puis remboursées par les ESA. Depuis janvier 2006, cette pratique de double inscription a été abandonnée et les dépenses sont désormais directement imputées sur les états spéciaux d'arrondissement, ce qui a eu pour effet de « dégonfler » mécaniquement la dépense locative sur le budget des directions.

Les locations prises pour abriter des équipements de proximité inscrites aux ESA concernent :

- les équipements de petite enfance, lorsqu'ils donnent lieu à paiement effectif d'un loyer ;
- les conservatoires et les bibliothèques gérés par la DAC ;
- les maisons des associations, dont la moitié (10 sur 20) sont dans des locaux pris en location, rattachés à la DDCT.

Les dépenses correspondantes représentent 5 M€ de locations et 1,388 M€ au titre des charges locatives, soit environ 10 % des dépenses du compte locatif.

- Les crèches représentent à elles seules 60 % des montants inscrits au titre des locations et 65 % des charges locatives ;
- Les bibliothèques 13 % des locations et 24 % des charges locatives inscrites, les conservatoires de l'ordre de 3 % des dépenses de location,
- Les maisons des associations⁷ représentent 20 % des dépenses locatives portées par les ESA.

On note l'absence de locations au titre des écoles et des équipements sportifs ou jeunesse.

Le tableau ci-après donne le détail par arrondissement et par type d'équipements les montants correspondants inscrits au CA 2014.

⁷ L'inspection vient de consacrer un rapport spécifique (n° 15-01) «Audit sur le rôle et le mode fonctionnement des maisons des associations ».

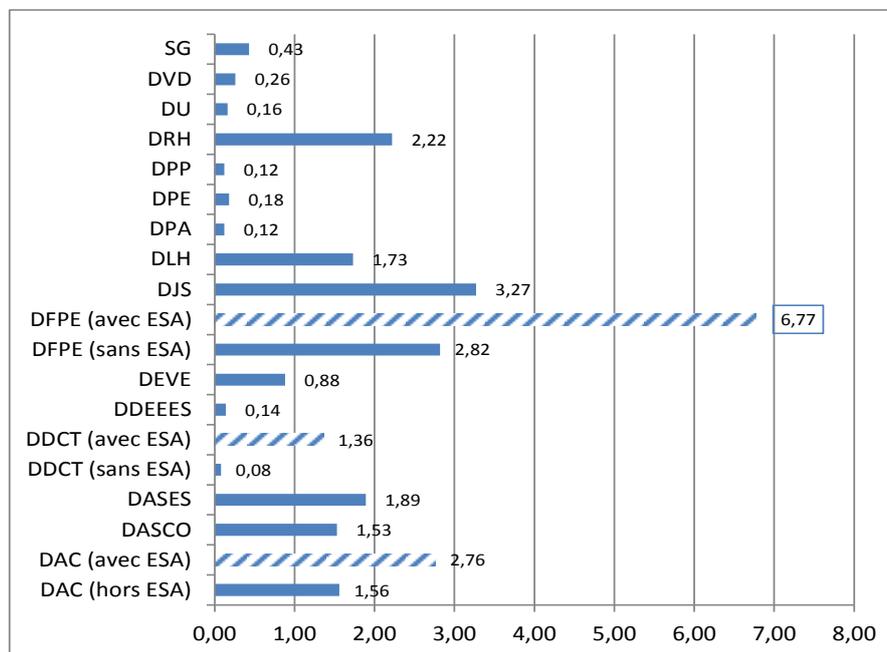
Tableau 4 : Dépenses locatives (loyers + charges) mandatées en 2014 aux états spéciaux d'arrondissement

Fonct°	Nature	MA 01	MA 02	MA 03	MA 04	MA 05	MA 06	MA 07	MA 08	MA 09	MA 10	MA 11	MA 12	MA 13	MA 14	MA 15	MA 16	MA 17	MA 18	MA 19	MA 20	TOTAL	
Adm° générale (020)	6132										9 600,00					22 728,74						32 328,74	
Locaux associatifs (0206)	6132									15 693,37													15 693,37
Maisons des Associations (0208)	6132	92 327,36	85 140,82		49 707,47		170 252,40	158 014,11	151 996,56	120 245,86								171 946,90			113 826,99	1 113 458,47	
Ecoles maternelles (211)	6132																						0,00
Ecoles élémentaires (212)	6132																						0,00
Conservatoires et Ateliers Beaux-Arts (311)	6132					8 358,44	750,00	30 359,24	28 169,24	3 600,00			600,00	3 861,33	2 664,00	6 010,43	100,00	60 599,82	17 319,99	219,22	1 622,44		164 234,15
Bibliothèques et médiathèques (321)	6132												68 648,84	181 539,18		201 079,26				108 481,45	116 513,09		676 261,82
Stades (412)	6132																						0,00
Piscines (413)	6132																						0,00
Etablissements Petite Enfance (64)	6132	2 399,94		56 935,00		493 950,07	125 484,28					121 654,30	263 850,25	99 166,95	235 669,17	23 297,51	235 591,44	442 931,76	99 435,78	476 461,31	364 214,88		3 041 042,64
S/Total Loyers		94 727,30	85 140,82	56 935,00	49 707,47	502 308,51	296 486,68	188 373,35	180 165,80	139 539,23	9 600,00	121 654,30	333 099,09	284 567,46	238 333,17	253 115,94	235 691,44	675 478,48	116 755,77	585 161,98	596 177,40		5 043 019,19
Adm° générale (020)	614			1 113,50											4 534,08								5 647,58
Locaux associatifs (0206)										785,18					1 886,11						1 197,29		3 868,58
Maisons des Associations (0208)		7 508,56	2 686,38		41 567,74		4 981,76	1 819,58	29 049,78	1 928,55		3 886,01					564,72	11 886,00			1 986,96		107 866,04
Ecoles maternelles (211)																							0,00
Ecoles élémentaires (212)																							0,00
Conservatoires et Ateliers Beaux-Arts (311)																							0,00
Bibliothèques et médiathèques (321)						17 111,42					2 720,74								3 837,24				23 669,40
Stades (412)									10 713,51			43 263,52	11 033,52	58 445,13	36 892,91	26 791,54	93 023,97				24 635,43	33 554,78	338 354,31
Piscines (413)																							0,00
Etablissements Petite Enfance (64)		6 362,80		19 353,29	28 826,47	31 800,55	2 699,85	7 408,20		20 576,68	18 299,57	87 985,59	85 497,26	34 856,34	6 498,91	52 308,39	143 582,17	73 660,21	75 908,09	122 523,95	90 918,07		909 066,39
S/total charges	614	13 871,36	2 686,38	20 466,79	70 394,21	48 911,97	7 681,61	9 227,78	39 763,29	23 290,41	21 020,31	135 135,12	96 530,78	93 301,47	49 812,01	79 099,93	237 170,86	89 383,45	75 908,09	147 159,38	127 657,10		1 388 472,30
TOTAL loyers + charges	6132 + 614	108 598,66	87 827,20	77 401,79	120 101,68	551 220,48	304 168,29	197 601,13	219 929,09	162 829,64	30 620,31	256 789,42	429 629,87	377 868,93	288 145,18	332 215,87	472 862,30	764 861,93	192 663,86	732 321,36	723 834,50		6 431 491,49

Source : Document fourni par la DAE - Détail ESA 2014

Le classement respectif des directions en fonction des locations supportées se trouve modifié selon qu'on intègre ou non les dépenses figurant aux ESA, comme le fait apparaître la figure ci-dessous.

Figure 7 : Dépenses locatives des directions (avec ou sans celles figurant aux ESA)



Source : CA 2014

La DJS, qui semble porter les montants de dépenses locatives les plus élevés (3,27 M€) passe loin derrière la DFPE (6,77 M€), après réintégration des charges locatives inscrites aux ESA au titre des équipements petite enfance.

Il en va de même pour la DAC, dont les charges locatives passent de 1,56 à 2,76 M€ avec les crédits consommés aux ESA.

Comme on le constate, on ne trouve aucune dépense locative inscrite au titre des locaux loués pour accueillir des écoles ou des centres d'animation et équipements jeunesse.

Pour la DJS, le mode de gestion des équipements localisés semble avoir déterminé l'imputation budgétaire des dépenses locatives engagées pour les locaux qu'ils occupent : les locaux pris en locations pour des équipements gérés dans le cadre de marchés de prestation services passés en application de l'article 30 du Code des marchés publics n'étaient pas inscrits aux ESA tandis que les dépenses de fonctionnement des équipements jeunesse en DSP figuraient à la dotation de gestion locale (DGL). Rien ne permet de savoir si ces montants incluent les dépenses locatives.

En tout état de cause, et bien qu'il s'agisse d'équipements inscrits à l'inventaire des arrondissements, les dépenses de locations prises pour les centres d'animations, les antennes jeunes et les espaces jeunes, gérés dans le cadre de DSP ou de convention articles 30 ne figurent pas sur la ligne dédiée aux locations sur les ESA, mais au budget de la DJS.

L'omission des équipements jeunesse induit une minoration des locations sur les états spéciaux à hauteur de 0,8 M€ (tableau ci-dessous). Les équipements jeunesse en DSP figurent bien dans les ESA au sein de la Dotation de gestion locale. On peut penser que les locaux sont alors propriété de la Ville.

Tableau 5 : Dépenses locatives au titre des équipements jeunesse CA 2014

	Locations immobilières (Nature 6132)	Charges locatives et de co propriété (Nature 614)	TOTAL
Centres d'animation	492 516	59 628	552 144
EJ / antennes jeunes	241 776	27 300	269 076
TOTAL	734 292	86 928	821 220

Source : DJS

L'omission des locations prises pour abriter des écoles (soit plus de 900K€) mérite aussi d'être relevée, alors que la DASCO loue sur son budget divers locaux scolaires auprès de l'AP-HP et de divers bailleurs sociaux.

S'agissant de la DFPE, celle-ci déclare ne faire figurer aux états spéciaux d'arrondissement que les dépenses au titre des locations prises pour abriter des crèches municipales en régie (les dépenses locatives des crèches en gestion déléguée, figurant au budget de la DFPE). La pratique suivie semble plus aléatoire et des locations prises pour des équipements en gestion dans le cadre de marchés A 30 y figurent.

A compter de 2015, la DFPE indique son intention de faire figurer aux ESA les loyers de deux crèches en gestion déléguée assurée par la Fédération Œuvre de la Croix Saint Simon (dans le cadre d'un marché A 30 rue Viala dans des locaux appartenant à la CAF et en DSP au 28/30 rue Baron Leroy dans le 12^{ème} arrondissement) - soit respectivement 0,204 K€ et 0,70 K€.

La lecture des états spéciaux ne permet donc pas d'identifier avec exactitude les dépenses locatives prises pour les équipements de proximité.

Une règle garantissant une imputation homogène des dépenses des locaux loués pour abriter des équipements de proximité serait la bienvenue.

Recommandation 1 : Clarifier la doctrine d'inscription des dépenses locatives des équipements localisés figurant à l'inventaire des arrondissements et adopter une pratique uniforme s'agissant notamment des équipements en gestion déléguée.

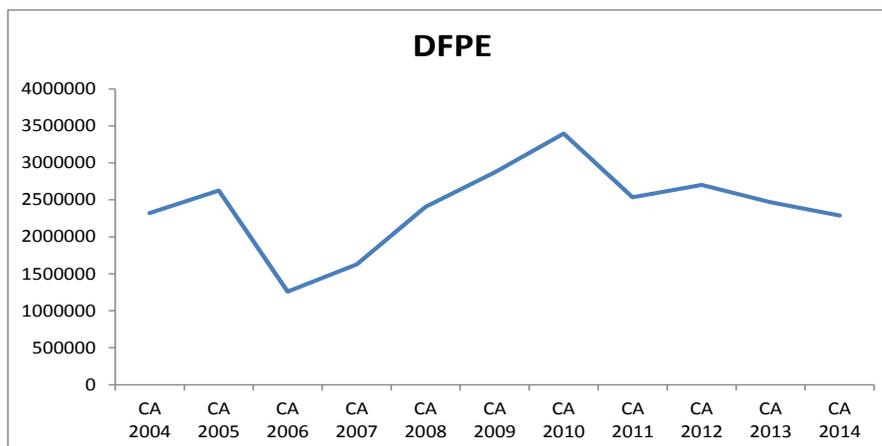
1.1.4. Une catégorie à mieux documenter : les charges locatives supportées au titre des partenariats

Dans de nombreux domaines, la Ville est conduite à aider des partenaires à financer les locaux pris en location pour les activités proposées. La DFPE en offre une illustration en raison de l'importante contribution des crèches associatives à la création de places d'accueil petite enfance.

La figure ci-dessous retrace les montants de dépenses locatives⁸ mandatés en 2014 (2,286 M€) sur le budget Ville (M14). Celles-ci apparaissent tendanciellement stables par rapport à leur niveau de 2004 (2,786 M€).

⁸ Ces données n'incluent pas les locations supportées par le service de PMI, inscrites au budget du Département.

Figure 8 : Dépenses locatives portées au budget des charges générales DFPE (2004 -2014)



Source : DFA (lignes 6132 et 614)

L'évolution des dépenses inscrites au budget de la DFPE, reproduite ci-dessus, ne rendent compte que de façon partielle des charges locatives effectivement supportées par le budget de la Ville.

Comme on l'a vu, il convient d'y ajouter les dépenses portées aux ESA pour les locations des équipements localisés (3,950 M€ charges comprises). Une vision consolidée devrait aussi inclure la part de la subvention d'équilibre versée aux crèches associatives destinée à compenser le coût des loyers et des charges correspondantes (12,5 M€ au total).

Le recours à des partenaires associatifs a été accru, à charge pour eux de trouver les locaux et de proposer une offre à la Ville. Les établissements en gestion associative occupant le plus souvent des locaux pris à bail, cette formule a le mérite de ne pas faire porter ces dépenses par le compte locatif de la Ville et dispense les services de la charge de la gestion locative.

Toutefois, les loyers demeurent supportés par le budget municipal puisqu'ils sont remboursés au premier euro dans le cadre de la subvention globale d'équilibre versée à l'association. La part des loyers et charges locatives représentent le quart de la subvention générale d'équilibre versée par la Ville.

Tableau 6 : Montant des dépenses locatives (loyers+ charges) remboursées par la Ville aux crèches associatives en 2014 et part dans la subvention globale

	Loyers	Charges locatives	Subvention 2014	Part loyers et charges/ Total subvention
256 associations	11,510 M€	0,952 M€	47,403 M€	26 %

Source : DFPE - Bureau des partenariats

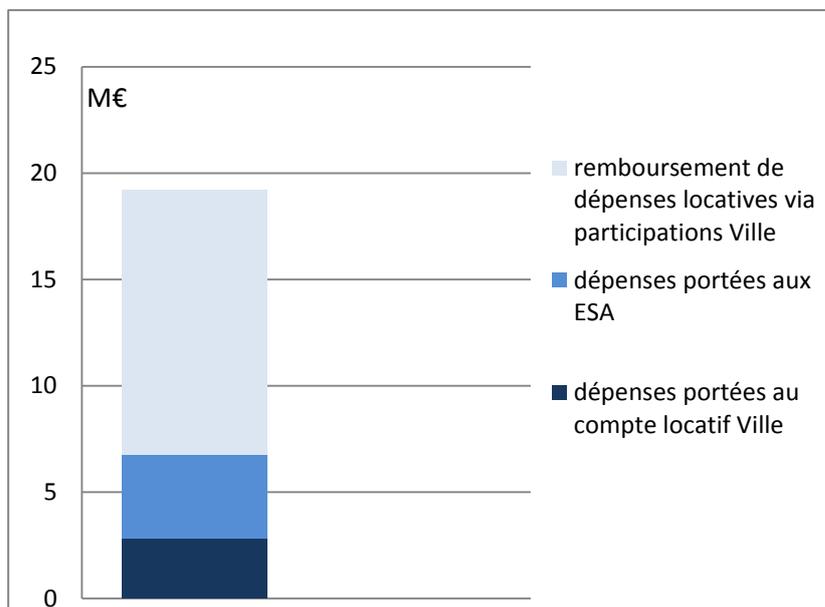
Les dépenses locatives correspondantes figurent non en « locations » (dans la mesure où le bail n'est pas juridiquement passé par la Ville), mais à travers la subvention générale d'équilibre (nature 065) au sein de laquelle elles ne sont pas individualisées.

L'individualisation de ce poste au sein de la subvention d'équilibre permettrait de mieux identifier la réalité économique des dépenses locatives.

Recommandation 2 : Individualiser dans la subvention d'équilibre versée aux associations les montants correspondants à la couverture de leurs dépenses locatives.

S'agissant de la DFPE, celles-ci s'analysent comme suit :

Figure 9 : Dépenses locatives effectivement supportées au titre des équipements d'accueil de la petite enfance



Source : Données DFPE

Il apparaît ainsi que les locations financées par la Ville au titre des équipements petite enfance correspondent à des montants de l'ordre de 20 M€.

Ces informations, utilement retracées dans un document de synthèse, de type bleu budgétaire, fourniraient une vision d'ensemble de l'offre d'accueil et de la décomposition des coûts.

Sur un plan plus général, on peut conclure que le coût économique supporté par la Ville au titre des locations est difficile à établir avec précision et nécessite de recourir à des sources d'information extra budgétaires. Cette dimension locative devrait être intégrée aux outils d'aide à la décision mis à la disposition de l'exécutif dans le cadre de la présentation des scénarii sur l'offre de place d'accueil petite enfance.

Recommandation 3 : Mettre en place des documents extra comptables permettant l'accès à une vision consolidée des dépenses locatives supportées par le budget municipal.

1.1.5. Un budget spécifique : les locations prises par le CAS-VP

Etablissement public municipal doté d'un patrimoine propre, le CAS-VP porte également un certain nombre de locations, pour un montant de dépenses locatives constatées au CA 2014 de 14,153 M€ (12,392 M€ de loyers et 1,760 M€ de charges).

Ces dépenses doivent être prises en compte dans le cadre d'une réflexion sur le compte locatif de la Ville dans la mesure où les services du CAS-VP entrent dans le champ de la réflexion sur l'optimisation de l'implantation des services administratifs et des regroupements à venir avec les services territoriaux de la DASES, s'agissant des structures déconcentrées.

Rappelons aussi que parmi les 85 baux pris en location retenus⁹, figurent un très grand nombre de baux croisés avec les services de la Ville.

La présente mission a permis d'identifier dix-huit baux pris par les services de la Ville auprès du CASVP et vingt-sept locations du CASVP auprès de la Ville (le CASVP étant alors preneur). Ces baux pris concernent pour l'essentiel la DFPE et la DASES.

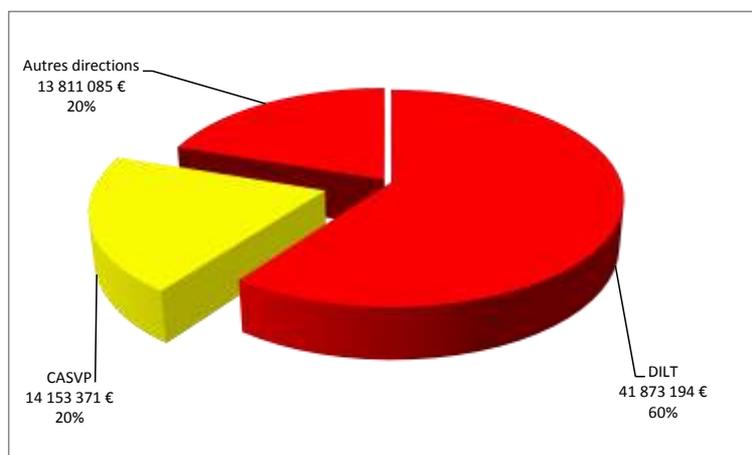
1.2. Les locaux pris en location

L'analyse des données budgétaires, compte tenu des limites identifiées, doit être complétée et affinée par une approche à partir des baux eux-mêmes.

1.2.1. Volumétrie des baux pris

La vision consolidée des baux pris par la collectivité parisienne qui résulte des déclarations des directions s'établit comme suit :

Figure 10 : Répartition des dépenses locatives de la collectivité parisienne (y compris celles prises par le CASVP)



Source : Réponses des directions au questionnaire de l'IG Janvier 2016

Sur un montant global de 69,9M€ de dépenses locatives immobilières effectives¹⁰, la Ville représente 55,7 M soit 80 % du total (60% étant portés par la seule DILT) et le CAS-VP 20 %.

1.2.1.1. Nombre et montants des baux par directions

L'évolution récente qui a conduit à attribuer à la DILT le rôle de direction de référence pour l'immobilier administratif explique la part importante prise par cette direction, si on considère le nombre de baux pris et sa prépondérance, et si on considère les montants des baux gérés. Pour autant, la plupart des directions opérationnelles sont également preneuses ou gestionnaires de baux.

Les directions ont déclaré 459 baux pris par la Ville ou le Département de Paris. A elle seule la DILT gère près de 40 % du nombre des baux (173 baux en 2015).

⁹ Ce nombre ne prenant pas en compte les redevances versées au titre du financement spécifique des foyers logements (dit CCH faisant intervenir les bailleurs sociaux).

¹⁰C'est à dire après neutralisation de dépenses ne correspondant pas à des locations immobilières pérennes.

S'agissant des montants, en 2015, la DILT porte à elle seule 41,9 M€ des dépenses locatives, soit 75 % du total du compte locatif effectif total de la Ville (55,7 M€).

Tableau 7 : Répartition des baux pris par directions

Directions					
	Nombre	Superficie	Loyers constatés (valeur 2014)	charges locatives constatées (valeur 2014)	Montants loyers + charges
DAC	21	10 980	1 188 624	4 322	1 192 946
Paris Musées	6	9 208	1 952 238		1 952 238
DAJ	8	2 209	558 360	30 918	589 278
DASCO	25	30 414	918 513	21 185	939 698
DASES	21	304 843	1 352 172	157 121	1 509 293
DDCT	10	2 253	1 129 150	104 200	1 233 350
DAE	4	338	145 141	-	145 141
DEVE	31	56 741	72 286	-	72 286
DFPE	89	37 225	3 710 597	485 356	4 195 953
DJS	34	6 510	748 602	83 401	832 003
DPE	4	680	38 699	-	38 699
DPP	32	4 848	1 068 267	-	1 068 267
DVD	1	249	41 932	-	41 932
DILT	173	137 266	36 246 578	5 626 616	41 873 194
Total Ville	459	603 763	49 171 160	6 513 119	55 684 278
CASVP NB1	85	169 658	12 392 514	1 760 857	14 153 371
Total 1	544	773 421	61 563 674	8 273 976	69 837 649

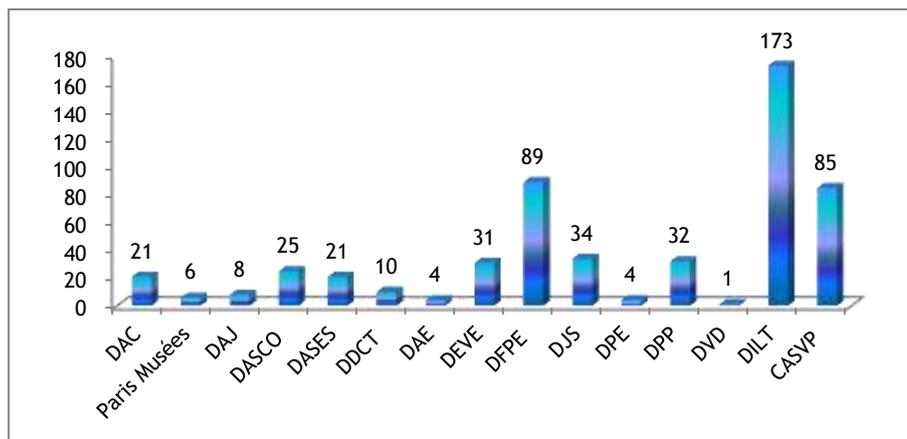
Source : Déclarations des directions Janvier 2016¹¹

Le mouvement de concentration a visé à titre principal les baux destinés à l'hébergement de services administratifs centraux.

La plupart des directions demeurent preneuses ou gestionnaires de baux, comme le fait apparaître la figure ci-après.

¹¹ NB1/ Dans les baux du CAS-VP pris en compte ne figurent pas les 82 foyers logements dont les redevances correspondant à un mode de financement spécifique dit CCH de ces établissements.

Figure 11 : Locations prises par directions



Source : Réponses des directions Janvier 2016

La DFPE avec 89 baux est la seconde direction en nombre de baux pris. Les locations concernent des équipements petite enfance et des centres de PMI.

Puis viennent la DJS (34 baux pris) imputables pour l'essentiel aux équipements jeunesse, la DEVE (31 baux) et la DPP (32 baux). Dans ces deux derniers cas, il s'agit pour l'essentiel de locaux supports (locaux techniques, douches, parkings).

La DAC et la DASES gèrent chacune une vingtaine de baux mais qui portent sur des montants considérables.

Enfin, la DASCO porte 13 adresses de baux pris pour l'accueil d'établissements scolaires ou d'extension de ceux-ci. Des locaux sont loués depuis plus d'un siècle à l'AP-HP. Regroupés et régis par une convention globale de 1933 consentie pour une durée indéterminée, ils portent sur 600 K€ et une vingtaine d'établissements. Les autres locations sont prises auprès de bailleurs sociaux pour des locaux scolaires.

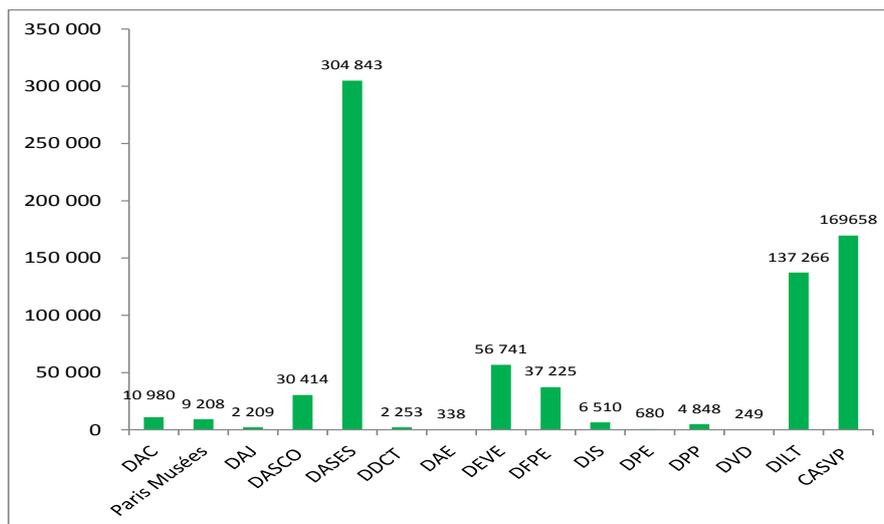
La DDCT dispose de peu de locaux pris en location. Lui ont été rattachés, dans la figure ci-dessus, les 10 baux pris par les mairies d'arrondissement au titre des maisons des associations. Les locaux des équipes de développement local sont jusqu'à présent gérés par la DILT.

Les autres directions concernées par l'immobilier (DU, DPA, DFA) ne portent aucune dépense locative en propre et ne gèrent pas de baux pris, même si la DU s'est vue reconnaître le monopole de la négociation/conclusion des primo-baux dans le cadre de la structuration de la gestion immobilière.

1.2.2. Les surfaces concernées par directions

Les bâtiments pris à bail représentent des superficies limitées au regard de l'ampleur du patrimoine bâti municipal : 600 000m² pour la Ville et près de 170 000 m² pour le seul CASVP, de l'ordre de 10 % du patrimoine bâti, hors logement (selon les estimations généralement avancées).

Figure 12 : Surface des locations par direction



Source : Réponses des directions au questionnaire de l'IG

La répartition par direction met en évidence l'importance des surfaces prises à bail par les services à vocation sociale : la DASES avec plus de 304.000 m² correspondant à 21 sites, le plus souvent dédiés à des équipements sociaux comportant des emprises importantes et le CAS-VP (170 000m²).

Les surfaces louées par la DILT représentent 137 000 m².

Rapportées à l'importance de leur patrimoine total, les surfaces prises en location apparaissent très faibles en ce qui concerne la DASCO (2.200 m², la DAC avec 10.000m²).

La DEVE (56 741 m²) affiche des surfaces importantes qui correspondent à des emprises foncières et divers lieux de stockage peu coûteux.

Les 37.225 m² loués par la DFPE participent de l'effort sans précédent de développement de l'offre d'accueil petite enfance engagée depuis 2001.

Sept directions ont des locations portant sur moins de 10 000 m² : la DDCT, la DPE, la DJS, la DAJ, dont trois sur moins de 1000 m² (DAE, DPP, DAE).

1.2.3. Montants des baux

Au-delà des données de synthèse, l'analyse du coût des baux eux-mêmes permet d'identifier à la fois les baux nominatifs les plus élevés des directions.

Les baux pris en charge par la DILT pour loger les services de la Ville (100, rue de Réaumur, rue de la Victoire pour la Maison Départementale des Personnes Handicapées...) se trouvent parmi les baux les plus coûteux en raison des surfaces en cause, mais également des prix au m².

1.2.3.1. Le top ten des contrats de location

Les baux les plus élevés sont portés par la DILT. Ils correspondent aussi aux surfaces les plus importantes et le plus souvent à des sites centraux.

10 baux représentent à eux seuls plus de 40% des dépenses locatives de la DILT.

Tableau 8 : Les 10 baux les plus élevés de la DILT

TOP TEN des loyers les plus conséquents (valeur 2015)			
Classement par coût global			
Classement au coût global	Baux DILT Montants TTC	Directions	Localisation (adresses) et typologie juridique
1	4 964 002	DILT-DPA-DVD-DA-DPP-DUCT-DRH	100, rue Réaumur / Un seul bail civil pour 7 directions/ locaux en cours de résiliation et partiellement vacants
2	1 971 919	DASES	69, rue de la Victoire/ Bail commercial / MDPH (Maison départementale des personnes handicapées)
3	1 561 174	DASES	76, Reuilly / Bail commercial /
4	1 481 751	DASCO *	27, rue des Petites Ecuries / Bail commercial // Paris musées
5	1 435 403	DFA-DILT	93-113, av de France/ 95, av de France / un seul Bail commercial /
6	1 418 031	DASES/DFA/DFPE	8,10, avenue Ledru Rollin / un seul bail civil / DILT pour " directions 2852 m2
8	1 261 057	DRH	7, Rue Mornay / Bail commercial /
7	1 205 371	DASCO **	210, quai de Jemmapes / Bail commercial / 1579,82 m2 & DFPE : 1037,94 m2
9	1 152 733	DAC	55, rue de Francs bourgeois / Convention d'occupation précaire /
10	1 141 305	DILT	207, rue de Bercy 75012 (7/8/9è)
Total	17 592 746		

Source : Questionnaire aux directions

S'agissant de l'implantation des services, ces données doivent être complétées par l'analyse du coût par occupant (tableaux ci-dessous).

Tableau 9 : Les baux les plus élevés de la DILT par occupants (IAC)

Top TEN des loyers les plus conséquents par poste de travail des services centraux (valeur 2015)				
Classement	Bx DILT / poste	Adresse	Directions	Nbre de postes de travail (services centraux)
1	16 487 €	100, rue Réaumur- 75002	DILT-DPA-DVD-DA-DPP-DUCT-DRH	376
2	15 696 €	55 rue des Frs-Bourgeois- 75004	DAC	101
3	13 852 €	111 avenue de France - 75013	DEVE-DFA-DPE	94
4	13 660 €	Tour Mattei- 207 rue de Bercy 7501	DILT	140
5	12 591 €	Tour Gamma - 75012	DPA	61
6	11 788 €	95 avenue de France- 75013	DFA-DILT	134
7	11 690 €	55 rue de Lyon- 75012	DAE	23
8	10 229 €	8-10 avenue Ledru-Rollin- 75012	DASES/DFA/DFPE	166
9	10 041 €	125 bis Rue de Reuilly - 75012	DASES	65
10	9 929 €	210 Quai de Jemmapes- 75010	DASCO	80
TOTAL				1240

Source : DILT

Le montant nominal du loyer doit également être analysé au vu des montants au m², qui peut modifier le classement relatif des baux et l'appréciation des situations.

Tableau 10 : Les 10 baux les plus élevés au m2 gérés par la DILT

Classement par coût au m2	Directions	Localisation (adresses) et typologie juridique	Baux DILT Montants TTC	Surfaces	Baux DILT Coûts au m2
1	DFPE	37/39, av Ledru Rollin 75012 (2è étage) - bail commercial	298 978,80 €	418	715,26
2	DILT	207, rue de Bercy 75012 - Tour Mattéi (7/8/9è ét,-) - bail commercial	1 140 506,40 €	1 644	693,74
3	DASCO	4, rue de Penthièvre 75008 - bail commercial	413 070,04 €	605	682,76
4	DEVE/DFA/DPE	111, avenue de France 75013 - bail commercial	1 120 601,56 €	1 652	678,33
5	DASES	17, avenue Théophile Gautier 75016 - bail commercial	208 610,60 €	320	651,91
6	DASCO/DFPE	100, avenue de Suffren 75015 - bail commercial	696 111,12 €	1 159	600,61
7	DPA	193, rue de Bercy 75012 - Tour Gamma - bail commercial	595 137,31 €	994	598,73
8	DILT	207, rue de Bercy 75012 - Tour Mattéi (10è ét,-) - bail commercial	327 728,48 €	548	598,04
9	DFA/DILT	93-113, avenue de France/95, avenue de France M7/OP3 75013 - bail commercial	1 434 074,83 €	2 447	586,05
10	DASES	69, rue de la Victoire 75009 - bail commercial	1 883 595,00 €	3 510	536,64
Total			8 118 414	13 297	

Source : DILT

S'agissant des baux pris par les directions, les loyers apparaissent globalement plus faibles : aucun d'entre eux n'excède 500 K€.

Les montants les plus élevés peuvent notamment s'expliquer par les superficies concernées (923 m² pour la crèche Poliveau).

Tableau 11 : Les 10 baux les plus élevés pris par les directions

Classement	Montants Baux directions TTC	Directions	Localisation (adresses) et typologie juridique	Surfaces
1	338 909	DFPE	30, rue Poliveau -75005 /Crèche collective / (Bail civil)	923
2	294 187	DASES	27, rue Titon- 75011 /EPI (bail civil)	626m ²
3	270 759	DASES	114, Avenue de Flandre / EPI 19 + EPI 1/2/3/4/9/10 loyer principal de 270 759€ + 38 506 € (surloyer pendant 6 premières années) / (bail civil)	825m ²
4	237 918	DAC	36, rue Emeriau -75015 Bibliothèque Chedid / (bail civil)	1982 m ²
5	233 914	DASES	14, rue des Reculettes- 75013 /EPI 5-6-13-14 (bail civil)	536 m2
6	171 086	DJS	135, boulevard Sérurier / Centre d'animation Solidarité -Angèle Mercier -75019 / bail emphytéotique	664m ²
7	165 600	DJS	88, rue de la Jonquière / Centre d'animation La Jonquière -75017 / (bail civil)	920m ²
8	155 020	DAC	21, rue de Madrid 75008 Conservatoire à rayonnement régional (annexes bureaux CRR) / bail commercial	281
9	150 084	DAC	15, rue Geoffroy l'Asnier 4ème / studio de danse / Bail civil	795
10	124 257	DFPE	14, rue Fleurus 75006 / crèche collective / bail civil	494
Total	2 141 734			

Le tableau ci-dessus a été partiellement occulté, conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Source : Questionnaire aux directions

Recommandation 4 : Etablir un tableau de bord d'ensemble des locations par direction, faisant apparaître pour chaque site le coût du bail pris au m² et à l'occupant, calculé selon une définition harmonisée des surfaces.

1.2.4. Propriétaires et typologie juridique des baux pris

1.2.4.1. Le profil des propriétaires

L'un des facteurs d'explication du niveau des loyers tient au profil du propriétaire.

Trois constats se dégagent des données recueillies auprès des directions :

- l'importance des locaux pris en location auprès de bailleurs sociaux (45 % du nombre de baux) ;
- celle, minoritaire en nombre, des locations prises auprès de bailleurs privés (116 baux, soit 25 % du total des baux pris par la Ville) ;

- l'existence de nombreux baux croisés entre personnes publiques « parisiennes » antérieures à la réforme de l'organisation administrative de 1964 (AP-HP, CASVP, Etat). On relève en particulier l'existence de nombreux baux croisés entre le CASVP et les services de la Ville.

Tableau 12 : Typologie des propriétaires des baux pris

Directions en tant que preneurs (Hors baux pris gérés par la DILT)	Rappel : Total direction	Propriétaires									Observations
		Etat	SNCF, RFF	Bailleurs sociaux	APHP	CASVP (en tant que propriétaire)	Privé	Autres	Non connu	Total	
DAC	21	2		14			5			21	2 baux auprès d'opérateurs de l'Etat : Centre National de la Cinématographie et Etablissement Public du Parc de la Villette et de la Grande Halle de la Villette (EPPGHV)
Paris musées	6						5	1		6	Autres : Crédit municipal
DAJ	8								8	8	
DASCO	25				13					12	25
DASES	21			3	7	3	5	1	2	21	Autres : 1 Ville de Paris
DDCT	10			7			3			10	
DAE	4			2			1		1	4	
DEVE	31	2	2	17			9		1	31	
DFPE	89	2		56	7	12	6	6		89	Autres : 1 bail CAF
DJS	34			21		1	7		5	34	
DPE	4		1	2			1			4	
DPP	32			2					30	32	
DVD	1						1			1	
DLH	0									0	
DILT	173	0	1	79		2	73	18	0	173	
Totaux (hors CASVP)	459	6	4	203	27	18	116	26	59	459	CASVP (en tant que propriétaire)
CASVP (en tant que preneur)	85			44			14	27		85	Autres : 26 Ville de Paris
Total avec CASVP	544	6	4	247	27	18	130	53	59	544	

Source : Réponses des directions au questionnaire de l'IG

S'agissant de la répartition du montant des baux en fonction du profil des propriétaires (tableau ci-dessous), on observe sans surprise la part prépondérante des dépenses locatives imputables à des baux pris auprès de propriétaires privés.

Ceux-ci représentent 17 % du nombre de baux pris par les directions, mais plus du tiers (36 %) des dépenses.

Pour la DILT, cette part est beaucoup plus importante : 42 % des baux génèrent plus des 4/5 (85 %) des dépenses locatives.

Tableau 13 : Part des baux pris auprès des propriétaires privés

Part des baux pris auprès de propriétaires privés (indiqués comme tels par les directions)						
Directions	Total nombre de baux pris par les directions	Nombre de baux pris auprès de propriétaires privés	Proportion du nombre de baux pris auprès de propriétaires privés	Total montants des baux pris par les directions	Montants des baux pris auprès de propriétaires privés	Proportion de montants des baux pris auprès de propriétaires privés
DAC	21	5	24%	1 366 544	406 809	30%
<i>Paris musées</i>	6	5	83%	1 952 238	1 899 291	97%
DAJ	8	2		589 278	81 458	14%
DASCO	25	0	0%	645 618	0	0%
DASES	21	5	24%	1 367 123	1 135 360	83%
DDCT	10	3	30%	1 033 169	286 700	28%
DAE	4	1	25%	91 141	55 961	61%
DEVE	31	9	29%	88 608	5 418	6%
DFPE	89	6	7%	3 909 683	88 007	2%
DJS	34	9	26%	741 345	299 185	40%
DPE	4	3	75%	38 699	24 269	63%
DPP	32	0	0%	72 219	0	0%
DVD	1	1	100%	50 319	41 932	83%
Sous total DO	286	49	17%	11 945 985	4 324 390	36%
DILT	173	73	42%	41 873 193	35 401 432	85%
Total Ville	459	122	27%	53 819 177	39 725 822	74%
CASVP	85	41	48%	29 134 203	9 043 490	31%
Total général	544	163	30%	82 953 380	48 769 313	59%

Source : Réponses des directions au questionnaire de l'IG

1.2.4.2. La grande diversité juridique des baux pris

La très grande diversité des intitulés des contrats constitue l'un des constats qui résulte de la consultation des documents communiqués dans le cadre de la présente étude.

Le tableau ci-après en présente la synthèse.

Si la catégorie des baux commerciaux (au nombre de 83) semble bien identifiée et très concentrée dans le portefeuille géré par la DILT, il en va tout autrement des multiples « conventions » (au nombre de 72) qui renvoient à des contenus, des durées et des modalités de règlement hétérogènes¹².

¹² L'analyse des documents transmis fait apparaître que le terme de "conventions" recouvre en réalité une gamme très diversifiée de "libellés" utilisés par les directions dans leurs réponses : conventions proprement dites (50), Conventions de mise à disposition (54), conventions type selon le Code de la construction et de l'habitation (84 Foyers logements du CASVP), conventions de construction (2), conventions d'aménagement (1), Conventions d'occupation de terrain (16 COT), autorisations d'occupation du domaine public (3), convention de gestion (1), Conventions d'occupation du domaine public (5 CODP), cession partielle du droit au bail(1), conventions de recouvrement de charges(4°, conventions d'occupation précaire(3°, convention d'occupation temporaire (3), contrat d'occupation temporaire (19).

Tableau 14 : Typologie juridique des baux pris

Libellés indiqués par les directions	Conventions	Baux civils	Sous locations bail civil ou commercial ou crédit bail	Baux commerciaux	Baux professionnels	Commodats (Prêt à usage)	Baux emphytéotiques		Concessions immobilières	Bâtiments municipaux (sans bail)	Copropriétés	Parkings	Situations ou contrats à régulariser ("sans titre" ou NC)	Total
							Bail emphytéotique (BE)	Bail emphytéotique administratif (BEA)						
DAC	2	17		1									1	21
PM: Paris musées	2	0	3	1										6
DAJ	0	7			1									8
DASCO	13	5		7										25
DASES	10	8					3							21
DDCT		3		2									5	10
DAE	0	3		1										4
DEVE	12	8									3		8	31
DFPE	18	53		4			3		1				10	89
DJS	6	25		1			1						1	34
DPE													4	4
DPP	2	11		4							15			32
DVD	0	0		1										1
DILT	7	49		61	2						54			173
Total Ville	72	189	3	83	3	0	7	0	1	0	3	69	29	459
CASVP	22	29		7				25					2	85
Totaux	94	218	3	90	3	0	7	25	1	0	3	69	31	544

Source : Réponses des directions au questionnaire IG

1.3. Destination des locaux pris à bail

Les baux pris répondent à divers besoins de la Ville : le besoin d'abriter des équipements publics ou de répondre aux besoins des services en termes de bureaux ou de locaux support (locaux tertiaires).

Mais la Ville est aussi amenée à prendre à bail des locaux qu'elle met ensuite à la disposition des associations : c'est l'un des points découverts lors de la mission.

1.3.1. Synthèse

Le tableau ci-après présente en synthèse les données recueillies auprès des directions sur la destination des baux pris.

Tableau 15 : Destination des baux pris

Destinations baux et Proportions globales (valeur 2014, sauf pour la DILT, valeur 2015)																				
Directions	Equipements publics					Tertiaire (bureaux)					Mise à disposition d'associations					Total général 2				
	Nombre	Superficie	Loyers constatés (valeur 2014)	charges locatives constatées (valeur 2014)	Montants loyers + charges	Nombre	Superficie NB 2	Loyers constatés (valeur 2014)	charges locatives constatées (valeur 2014)	Montants loyers + charges	Nombre	Superficie	Loyers constatés (valeur 2014)	charges locatives constatées (valeur 2014)	Montants loyers + charges	Nombre	Superficie	Loyers constatés (valeur 2014)	charges locatives constatées (valeur 2014)	Montants loyers + charges
DAC	14	8 785	728 144		728 144	3	300	78 805	4 322	83 127	4	1 895	381 675	-	381 675	21	10 980	1 188 624	4 322	1 192 946
Paris Musées					-	6	9 208	1 952 238							6	9 208	1 952 238			1 952 238
DAJ	6	1 659	467 284	22 846	490 130	2	550	91 077	8 072	99 149					-	8	2 209	558 360	30 918	589 278
DASCO	25	30 414	918 513	21 185	939 698					-					-	25	30 414	918 513	21 185	939 698
DASES	17	300 419	996 598	139 964	1 136 562					-	4	4 424	355 574	17 157	372 731	21	304 843	1 352 172	157 121	1 509 293
DDCT	10	2 253	1 129 150	104 200	1 233 350					-					-	10	2 253	1 129 150	104 200	1 233 350
DAE	2	263	109 961		109 961	2	75	35 180		35 180					-	4	338	145 141	-	145 141
DEVE					-	31	56 741	72 286		72 286					-	31	56 741	72 286	-	72 286
DFPE	82	35 565	3 407 925	448 908	3 856 833	7	1 660	302 672	36 448	339 120	-	-	-	-	-	89	37 225	3 710 597	485 356	4 195 953
DJS	30	6 510	733 774	76 845	810 620	4	-	14 828	6 555	21 383					-	34	6 510	748 602	83 401	832 003
DPE	4	680	38 699		38 699					-					-	4	680	38 699	-	38 699
DPP					-	31	4 848	1 066 843		1 066 843	1		1 424		1 424	32	4 848	1 068 267	-	1 068 267
DVD					-					-	1	249	41 932		41 932	1	249	41 932	-	41 932
DILT	20	11 195	4 043 317	544 605	4 587 922	143	121 762	30 846 908	4 950 304	35 797 212	10	4 309	1 356 353	131 707	1 488 060	173	137 266	36 246 578	5 626 616	41 873 194
Total Ville	210	397 742	12 573 365	1 358 553	13 931 918	229	195 144	34 460 836	5 005 701	39 466 537	20	10 877	2 136 959	148 864	2 285 823	459	603 763	49 171 160	6 513 119	55 684 278
CASVP NB1	34	97 758	4 728 327	738 059	5 466 386	6	7 235	4 286 249	333 411	4 619 660	45	64 665	3 377 938	689 387	4 067 325	85	169 658	12 392 514	1 760 857	14 153 371
Total 1	244	495 500	17 301 692	2 096 612	19 398 304	235	202 379	38 747 085	5 339 112	44 086 197	65	75 542	5 514 897	838 251	6 353 148	544	773 421	61 563 674	8 273 976	69 837 649
% total 1 par rapport au total général 2 (colonne 4)	45%	64%	28%	25%	28%	43%	26%	63%	65%	63%	12%	10%	9%	10%	9%	100%	100%	100%	100%	100%

NB 1: sur les 167 baux CASVP, n'ont pas été pris en compte 82 foyers-logements bénéficiant de modes de financement dits "CCH", assimilables à des loyers capitalisés et non à des baux pris.

NB 2: la colonne superficies "tertiaire" comprend un total de 202 379 m2, chiffre non négligeable, mais à relativiser compte tenu de l'incapacité des services à fournir certaines surfaces. Ces surfaces "tertiaires" pourraient être prises en charge par la DILT, celle-ci n'apparaissant pas en surcharge pour l'heure : 137 266m2.

Source : Réponses des directions

1.3.1.1. Aperçu général

Les trois figures ci-après détaillent la répartition des baux selon ces trois catégories de destination issue des déclarations des directions (hors CAS-VP) dans le cadre de la présente étude : nombre de baux, surfaces concernées, montants des dépenses locatives.

On ne peut qu'être frappé du poids des locaux tertiaires qui représentent plus de 70 % des dépenses locatives

Figure 13 : Nombre

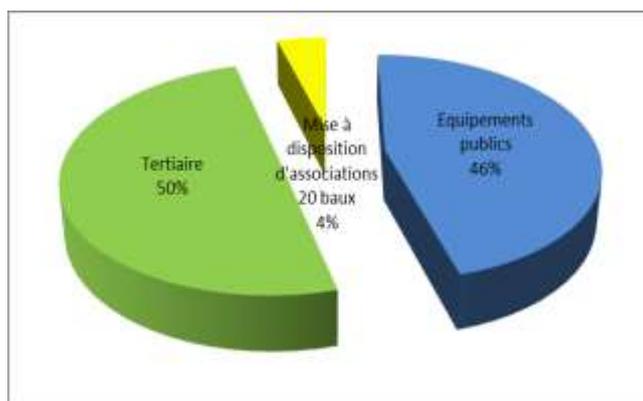


Figure 14 : Surfaces

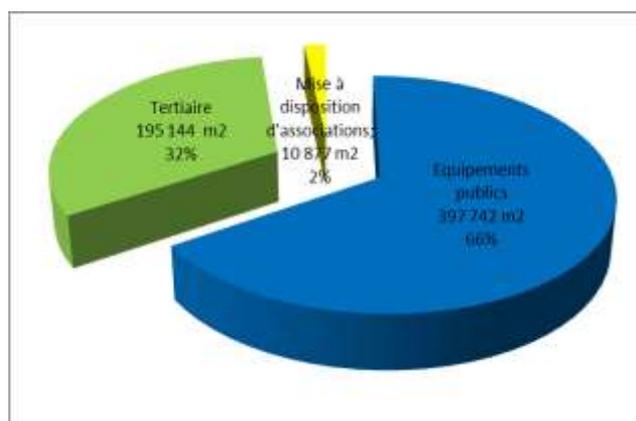
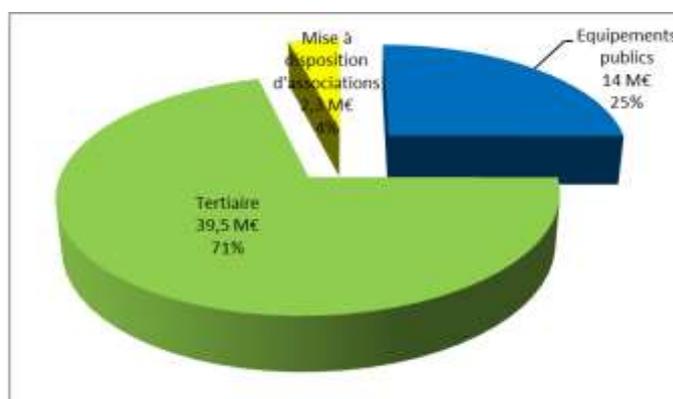


Figure 15 : Montants



Source : Réponse des directions - février 2016

1.3.1.2. Et limites de la classification par destination

Cette répartition par destination demeure indicative dans la mesure où elle résulte de l'appréciation des directions et ne semble pas totalement stabilisée.

Celles-ci identifient certains équipements à la fois dans les catégories « services déconcentrés » donc en locaux administratifs et comme « équipements publics » pour signifier l'ambiguïté qui existe entre ces deux catégories pour certains équipements. C'est en particulier le cas de la DASES (les Espaces Parisiens pour l'Insertion (EPI), les secteurs de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), les Services d'Accueil Familial Départemental (SAFD) et les Services Sociaux Départementaux Polyvalents (SSDP). Dans le cadre de la présente étude, le classement en équipement public a été privilégié.

La DDCT voudrait prendre en gestion les locaux loués pour les équipes de développement local, actuellement rattachés à la DILT, qu'elle considère comme relevant de ses missions.

A l'inverse, la DPP souhaite le classement dans la catégorie des « IAD » d'une trentaine de locaux, essentiellement composés de bases de correspondants de nuit (douches, sanitaires, parkings).

Le positionnement dans l'une ou l'autre de ces catégories n'est pas neutre pour le budget des directions et commande le champ de leurs compétences.

Au regard de la fonction immobilière à la Ville, les « équipements publics » sont affectés aux directions métier, tandis que les contours des « implantations administratives déconcentrées » relèvent en principe de la DILT mais ils ne sont pas totalement stabilisés dans leur répartition entre la DILT et les directions métier. Pour la recherche de foncier ou de nouveaux espaces, l'interlocuteur identifié par les directions est soit la DILT soit la DU en fonction de la catégorie.

De la même façon, la classification des baux pris par le CAS-VP nécessite expertise s'agissant des nombreux baux pris pour loger les « clubs » de proximité destinés aux personnes âgées, qui représentent la moitié du nombre des baux pris et un coût de 3,3M€.

Déterminer s'ils relèvent de la catégorie des équipements publics (choix retenu dans le cadre de la présente mission) ou d'une logique associative (dans la mesure où une adhésion serait demandée) nécessite d'examiner in concreto leur mode de fonctionnement et d'occupation. La part dédiée à des locaux associatifs varierait selon le mode de classement, de 4 % (retenu) à 53% du nombre des baux.

Tableau 16 : Destination des baux pris par le CAS-VP

CALCULS		NB	Surfaces	loyers	charges	loyers +charges
Administrations	IAC	3				
	IAD	3				
	total adm	6	7235	4286249	333411	4619660
Autres (EHPAD, CHU)		9	42858	1459219	152541	1611760
Equipement public		25	54900	3269108	585518	3854626
total équipt publics		34	97758	4728327	738059	5466386
Clubs assimilables à des associations ?		42	61604	3328066	609134	3937200
Mise à disposition Association		3	3061	49872	80253	130125
total assoc		45	64665	3377938	689387	4067325
totaux		85	169658	12392514	1760857	14153371

Source : CAS-VP

Recommandation 5 : Clarifier les périmètres de compétence respectifs de la DILT et des directions sur la base d'une catégorisation univoque et partagée des baux pris.

1.3.2. Trois grandes catégories

1.3.2.1. Les locaux administratifs

L'ensemble des locaux tertiaires représente 235 baux, CAS-VP compris.

Les documents fournis par les directions confirment que ces locaux représentent le premier poste de charge en termes de dépenses locatives : plus de 44 M€ de dépenses, soit 71 % du total des dépenses locatives des directions de la Ville et 63 % du total des dépenses locatives si l'on inclut le CAS-VP.

Ces dépenses apparaissent très concentrées puisque la DILT porte 90% des montants et l'intégralité des services centraux des directions. Les locaux administratifs représentent d'ailleurs à eux seuls les 4/5^{ème} du nombre des baux pris gérés par la DILT. Toutefois, la compétence sur les implantations administratives déconcentrées échappe encore en partie à la DILT.

Au total, les dépenses locatives destinées au logement des services (87 baux) s'établissent à 36,7 M€.

La réduction du compte locatif passe en priorité par le redéploiement des implantations administratives prises dans le cadre de locations.

Tableau 17 : Nombre de baux pris « tertiaire » par directions

Directions	Tertiaire (bureaux)			
	Nombre total	Loyers constatés (valeur 2014)	charges locatives constatées (valeur 2014)	Montants loyers + charges
DAC	3	78 805	4 322	83 127
Paris Musées	6	1 952 238		
DAJ	2	91 077	8 072	99 149
DASCO				-
DASES				-
DDCT				-
DAE	2	35 180		35 180
DEVE	31	72 286		72 286
DFPE	7	302 672	36 448	339 120
DJS	4	14 828	6 555	21 383
DPE				-
DPP	31	1 066 843		1 066 843
DVD				-
DILT	143	30 846 908	4 950 304	35 797 212
Total Ville	229	34 460 836	5 005 701	39 466 537
CASVP	6	4 286 249	333 411	4 619 660
Total 1	235	38 747 085	5 339 112	44 086 197

Source : Déclaration des directions février 2016

La répartition des locaux proprement administratifs loués se répartit en 27 sites centraux (IAC), gérés pour l'essentiel par la DILT et 54 implantations administratives déconcentrées (IAD) dont 44 gérées par la DILT.

Les locaux pris en location représenteraient 21 % des surfaces des implantations administratives centrales (IAC) et 28 % des surfaces occupées par les services déconcentrés (IAD), selon les estimations du SDIA.

On relève que le CAS-VP, bien que titulaire d'un faible nombre de baux pris, représente à lui seul 4,6 M€ de loyers et supporte des prix au m² élevés.

Tableau 18 : Locaux administratifs pris en location

		Nombre	Superficie (m ²)	Loyer (€)	Charges (€)	Total (€)	coût moyen /m ²
IAC	DILT	24	37 253	18 376 548	3 334 454	21 711 002	583
	CAS-VP	3	5 886	3 665 559	315 101	3 980 660	676
Sous-total IAC		27	43 139	22 042 107	3 649 555	25 691 662	596
IAD	DILT	44	27 974	8 615 954	1 169 723	9 785 677	350
	DFPE	7	1 660	302 672	36 448	339 120	204
	CAS-VP	3	1 349	620 690	18 310	639 000	474
Sous-total IAD		54	30 983	9 539 316	1 224 481	10 763 797	347
Total		81	74 122	31 581 423	4 874 036	36 455 459	492
Partenaires institutionnels DILT		6	1 021	207 156	25 862	233 018	228
TOTAL LOCAUX ADMINISTRATIFS		87	75 143	31 788 579	4 899 898	36 688 477	488

Source : Réponses des directions

D'autres locaux dits supports (au nombre de 79) demeurent encore éparpillés dans les directions et concernent de faibles montants. Il s'agit pour l'essentiel de locaux techniques, de parkings, de lieux de stockage, dont la surface n'a pas été chiffrée par les directions.

La DPP constitue cependant une exception, avec 30 baux consacrés aux bases des correspondants de nuit et aux parkings attenants, pour une dépense annuelle de plus de 1M€.

1.3.2.2. Les locations prises pour abriter des équipements publics

Les locaux pris en location(s) concernent également des équipements publics. Il s'agit d'une réalité ancienne. Chaque direction gère ses équipements, quel qu'en soit le statut de propriété.

Un nombre significatif d'équipements publics ou de services proposés à un large public occupent des locaux pris en location par la Ville. Ces situations sont très anciennes (établissements scolaires) ou correspondent à une offre récente qui n'a pas trouvé à se déployer dans des locaux appartenant à la Ville.

Si elles correspondent à près de la moitié des contrats (46%), les locations destinées à des équipements publics ne représentent que le quart des dépenses locatives des directions.

Le tableau ci-dessous illustre, sans prétendre à l'exhaustivité, quelques-unes de ces situations.

Tableau 19 : Equipements recevant du public occupés en location (baux pris)

	Equipements	Total	Nbre en location	%	Observations
Locaux associatifs	Maisons des associations	20	10	50%	
Locaux d'enseignement	Ecoles	622	16		Ecoles situées dans des bâtiments loués à l'AP-HP et locaux pris auprès de bailleurs sociaux
Equipements jeunesse	Centres d'animation	51	5	10%	plus 5 annexes en location
	Antennes jeunes	14	10	71%	
	Espaces jeunes	8	3	38%	auquel il convient d'ajouter 1 local annexe en location
	Maisons des initiatives étudiantes (MIE)	3	2	67%	
Equipements Petite Enfance	Equipement public petite enfance en régie	407	70	17%	
	Equipement public petite enfance en gestion déléguée (DSP/A)	37	2	5%	
	Equipement public petite enfance associatif	258	2	1%	
	Centre de PMI à destination du public	45	8	18%	
Equipements culturels	Bibliothèques	58	11	19%	Bibliothèques de prêt (hors médiathèques et bibliothèques patrimoniales et spécialisées)
	Conservatoires	17	0		1 annexe en location
	Conservatoire CRR	1	1	100%	
Lieux d'accès au droit	Maisons de la justice et du droit	3	2	67%	
	Points d'accès au droit	5	5	100%	
Suivi d'enfants en difficulté	CAPP	11	7	64%	accueil gratuit de 3000 enfants en difficulté psychopédagogique
Services offerts aux allocataires du RSA	Espaces parisiens pour l'insertion (EPI)	7	3	43%	
Services offerts aux personnes en grande pauvreté	SAMU social	1	1	100%	Le département est à la fois preneur et bailleur
TOTAL		1568	158	10%	

Source : Réponses fournies par les directions

1.3.2.3. Les locations prises en vue de leur mise à disposition à des associations

Dans un certain nombre de cas, la Ville de Paris se trouve être à la fois preneur et bailleur, ce qui correspond à des pratiques de sous-locations.

La pratique de la sous location de locaux à des associations n'a pas fait l'objet d'un recensement systématique. Elle peut s'expliquer d'une part par la forte demande des associations en recherche de locaux, d'autre part de la raréfaction des espaces disponibles dans le parc municipal.

Une vingtaine de baux pris par les directions (sur un total 459) le sont, pour être mis à la disposition d'associations, pour un coût total annuel de plus de 2 M€ pour la Ville et de 4 M€ pour le CAS-VP.

Ces pratiques se distinguent en principe de la gestion déléguée. C'est l'analyse combinée du statut juridique du bénéficiaire (associatif ou tiers), de la nature de ses liens avec la Ville et de la destination du lieu qui permet de qualifier la sous location.

Elles concernent :

- 4 sous locations déclarées par la DAC, pour la location d'ateliers d'artistes [.....], la location de locaux dans la cité internationale des arts [.....], la location de locaux pour le théâtre [.....],
- la DASES : 3 sous locations de locaux à des associations sociales [.....],
- la DAE prend à bail un local pour le sous louer à un prix équivalent au [.....],
- un local pris à bail par la DVD (50 319€ de loyer annuel) pour le compte de [.....], qui l'occupe gratuitement et sans titre.

Les membres de phrases ont été occultés dans les quatre paragraphes ci-dessus conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Ces sous locations peuvent bénéficier à des associations qui contribuent à la mise en œuvre d'une politique municipale. Une convention d'objectifs devrait être le cadre minimal permettant d'en établir le contenu. La location par l'association elle-même devrait constituer la règle.

La prise en location de locaux, même si le loyer était compensé par une participation du bénéficiaire, représente par elle-même un coût de gestion pour la Ville qui n'est généralement pas répercuté.

Les conventions de mise à disposition des locaux concernés devraient donc systématiquement prévoir la refacturation des frais engagés par la Ville en raison de ce montage (frais de gestion du bail du bail incluant la TVA, non récupérable par la Ville, fluides, frais de nettoyage et autres prestations,).

Recommandation 6 : Mettre un terme aux situations dans lesquelles la Ville prend à bail des locaux à la seule fin de les mettre à disposition d'associations.

Recommandation 7 : Systématiser dès à présent, dans les conventions de mise à disposition de locaux à des tiers, la valorisation du coût et la refacturation des frais de gestion et d'entretien (nettoyage, gardiennage...) supportés par la Ville.

1.4. Les risques identifiés

1.4.1. Les risques juridiques

Les risques tiennent, d'une part, à la durée des baux pris, ce qui pose la question de la compétence de l'exécutif pour les conclure, d'autre part, à la pratique des surloyers.

1.4.1.1. L'ancienneté des baux

◆ Un tiers des baux pris par les directions antérieurs à 2001

L'analyse de la date de conclusion des baux, présentée dans le tableau ci-après, confirme que le recours des directions à des locations de locaux est un phénomène ancien.

Tableau 20 : Ancienneté des baux pris

Directions (ordre alphabétique)/Hors baux gérés par la DILT	Volume		Ancienneté (date du premier bail)					Total
	Nombre	Montant	Avant 2001	2001/2008	2008/2014	Depuis 2014	indéterminé	
DAC	21	1 192 946	11	2	5	0	3	21
PM: Paris musées	6	1 952 238			4	2		6
DAJ	8	589 278					8	8
DASCO	25	939 698	13				12	25
DASES	21	1 509 293	8	6	3	2	2	21
DDCT	10	1 233 350		7	3			10
DAE	4	145 141			3		1	4
DEVE	31	72 286	6	1	1	1	22	31
DFPE	89	4 195 953	28	15	38	6	2	89
DJS	34	832 003	6	18	9	1		34
DPE	4	38 699					4	4
DPP	32	1 068 267			2		30	32
DVD	1	41 932		1				1
DILT	173	41 873 193	7	28	106	32		173
Total Ville	459	55 684 278	79	78	174	44	84	459
CASVP	85	14 153 371	33	28	21	1	2	85
Totaux	544	69 837 649	112	106	195	45	86	544
			21%	19%	36%	8%	16%	100%

Source : Réponses des directions au questionnaire de l'IG

On constate que 17 % des 459 baux pris par les directions municipales sont antérieurs à 2001. Si l'on prend seulement en compte les 375 baux dont l'ancienneté a pu être identifiée avec précision, cette part passe à 36 %.

Un nombre significatif de conventions n'ont pu être retrouvées et l'on peut supposer que leur ancienneté est, pour une part, à l'origine de la perte des documents. D'autres ne prévoient pas de date de terme et sont reconduites tacitement d'année en année.

Si la présence de baux commerciaux peut expliquer certaines durées constatées, la situation mérite un examen au cas par cas et nécessite des régularisations.

La durée des locations pose la question de la compétence de l'exécutif pour engager la signature de la collectivité au-delà de 12 ans. En vertu de l'article L 2122-22 5 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le maire ne peut « décider de la conclusion ou de la révision du louage de choses (que) pour une durée n'excédant pas 12 ans ». Il agit par délégation du conseil municipal, auquel il lui revient de rendre compte, pour la durée de son mandat.

Recommandation 8 : Procéder au réexamen des baux pris dont la durée totale effective excède 12 ans. Engager la régularisation de l'ensemble de ces baux qui relèvent de la décision du Conseil de Paris.

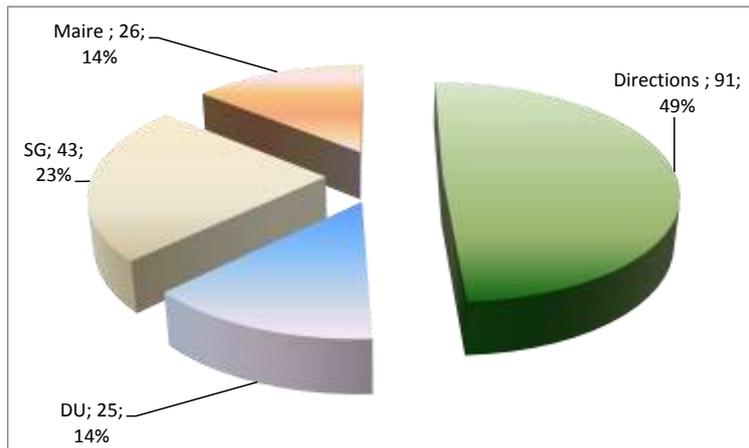
1.4.1.2. Les signataires des baux

L'analyse des signataires fait apparaître de nombreuses approximations (documents non fournis, perdus...).

Sur les 185 baux pris pour lesquels les conventions ont pu être fournies par les directions (40 % du total) :

- près de la moitié (49 %) ont été signés au niveau des directions, le plus souvent, par le directeur lui-même,
- le secrétaire général (ou le secrétaire général adjoint en charge du pôle) est l'échelon signataire pour 23 % des baux. Plus on remonte dans le temps et plus on trouve de baux signés par le Maire de Paris (ou le préfet) lui-même (14 % des conventions),
- la direction de l'urbanisme est devenue signataire, systématique au cours de la période récente, mais ne représente que 14 % des primo-baux pris communiqués.

Figure 16 : Synthèse sur la répartition par direction des signataires des baux pris



Source : Réponses des directions au questionnaire IG

Les renouvellements de baux restent de la compétence des directions. Toutefois, les renégociations de baux engagées par la DILT sont l'occasion de sécuriser les baux anciens.

1.4.1.3. Risque spécifique liés à la pratique des surloyers

Un certain nombre de baux conclus sont assortis de surloyers destinés à permettre au propriétaire d'amortir sur la durée (ou une partie de la durée) du contrat des travaux lourds qu'il a engagés en lieu et place de la Ville. Le tableau ci-dessous fournit quelques indications sur cette pratique. Il ne peut être tenu pour exhaustif, étant déclaratif.

Tableau 21 : Baux à surloyer

Directions (ordre alphabétique)/Hors baux gérés par la DILT	Directions	Nombre	Indications fournies par la direction	Observations
DASES	19	1	EPI 19 - EPI 1/2/3/4/9/10 Flandre 270 759 € (loyer principal 38 506 € (surloyer pendant 6 premières années)	Cas unique ds le tableau : les autres EPI ne signalent pas de surloyer...
DDCT	12	8	"Coût d'aménagement remboursé en "sur-loyers"	baux négociés par la DU
PM: Totaux des directions concernées	31	9		

Source : Réponses des directions au questionnaire de l'IG

Cette pratique peut comporter un risque juridique grave, s'il se trouve que ces travaux ont été réalisés pour les besoins d'un service de la Ville et selon des prescriptions données par

la Ville. Dans ce cas, il s'agirait d'un détournement des dispositions relatives à la maîtrise d'ouvrage public.

Sur le plan financier, elle se traduit par des surloyers très importants (cas de la Tour Mattei, cité par la DAJ). Subsiste également le risque de laisser perdurer l'application d'un surloyer pour une durée excessive, notamment quand le contrat est tacitement reconductible.

Recommandation 9 : Limiter strictement le recours à la pratique des surloyers pour la réalisation de travaux préalables à des prises en location par la Ville afin de respecter la réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique.

1.4.2. Les risques financiers et la nécessité de réduire le nombre de baux pris

1.4.2.1. Vers la fin des locations à loyers modiques

Un certain nombre d'occupations ont été signalées par les services comme ne donnant pas lieu à loyer. Il s'agit le plus souvent de situations historiques, consenties en contrepartie de prestations rendues.

Tableau 22 : Baux consentis à la Ville à titre gratuit

Directions (ordre alphabétique)/Hors baux gérés par la DILT	Nombre	Indications fournies par la direction	Observations
DAC	1	Mise à disposition gratuite par l'ETAT (CNC) d'un lieu de stockage pour docs Nitrate mais paiement de coûts de fonctionnement de la cellule.	
DASES	7		
DEVE	5	5 baux à titre gratuit. Certains baux à titre gratuit et certains baux non précisés font l'objet de refacturations de charges..	Cas des baux gratuits: 1) Palais de Chaillot :1 COT dom public gratuite 2) Rue watteau conv mise à disp à titre gratuit 3) rue Croix nivert idem 4) Ave Boylesve : "pas de convention la ville n'est pas propriétaire et utilise juste le local " (SIC). 5) 44, rue Python: conv de mise à disp à titre gracieux mais recouvre charges
DFPE (M14)	20	20 sur 74 baux DFPE (M14)	20 dont 15 avec Paris Habitat, 2 avec l'Etat (Min Fin), 1 avec le CASVP, 2 au privé (Fondation Rothschild, Elogie) A noter une redevance symbolique de 100€ rue Lafayette : Convention de mise à disposition et de répartition de charges
DFPE PMI (M15)	5	5 gratuits sur 24 baux PMI (M15)	8 baux non renseignés (fenêtre vide)
DJS Jeunesse	3	3 gratuits sur 29 baux jeunesse	3 mises à disposition gracieuse mais charges récupérables : 2 par la RIVP (Antenne jeunes 39, rue J Python et Annexe au centre d'animation L.Lumière) et 1 par le Logement Français (centre d'animation Baudricourt)
DJS Sports	1	bail avec uniquement des charges à payer (bains douches ble Ney/ Paris Habitat)	1 autre bail "sans document au SAJF ni chez le Bailleur ni à la Circonscription" (SIC)
Totaux	42		

Source : Directions Réponses au questionnaire IG

Les baux pris à titre gratuit représentent une proportion faible, mais non négligeable des baux pris (42 sur 286 baux des directions, soit 14 % des baux des directions).

25 de ces baux gratuits concernent la DFPE, dont ils représentent plus du quart des baux pris, 7 la DASES et 6 la DEVE. Ces contrats sont généralement assortis de clauses prévoyant une refacturation de charges.

Si le bénéfice de ces contrats constitue actuellement un « effet d'aubaine », la tendance à la raréfaction des ressources publiques est de nature à inciter les opérateurs à adopter une stratégie plus dynamique en matière de valorisation de leur patrimoine immobilier. Il y a donc lieu de prévoir des renégociations de certaines occupations à titre gratuit (AP-HP, CASVP...) et des réajustements sont à prévoir.

La DFPE a récemment été sollicitée par Paris Habitat en vue d'une remise à niveau des loyers particulièrement faibles de 7 établissements d'accueil petite enfance. La demande

aurait dû se traduire par un doublement du niveau des loyers. La direction a réussi à limiter l'ampleur de la réévaluation à 58 % et à en optimiser les modalités de financement.

L'existence de nombreux baux croisés pris entre la Ville et ses opérateurs va nécessiter un état des lieux précis des situations en vue de permettre les arbitrages nécessaires concernant notamment la répartition des travaux. C'est d'ailleurs ce qui a été fait en 2015 pour plusieurs sites impliquant le CAS et la DFPE.

1.4.2.2. Mieux anticiper l'échéance des baux pris

L'analyse de l'échéance des baux pris (*tableau ci-après*), met en évidence l'importance de deux catégories :

- les baux de la Ville (ou du Département) déjà échus ou à échoir dans les prochaines mois seraient au nombre de 120, soit près du quart de l'ensemble des baux recensés dans les directions,
- le nombre de baux dont la durée n'a pu être déterminée, qui correspond soit à des occupations à régulariser, soit à quelques baux déjà échus, mais pour lesquels aucune indication n'était fournie sur le renouvellement, s'élève à 153 (soit un tiers du nombre des baux pris).

Au total, la Ville, à condition d'en prendre les moyens, serait en capacité, dans le courant de la présente mandature, de renégocier la moitié des baux pris.

Tableau 23 : Echéances des baux pris par les directions

Directions (ordre alphabétique)	Échéance				
	2015/2016	2017/2020	> 2020	indéterminé	total
DAC	7	7	2	5	21
Paris Musées	2	3	1	0	6
DAJ				8	8
DASCO	13			12	25
DASES	3	9	3	6	21
DDCT	5	4	1		10
DAE	2	1		1	4
DEVE	15	2	1	13	31
DFPE	46	29	11	3	89
DJS	13	14	4	3	34
DPE				4	4
DPP	1	1		30	32
DVD	1				1
DILT	12	61	32	68	173
Total Ville	120	131	55	153	459
Répartition en % total Ville	26%	29%	12%	33%	100%
CASVP	34	17	30	4	85
Total	154	148	85	157	544

Source : Réponses des directions au questionnaire IG

Comme le met en évidence le tableau ci-dessus, plus de la moitié des baux pris devraient venir à échéance avant 2020, ce qui ouvre quelques marges de manœuvre, notamment

s'agissant de la DJS (équipements jeunesse). La part des baux venant rapidement à échéance semble plus faible s'agissant de la DILT (42 %).

Des travaux de remise en état lors de la libération des locaux sont à prévoir si la Ville entend mettre fin de façon anticipée à des baux ou les renégocier dans de meilleures conditions. Une enveloppe dédiée à la remise en état des locaux pris en location devrait en conséquence être inscrite au budget des directions affectataires.

Une programmation anticipée de ces travaux est de nature à mieux maîtriser le coût.

Recommandation 10 : Les travaux à réaliser à l'échéance du bail devront être intégrés dans le chiffrage de toute opération de prise à bail.

1.4.2.3. La nécessité d'une juste appréciation du coût du recours à la location

On a vu que le budget de la collectivité parisienne¹³ consacré aux baux pris s'établit 55,7 M€ (contre 68 M au CA 2014). Une meilleure appréhension de l'ensemble des coûts associés plaide pour une accélération de la réduction de ce poste important de dépenses.

De façon plus globale, les élus doivent disposer en amont de l'ensemble des éléments nécessaires au choix de la formule d'occupation (location /achat). La pertinence du recours à la location (incluant l'ensemble des coûts associés) s'apprécie au vu de l'alternative d'achat et du retour sur investissement compte tenu de l'usage et la durée de l'occupation envisagée.

Au vu de l'ensemble de ces paramètres, il importe que la décision de prendre ou de donner à bail soit être prise de façon centralisée, dans le cadre des instances de gouvernance de la fonction immobilière.

Recommandation 11 : Poursuivre la réduction des dépenses locatives en s'assurant que les élus disposent de l'ensemble des éléments pour se prononcer sur la pertinence des modalités d'occupation envisagées, et notamment de la durée probable d'occupation des lieux.

¹³ Soit le total Ville, Département et ESA.

2. UNE CONNAISSANCE ENCORE PARTIELLE DES BAUX DONNÉS

Il n'existe nulle part à la Ville d'inventaire transversal et consolidé des « baux donnés ¹⁴», sur la base d'une définition commune du contenu de la gestion locative.

Les systèmes d'informations disponibles (application de connaissance des bâtiments ou du système d'information budgétaire et comptables) ne permettent pas de quantifier cette réalité.

L'ancienneté de nombreuses situations, des pratiques d'attribution sans titre, ou dans des conditions extrêmement favorables au preneur, contribuent à laisser ces baux hors du champ de connaissance et hors des règles légales qui régissent la gestion des actifs d'une collectivité publique.

Si le champ géré par la DLH est bien connu, l'éparpillement des autres baux au sein des directions nuit à la quantification du phénomène.

Les données fournies par les autres directions, en l'état actuel des connaissances, n'ont pas permis à la mission d'en établir avec certitude les contours ni en nombre, ni en surface, ni en valeur. Aussi s'est-elle donné d'abord pour but de définir les prérequis et la méthode permettant d'y parvenir ultérieurement.

2.1. Le périmètre incertain des baux donnés

2.1.1. L'absence d'un système d'information patrimoniale commun

L'application Patrimoine, dont la DPA est administrateur, montre rapidement ses limites lorsqu'il s'agit d'appréhender l'occupation des bâtiments : on relève des erreurs dans le statut de propriété, une insuffisance des données, ainsi qu'un défaut de mise à jour.

- Des erreurs sur le statut d'occupation des biens : les rapporteurs ont pu constater des erreurs dans l'attribution de la propriété de certains biens emblématiques parisiens. La base n'apparaît pas comme fiable, car la rubrique « conditions d'occupation » n'est pas souvent ou suffisamment renseignée. Par ailleurs, les renseignements des directions peuvent être incomplets ou erronés.
- La non concordance du nombre de baux entre la base « Patrimoine » et les directions : le tableau suivant reprend les chiffres de l'extraction « Patrimoine » (en colonne 2 : chiffres source DPA), soit 35 634 baux, ainsi que les chiffres indiqués par les directions (colonne 3), soit 1 446 baux.

Pour les directions, le résultat est donc bien inférieur en nombre de baux.

Ces écarts importants entre l'extraction « Patrimoine » et les réponses des directions témoignent de définitions non concordantes des « baux. Le système Patrimoine assimile toutes les formes d'occupation, y compris par des services municipaux eux même, à des « baux ».

L'exemple de la DASCO est particulièrement illustratif sur ce plan : il existe 1788 baux dans la base Patrimoine, alors même que la direction indique de son côté 50 baux. Le chiffre « Patrimoine » de 1788 baux contient en réalité tous types d'occupations par

¹⁴ C'est adire des titres d'occupation temporaire d'éléments du domaine public ou privé dont la Ville est propriétaire

des services municipaux comme les centres de loisirs, les cours municipaux d'adultes qui se déroulent effectivement dans les locaux scolaires.

- Des données incomplètes : lorsque l'on consulte dans la base Patrimoine les « types de droit », on constate qu'il s'agit non seulement des baux pris et donnés, mais également de propriétés, copropriétés avec de nombreux doublons d'adresses. Une fois supprimées ces données « propriété », « copropriété » et les multi doublons, ne restent que les baux pris, donnés et quelques « indéterminés ».

Le résultat (colonne 4) devient alors déficitaire en nombre de baux pour la base « Patrimoine » (293) et les réponses des directions demeurent supérieures en nombre non seulement globalement (1446 baux identifiés au total) mais également si l'on considère les seuls baux pris (459) ou donnés (987).

Dans l'exemple précité de la DASCO, le nombre indiqué par la base Patrimoine passe alors de 1788 à 42, pour cinquante de baux indiqués par la direction.

Tableau 24 : Baux indiqués dans Patrimoine non compris dans "type de droit" : propriété, copropriété et y compris multi doublons des adresses

Directions	Base Patrimoine	Réponses des directions au questionnaire IG			Différentiel entre baux identifiés dans Patrimoine et total des déclarations des directions	Nombre de baux indiqués dans "Patrimoine" (hors propriété, copropriété et doublons adresses)
	Nombre de baux indiqués dans "Patrimoine" (tous statuts : propriété et copropriété et doublons adresses)	Nombre de baux pris	Nombre de baux donnés	Nombre total de baux indiqués dans les réponses des directions		
DAC	212	21	62	83	129	16
PM: Paris musées		6	10	16	-16	
DAJ	5	8	1	9	-4	5
DASCO	1788	25	25	50	1738	42
DASES	32	21	27	48	-16	3
DDCT	102	10	5	15	87	12
DAE	226	4	219	223	3	31
DEVE	84	31	13	44	40	5
DFPE	52	89	18	107	-55	14
DILT	19	173	17	190	-171	4
DJS	227	34	47	81	146	43
DLH	344	0	502	502	-158	14
DPE	91	4	2	6	85	91
DPP	3	32	5	37	-34	1
DVD	204	1	34	35	169	4
Non affectés	145			0	145	8
Totaux	3 534	459	987	1 446	2 088	293

Source : Extraction Patrimoine (DPA) comparé aux réponses des directions de février 2016

Ces constats procèdent d'une faible utilisation de la base à des fins d'analyse patrimoniale et d'un défaut de mise à jour régulière par les directions qui rendent la base Patrimoine incomplète et pour partie erronée.

Recommandation 12 : Si la base Patrimoine est retenue comme système unique de gestion des informations domaniales, un travail d'initialisation des données avec chacune des directions est à mener. Il conviendra d'assurer par la suite la mise à jour des informations et recalculer les procédures y afférant.

2.1.2. Le manque d'outils adaptés aux besoins de la gestion locative

2.1.2.1. Des pratiques non unifiées

Les services de la DILT n'utilisent pas l'application Patrimoine qui « répond mal à leurs besoins ». Le SDIA utilise le logiciel « Visit », qui lui permet de disposer des plans d'occupation des bâtiments (Microstation) avec, pour chaque local, des informations qui lui sont associées comme la surface, le type de local, la direction et le service occupants. Ces données sont gérées par Access puis retraitées avec Excel.

Le bureau de la gestion locative ne dispose pas d'un logiciel spécifique à la gestion des baux pris. Il utilise une base Access et Excel.

Comme l'indique la direction, « *le service comptabilité de la DILT ne dispose pas dans Alizé de l'adresse comme élément de tri et doit donc procéder a posteriori à la reconstitution des éléments mandatés par adresse* », un travail long et fastidieux qui ne permet pas une approche en terme de comptabilité analytique.

Enfin, la DAE utilise un outil intégré de l'application SAP, le module SD (pour « Sails and Delivery ») pour le recouvrement des loyers qu'elle gère en direct (ateliers d'artistes). Ce module d'Alizé est également utilisé par la DFA et la DVD pour le recouvrement des redevances des concessions.

Le CASVP n'a pas de logiciel spécifique de gestion ayant fait le choix d'un quittance de ses pensionnaires par chacun des EPHAD ou par les sections d'arrondissement pour les autres établissements.

L'une des conséquences de l'insuffisance des outils de gestion concernant les divers aspects de la gestion locative (baux donnés) concerne la non maîtrise par les directions de leurs obligations fiscales.

Dans l'organisation actuelle, chaque direction est en charge de la gestion des taxes de son patrimoine. Il en résulte de nombreux impayés dans la mesure où les directions ne sont pas toujours destinataires des avis les concernant, notamment pour la taxe foncière due au titre des baux donnés.

La DFA se trouve ainsi in fine tenue d'honorer la charge correspondante sans que celle-ci ait été anticipée. Il en résulte un surcoût qui restait à chiffrer à la date de remise du présent rapport.

2.1.2.2. Une application dédiée à la gestion locative insuffisamment connue et utilisée

Le SADI s'appuie depuis dix ans sur un progiciel métier utilisé par les professionnels de la gestion locative (bailleurs) : LUDIC (Logiciel Utilitaire de Description des Immeubles Communaux).

Cette application a remplacé en 2006 deux applications précédentes qui assuraient, l'une la gestion patrimoniale, l'autre la gestion locative des immeubles (gestion du bail et quittance des loyers). Interfacé plus récemment à Alize et bientôt à Capgéo, ce progiciel répond aux besoins des professionnels de la gestion locative.

L'application « LUDIC » garantit au service une vision exhaustive du patrimoine géré par le SADI. Ses modules permettent d'identifier avec précision les caractéristiques du bien, la

nature juridique du contrat et sa durée, comme les charges et recettes qui lui sont imputables.

Elle rend ainsi possible la gestion à distance de certains locaux situés en province ou en banlieue parisienne. Elle permet également de s'assurer de la conformité de l'immeuble aux normes réglementaires et sert de base pour la mission de syndic : répartition des charges, calcul des taxes foncières, etc.

Ce logiciel autorise également la programmation et le suivi de l'entretien des bâtiments, le partage des rôles entre propriétaire et bailleur relevant de la spécificité des contrats. Associé à un outil de requêtage (business Object), il permet la production de données consolidées de suivi et de pilotage global du parc, comme de retracer l'historique de gestion de chacun des biens en particulier.

L'application LUDIC est également utilisée par la DASCO pour la gestion des logements de fonction des directeurs d'école.

La DFPE qui semblait ignorer l'existence de LUDIC a manifesté son intérêt pour les fonctionnalités de l'application qui paraît correspondre à ses besoins pour la gestion des logements de fonction des directrices de crèches.

2.1.3. Les incertitudes de la connaissance

L'absence de définition partagée du contenu de la gestion locative et des catégories d'analyse non stabilisées affecte la fiabilité des déclarations des directions concernant les baux donnés.

2.1.3.1. La confusion entre gestion domaniale et gestion locative

Les données transmises par les directions en matière de gestion locative font apparaître une assimilation de la gestion locative proprement dite à la gestion domaniale ou à la gestion déléguée.

Ces confusions tiennent pour une part aux formes juridiques communes (CODP, conventions d'occupation, baux emphytéotiques) utilisées pour la gestion domaniale comme pour la gestion locative.

Ces pratiques affectent la plupart des directions, dans des proportions significatives et ne permettent pas de considérer comme fiabilisées le nombre de baux donnés déclaré par les directions.

Ainsi, les 219 « baux » déclarés par la DAE comporte la gestion, dans le cadre de DSP de de divers marchés couverts et découverts, identifiés comme tels par la DFA dans son bilan annuel des DSP et AOT.

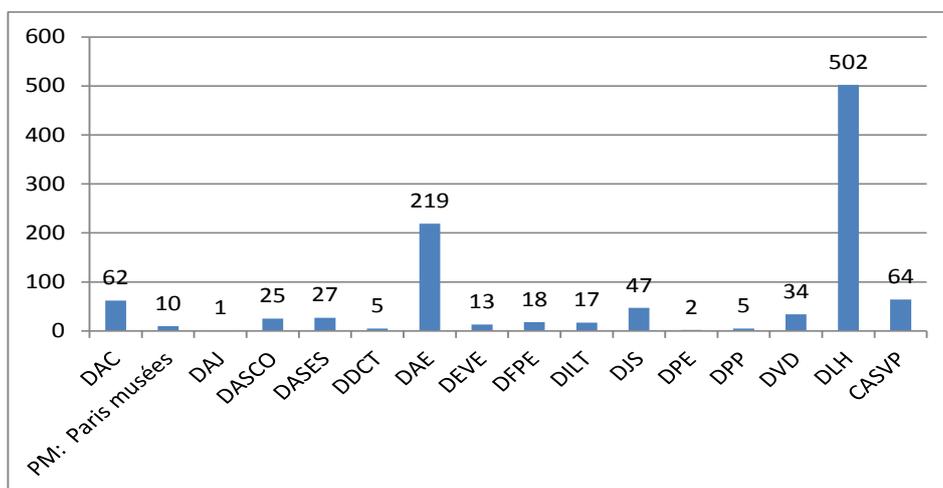
De la même façon, le montant des recettes déclarées pour 13 baux dans le cadre de l'enquête (1,42 M€) par la DEVE résulte, à hauteur de [.....] de l'imputation de la redevance de la seule DSP du parc floral.

Les 62 baux donnés recensés par la DAC comprennent 3 DSP et 16 CODP explicitement listées par la DFA dans son « bilan annuel des conventions et autres DSP », parmi les contrats venant prochainement à expiration. Ainsi, les 1,2 M€ déclarés en recettes par la DAC proviennent à hauteur de plus de 40 % des recettes produites par le seul espace Cardin [.....].

Les membres de phrase occultés dans deux paragraphes ci-dessus l'ont été conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le défaut de définition de la gestion locative explique de la même façon la présence dans les « baux donnés » des pépinières créées par la municipalité dans le cadre de son programme de soutien à la création d'entreprise.

Figure 17 : Nombre de baux déclarés par les directions



Source : Réponses des directions

Des pratiques non unifiées d'imputation budgétaire entre les catégories « revenus des immeubles » et redevances des concessionnaires » empêchent également de cerner le périmètre de l'activité de gestion locative proprement dite.

2.1.3.2. Confortée par le manque d'homogénéité dans les imputations budgétaires et comptables

L'hétérogénéité des pratiques des services de la Ville de Paris en matière de comptabilisation des recettes domaniales a déjà été relevée par la Chambre Régionale des Comptes, dans un rapport de 2013¹⁵: « *l'imputation budgétaire et comptable des recettes domaniales rend incertaine une approche analytique. En effet, les directions imputent des recettes domaniales de même nature sur des comptes différents, la direction financière n'ayant pas élaboré de doctrine comptable* »

La CRC dénonçait en particulier l'imputation des redevances de concessions de piscines et de mises à disposition d'équipements sportifs au compte 752 « revenus des immeubles », au lieu du compte 70323 « redevance d'occupation du domaine public » ou 757 « redevances versées par les fermiers et concessionnaires ».

Les observations relatives aux redevances des concessions de piscines sont désormais caduques, puisque les nouveaux contrats passés ne donnent plus lieu à versement d'une redevance par le délégataire ; le constat d'hétérogénéité des imputations budgétaires et comptables selon les directions reste pleinement valide. En effet :

- les recettes d'occupation du domaine (conventions d'occupation domaniale, occupations temporaires) de la DJS, sont pour la plupart (19,1 M€) comptabilisées en « revenus des immeubles » (chapitre 75 autres produits de gestion courante, article 752). Seulement 740 676 € (dont [.....]) de la DSP d'exploitation du Palais

¹⁵ Rapport relatif à la gestion des biens du domaine public - exercices 2008 et suivants - CRC Ile de France Mars 2013.

Omnisports Paris Bercy) sont comptabilisés en « redevances versées par les fermiers et concessionnaires », article 757 ;

- la DFA comptabilise la quasi-totalité de ses recettes domaniales (110,5 M€) en « redevances versées par les fermiers et concessionnaires », article 757¹⁶. Ce bloc recouvre pour un peu moins de la moitié, des redevances au titre de contrats d'occupation domaniale de natures juridiques diverses (concessions d'occupation domaniale, DSP, concessions de travaux). Le reste des montants correspond à des redevances au titre de l'occupation de l'espace urbain concédé (exemple : mobilier urbain, abribus, panneaux, réseau filaire) ; à l'inverse, la DAC comptabilise les redevances versées par le délégataire de la DSP pour la gestion de la Gaité Lyrique en revenus des immeubles ;
- l'homogénéité des traitements comptables entre services d'une même direction n'apparaît pas systématique. Ainsi, dans le cas de la DAC, les redevances versées par le Théâtre Sylvia Montfort et le théâtre 14 [.....], sont imputées en revenus des immeubles (art 752) par le CFI¹⁷ Bureau des Bâtiments Conventionnés et celle versées par le Théâtre du Soleil [.....], de la Tempête, du théâtre du Rond-point [.....] sont traités en redevances versées par les fermiers et les concessionnaires (art 757) par le Bureau des spectacles, alors qu'il s'agit dans les deux cas de conventions d'occupation domaniale. La DAC, dans les éléments fournis sur la gestion locative dans le cadre de l'étude, agrège d'ailleurs les deux rubriques, soit un montant de 1,2 M€ de recettes.

Les membres de phrase occultés dans les trois paragraphes ci-dessus l'ont été conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration , relatif à la communication des documents administratifs.

Ainsi que le notait la CRC « l'absence d'une doctrine uniforme et les incohérences dans la comptabilité, qui en traitant différemment des situations comparables sans réelle justification sur le fond, nuisent à la lisibilité des comptes par nature. »

Ainsi, le champ de la gestion locative ne peut-il être assimilé à la rubrique budgétaire des revenus des immeubles (chapitre 75-752R) 143,4 M€ constatés au CA 2014. Des retraitements ajustements doivent y être apportés, y compris en ce qui concerne la DLH qui représente 77 % des recettes imputées sur ce compte.

Recommandation 13 : Clarifier la notion de « baux donnés » au regard d'autres formes d'occupations domaniales ou concessives à travers une directive fixant les règles d'imputation budgétaire et comptable des recettes correspondantes, à produire par la DFA.

L'inspection s'est livrée à un travail de retraitement, en isolant les imputations ne relevant pas d'une gestion externalisée ou domaniale (qui relèvent de redevances de concessions) ainsi que les recettes correspondant à des locations temporaires (créneaux sportifs, locations événementielles).

¹⁶ Seules sont comptabilisées comme des « revenus des immeubles » (article 752) les recettes encaissées pour le BEA aquarium du Trocadéro, soit [.....] : donnée occultée conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration , relatif à la communication des documents administratifs.

¹⁷ CFI : centre financier ; au cas présent il s'agit des bureaux gestionnaires.

Cette méthode ramène le champ de la « gestion locative », débarrassé des imputations prises en compte dans le cadre du board des concessions obéissant à une logique de valorisation domaniale, à un ordre de grandeur modeste en termes de recettes.

Le périmètre actuel de la gestion locative stricto sensu (baux donnés) des bâtiments municipaux porterait sur une quarantaine de millions d'euros (42 M€ correspondant à une fourchette haute).

Tableau 25 : Revenus des immeubles corrigés des imputations n'entrant pas dans le champ de la gestion locative

Directions gestionnaires	Revenus des immeubles Ville + Département Art -752-R	Non retenu		Montants retenus	Observations
		Tiers/objet	Montant		
DAC	689 794	Hors Société de gestion de la Gaité Lyrique (DSP)	304 226	385 568	Imputations comptables non homogènes (art 752/art 757)
DASCO	474 235			474 235	
DASES	355 309			355 309	
DDCT	-			-	
DDEES	4 821 764			4 821 764	Montant incluant des pépinières d'entreprises
DEVE	573 448			573 448	
DF	158 290			158 290	
DFPE	357 927			357 927	
DILT	2 872 228			2 872 228	
DJS	19 147 445	Hors occupations temporaires:		1 771 360	Seuil retenu : 200 K€/an (seuil du "board" des concessions)
		. Application aires (créneaux sportifs)	4 098 237		
		. Amaury sport organisation (Marathon de Paris)	717 050		
		Hors recettes grands contrats en gestion externalisée	12 560 799		
DLH	110 646 558	Hors recettes générées par baux emphytéotiques avec bailleurs	80 240 558	30 406 000	Recettes (base 2015) en gestion directe, via application Ludic
DPA	-				
DPE	77 853			77 853	
DRH	-				
DSTI	-				
DU	2 750 801	Non retenu (surtout flux avec notaire Ville)		-	
DVD	141 030			141 030	
SG	331 055	Non retenu (événementiel)			
Total	143 397 740	Total	97 920 870	42 395 014	Soit un ordre de grandeur d'environ 42 M€ (estimation haute)

Source : IG- Extraction alize -CA 2014 et données analytiques SADI

Cette première estimation demande à être reprise et affinée par la DFA et les directions concernées.

2.1.3.3. Malgré un effort de clarification des responsabilités dans la gestion des contrats

La structuration de la fonction immobilière s'est traduite, sur le plan de la gestion locative, par une redistribution des responsabilités entre les directions.

La répartition de la gestion de contrats correspondant à des baux donnés a été modifiée pour affecter aux directions des locaux correspondant à la mise en œuvre d'une politique publique dont elles étaient en charge. Ces réaffectations se sont traduites par le transfert de 104 baux de la DLH vers d'autres directions, opérés entre 2011 et 2014, dont l'essentiel (95 d'entre eux dès l'année 2011).

Parallèlement, et pour accompagner les directions, la DLH a engagé dès 2009 une démarche de capitalisation de l'expérience accumulée par le SADI, sous la forme d'un « Guide pratique pour la rédaction des contrats d'occupation de locaux en gestion intercalaire », consultable sur son site intranet.

La répartition par directions destinataires des baux transférés depuis la DLH et la typologie juridique des contrats sont présentées ci-dessous :

Tableau 26 : Directions destinataires

Directions destinataires	Nbre de baux
DAE	81
DFPE	10
DAC	5
DASES	3
DILT	2
DVD	1
DPE	1
DEVE	1
Total	104

Source : SADI

Tableau 27 : Typologie des baux transférés

Typologie juridique des baux transférés	Nbre
Baux commerciaux	72
Baux civils	12
Conventions d'occupation	7
Autres	7
Baux d'habitation	3
Baux emphytéotiques	2
Prêt à usage	1
Total	104

Source : SADI

Le souci de clarification a conduit en fin d'année 2014 à regrouper au sein de la DAE les autorisations d'occupation du domaine correspondants à des activités commerciales ou foraines, jusqu'alors largement partagées entre celle-ci et la DEVE.

2.1.3.4. Le défaut de catégories communes d'analyse handicape la connaissance des baux donnés

Sur la base de la catégorisation amorcée par ces réformes visant clarifier les logiques de rattachement de la gestion des baux donnés entre les directions, il semblait possible de procéder à une classification des baux par destination, selon leur superficie et leur nombre entre :

- ceux correspondant à la gestion d'un équipement public ou à la mise en œuvre d'une politique publique),
- les baux donnés à usage d'habitation,
- ceux relevant d'une activité économique et de son soutien par la Ville,
- les baux donnés à des partenaires institutionnels de la collectivité parisienne (préfecture de police...) dans des conditions historiques données,
- les baux donnés à des associations.

Ces catégories se sont révélées non opérantes en pratique en raison de la diversité des situations.

L'inspection ne s'est pas sentie habilitée à requalifier ou de redresser les options de classement retenues par les directions, car ce travail suppose une analyse fine et au cas par cas des différents contrats, fruits de l'histoire.

Le matériau collecté dans le cadre de la mission n'en contribuera pas moins à accélérer le processus de connaissance et pourra servir de base à un travail collectif d'étalonnage d'un inventaire stabilisé.

La sédimentation et l'hétérogénéité des catégories ressort avec netteté à travers la multiplicité des baux les mieux identifiés qui sont gérés par le SADI (tableau ci-après).

Tableau 28 : Baux gérés par le SADI par catégories d'occupants

Type d'occupant	Nombre de contrats au 10 sept 2015	Surface totale en m ²	Surface bâtie en m ² arrondie	Somme des loyers 2015 en k€ arrondis
		(bâti + non bâti) arrondie		
commune/département	11	30 000	4 000	158
culte	56	33 000	28 000	345
établissement de santé	3	8 000	8 000	385
Etat ou organisme d'Etat	10	20 000	13 000	2 728
parapublic	38	119 000	69 000	21 563
associations	75	38 000	34 000	1 155
personne physique à vocation commerciale	36	446 000	3 000	287
personne morale de droit privé	72	27 000	20 000	2 168
personne physique non commerciale	196	61 000	12 000	1 542
syndicat / parti politique	5	700	700	75
TOTAL	502	782 700	191 700	30 406

Source : SADI

Le constat qui s'impose est celui des incertitudes qui entachent la connaissance des baux donnés.

- Le nombre des baux donnés est impossible à établir avec fiabilité. L'existence d'occupations sans titre constitue un facteur supplémentaire d'incertitude.
- Les recettes tirées de la gestion locative proprement dite apparaissent modestes, après avoir été dégonflées des imputations erronées de redevances issues des grands contrats correspondant à l'externalisation de la gestion des grands équipements et aux concessions.
- Les surfaces données à des tiers au sein du domaine municipal ne sont que partiellement connues. Le patrimoine universitaire n'a pu être détaillé par la DAE dans les superficies communiquées ; il est vrai qu'il recouvre des surfaces considérables.
- La destination des baux donnés et le profil des occupants demandent à être examinés et catégorisés.

2.2. Une volonté de régularisation et d'information partagée sur les locaux parisiens occupés par des tiers

Les conditions d'attribution de locaux à des tiers fait l'objet de plusieurs dispositifs visant à sécuriser sur le plan juridique l'occupation des bâtiments municipaux et plus récemment, à partager l'information sur les recettes tirées de la gestion domaniale.

2.2.1. Le rôle historique du conseil du Patrimoine

2.2.1.1. Le rôle du Conseil du Patrimoine

Le Conseil du Patrimoine privé, institué en 1995 dans la perspective d'un réexamen des propriétés détenues par la Ville au titre de son « domaine privé », a permis d'accompagner et de sécuriser sur le plan juridique la politique de défaisance engagée par la Ville depuis 1996.

La cession de biens ne représente plus aujourd'hui qu'une petite moitié de l'ordre du jour du Conseil du Patrimoine, tandis que les différentes formes de mise à disposition d'éléments du domaine (baux donnés) ont vu leur part progresser fortement.

Un important travail de réexamen des conditions d'occupation de locaux municipaux a ainsi été consenti dans le cadre des travaux du conseil du Patrimoine, avec l'assistance de la DLH.

S'agissant des baux donnés, le Conseil du Patrimoine se prononce sur trois questions :

- la valeur locative du bien,
- la nature du contrat et la conformité au droit de la rédaction proposée,
- l'existence d'un intérêt général parisien justifiant l'octroi des locaux aux conditions envisagées.

La mise à disposition de locaux à des associations représente la plus grande part des avis rendus par le Conseil du Patrimoine au titre des « baux donnés ». 129 avis ont été rendus à ce titre depuis 2008, sur un total de 199 avis concernant la mise à disposition de locaux à des tiers.

L'examen des saisines du Conseil du Patrimoine par type juridique de baux (tableau ci-après) fait apparaître que les conventions d'occupation temporaire du domaine (public ou privé) représentent plus des 2/3 des baux donnés soumis pour avis au Conseil du Patrimoine.

Les autres natures juridiques, baux civils (31 baux, soit 16 %), baux commerciaux (23 baux, soit 12 %) apparaissent numériquement plus faibles.

Tableau 29 : Avis du Conseil du Patrimoine sur la mise à disposition de locaux 2008-2014

Mise à disposition de locaux à des associations									
	Convention d'occup du dom public	Conv occ précaire (dom Privé)	Baux civils	Baux civils pour permanences partis politiques	Prêt à usage	Baux commerciaux	Baux emphytéotiques	Bail professionnel	Total mises à disposition à des assoc
2008		11							11
2009		14	1						15
2010		3				2			5
2011	4	9	1		1	1		1	17
2012	9	13	6			10			38
2013	26	0	7		0	0			33
2014	3	4	2		2	0			11
Total	42	54	17	0	3	13	0	1	130
Mises à disposition de locaux autres qu'associatifs									
2008									0
2009									0
2010	1	2	2						5
2011		8	5			6			19
2012	3	9							12
2013	4		6	2	1	2	4		19
2014	3	2	2			2			9
Total	11	21	15	2	1	10	4	0	64
Total général									194
Total général sans les partis politiques (-2)									192

Source : SADI

La pertinence de ce dispositif de contrôle préalable par le Conseil du Patrimoine se trouve toutefois limitée par une sollicitation inégale de ses avis par les directions.

Le Conseil du Patrimoine n'intervenant que sur saisine des directions, son champ de compétence demeure lié au bon vouloir de celles-ci.

Le tableau ci-après, établi sur la base des informations fournies par la DLH qui assure le secrétariat du Conseil, en atteste clairement.

La DLH reste à l'origine de l'essentiel des sollicitations du Conseil du Patrimoine. Des directions importantes n'ont jamais recours à ses avis (DILT, DASCO, DJS). La DDEES (devenue la DAE en 2015) ne l'a consulté qu'à quatre reprises sur la période 2008-2014, ce qui paraît très faible au regard de la forte activité immobilière et domaniale de cette direction. A l'inverse, la DASES et la DAC, qui ont régularisé de nombreuses situations, se sont appuyées à cette fin sur les avis du Conseil du Patrimoine.

Tableau 30 : Saisines du Conseil du Patrimoine par directions (2008-2014)

Directions	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
DAC	5	2	0	0	1	3	2	13
DASCO								0
DASES	3	1	0	3	5	4	1	17
CASVP								0
DUCT	0	1	0	2	0	0	2	5
DAE	0	0	0	1	0	3	1	5
DEVE	0	0	0	1	5	7	1	14
DFA								0
DFPE	0	0	0	1	0	2	0	3
DILT								0
DJS								0
DLH	3	11	10	28	39	31	13	135
Totaux	11	15	10	36	50	50	20	192
Part de la DLH	27%	73%	100%	78%	78%	62%	65%	70%

Source : DLH-SADI -en sa qualité de secrétaire du Conseil du Patrimoine

Le mode même d'intervention du Conseil du Patrimoine explique peut-être certaines réticences des directions à le solliciter. Le Conseil du Patrimoine se prononce en expert ; il émet des avis ponctuels sur tel ou tel dossier. Son appréciation des situations, sans vision transversale du sujet et des enjeux, peut sembler pointilliste.

Malgré ses limites, le conseil du Patrimoine joue un rôle précieux de garde-fou et a su faire la preuve de sa capacité à évoluer pour adapter son rythme aux besoins de gestion du patrimoine parisien. Il sécurise par ses avis les décisions intéressant la gestion des bâtiments parisiens soumises au Conseil de Paris.

2.2.1.2. Un effort à poursuivre en interrogeant le stock des situations acquises

Quelques dossiers semblent encore à régler sur le plan de la régularité juridique.

Dans le domaine culturel, un travail considérable d'inventaire et de régularisation a été accompli par la DAC. Quelques associations, comme [.....], continuent cependant à occuper sans titre des locaux appartenant à la Ville.

S'agissant de la DFPE, la CRC, dans son rapport de 2006 sur la politique d'accueil de la petite enfance, avait identifié huit associations bénéficiant sans titre de la mise à disposition de locaux municipaux et recommandé de mettre fin sans délai à cette situation irrégulière. Son rapport de suivi de 2013 constatait que cette recommandation n'a pas encore été suivie d'effet.

La DFPE indique que cinq associations gérant des équipements d'accueil de la petite enfance occupent encore sans titre des locaux municipaux, mais que leur régularisation est en cours, à travers la signature de CODP.

Il s'agit des adresses suivantes :

- 26 rue Saint Roch 1^{er} [.....]
- 1bis/3/5 passage Chanvin 13^e [.....]
- 40 rue Boulard 14^e [.....]
- 73 boulevard Flandrin 16^e [.....]
- 9, rue Jean de La Fontaine 16^e [.....].

Les membres de phrase ci-dessus ont été partiellement occultés, conformément aux dispositions de l'article L312-1 di Code des relations entre le public et l'adminisration, relatif à la communication des documents administratifs

La DASES a également entrepris la régularisation de la situation des centres d'actions psychopédagogiques (CAPP). La DAJ est saisie du dossier.

La DASCOS n'a pas eu recours jusqu'à présent aux avis du conseil du Patrimoine. Les documents fournis par la direction permettent d'identifier encore huit occupations sans titre dans des locaux scolaires :

Tableau 31 : Occupations sans titre dans des locaux scolaires

Adresses	surfaces (en m2)	Nature des locaux	Lien juridique	Date de prise d'effet de la convention initiale	Durée prévue par la convention
11, rue de la Ville Neuve 11ème	72,55	Locaux de type scolaire	Convention expirée . Situation à régulariser	01/09/1995	3 ans, renouvelable annuellement par tacite reconduction
3, rue Béranger 3ème	156 sous combles (soit 117)	Locaux scolaires dans une Ecole Élémentaire (EE)	Convention expirée depuis le 01/02/2011. Occupation sans titre depuis lors.	01/02/2005	3 ans renouvelable une fois, soit 6 ans au total.
6-10 rue des Hospitalières Saint Gervais 4ème	971	Locaux dans un groupe scolaire	Expirée le 21/12/2015. Occupation sans titre. A régulariser.	01/01/2011	Durée de 3 ans à compter du 01/01/2011, renouvelable ensuite 2 fois pour 1 an.
40, rue Corvisart 13ème	50	Locaux type scolaire dans Centre Paris Lecture	Convention caduque depuis 2010	01/11/2004	3 ans renouvelable une fois pour la même durée, soit 6 ans au total.
9, rue franc Nohain 13ème	56,45	Local scolaire dans groupe scolaire	Convention dénoncée le 22/10/2013. Une nouvelle AOT avec échéance au 01/07/2014 a été proposée à l'association qui ne l'a jamais signée.	01/01/1989	indéterminée
80, Bld du Montparnasse 14ème	63	Ex école devenue ABA (Ateliers beaux-arts/DAC). Locaux HPE restés en "gestion" DASCO.	Pas de convention. Occupation sans titre	-	-
1, rue Pihet 11ème	213	Locaux scolaires	Convention en projet	en projet ?	-
2, rue de la Guadeloupe 18ème	93	Locaux scolaires	Convention en projet	en projet ?	-

Source : DASCO

Le tableau ci-dessus a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Les occupations, consenties à titre gratuit et sans titre ou dont la durée est échue sont par nature difficiles à identifier.

Un recensement exhaustif des baux de la DVD semble nécessaire, compte tenu de la difficulté de la direction à produire un état consolidé des baux donnés dans le cadre de l'enquête.

Le nombre des baux donnés déclaré par la DJS (47) exclut les occupations convenues au niveau des circonscriptions. Les informations qui ont pu être recueillies, aussi incomplètes soient-elles, montrent que ces occupations sont rarement formalisées juridiquement et que leur prise en compte exhaustive revaloriserait d'autant le nombre de baux donnés par la DJS.

Les informations recueillies dans deux des quatre circonscriptions de la DJS identifient 49 occupations consenties à des associations au sein de grands équipements sportifs. A elles seules, elles ont pour effet de doubler le nombre des « baux donnés » de la direction.

Tableau 32 : Aperçu des baux donnés dans les circonscriptions de la DJS

	Circonscription Nord	Circonscription Sud	Circonscription Ouest	Circonscription Est
Occupations recensées	14	35	NC	NC
Occupations formalisées	4	2	5 (*)	NC

Source : DJS

Recommandation 14 : Procéder sans délai à un inventaire des occupations sans titre et accélérer le travail de régularisation entrepris sur les baux donnés.

2.2.2. L'introduction d'une gouvernance spécifique pour les contrats de concession

La volonté de valorisation accrue du domaine public s'est traduit par un travail de recensement systématique des concessions engagé à l'initiative de la DFA, à la suite des observations portées en 2013 par la CRC dans son rapport précité sur la gestion domaniale.

Le champ de compétence couvert par le document de la DFA porte sur « les concessions au sens large, à savoir l'ensemble des contrats portant sur le domaine public de type DSP, BEA, CODP et certains marchés publics à abandon de recettes (comme Vélib ou Kiosques) ».

Le travail se concentre sur les dossiers à fort enjeu financier, c'est-à-dire les contrats dégageant une redevance annuelle supérieure à 200K ou ceux dans lesquels la participation de la Ville est supérieure à 1M€. Il se concentre ainsi sur un flux d'environ 25 à 30 contrats majeurs venant à échéance sur la période 2015-2018 pour lesquels il vise à définir les grandes lignes des cahiers des charges à venir et le contenu du mandat de la négociation à mener.

Associé à un travail de sourcing auprès des professionnels des secteurs concernés et à une cartographie des lieux potentiellement susceptibles de générer des augmentations de recettes, le chantier engagé participe d'une démarche proactive de valorisation du domaine public.

A partir de 2014, ce travail technique s'est doublé de la mise en place d'une nouvelle gouvernance : le "board des concessions" sous l'égide du secrétariat général et commission d'élus associant l'ensemble des groupes du conseil de Paris. En 2015, celle-ci s'est réunie à 8 reprises et a examiné 22 dossiers majeurs.

La commission se réunit, en tant que de besoin, pour définir les orientations pour certaines procédures d'attribution particulièrement stratégiques ou emblématiques. Elle examine, les modes de gestion envisagés, les modalités de mise en concurrence ainsi que les critères d'attribution appropriés. Ce travail, mené très en amont de la procédure d'attribution des contrats, permet d'anticiper et d'améliorer la qualité des décisions en conseil de Paris.

Au total, près de 35 000 titres divers d'occupation du domaine public étaient identifiés, ayant donné lieu à plus de 272 M€ de redevances en 2014.

Le champ de connaissance partagée des contrats les plus importants sur le domaine public a progressé, préparant la voie à une meilleure appréhension du périmètre de la gestion locative.

2.2.3. Vers un dispositif centralisé de gouvernance en matière immobilière intégrant la dimension locative

L'exécutif s'est progressivement doté, en complément des organes de conseil et d'expertise juridique mises en place à la fin des années 1990 (conseil du Patrimoine précité), d'instances de pilotage collectif ad hoc pour la mise en œuvre de sa stratégie immobilière.

- Le **groupe de pilotage du compte foncier (GPCF)**, mis en place en 2002 pour suivre l'exécution budgétaire du compte foncier en matière d'acquisitions et de ventes. Celui-ci arbitre le principe des opérations de valorisation, uniquement dans la perspective de cessions et sans se prononcer sur les modalités de l'opération (programme d'équipement à créer, montage et financement e l'opération immobilière). Présidé par le secrétaire général, il associe les élus sectoriels concernés ainsi que l'adjointe en charge de la vie associative. Son secrétariat est assuré par la DU qui y siège aux côtés de la DFA, la DLH et la DILT.
- la **Commission d'Attribution des locaux associatifs (Calass)**. Mise en place en 2011 elle a vu son fonctionnement récemment précisé. Désormais présidée par l'adjointe en charge de la vie associative, qui réunit autour d'elle le premier adjoint et les adjoints charges des finances, du logement et de l'urbanisme, elle décide de l'attribution des locaux municipaux aux associations. Les dossiers lui sont à présent soumis après examen par une commission d'Examen des Demandes de Locaux Associatifs (CEDLA) qui procède à la hiérarchisation des demandes de locaux dont est saisie la Ville par les associations. Le secrétariat de la Calass reste assuré par le secrétariat général.

Ces instances n'ont toutefois qu'une vision partielle de la problématique immobilière, soit qu'elles soient orientées à titre principal vers les cessions (GPCF), soit qu'elles se concentrent sur le seul flux d'attribution de locaux à des associations, sans réinterroger l'usage des locaux actuellement occupés (le stock).

Il manque une instance centrale de revue critique de l'occupation actuelle du parc, intégrant tant les biens occupés en propriété, que les locaux pris à bail ou ceux donnés à bail (ou occupés) par des tiers.

Par ailleurs la prise en compte de la dimension locative doit être mieux assurée au sein de la stratégie immobilière. Si elle ne justifie pas nécessairement la création d'un nouveau comité ad hoc, elle a vocation à s'articuler aux instances de gouvernance de stratégique.

Plusieurs options peuvent être envisagées pour compléter ce dispositif :

- L'élargissement ponctuel du périmètre de compétence des organes existants dans la perspective d'une analyse systématique des situations locatives, afin d'accélérer la démarche d'amélioration de la connaissance du stock des occupations et de conforter le pilotage stratégique par la Ville de son patrimoine immobilier.
- La création d'une instance stratégique dédiée à une revue critique du patrimoine à travers l'examen des schémas directeurs immobiliers des directions et/ou par type de biens. Composée des adjoints chargés des finances, de l'urbanisme, des moyens généraux et du logement et du cabinet de la Maire, celle-ci pourrait mettre en perspective les réflexions et décisions prises dans d'autres instances (GPCF, Board des concessions, Calass...) et confronter les politiques publiques portés par les directions au souci d'optimisation de l'occupation des locaux et de rendement des actifs comme aux objectifs de cession.

Recommandation 15 : Veiller à l'intégration systématique de la dimension locative dans le dispositif de pilotage stratégique de la fonction immobilière.

2.3. Des risques en termes de transparence

2.3.1. Des approximations qui nuisent à la sincérité des comptes

Alors que la connaissance et la valorisation des actifs constitue l'un des prérequis majeurs de la démarche de certification des comptes, divers mécanismes contribuent à brouiller la vision de l'occupation de l'immobilier parisien dans le cadre de la gestion locative.

Quelles qu'en soient les formes : majoration de la subvention de fonctionnement, subventions compensatrices de loyer, convention de mise à disposition annexée à une subvention, ils visent à réduire la charge des loyers supportés par des organismes tiers au titre de l'occupation de locaux de la Ville.

Ils ont pour effet de « noyer » l'avantage en nature consenti dans la masse des subventions attribuées aux associations. Leur portée demeure le plus souvent difficile à identifier par les élus.

Il devient notamment impossible d'identifier les mises à disposition de locaux, si ceux-ci ne sont pas retracés dans l'annexe récapitulant les avantages en nature.

2.3.1.1. Les subventions compensatrices de loyer

Il peut s'agir de subventions dites « compensatrices de loyer ». Cette pratique, fréquente par le passé, a encore cours mais tend à se raréfier. Deux exemples pris dans des domaines très différents, permettent d'illustrer cette pratique.

La DFPE donne à bail une dizaine de locaux municipaux à des associations pour la gestion d'établissements de la petite enfance. Ces conventions, gérées jusqu'en 2011 par la DLH, remontent aux années 1990 et pour trois d'entre elles à la période 2002-2005.

La DFPE déclare à ce titre 11 baux donnés à des associations pour un montant de 0,451 M€. Toutefois, ces montants peuvent s'analyser sur le plan économique comme des recettes, puisque les loyers, bien qu'effectivement mis en recouvrement par la DFPE, se trouvent simultanément compensés dans le cadre du financement global de l'établissement.

La Maison de l'Europe voit son action encadrée par une convention pluriannuelle signée avec la DGRI. Elle bénéficie notamment de locaux dans l'hôtel de Coulanges. Cet avantage a donné lieu à un avenant de 2014 fixant le montant de la subvention compensatrice de loyer à 110 000 € pour 2013, sur un total de 343 000 €. Cette aide au loyer n'est pas identifiable à la seule lecture de l'objet du projet de délibération (2014 DGRI 2 : *acompte de subvention (290 000 euros) et avenant à convention avec la Maison de l'Europe de Paris (4^{ème})*). Elle ne figure pas dans l'annexe des concours en nature.

Les subventions compensatrices représentent ainsi des recettes en trompe l'œil¹⁸, qui affectent la fiabilité des montants inscrits au budget. Ce sont en réalité, de véritables dépenses consenties par la Ville.

Les aides au loyer peuvent être encore plus difficilement identifiables dans le cadre de partenariats.

¹⁸ Même si le traitement comptable qui respecte la règle de non compensation est conforme au principe budgétaire d'universalité.

2.3.1.2. Avantages en nature attribués dans le cadre de partenariats

Nombre de partenariats comportent des clauses accordant une « aide au loyer » partielle ou totale, qui se trouve alors fondue dans la subvention globale accordée au partenaire.

Le plan « Nager à Paris », adopté par le Conseil de Paris, lors de sa séance de juin 2015, en fournit un exemple récent. Des subventions sont octroyées à trois clubs pour leur action reconnue dans ce domaine. Ces clubs se voient attribuer divers avantages (accès privilégiés de leurs adhérents à des installations de préparation physique, optimisation des créneaux sportifs) et notamment l'attribution de locaux permanents (bureaux, casiers). Le montant de ces avantages en nature est ici valorisé dans le cadre de la délibération. Ceux-ci représentent 23 % de l'aide totale consentie par la Ville.

Tableau 33 : Avantages consentis dans le cadre du plan « Nager à Paris »

dénomination contrat	durée	piscines	mode de gestion	subvention	Mad équipement	Mises à disposition			total avantages en nature
						valorisation (en € et par an)	mad créneaux	valorisation (en € et par an)	
P) convention d'objectifs et de résidence	3 saisons sportives	Roger Le Gall	marché	43 300	4 bureaux (43 m2)	11649	créneaux sportifs	facturé	20 14€
					60 casiers		stages	?	
							préparation physique 2 500 h/an	8 500	
convention d'objectifs et de résidence	3 saisons sportives	Blomet (15ème)	Régie	30 000	1 bureau 15 m2	3855	créneaux sportifs et associatifs	droit commun (= facturé ?)	4 62€
		Massard (15ème)	Régie				stages	?	
							créneaux salle musculation 550 h/an	770	
convention d'objectifs et de résidence	3 saisons sportives	Georges Vallerey (20ème)	marché	30 000	1 bureau 30 m2	4620	créneaux natation	facturé	5 39€
		Alfred Nakache (20ème)	Régie				préparation physique 550 h/an	770	
				103 300		20124		10 040	30 16€

Source : Délibération n° DJS 2015-41

Le tableau ci-dessus a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L. 312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Pour autant, ces « baux donnés » ne sont pas identifiés comme tels dans l'intitulé des délibérations.

Rien ne garantit la traçabilité de l'affectation de ces locaux au titre des baux donnés, ni qu'ils figurent à l'annexe comptable au titre d'avantages en nature attribués aux associations partenaires.

A l'occasion de la remise à plat des conditions locatives pratiquées par la Ville, un recensement des avantages consentis dans le cadre de partenariats devrait être réalisé. Une distinction plus nette devrait être faite entre les éléments de politique publique confiés aux occupants -qui devraient relever de contrats d'objectifs à formaliser par les directions concernés -et le cadre contractuel de la location immobilière proprement dit.

Recommandation 16 : Organiser la traçabilité des locaux consentis dans le cadre de partenariats et leur reprise dans la liste des avantages en nature prévus à l'annexe au CA.

2.3.1.3. Des avantages en nature annexés à une subvention

Dans certains cas, les modalités de présentation au Conseil de Paris des concours ne permettent pas aisément d'identifier les conditions avantageuses d'occupation de locaux attribuées sous couvert d'une subvention.

Les rapporteurs ont relevé que les pratiques des services, s'agissant de la délibération (exposé des motifs, délibéré) autorisant l'octroi de ce concours en nature et de la convention qui l'accompagne éventuellement, sont très hétérogènes :

- ⇒ l'avantage en nature peut être valorisé explicitement dans l'exposé des motifs, dans le délibéré ou dans la convention (cf. 2013 DAC 144 - 100 rue de Charenton 12^{ème}) ;
- ⇒ l'avantage peut être expressément valorisé dans l'exposé des motifs, sans l'être dans le délibéré (cf. 2013 DEVE 87 - 19 bis, rue de l'Orillon 11^{ème}) ;
- ⇒ au sein d'une même direction, l'avantage en nature peut être explicitement valorisé dans le délibéré (2013 DEVE 36 occupation de locaux du parc Montsouris 14^{ème}) ou non (Cf. 2013 DEVE 87 précité, 2013 DEVE 88, 2013 DEVE 145) ;
- ⇒ l'avantage en nature peut aussi n'être valorisé ni dans l'exposé des motifs, ni dans le délibéré, ni dans la convention.

C'est notamment le cas pour l'association [.....] (Délibération 2014 DDEES 1199) Dans ce dispositif, l'association se voit attribuer une subvention annuelle de fonctionnement de 30 000 Euros. Par ailleurs, la convention, dont l'objet est qualifié de « subvention de fonctionnement et mise à disposition de locaux » prévoit en son article 5 que « *La Maison des initiatives étudiantes accueille en résidence, à titre gratuit, précaire et révocable, l'association [.....]. Les membres des phrases précédentes ont été occultés conformément à l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Il est certes que « *cette mise à disposition constitue une contribution financière octroyée à l'association par la Ville de Paris* » et rappelé que le plan comptable des associations « *préconise sa valorisation dans les documents comptables de l'organisme* » ; mais il n'est nulle part¹⁹ procédé à la valorisation de cet avantage.

Il est également prévu que les dépenses en électricité, chauffage et eau, ainsi que l'entretien soient prises en charge par la Ville de Paris. Ces dernières conditions, constitutives d'un concours en nature devraient également être valorisées et remboursées.

Il convient donc d'organiser une information homogène du conseil de Paris sur les avantages en nature octroyés, que ce soit dans le cadre d'une subvention ou bien de contrats de location.

La DLH indique qu'elle va proposer en ce sens une délibération type ainsi qu'un modèle d'avenant de minoration de loyer ; ces modèles permettront de prendre en compte les questions de revalorisation des loyers et de bornage dans le temps des subventions.

Recommandation 17 : Adopter une présentation uniforme de la valorisation de l'aide au loyer quelle que soit la forme que revêt son attribution (subvention compensatrice ou

¹⁹ Ni dans la convention, ni dans l'exposé des motifs, ni dans la délibération.

autorisation de mise à disposition de locaux), selon des modèles type à proposer par la DLH.

2.3.2. Ancienneté des baux et risques juridiques associés

2.3.2.1. L'importance des situations à régulariser

C'est au regard de leur durée que les situations de baux donnés de titre échu ou dont la durée remonte à plus de 12 ans posent un problème en termes de transparence démocratique. La gestion locative ne permet que d'attribuer un titre temporaire d'occupation d'éléments du domaine municipal.

En effet, comme pour les baux pris, la règle fixée par la loi (L-2122-22 5° du CGCT), limite la compétence du maire (et de ses services) à la conclusion de baux pour une durée n'excédant pas 12 ans.

L'importance des situations acquises, parfois sans titre, n'a pu être quantifiée avec précision.

Toutefois, l'analyse d'un échantillon des 48 organismes associatifs occupant des locaux de la Ville depuis plus de 4 ans gérés par le seul SADI a été réalisé par ce service. Il fait apparaître près de 60 % des situations antérieures à 2001 (cf. annexe n° 3).

Tableau 34 : Ancienneté des 48 baux donnés à des organismes associatifs occupant de leurs locaux depuis plus de 4 ans gérés par le SADI

Année d'entrée dans les lieux	antérieur à 2001	2001-2008-	depuis 2008	TOTAL
Nbre	29	11	8	48
%	60 %	23 %	17 %	100 %

Source : SADI

Se prononcer sur la régularité juridique des baux donnés nécessite un réexamen au cas par cas en vue de statuer sur le devenir des occupations consenties puis la saisine du conseil de Paris. Le travail de recensement engagé dans le cadre de la présente étude conduit à identifier dans l'ensemble des directions l'existence de zones grises, qui échappent par définition à tout recensement. Il s'agit de toutes les occupations consenties sans titre.

Ce travail fin d'inventaire reste à conduire, d'autant plus que les conventions sont anciennes et que leurs modalités d'attribution ne comportent pas de mise en concurrence.

La question du traitement des baux commerciaux et professionnels et des baux prévoyant un dispositif de reconduction tacite devrait être examinée dans ce cadre et faire l'objet d'une instruction. En effet, bien qu'ayant une durée initiale inférieure à 12 ans, ces formes de contrats confèrent au preneur un droit au renouvellement qui porte in fine sur des durées supérieures à douze ans

Recommandation 18 : Soumettre au conseil de Paris pour décision l'ensemble des baux donnés (occupations avec ou sans titre) dont la durée dépasse 12 années.

2.3.2.2. Conduit au tarissement des locaux disponibles au relogement de nouvelles associations

Les modalités d'occupation des locaux occupés par des associations avaient fait l'objet de critiques de la part de l'inspection générale dans un rapport de septembre 2008²⁰ qui posait la question de l'égalité de traitement des associations.

La mise en place d'une instance centralisée d'examen des demandes de locaux formulées par les associations a constitué une étape importante dans la connaissance et l'attribution des locaux disponibles. Placée sous l'autorité du secrétariat général, la Commission d'Attribution des locaux associatifs (CAla) a permis de fluidifier l'attribution à des associations de locaux situés dans le domaine intercalaire municipal et d'y procéder en toute transparence.

Les demandes peuvent désormais être déposées via une adresse dédiée sur paris.fr. . Elles peuvent aussi être relayées par des élus et par les services.

Toutefois, le succès de cette procédure centralisée d'attribution de locaux se trouve limité par deux phénomènes :

- la non déclaration systématique par les directions de leurs espaces disponibles,
- la pratique de plusieurs maires d'arrondissement qui souhaitent réserver les espaces des bailleurs sociaux situés dans leur arrondissement à leurs propres projets de proximité.

Ces dysfonctionnements perturbent le flux de relogement d'associations nouvelles dans le patrimoine de la Ville.

Retrouver de nouvelles capacités de relogement à des associations nécessite désormais le réexamen du stock des locaux détenus de longue date, y compris dans le parc des bailleurs sociaux, par d'autres associations dont les liens avec les priorités municipales se sont peut-être distendus.

Les situations les plus anciennes devraient donner lieu à réexamen prioritaire. Par ailleurs, le principe pourrait être instauré d'une revue critique de l'ensemble des « baux » ou locaux occupés par des tiers depuis plus de 4 ans.

Recommandation 19 : Organiser une revue systématique des espaces occupés depuis plus de quatre ans par des associations.

2.3.3. Le manque de fiabilité des informations communiquées dans le cadre du compte administratif

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) pose un principe de non gratuité de l'occupation du domaine public. La mise à disposition aux associations est théoriquement assortie d'un loyer.

Toutefois, l'article L 2125-1 du CGCT ouvre la possibilité de déroger à ce principe, notamment au profit d'« associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général », pour qui l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public « peut être délivrée gratuitement ».

Cette gratuité n'est toutefois qu'une dérogation, comme le précise le « Guide pratique d'utilisation du code général de la propriété des personnes publiques », qui évoque plutôt l'application d'une redevance d'un montant réduit, voire symbolique²¹ :

²⁰ Rapport 07-13 3 « Les locaux municipaux attribués aux associations ».

Le soutien de la collectivité parisienne trouve deux contreparties :

- l'association a l'obligation de faire figurer et valoriser dans ses comptes ce qui constitue une « *ressource en nature* », conformément au plan comptable des associations et fondations (I-4 et III)²² ;
- la collectivité a obligation d'en rendre compte.

L'article L 2313-1 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit que les documents budgétaires²³ des communes de plus de 3 500 habitants sont assortis en annexe « *de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions* ».

Or, plusieurs faiblesses risquent d'affecter la fiabilité de ce document.

2.3.3.1. Une interrogation sur l'exhaustivité des organismes pris en compte

Les rapporteurs ont procédé à une analyse de l'annexe précitée du compte administratif 2014. Cette dernière identifie 101 associations bénéficiant d'avantages en nature sous la forme de locaux municipaux.

En septembre 2008, l'Inspection générale²⁴ identifiait 463 associations bénéficiant d'une mise à disposition permanente d'un local dans le domaine privé ou public de la collectivité parisienne (y compris le CAS-VP).

Elle estimait alors l'avantage consenti compris dans une fourchette allant de 33 M€ à 66 M€.

Même si le nombre de baux gratuits a sans doute été réduit, (on en comptait 171 en 2008), il faut sans doute s'interroger sur la réalité du montant de 23 M€ qui figure à l'annexe au compte administratif 2014.

2.3.3.2. La disparition inexplicquée de certains organismes

Le rapprochement de celle-ci avec celle du compte administratif 2011 fait apparaître des écarts qui affectent la validité du document le plus récent.

²¹ « Dans le cas des associations, dont l'activité est désintéressée et concourt à la satisfaction d'un intérêt général, l'avantage économique induit par l'occupation du domaine public est extrêmement faible. Dès lors, les collectivités peuvent leur octroyer des titres d'occupation en compensation d'une redevance, qui tiendra compte uniquement de la part fixe relative à la valeur locative du bien occupé et dont le montant pourra être, au vu de l'appréciation de la collectivité territoriale, minimal, voire symbolique » (Guide pratique page 26).

²² Adopté par avis du Conseil National de la Comptabilité en date du 17 décembre 1998.

²³ Au cas présent, le compte administratif (cf. annexe 4 : instruction M14-maquette réglementaire pour les communes annexe B1.7).

²⁴ Rapport 07-13 « Les locaux mis à disposition des associations » précité.

Tableau 35 : Répartition des organismes bénéficiant de mise à disposition de locaux municipaux par tranches de montants (CA 2011 et CA 2014)

Tranches de montants	2011				2014			
	Nombre	Montant	% nombre	% Montant	Nombre	Montant	% nombre	% Montant
>1M€	5	17 710 605,00	7%	65%	3	12 321 221,00	3%	54%
de 500 000 à 1 M€	6	4 554 372,00	8%	17%	7	4 762 465,00	7%	21%
de 100 000 à 500 000€	17	3 576 291,09	23%	13%	17	3 746 758,40	17%	16%
<100 000	47	1 249 020,53	63%	5%	74	2 195 367,71	73%	10%
Total	75	27 090 288,62	100%	100%	101	23 025 812,11	100%	100%

Source : CA 2011 et 2014

Deux organismes, qui figuraient parmi les bénéficiaires de locaux mis à disposition en 2011 pour des montants importants ont disparu en 2014. Il s'agit du théâtre du Rond-Point [.....] en 2011 et de la Maison des pratiques amateurs ou MDPA [.....] en 2011.

La MDPA, établissement public local à caractère administratif local, occupe, depuis 2008, 964,8 m² de surface utile dans l'auditorium Saint Germain. Depuis lors, elle a développé deux antennes nouvelles qui ont plus que doublé la surface dont elle dispose. Ces extensions se sont opérées successivement en 2011 et 2013, sous forme de conventions de mise à disposition de locaux par la Ville (CODP) :

- en 2011 rue Saint-Blaise dans le 20^{ème} (677 m² de surface utile [.....]) ;
- en 2013 pour l'antenne Broussais (876 m² de surface utile [.....]).

Chacun des 3 sites de la MPAA ne donne lieu qu'à une redevance symbolique [.....], inchangée depuis 2008.

Les membres de phrase des paragraphes précédents ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs..

Le redressement à opérer porte sur plus de 6 M€ pour les seuls cas du théâtre du Rond-Point et de la Maison des Pratiques amateurs.

2.3.3.3. La non concordance entre les situations régularisées et la liste des organismes figurant à l'annexe

Au-delà de diverses omissions empiriquement détectées, les rapporteurs ont procédé au recoupement entre les occupations de locaux municipaux qui ont donné lieu à un avis du Conseil de Patrimoine²⁵ entre 2008 et 2014 et celles visées dans l'annexe retraçant les concours aux tiers.

Il en ressort que le Conseil du Patrimoine n'a pas eu à statuer sur cette période pour 84 organismes figurant à l'annexe.

Il est plus troublant de constater que seulement 41 situations ayant reçu un avis favorable de la part du Conseil du Patrimoine ont effectivement été reprises dans l'annexe :

²⁵ Consulté sur le montant des loyers qu'il est envisagé de consentir à un coût inférieur au prix du marché.

- trente-deux dossiers repris à l'annexe du compte administratif de la Ville (sur un total de 102 situations, soit 29 %),
- et neuf baux ayant fait l'objet d'avis du Conseil du Patrimoine) repris au compte administratif du Département (soit 41 % du total).

Au total, seuls 22% des organismes ayant été présentés au conseil du Patrimoine se retrouvent dans l'annexe. Même si l'on peut considérer que certaines occupations examinées ne se sont finalement pas concrétisées ou ont cessé entre temps, l'ampleur de l'écart interroge.

Et ce, alors même que nombre des situations examinées en 2013 et omises au CA 2014 ont pourtant donné lieu à des délibérations du Conseil de Paris. La DAC et la DASES ont eu le souci de mentionner les situations traitées, ce qui ne semble pas le cas d'autres directions.

On citera notamment :

- l'association [.....], (avis du 24 avril 2013, délibération 2013 DEVE 88) ;
- [.....], (avis du 27 mars 2013, délibération 2013 DEVE 36) ;
- [.....], (avis du 30 janvier 2013, délibération 2013 DEVE 31) ;
- l'association [.....], (avis du 24 avril 2013, délibération 2013 DEVE 87),
- l'association [.....], (avis du 26 juin 2013, délibération 2013 DEVE 145).

Les membres de phrase qui précèdent ont été partiellement occultés conformément aux dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Une analyse détaillée figure à l'annexe 5 du présent rapport.

Tableau 36 : Annexe au CA 2014 et avis rendus par le Conseil du Patrimoine pour la mise à disposition de concours en nature attribués à des tiers

Chiffres cumulés CP + DP	Nombre d'organismes inscrits au Compte administratif 2014	Nombre d'organismes présentés en Conseil du Patrimoine et non inscrits au CA	Nbre de dossiers présentés au CPA	% des organismes inscrits au Compte administratif 2014 par rapport au nombre de dossiers présentés en CPA
pas d'indication sur la présentation en Cpa	84			
2008	3	8	11	27%
2009	5	9	14	36%
2010	0	10	10	0%
2011	6	30	36	17%
2012	11	39	50	22%
2013	12	34	46	26%
2014	4	16	20	20%
Totaux	41	146	187	22%

Source : Annexe au CA et dossiers examinés par le CPa (Sadi)

L'ensemble de ces constats conduisent à préconiser une remise en chantier globale de cet état annexe dans le cadre de règles clarifiées.

Il importe en particulier de clarifier l'impact du statut de propriété au regard des avantages consentis à des tiers. Ainsi, une interprétation minimale de la loi pourrait conduire à considérer que les locaux attribués à des tiers doivent figurer à l'annexe lorsqu'ils sont propriété de la Ville ; mais qu'en est-il lorsque les locaux mis à disposition se trouvent loués par la Ville et mis à disposition à des associations, gracieusement ou moyennant un loyer symbolique ?

Le recensement des avantages apparaît trop restrictif, s'agissant de la nature des organismes bénéficiaires.

Les seuls organismes publics mentionnés au titre de bénéficiaires d'avantages en nature sous forme de locaux se limitent à trois établissements publics locaux rattachés à la Ville : le 104, le CASVP et l'établissement public local de la maison des métallos, sans évoquer la Maison des Pratiques Amateurs (précitée), ni les mises à disposition de locaux municipaux²⁶ au profit de l'ESPCI (près de 27 000 mètres carrés sur la Montagne Sainte Geneviève) ou de l'Etablissement Public des Musées...

Les organismes publics extérieurs à la Ville (Etat, collectivités locales, établissements publics) n'y figurent pas, alors qu'ils sont explicitement mentionnés dans la maquette réglementaire de l'instruction comptable M14 proposée pour l'annexe (cf. annexe 4).

Recommandation 20 : Adresser aux directions, en vue de la préparation du CA 2016, une circulaire visant à clarifier les règles de déclaration et de calcul des avantages en nature attribués aux organismes divers, associations, organismes publics et sociétés privées.

Recommandation 21 : Fiabiliser l'annexe au CA 2016 sur la base d'un recensement exhaustif des situations

La présente étude a mis en évidence que la réalité des baux donnés échappait à la plupart des angles d'analyse envisageables qu'il s'agisse :

- de l'inventaire physique, en raison de l'absence d'un système d'information patrimoniale fiable et de connaissance homogène des superficies concernées,
- des recettes budgétaires générées, en raison d'imputations non homogènes et de pratiques d'assimilation à des subventions des mécanismes d'aides au loyer,
- de l'information comptable, dans la mesure où l'annexe n'est pas renseignée avec exactitude,
- de la régularité des occupations dans la mesure où de nombreux baux sont échus ou sont sans durée déterminée depuis plus de 12ans,
- de la destination des baux faute d'une catégorisation commune.

Le tableau ci-après résume les risques identifiés dans la gestion des baux donnés.

²⁶ Les biens ont toutefois fait l'objet d'un transfert de gestion en mai 2015.

Tableau 37 : Synthèse des risques identifiés dans la gestion des baux donnés

Registres de connaissance	Constats	Nature du risque
Patrimonial	Absence de système d'information commun	Connaissance insuffisante de l'occupation des bâtiments et de la part que représentent les baux donnés dans le patrimoine des directions
Budgétaire	Absence d'homogénéité des imputations budgétaires Avantages consentis sur le prix du loyer noyés dans la masse des subventions	Sincérité des comptes Périmètre de la gestion locative non stabilisé Non recouvrement de recettes
Comptable	Non fiabilité de l'annexe au compte administratif Information fournie inégale selon les délibérations	Défaut de transparence sur les avantages consentis à des tiers Pas de vérité des coûts
Juridique	Nombreux baux sans titre ou à durée indéterminée Saisines du conseil du Patrimoine inégales selon les directions	Compétence du conseil de Paris au-delà de 12 ans

Source : IG

3. L'ORGANISATION DE LA GESTION LOCATIVE

Les responsabilités en matière de gestion locative apparaissent aujourd'hui éclatées entre de multiples acteurs au sein de l'administration parisienne.

3.1. Les directions participant de la fonction immobilière

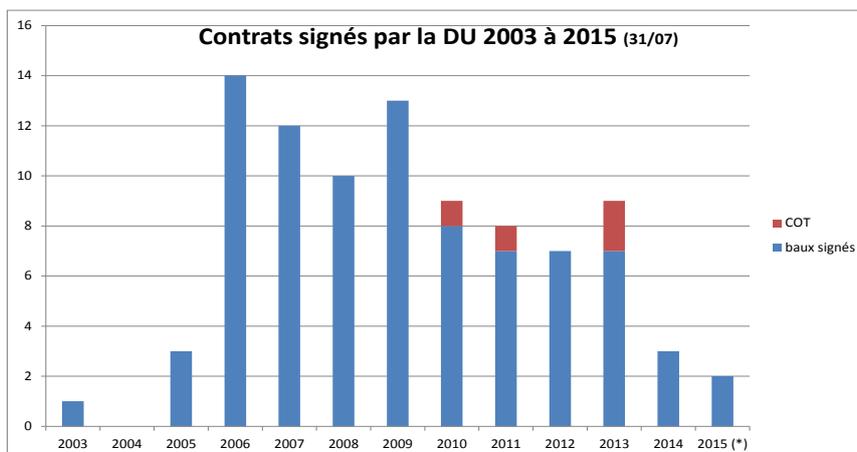
3.1.1. Les directions pilotes en matière d'immobilier

3.1.1.1. Les directions de la fonction immobilière faiblement concernées par la gestion locative

La Direction de l'Urbanisme (DU), direction en charge de la stratégie immobilière, n'a pas d'activité de gestion locative. Elle n'en joue pas moins un rôle déterminant en amont dans le cadre de sa mission stratégique pour élaborer et mettre en œuvre la stratégie foncière de la Ville et au travers de sa compétence exclusive de négociation des primo-baux.

Dans le cadre de la réforme de la fonction immobilière, c'est en effet la sous-direction de l'action foncière (SDAF)²⁷ qui assure de façon exclusive la charge de la prospection et la passation des premiers baux pris. Elle est seule en charge des actions de négociation²⁸ et signature des « primo » baux. Comme le montre la figure ci-dessous, le nombre de ces primo-baux représente un nombre réduit de contrats.

Figure 18 : Contrats de location signés par la DU de 2003 à 2015



Source : DU

La DU gère également l'inventaire des propriétés communales. Elle a récemment entrepris de formaliser un inventaire des locaux occupés par les associations.

Direction référente « bâtiment », la DPA est en charge des travaux du propriétaire et de l'entretien des différents locaux (équipements publics comme locaux support) à l'exception des biens du domaine intercalaire privé (immeubles gérés par la DLH-SADI).

La DPA ne gère aucun bail.

²⁷ Service études et prospection (SEP)- Bureau de la stratégie immobilière (BSI).

²⁸ Les arbitrages sont rendus par le Secrétaire Général.

La DFA privilégie la finalité de valorisation économique du domaine. A cet effet, la direction dispose de longue date d'une structure forte, actuellement le service des concessions, pour répondre à des enjeux juridiques et financiers lourds. Elle assure une fonction d'expertise reconnue en matière de gestion domaniale et déléguée et un rôle de conseil auprès des autres directions en ce domaine.

Enfin, pour faire suite aux recommandations d'un rapport de la CRC de mai 2013 et à un vœu du Conseil de Paris de juillet 2013, le service des concessions produit désormais un bilan annuel de toutes les conventions portant autorisation d'occupation du domaine public de la Ville.

3.1.1.2. La DAE, une direction à forts enjeux immobiliers, dotée de compétences hétérogènes en matière de gestion locative

La DAE a connu récemment une montée en puissance de ses compétences qui en fait une direction importante sur le plan immobilier.

Elle s'est vu transférer en 2010 les immeubles industriels jusqu'alors gérés par la DLH qui font l'objet de contrats de nature diverses avec des opérateurs (immeubles industriels de la SAGI transférés en 2010, récemment renégociés ; baux à construction, baux emphytéotiques).

Depuis le rattachement en 2009 de la sous-direction de l'enseignement supérieur précédemment affecté à la DASCO, elle est dépositaire de l'ensemble de l'immobilier universitaire parisien.

L'ensemble des activités commerciales sur le domaine public lui ont aussi été confiées (chalets de vente dans les jardins, activités foraines, DSP des marchés couverts).

La DAE déclare une masse de baux donnés importante et hétérogène.

Si le nombre de baux pris est faible (4), le nombre de baux donnés est, en revanche, très important, (219 baux déclarés dont 144 destinés à une activité économique, 8 à l'hébergement d'une association et 67 à des partenariats institutionnels ainsi qu'à des pépinières ou incubateurs²⁹). Ce patrimoine est hétérogène et atypique à plus d'un égard.

Le parc géré par la DAE comprend un important patrimoine universitaire qui fait l'objet de 26 occupations³⁰, situé majoritairement dans le centre de Paris (5^{ème} et 6^{ème} arrondissements). Comprenant notamment la Sorbonne, ce patrimoine prestigieux accueille plusieurs universités et écoles prestigieuses³¹, ainsi que le rectorat de l'académie de Paris et la chancellerie des Universités. Ces occupations, à l'exception de celle l'Ecole des ingénieurs de la Ville de Paris, se font généralement à titre gratuit et sous des statuts divers : affectation par la Loi pour les universités et le rectorat, transfert de gestion pour l'ESPCI....

La spécificité de certaines missions de la DAE, la diversité des contrats font qu'une part importante de ces baux et occupations n'entre pas véritablement dans le champ de la gestion locative proprement dite, mais relève davantage de la gestion domaniale.

²⁹ Selon données DAE

³⁰ Par occupation, on entendra un occupant sur 1 site, étant entendu que certains sites accueillent plusieurs occupants

³¹ Dont l'Ecole Supérieure de physique et de Chimie Industrielles de la Ville de Paris (ESPCI), établissement public municipal qui occupe une superficie de près de 27 000 m².

C'est le cas de la gestion des activités commerciales sur l'espace public qui ne correspond pas à l'occupation de « bâtiments municipaux » (marchés découverts, forains, etc.).

Certaines de ses compétences comme les montages conférant des droits réels (BEA, BE, baux à construction) relèvent d'une fonction proprement immobilière. Support d'une politique de soutien économique, ils n'entrent pas dans le champ de la gestion locative.

Tableau 38 : « Baux donnés » de la DAE relevant d'une logique immobilière ou économique

<i>Nature du contrat</i>	<i>Nombre</i>	<i>Exemples de biens</i>
BEA	7	Locaux commerciaux (83 locataires) Viaduc des Arts Marchés couverts Riquet et Secrétan
Baux emphytéotiques	16	Hôtels industriels
Baux à construction	13	Hôtels industriels ex : CAP 18
Total	36	Contrats portant constitution de droits réels sur le domaine

Source : d'après données DAE Janvier 2016

Si l'on raisonne par sites, en mettant de côté le patrimoine universitaire et les montages conférant des droits réels (BEA, BE, baux à construction) ainsi que les DSP, le périmètre de la gestion locative proprement dite à la DAE se réduit à des proportions plus modestes : 25 sites dont la superficie n'est que partiellement connue (16 842 m² sur 10 sites), occupés sous des statuts divers (mises à disposition, prêt à usage, CODP), une partie de ces occupations (au moins 10) étant à titre gratuit.

Certains sites accueillent cependant un nombre important d'occupants dont la gestion est assurée directement par les services de la DAE :

- Les *Ateliers Paris Design 28*, rue Faidherbe (11^{ème}) qui accueillent 17 titulaires d'une « convention de mise à disposition » sur une surface totale de 350 m² ;
- Les *Ateliers de Paris 30*, rue du Faubourg saint Antoine (11^{ème}) qui accueillent 11 titulaires d'une « convention de mise à disposition » sur une surface totale de 1 800 m² ;
- Les *Frigos 19*, rue des Frigos (13^{ème}) qui accueillent 78 titulaires d'une CODP sur une surface totale de 7 201,55 m² ;
- *M1D 20*, rue Primo Levi (13^{ème}) qui accueille 21 titulaires d'une CODP sur une surface totale de 1 443 m².

Les deux derniers sites ont la particularité d'accueillir des artistes, une compétence assurée par ailleurs par la DAC pour d'autres sites.

Les moyens de la DAE dédiés à la gestion locative

La DAE est une structure souple qui, dans le cadre de ses missions recourt largement à l'externalisation : délégations de service public pour les activités sur le domaine public, contractualisation avec des opérateurs pour le soutien et le développement de l'activité économique.

Plusieurs entités s'y occupent de gestion locative et domaniale. Cet éclatement obéit pour partie à une logique métier, pour partie à une logique fonctionnelle.

Les compétences sont localisées essentiellement dans la sous-direction des entreprises, de l'innovation et de l'enseignement supérieur via le service de la programmation, de l'immobilier d'entreprise et de l'enseignement supérieur (SPIC) qui comprend un bureau

dédié aux montages immobiliers (bureau des partenariats et des montages immobiliers) et un bureau dédié à la gestion locative et domaniale (le bureau de la gestion patrimoniale et locative). Cette dernière entité gère notamment en régie directe les ateliers d'artistes des Frigos et de M1D.

Au sein de cette même sous-direction, une autre entité, le Service des activités commerciales sur le domaine public a aussi dans ses compétences la gestion de certains équipements pérennes (marchés couverts, kiosques) généralement externalisée (en DSP). Ce service n'a pas été retenu dans le périmètre de la gestion locative.

Le service des affaires générales, via le bureau du budget et des achats est également impliqué dans la gestion locative au titre de la coordination financière.

Au total, les ressources humaines engagées dans la gestion locative à la DAE (14 agents pour 6,4 ETP)³² sont assez sensiblement supérieures à celui des autres directions opérationnelles, la DJS exceptée.

Par ailleurs, la gestion de la Bourse du travail, qui dépend du service des affaires générales, mobilise une équipe de 47 agents (26 surveillants et techniciens, 18 agents de ménage et 3 administratifs). La gestion et l'entretien des bâtiments (13 500 m² de surface utile répartis sur 4 sites) constituent une part essentielle des missions de cette équipe. Elle comporte en effet à la fois le déploiement d'un programme de travaux et la gestion du cadre de vie, pour laquelle les tâches accomplies (accueil, surveillance, ménage, mise en œuvre de moyens téléphoniques) sont relativement comparables à celles d'une agence de gestion de la DILT.

La logique historique de ce rattachement, qui remonte à la période où cette mission était assurée par la sous-direction des affaires économiques à la Direction des Finances et des Affaires Economiques (DFAE) n'a jamais été questionnée depuis la création d'une direction dédiée au développement économique et à l'emploi à la fin des années 1990.

3.1.2. Les deux pôles d'expertise existants en matière de gestion locative

Au sein de l'administration municipale, seules deux entités sont explicitement et exclusivement en charge de la gestion locative :

- le bureau de la gestion locative, des ventes et des transferts aux bailleurs sociaux à la DLH au sein du Service d'Administration d'Immeubles (SADI),
- le bureau de la gestion locative à la DILT.

Ces deux structures emploient 66 agents (63,9 ETP).

³² Hors effectifs du service des activités commerciales sur le domaine public, ainsi que ceux dédiés à la Bourse du Travail.

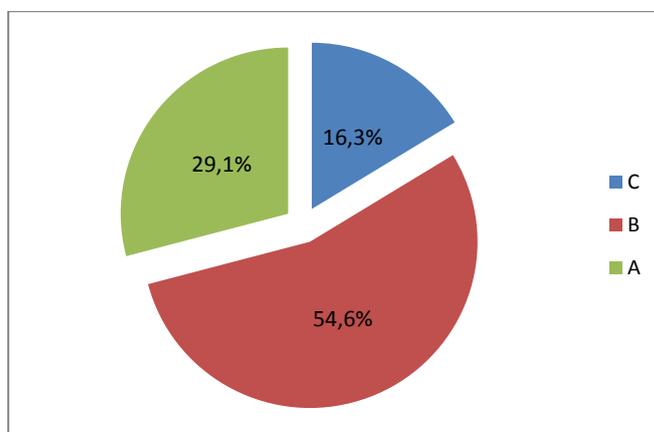
Tableau 39 : Effectifs du SADI (DLH) et du BGL (DILT)

DIRECTION	DLH			DILT			Ensemble SADI + BGL		
Rattachement (sous dir, service)	service d'administration des immeubles (SADI)			Sous direction de l'immobilier et de la logistique					
Bureaux	Bureau de la gestion locative								
Effectifs du bureau	Administratifs	Techniques	total	Administratifs	Techniques	total	Administratifs	Techniques	total
A	10	8	18	1		1	11	8	19
B	21	12	33	3		3	24	12	36
C	11		11			0	11	0	11
total	42	20	62	4		4	46	20	66
Effectifs du bureau engagés dans la gestion locative									
A	10	8	18	1		1	11	8	19
B	21	12	33	3		3	24	12	36
C	11		11			0	11	0	11
total	42	20	62	4		4	46	20	66
Temps du bureau engagé dans la gestion locative (en ETP)									
A	9,60	8,00	17,60	1		1,00	10,60	8,00	18,60
B	19,90	12,00	31,90	3		3,00	22,90	12,00	34,90
C	10,40		10,40			-	10,40	0,00	10,40
total	39,90	20,00	59,90	4		4,00	43,90	20,00	63,90

Source : DLH-DILT

Si les agents de catégorie C sont majoritaires, on note une part significative de personnels de catégorie A (29 %).

Figure 19 : DLH/SADI et DILT : personnels dédiés à la gestion locative



Source : DLH-DILT

3.1.2.1. La DLH (SADI), direction référente en matière de baux donnés

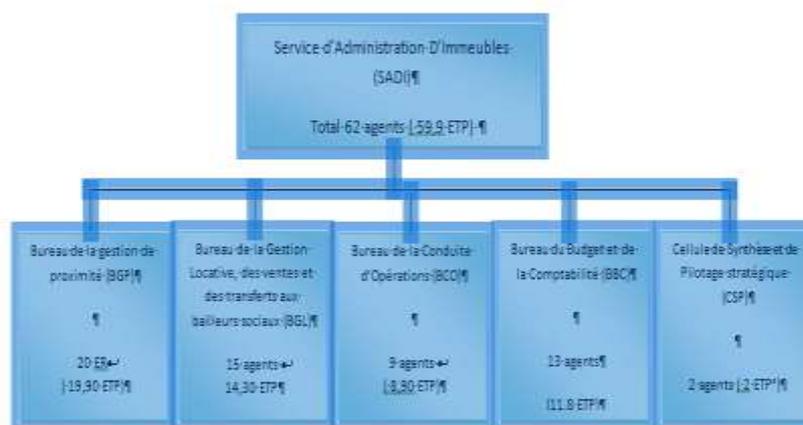
Le service d'administration des immeubles (SADI), rattaché à la Sous-Direction de la politique du logement gère environ 500 biens du domaine privé de la Ville. Il réunit en son sein des compétences relevant de métiers différents qui agissent en synergie et concourent à une organisation dont les interlocuteurs saluent l'efficacité et le professionnalisme.

Le SADI assure la gestion de biens hétérogènes (logements, baux commerciaux, divers châteaux, casernes...), dont la caractéristique commune est de constituer le domaine dit intercalaire, dans l'attente de leur cession ou de leur affectation à une autre direction ou à un opérateur externe désigné (bailleur social notamment). Lui sont également rattachés les immeubles du domaine dit « permanent » et « intercalaire pérenne » qui représentent

un stock assez stable. Enfin, il prend en charge les immeubles dits « orphelins » c'est à dire occupés par un tiers, dont aucune direction n'assure la tutelle.

Les missions et le portefeuille du SADI ont évolué, avec la forte réduction du nombre d'immeubles de l'ancien domaine privé ; sa contribution à la mise en œuvre de la politique en faveur du logement demeure essentielle.

Figure 20 : Organigramme du SADI



Source : DLH- Avril 2015

Le SADI comprend quatre bureaux, dont deux sont tournés vers l'opérationnel (bureau de la gestion de proximité et bureau de la conduite d'opérations) et une cellule de synthèse et de pilotage stratégique. En avril 2015, le service comptait 62 agents représentant 59,9 ETP.

Seul le bureau de la gestion locative des ventes et des transferts aux bailleurs sociaux (BGL), a une activité presque entièrement³³ dédiée à la gestion locative. Ce bureau comptait en avril 2015 15 agents (5 cadres A, 9 cadres B, 1 cadre C, tous administratifs), représentant 14,3 ETP.

Le BGL assure le suivi de l'ensemble des contrats d'occupation du patrimoine gérés par le SADI. A ce titre, il est chargé de la rédaction des contrats, ainsi que du suivi des échéances contractuelles et des procédures contentieuses en matière locative. Il est également en charge du transfert des biens destinés au logement social, et dans ce cadre, procède au calcul du loyer capitalisé à fixer dans le cadre du bail emphytéotique³⁴.

Le bureau de la gestion locative joue également un rôle de référent et de conseil auprès des directions opérationnelles, notamment en matière de droit privé ou quand il y a lieu de recourir à une délibération en Conseil de Paris pour autoriser la conclusion d'un bail (baux

³³ Il assure également le secrétariat du Conseil du Patrimoine et le tableau de bord de la production des logements sociaux.

³⁴ A ce titre, il conviendrait de soustraire des effectifs du BGL consacrés à la gestion des baux la cellule TBS (3,8 ETP), essentiellement consacrée à la production de logements sociaux.

de plus de 12 ans, bail conclu à titre gratuit ou à un prix inférieur à celui du marché). Ces dossiers nécessitent en principe la saisine pour avis le Conseil du Patrimoine, dont le BGL assure le secrétariat.

Le bureau du budget et de la comptabilité (BBC), assure la préparation et la synthèse du budget de l'ensemble de la direction. Il est également en charge du quittance des loyers et de diligenter leur recouvrement. Ce bureau utilise le logiciel comptable (« LUDIC »), déjà évoqué, en interface avec ALIZE, qui lui permet de connaître avec finesse les divers postes de dépenses comme le suivi des recettes locatives par immeuble.

Les recettes du service s'élevaient à 167,59 M en 2014 (160,42 M€ en 2013).

Le bureau de la gestion de proximité (BGP) est responsable de la gestion technique des immeubles, de leurs conditions d'occupation et de leur entretien. A ce titre il entreprend des visites techniques systématiques en vue de constituer ou mettre à jour le carnet d'entretien des bâtiments. Il est organisé en trois cellules centrales à compétence territorialisée qui se répartissent le portefeuille d'adresses.

Dans le cadre de ses compétences en matière de portage foncier il est aussi amené à conduire des projets de scission de copropriété. Il effectue le recensement des locaux vacants et les études de faisabilité dans la perspective d'occupations provisoires. Il permet ainsi de dégager des locaux en vue de leur attribution par la Calass.

Enfin, le SADI, à travers le bureau de la conduite d'opération (BCO) gère un budget d'investissement de 3 M€/an. Une grande partie de ses activités relèvent de prestations de services à d'autres directions et au BP 2016 les travaux sur le patrimoine propre du SADI représentent seulement 30 % des dépenses d'investissement. Ainsi, la mise aux normes des immeubles du domaine géré en propre par le SADI représente 150 000 €/an, soit une dizaine de logements à rénover.

Le BCO, outre sa compétence métier en matière de diagnostics de bâtiment, a développé une expertise pointue de sécurisation des locaux contre des occupations illicites (prévention des squats) et assure les démolitions de bâtiments pour l'ensemble des directions de la Ville. Le SADI souligne l'intérêt de son expertise bâtiment, de sa rapidité d'intervention et en tire une position forte dans son dialogue avec les occupants ou pour la négociation de fin de baux.

Son organisation compacte et la fluidité des interventions entre les différents bureaux qui le composent confèrent au SADI une expertise métier reconnue en matière de gestion locative. Il dispose, grâce aux derniers développements de l'application LUDIC interfacée à Alize, d'un outil adapté à un reporting complet en matière de gestion locative.

Le portefeuille de baux gérés par la DLH, tel qu'il résulte du dernier rapport d'activité du SADI s'établissait comme suit au 31/12/2014 :

Tableau 40 : Baux donnés de la DLH

Baux civils	96
Baux commerciaux	92
Conventions d'occupation	76
Conventions d'occupation domaine public	33
Baux ruraux	10
Prêts à usage	4
Autres	40
Total sans les baux emphytéotiques	351
Baux emphytéotiques	1314
Total avec les baux emphytéotiques	1665

Source : Rapport d'activité du SADI (situation au 31/12/2014)

Ces informations ne permettent pas d'isoler avec précision les superficies correspondants aux seuls éléments bâtis entrant dans le champ de la présente étude (à l'exception des emprises foncières et du logement), ni de rendre compte de l'activité de gestion locative directe des contrats qu'assure le SADI et qui comporte la gestion de contrats d'habitation de l'ancien « domaine privé ».

Une extraction spécifique a donc été réalisée par le service pour les besoins de l'étude, sur la base de données de gestion plus récentes. Le portefeuille de contrats locatifs dont le SADI assure la gestion directe s'établit en septembre 2015 à 502 contrats (hors baux emphytéotiques) dont 196 contrats d'habitation à des particuliers.

Tableau 41 : Baux donnés gérés en direct par le SADI

Type d'occupant	Nombre de contrats au 10 sept 2015	Surface totale en m ²	Surface bâtie en m ² arrondie	Somme des loyers 2015 en k€ arrondis
		(bâti + non bâti) arrondie		
commune/département	11	30 000	4 000	158
culte	56	33 000	28 000	345
établissement de santé	3	8 000	8 000	385
Etat ou organisme d'Etat	10	20 000	13 000	2 728
parapublic	38	119 000	69 000	21 563
associations	75	38 000	34 000	1 155
personne physique à vocation commerciale	36	446 000	3 000	287
personne morale de droit privé	72	27 000	20 000	2 168
personne physique non commerciale	196	61 000	12 000	1 542
syndicat / parti politique	5	700	700	75
TOTAL	502	782 700	191 700	30 406

Source : Données SADI d'après extraction Ludic (septembre 2015)

Trois constats se dégagent :

- la gestion locative stricto sensu représente une faible part des recettes locatives constatées au chapitre « revenus des immeubles » composées pour l'essentiel des loyers capitalisés issus des baux emphytéotiques,
- la part importante des personnes physiques parmi les titulaires de baux (46 %) et les surfaces les plus importantes,
- le poids du secteur public (Etat, collectivité, secteur para public) qui occupe les surfaces bâties les plus importantes.

3.1.2.2. La DILT : une compétence incontournable en matière de gestion des baux pris

La DILT contribue à la définition, en concertation avec la DU, de la stratégie d'implantation des locaux administratifs ; elle est aujourd'hui affectataire des implantations administratives centrales. A ce titre, elle constitue un second pôle d'expertise en matière de gestion locative, par la voie de la Sous-Direction de l'immobilier et de la logistique.

L'organisation de la fonction locative repose en tout premier lieu sur le bureau de gestion locative (BGL) qui gère 60 immeubles et de l'ordre de 190 baux, composés pour l'essentiel des baux pris.

Il assume l'ensemble de la chaîne de travail de gestion sur dossier, dont la certification du service fait, la mise en paiement, la synthèse budgétaire, les relations avec le bailleur, la préparation des arrêtés de recettes pour les conventions, le récolement des dépenses de fluides. Il est également en charge de locaux plus particuliers tels que les Points d'Accès au Droit. Le BGL assiste également aux réunions de copropriété, mais seulement lorsque la DILT est affectataire.

Le BGL joue aussi un rôle de conseil, un bail sur deux nécessitant son avis. Selon la DILT, son plan de charge n'est pas extensible car les effectifs actuels (trois agents) sont calibrés pour gérer 200 adresses au maximum.

Le BGL, qui est centré sur le contrat et son exécution, travaille en collaboration avec :

- le BGI (bureau des implantations administratives) qui joue le rôle de « syndic », d'affectataire, dans la gestion du bâtiment,
- le bureau des travaux d'entretien qui gère le site Morland, le site de l'Hôtel de Ville et fait appel pour l'entretien à la DPA ou aux marchés multi techniques,
- le bureau de la prévention incendie, dirigé par un pompier, qui réalise également de l'assistance aux occupants
- la cellule comptable qui existe au bureau budget et marchés du SRF (service des ressources fonctionnelles).

La relation à l'occupant constitue un volet majeur de l'activité de la direction. Elle repose jusqu'à présent sur trois agences de gestion. Ce dispositif a vocation à être étoffé pour s'adapter à la répartition sur le territoire parisien des implantations administratives gérées par la DILT.

La part majeure de la DILT dans l'activité de gestion des baux pris a suffisamment été soulignée (cf. § 111) pour qu'il soit inutile d'y revenir. Son activité comprend également la gestion d'un certain nombre de baux donnés, se traduisant par l'encaissement de 2M€ de loyers.

Ce phénomène traduit un souci d'optimisation de la gestion des surfaces et de la régularisation des conditions d'occupation de locaux par des partenaires institutionnels de la Ville, comme le met en évidence le tableau ci-dessous.

Tableau 42 : Baux donnés par la DILT par destination

Destination par catégorie	Destination des locaux propriété de la Ville	Nbre de baux (*)	superficie (m2)	loyers constatés en 2015	charges locatives constatées 2015
Services partenaire(s) institutionnel(s)	Pavillon de l'Arsenal - DRIEE - CAUE - APUR - Fonds de Garantie - RATP - La Poste - Paris Musées	8	9447,81	1 768 344,10	827947,21
S Total administrations		8	9447,81	1768344,1	827947,21
Equipement public	Equipement public		0	0	0
MAD association (sous location)	MAD Associations : villa d'este - Paris Aide aux victimes	6	506,4	21 800,73	4 645,49
Autres	autres : -Bagel France - Optic Sheva - Starbuck	3	277	245658,42	14731,5
		17	10 231,21	2 035 803,25	847 324,20

Source : DILT(BGL)

3.2. Les autres directions

Le nombre de directions concernées par les baux donnés s'est accru au cours de la période récente

3.2.1. Des modes d'organisation variés

Les directions bien que concernées à des degrés divers par l'activité locative, se sont structurées de façon très variable, obéissant à des logiques différentes. Plusieurs modèles d'organisation se dégagent :

- une structure centrale à vocation transversale : DASES, CASVP et dans une moindre mesure DAC et DFPE. D'autres directions tendent progressivement vers cette logique d'organisation (DDCT, DASCO) ;
- des compétences métier diluées entre plusieurs sous-directions ou services (DJS, DVD, DAE) ;
- la quasi absence de moyens dédiés compte tenu de la faible structuration administrative de la direction en matière de gestion domaniale (DAJ, DPP, DPE, DEVE).

3.2.1.1. Les directions disposant d'une structure centrale

Le CASVP, pour ses besoins propres, et la DFPE, depuis sa création, disposent d'un service dédié à la gestion du patrimoine et aux travaux.

Deux directions se sont structurées beaucoup plus récemment pour faire face à la montée en charge de leurs responsabilités en matière de gestion patrimoniale et locative, en constituant une structure à compétence transversale à l'échelle de la direction : la DASES et la DAC.

◆ La DASES

C'est, parmi les directions opérationnelles de la Ville, la plus structurée en matière de gestion patrimoniale.

Elle dispose d'une structure dédiée à la gestion immobilière, le *Bureau du Patrimoine et des Travaux (BPT)* rattaché au service des moyens généraux, au sein de la Sous-Direction des ressources. Il comprend, entre autres, un pôle administratif et financier composé d'1 cadre A et de 3 cadres B gestionnaires budgétaires et immobiliers. L'immobilier représente près de 70 % des activités du pôle. Les missions relatives à la gestion locative, c'est-à-dire la mise à disposition de biens à des tiers et la gestion des baux concernent 7 agents, pour un temps total de travail évalué à 3,55 ETP.

Le BPT concentre pour la DASES ce qui concerne l'immobilier, y compris la location de locaux et les occupations à titre gratuit. Il a 3 missions : la gestion des travaux, la gestion immobilière et l'instruction des demandes de subventions.

La régularisation de nombreuses situations et le transfert de baux de la DLH ont nécessité une montée en compétences particulière de la part du BPT. L'équipe a dû suivre des formations sur les copropriétés et la gestion des baux auprès d'un organisme extérieur.

◆ L'organisation propre du CASVP

Etablissement public, le CASVP à un patrimoine propre, composé d'immeubles relevant de son domaine privé ou affectés au service public.

L'importance de la gestion locative est également liée au mode spécifique de financement des établissements du CASVP. Celui-ci gère des logements foyers pour personnes âgées et a signé, à ce titre, 82 conventions de location conclues pour leur grande majorité autour des années 1980 avec les bailleurs sociaux³⁵.

Le CASVP dispose d'une structure dédiée, le service des travaux et du patrimoine (STP) pour répondre à l'ensemble de ses besoins immobiliers (250 immeubles en propriété ou gestion). Composé de 121 agents, cette entité comporte en son sein une cellule du patrimoine composée de 3 agents (1A, 2 B) qui assure la gestion locative (baux pris et baux donnés) des biens du CASVP.

Le mode d'organisation du CASVP n'est pas sans rappeler celui du SADI à la Ville (DLH). Le STP a une réelle capacité opérationnelle avec deux divisions centrales de travaux à compétence géographique, un bureau de la maintenance et un bureau d'études techniques.

Le SPT n'assure cependant pas lui-même le quittancement des loyers qui est déconcentré ; il n'utilise pas l'application LUDIC.

◆ La DAC

La DAC a fourni un effort important pour améliorer la connaissance de son patrimoine. Elle a créé en septembre 2013 le service des bâtiments culturels (SBC) qui se compose d'un bureau des bâtiments conventionnés (BBC) et d'un bureau des bâtiments en régie (BBR) ; le BBR est en charge des baux pris, tandis que le BBC gère des baux pris comme des baux donnés. Le service des bâtiments culturels a vocation à avoir dans son périmètre de compétence la plupart des bâtiments de la DAC. Il existe cependant des exceptions à cette compétence comme les édifices culturels et atypiques (Tour St Jacques), gérés par la sous-direction du patrimoine et de l'histoire, ou certains bâtiments gérés par le Bureau de l'action administrative de la sous-direction de l'éducation artistique et des pratiques culturelles.

◆ La DFPE

La DFPE dispose d'un Service de la programmation des travaux et de l'entretien (SPTE), dirigé par un ingénieur en chef, qui compte une quarantaine d'agents. Il se compose de 3 unités : le bureau de l'entretien des équipements et le bureau des travaux neufs et des restructurations qui lui donnent une capacité opérationnelle³⁶ et la mission budgétaire et juridique, au sein de laquelle 2 agents, 1 cadre B (questions juridiques, relations avec les syndicats) et 1 cadre C (travaux dans les logements) s'occupent des questions de gestion immobilière.

Le service ne gère toutefois que la partie municipale du patrimoine dédiée aux crèches et équipements d'accueil petite enfance. Les services de la PMI (Département) ont également des locaux pris en location, gérés par le pôle ressources et moyens du bureau de la PMI.

³⁵ Ce type de baux est issu du conventionnement APL des foyers-logements pour personnes âgées, dispositif qui permet aux bailleurs sociaux de bénéficier de prêts locatifs aidés de l'Etat pour construire ce type d'établissements d'hébergement. Les bailleurs sociaux ont ainsi pu conclure avec le CASVP des conventions de location appelées « convention-type gestionnaire-bailleur » (article R 351-56 du Code de la Construction et de l'Habitat).

La spécificité de ces conventions-type réside notamment dans le mode de fixation du loyer. Ainsi le CASVP doit régler une redevance composée du remboursement aux bailleurs des prêts contractés par ces derniers pour la construction. A cela s'ajoutent différents postes dont une provision versée au bailleur pour financer les grosses réparations et l'entretien de la construction, l'assurance, les frais de gestion, les taxes.

³⁶ Le transfert de ces capacités vers la DPA est en cours.

Recommandation 22 : Parachever le regroupement de la gestion de l'ensemble des baux de la direction au sein de la structure centrale (SPTE) de la DFPE.

3.2.1.2. Des directions qui se sont récemment structurées pour conforter une vision patrimoniale

◆ La DDCT

La DDCT a récemment éprouvé le besoin de rationaliser la gestion de certains éléments de patrimoine affectés aux mairies d'arrondissement ; elle a créé, au sein de la Sous-direction des ressources une structure, le Bureau des Moyens Financiers, du bâtiment et de l'immobilier ; Il comprend une section Patrimoine et Bâtiment (1 chargé de mission cadre supérieur ingénieur architecte et un technicien), créée en 2013 qui prend en charge l'aspect technique des travaux dans les mairies d'arrondissements et maisons des associations. Le rattachement récent de la DPVI a pour effet d'accroître les locaux en location au titre des équipes de développement local notamment.

Les moyens humains dédiés à la gestion locative apparaissent encore très limités.

◆ La DASCO

A l'exception des logements de fonction qui relèvent de la sous-direction en charge des fonctions support, la gestion des baux à la DASCO était éclatée entre la sous-direction des écoles et la sous-direction des établissements du second degré. Les moyens engagés dans la gestion locative étaient faibles (4 agents pour un total de 0,21 ETP).

La réforme en cours va rassembler en 2016 les deux sous-directions en une seule, la sous-direction des établissements scolaires, dédiée aux missions patrimoniales et aux moyens de fonctionnement des établissements scolaires. Celle-ci comprendra en son sein un service du patrimoine et de la prospective composé de trois bureaux dont un bureau chargé de la programmation des travaux et un bureau de la fonction immobilière chargé de gérer l'occupation des locaux (conditions d'occupation, redevances...). Celui-ci permettra de disposer d'une vision d'ensemble de l'occupation de l'important parc immobilier de la direction et sera le point d'entrée pour les directions partenaires (DU, DLH, DPA...). Cette nouvelle organisation devrait permettre de rationaliser, entre autres, la gestion des bâtiments.

3.2.1.3. Une organisation plus éclatée autour de pôles liés aux compétences métier

Dans d'autres directions (DJS, DVD), l'organisation de la gestion locative est plus éclatée. La compétence métier y est structurante. La prégnance des enjeux relatifs à la gestion patrimoniale et locative est toutefois très variable.

◆ La DJS

La DJS offre l'exemple d'une direction où les compétences et les tâches sont fortement disséminées. Cette dispersion concerne davantage les baux donnés (au sens large, y compris les créneaux d'occupation des équipements sportifs).

Plusieurs strates d'organisation coexistent :

- au niveau central et des fonctions support, le *service des affaires juridiques et financières* assure la gestion budgétaire (préparation et suivi) et supervise comptablement les opérations de recettes et de dépenses. Les dépenses et les recettes sont traitées dans deux bureaux différents, respectivement le Bureau des Marchés et des Achats (BMA) et le Bureau des affaires financières (BAF), le Bureau des Affaires juridiques pouvant être amené à intervenir en tant qu'expert ;

- au niveau opérationnel, la destination de l'équipement occupation détermine le rattachement en gestion. Les grands équipements sportifs dont la gestion est externalisée relèvent de la sous-direction de l'action sportive où les contrats de diverses natures portant occupation du domaine (DSP - POPB et piscine patinoire Pailleron, concessions d'occupation domaniale, voire BEA ou bail à construction) sont gérés par le service du sport de haut niveau et des concessions sportives. Les centres d'animation relèvent pour leur part du service des projets territoriaux et des équipements de la sous-direction de la jeunesse ;
- des autorisations d'occuper une ou plusieurs salles ou bureaux d'un équipement sportif peuvent être consenties au niveau territorial, en circonscription ; cet aspect n'est qu'incomplètement connu des services centraux. Ces occupations sont assez rarement formalisées par la passation d'une convention ou même une autorisation unilatérale.

Au total, à la DJS, six entités ont à connaître de la gestion locative, sans compter les circonscriptions territoriales. 13 agents, à raison de 6,02 ETP³⁷ sont engagés dans l'activité gestion locative au sens strict. La DJS est ainsi la direction opérationnelle qui, après la DAE, affecte le plus de moyens humains à l'activité de gestion locative.

Si une certaine dispersion des moyens engagés semble inévitable compte tenu de la diversité des logiques métiers, pour garantir la cohérence des pratiques, un renforcement du rôle de coordination du service des affaires juridiques et financière est à recommander. Cette question devra constituer un point d'attention dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de la DJS qui a porté récemment le nombre de circonscriptions de 4 à 10.

Recommandation 23 : Renforcer le rôle de coordination du service des affaires juridiques et financières au sein de la DJS.

◆ La DVD

La DVD se caractérise par une organisation éclatée autour de pôles liés à une compétence métier dans laquelle la gestion domaniale est assurée par les grands services de la direction dont les redevances importantes sont suivies dans le cadre du board des concessions :

- le service du patrimoine de voirie (stations-services, locaux attribués à la préfecture de police, terrains sur le domaine public) ;
- le service des déplacements, section du stationnement concédé (quelques locaux loués en direct dans les parcs de stationnement concédés) ;
- le service des canaux, bureau des affaires domaniales et contentieuses (1 A et 4 B), dont les trois quarts du temps sont consacrés à la gestion domaniale.

L'activité proprement locative est marginale au sein de ces services. Seul le service des canaux dispose d'une activité identifiée à ce titre (location d'immeubles en bordure des canaux), mais d'ampleur très limitée au regard de la gestion domaniale proprement dite à laquelle il consacre 5 agents (3,3 ETP).

Les référents immobiliers de la DVD, en charge du suivi de l'inventaire, sont le sous-directeur de l'administration générale et le chef du bureau des moyens généraux³⁸. Ils ne

³⁷ Hors agents dédiés au suivi des DSP et hors service du sport de proximité (24,3 ETP) qui gère des créneaux sportifs. Cette activité a été exclue du champ de l'étude car elle concerne des occupations temporaires.

³⁸ Assisté d'un technicien pour l'immobilier.

disposent pas, au sein de la direction, du poids qui leur permettrait de disposer d'une vision d'ensemble sur la gestion locative des autres services.

3.2.1.4. Des directions ne disposant pas des compétences suffisantes

◆ Des directions sous-administrées : DAJ et DPP

A la DAJ, la fonction immobilière est prise en charge par le Bureau des Affaires Générales (fonction budgétaire et comptable) et la Mission d'accès au Droit en contact avec les occupants et les bailleurs. Cette dernière gère 5 points d'accès, Maisons de la Justice et du droit (MJD) co-pilotes avec l'Etat et des relais d'accès au droit confiés (marchés publics) à des prestataires. Le volume d'activité est modeste (7 baux pris, 1 bail donné). Le budget est contraint (25 K€ en fonctionnement et 15 K€ en investissement) et les moyens humains engagés modestes (0,5 ETP de SA).

La DPP gère 31 baux pris et 5 baux donnés ; les moyens engagés sont très faibles : le chef du bureau de l'immobilier, de l'informatique et de la logistique déclare n'y consacrer que 0,05 % d'un ETP.

◆ La DPE

A la DPE, les moyens humains engagés sont faibles (5 agents pour 1,2 ETP).

L'activité locative y est limitée. Très dispersée, elle concerne pour l'essentiel la mise à disposition de locaux à des satellites (Eau de Paris) ou syndicats intercommunaux (SIAPP, Syctom).

Au titre de la première activité, le Bureau juridique et Foncier intervient ponctuellement, tandis que le STEA (Service technique de l'Eau et de l'Assainissement) n'a plus en gestion qu'un bâtiment loué à Eau de Paris; les autres biens du service de l'eau sont attribués en dotation ou mis à disposition d'Eau de Paris.

Deux cellules centrales interviennent également, rattachées aux adjoints au directeur.

◆ La DEVE

Relativement accessoire par rapport au cœur de métier de la direction, la gestion locative est devenue résiduelle depuis le transfert à la DAE de toutes les autorisations d'occupation du domaine public et activités commerciales.

La gestion locative proprement dite représente désormais des montants symboliques. Elle n'occupe qu'un nombre réduit d'agents, 6, appartenant à trois entités différentes et qui n'y consacrent qu'une part réduite de leur temps (0,36 ETP au total).

3.2.2. **Eparpillement des moyens et faible professionnalisation dans les directions**

Deux constats se dégagent avec force :

- l'insuffisante attention portée à la problématique locative par les directions. La mission n'a trouvé aucune information spontanément consolidée par direction, ni de tableau de bord dédié. Les informations ont dû être rassemblées à la demande de la mission ;
- l'absence de structuration de la fonction locative à l'échelle de chacune des directions. L'unité de référence en matière de gestion locative (ou domaniale) reste le service, voire le bureau ou la circonscription.

3.2.2.1. Un grand nombre de structures aux périmètres variables

L'activité « locative » concerne aujourd'hui la plupart des directions, mais dans des proportions inégales et avec des périmètres variables. Cette dilution affecte davantage la gestion des baux donnés.

Les transferts de la gestion de baux donnés opérés à partir de la DLH, s'ils répondaient à une volonté tout à fait cohérente de responsabiliser les directions et de conforter une approche « métier », ont cependant eu pour effet d'accroître l'éparpillement des compétences.

Les directions concernées par ces transferts se sont structurées de façon inégale pour l'exercer, leur degré d'organisation n'étant pas systématiquement corrélé à l'importance ou aux enjeux de l'activité locative.

Dans le cadre de la présente mission, les directions ont été sollicitées pour identifier, en leur sein, les entités (bureau, pôles, subdivisions...) impliquées peu ou prou dans la gestion locative, ainsi que les moyens humains (en nombre d'agents et surtout ETP) engagés à cet effet.

Il ressort des réponses des services que six entités ont à connaître des seuls baux pris, tandis que six ne connaissent que des baux donnés, vingt et un entités intervenant directement ou indirectement à la fois sur des baux pris et des baux donnés.

Symptôme ou cause de l'éparpillement des effectifs dans les directions opérationnelles : **trente-trois unités appartenant à une vingtaine de sous directions ou services différents**. Cette extrême dilution des compétences et des responsabilités ne garantit pas une qualité homogène de traitement par la Ville.

Figure 21 : Caractérisation des structures en charge de gestion locative dans les directions

Baux pris exclusivement	Baux donnés exclusivement	Baux pris + baux donnés
6	6	21
DVD Agence de la mobilité Pôle mobilité durable	DPE STEA- section politique de l'eau	DAE SAG- B du budget et des achats
DFPE Service de la PMI- B de la PMI/ pôle ressources et des moyens	DVD Service des canaux Subdiv du domaine	DAE Ss Dir entreprises, innovation et enseignement supérieur - B gestion patrimoniale et locative
DAC Sce des Bâtiments culturel- B des Bâtiments en régie	DAC SD de la création artistique- B de la musique	DAE Ss Dir entreprises, innovation et enseignement supérieur - B des partenariats et des montages immobiliers
DJS SAJF-B des marchés et des achats	DAC Dépt des édifices culturels et historiques	DAE Ss Dir entreprises, innovation et enseignement supérieur - Service de la programmation immobilière et du commerce
DJS SD jeunesse/ Sce des projets territoriaux	DJS Service sport de haut niveau	DPP S/Dion des ressources - B de l' immobilier, de l'informatique et de la logistique
DJS SD jeunesse/Bureau du budget et des contrats	DJS SAJF B des affaires financières	DPE Mission infrastructure et Bâtiment
		DPE Sce des Affaires Financières
		DPE Bureau juridique et foncier
		DEVE Sce du patrimoine et de la logistique -Subdi patrimoine et maîtrise d'ouvrage
		DEVE SAJF- B de la programmation et de l'exécution budgétaire
		DEVE SAJF- B des affaires juridiques et et domaniales
		DAJ Mission accès au Droit
		DAJ B des affaires générales
		DDCT Bureau des moyens financiers, du Bâtiment et de l'immobilier
		DAC Sd éducation artistique / B de l'action administrative
		DAC Service des bâtiments culturels - B bâtiments conventionnés
		DASCO Sd étab 2nd degré B aff génér
		DASCO B locaux proj const 1er degré
		DJS SAJF B affaires juridiques
		DFPE SD de l'accueil petite enfance -Sce de la programmation, des travaux et de l'entretien
		DASES SDion des ressources -B du patrimoine et des travaux -Pôle administratif et financier

Source : Synthèse IG Réponses des directions

3.2.2.2. Une insuffisante professionnalisation

L'analyse des profils et des niveaux de qualification combinée avec le nombre restreint de baux gérés par chaque structure ne permet pas l'acquisition du socle de compétences professionnelles nécessaire.

Le profil dominant des agents engagés dans la gestion locative est celui d'un cadre administratif de catégorie B, ce qui semble cohérent avec la nécessité d'un niveau de compétences relativement élevé exigé par la multiplicité des tâches exercées.

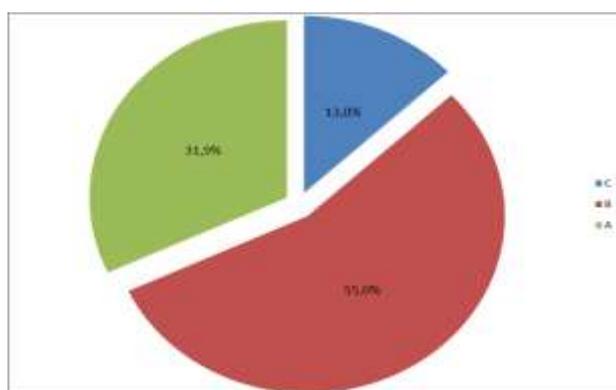
Quel que soit cependant le niveau individuel de compétences, la forte dispersion des intervenants (évaluée à travers la traduction en termes d'ETP des agents impactés), pour qui la gestion locative n'est qu'un aspect souvent mineur ou marginal des missions, tend à traduire une professionnalisation insuffisante de cette fonction.

Tableau 43 : ETP consacrés à la gestion locative dans les directions opérationnelles³⁹

Directions opérationnelles hors directions métier (DLH/Sadi, DU, DILT, DFA) et CASVP													Total	en %
	DEVE	DAC	DASES	DDCT	DFPE	DPE	DJS	DVD	DPP	DASCO	DAE	DAJ		
A	0,00	0,17	0,85	0,07	0,3	0,20	2,37	0,8	0,05	0,06	3,4	-	8,27	31,9%
B	0,34	1,90	2,00	0	0,6	0,95	3,45	2,55	0	0,15	1,8	0,50	14,24	55,0%
C	0,02	0,10	0,70	0	1,1	0,05	0,20	0	0	0	1,2	-	3,37	13,0%
total	0,36	2,17	3,55	0,07	2,00	1,20	6,02	3,35	0,05	0,21	6,40	0,50	25,88	

Source : Réponses des directions au questionnaire de l'IG

Figure 22 : Effectifs (etp) par catégorie des directions opérationnelles engagés dans la gestion locative



Source : Réponses des directions

Il n'existe pas de formation spécifique proposée à la Ville sur les questions de gestion locative. Les services qui ont fait l'effort de se former ont dû trouver seuls des formations professionnelles.

Un fort sentiment d'isolement des services concernés associé à une faible attractivité des postes ont été signalés aux rapporteurs.

3.2.2.3. Extrême dilution des compétences et des responsabilités

L'éparpillement de la fonction « gestion locative » se traduit par le grand nombre de structures concernées au sein des directions, le faible nombre d'effectifs effectivement consacrés à la gestion locative.

A quelques exceptions près, l'activité locative apparaît soluble dans l'organisation des services opérationnels.

Si la gestion locative concerne environ 70 agents, le temps qu'ils y consacrent est souvent trop faible, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous, pour leur permettre d'acquérir une vraie compétence en matière de gestion locative.

³⁹ hors DILT, DU, SADI, DFA et CASVP.

Tableau 44 : Moyens RH des directions opérationnelles participant à la gestion locative en effectifs et en ETP

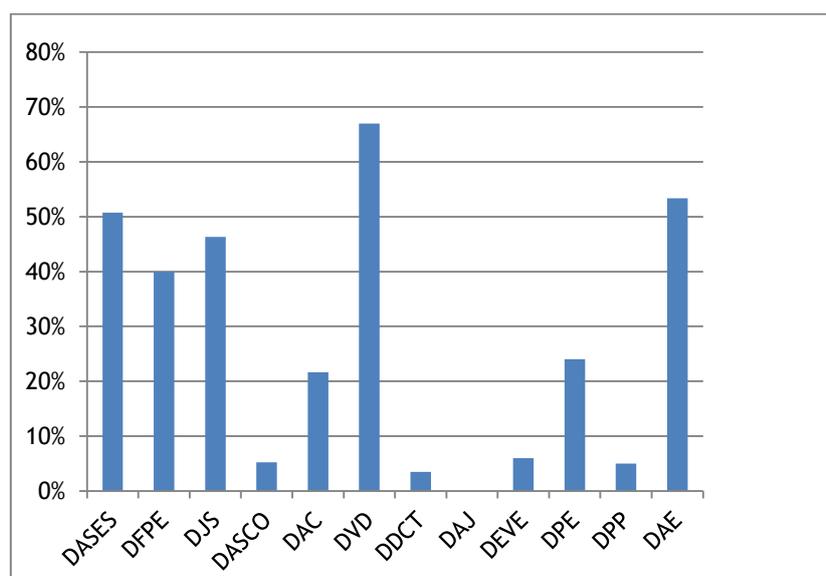
	nombre sous directions ou services	nombre d'entités concernées par gestion locative	Effectifs des entités concernées	Effectifs identifiés gestion locative	Nombre ETP engagés dans gestion locative
DASES	1	1	17	7	3,55
DFPE	2	2	37	5	2,00
DJS	3	6	31	13	6,02
DASCO	2	2	17	4	0,21
DAC	4	5	65	10	2,17
DVD	2	2	12	5	3,35
DDCT	1	1	8	2	0,07
DAJ	1	2	NC	NC	0,50
DEVE	2	3	21	6	0,36
DPE	3	4	37	5	1,20
DPP	1	1	17	1	0,05
DAE	2	4	14	12	6,40
Total	24	33			25,88

Source : Réponses des directions

Sur la base des éléments déclarés, 26 ETP seraient affectés à des tâches que l'on pourrait identifier comme relevant de la « gestion locative ». Ce montant doit être pris comme une estimation en raison de la difficulté à tracer le périmètre de la gestion déléguée

La DJS, la DAC et la DAE présentent les effectifs les plus importants concernés par la gestion locative. Toutefois, le temps effectivement consacré à la gestion proprement locative y est faible (ainsi la DAC n'y consacre que 2 ETP environ pour 10 agents).

Seules trois directions disposent de moyens humains engagés qui consacrent au moins 50 % de leur temps de travail dans la gestion locative ; il s'agit de la DAE, de la DVD (service des canaux), de la DASES, ainsi que le met en évidence la figure ci-dessous. La DFPE et la DJS se situent entre 40 et 50 %.

Figure 23 : Part moyenne du temps de travail consacré à la gestion locative par les agents concernés dans les directions

Source : Réponse des directions au questionnaire IG

Au total, si les effectifs engagés par les directions opérationnelles ne soient pas négligeables en termes de nombre de postes, la part de temps de travail (en ETP), effectivement consacrée à la gestion locative reste modeste.

Les moyens RH identifiés dans les directions opérationnelles représentent moins de 30 % du total des moyens affectés à la gestion locative (90 etp).

Tableau 45 : Comparaison du temps de travail (ETP) engagé dans la gestion locative par les directions opérationnelles et les services métier

	Directions opérationnelles (hors CASVP)			services métier (DLH/SADI et DILT)			Total (hors CAVP, DU, DFA)		
	administratifs	techniques	total	administratifs	techniques	total	administratifs	techniques	total
Temps de travail engagé dans la gestion locative (en ETP)									
A	7,8	0,5	8,3	10,6	8,0	18,6	18,4	8,5	26,9
B	14,1	0,1	14,2	22,9	12,0	34,9	37,0	12,1	49,1
C	3,4	0,0	3,4	10,4	0,0	10,4	13,8	0,0	13,8
total	25,3	0,6	25,9	43,9	20,0	63,9	69,2	20,6	89,8

Source : Données directions calculs IG

Cette observation se trouve confirmée par la répartition du coût budgétaire des effectifs affectés à la gestion locative.

Tableau 46 : Estimation comparée des coûts budgétaires des effectifs (en ETP) engagés dans la gestion locative

Base : coût moyen BP 2016	Directions opérationnelles (hors CASVP)			services métier (DLH/SADI et DILT)			Total (hors CAVP, DU, DFA)		
	administratifs	techniques	total	administratifs	techniques	total	administratifs	techniques	total
Coût (chargé) du travail engagé dans la gestion locative									
A	569 370	34 682	604 051	772 274	616 560	1 388 834	1 341 643	651 242	1 992 885
B	676 941	6 637	683 578	1 098 650	612 624	1 711 274	1 775 592	619 261	2 394 853
C	127 902	-	127 902	394 711	-	394 711	522 613	-	522 613
total	1 374 213	41 318	1 415 531	2 265 635	1 229 184	3 494 819	3 639 848	1 270 502	4 910 350

Source : Calculs IG d'après coûts budgétaires moyens DFA

L'organisation des directions et la dilution de la fonction qui ne représente qu'une faible part du temps des agents concernés conduisent à considérer comme très limitées les marges d'économies qui pourraient résulter d'une centralisation accrue de la fonction.

En revanche, des gains significatifs sont à attendre en termes de professionnalisation de la gestion locative. Le regroupement des compétences permettra également de mettre fin au sentiment d'isolement souvent évoqué.

Ce regroupement devra s'accompagner d'une expertise en matière RH sur l'ajustement des moyens et le cas échéant, envisager, à enveloppe constante, un repyramidage des effectifs et des compétences.

4. LA GESTION LOCATIVE : UNE FONCTION A STRUCTURER ET À SÉCURISER

Au terme de ce bilan de la gestion locative, trois urgences s'imposent aujourd'hui :

- stabiliser le périmètre de la gestion locative par un effort de connaissance et de catégorisation selon des définitions partagées ;
- en structurer le pilotage ;
- adapter l'organisation de la gestion locative.

Les deux premières visent à répondre à une urgence, celle de régulariser des situations d'occupation sans titre de locaux et d'identifier les biens à réaffecter ou mutables. Ils n'impliquent pas de conséquences organisationnelles dans l'immédiat.

4.1. Stabiliser le périmètre de la gestion locative

4.1.1. Un travail prioritaire de connaissance

Les baux pris (locations) ont longtemps été mal identifiés. La centralisation des baux administratifs à la DILT, a grandement contribué à améliorer la connaissance du sujet.

C'est désormais sur les baux donnés que devra porter l'effort collectif.

Autant qu'à un inventaire exhaustif, c'est à une catégorisation que devrait s'attacher ce travail de diagnostic et de connaissance. En effet, l'hétérogénéité de la maille de connaissance des directions constitue un obstacle à lecture stratégique par grandes catégories d'usage et de destination de cette part importante du patrimoine de la Ville.

4.1.1.1. Un dispositif central de pilotage sous l'autorité du secrétariat général

Les baux donnés demeurent des pratiques cachées par les directions, par crainte de perdre des locaux qui pourraient un jour leur être utiles. Les baux donnés n'échappent pas toujours à un certain clientélisme et constituent une chasse gardée jalousement par les services.

Certains locaux correspondent à des accords historiques avec des partenaires institutionnels qui méritent d'être réinterrogés.

Certains baux demeurent affectés à des directions alors même que le lien entre celles-ci et les organismes concernés s'est distendu. Une revue critique des situations est donc à prévoir. La gestion locative constitue alors une dimension souvent négligée par les directions. Annexe à leur compétence métier, elles n'y consacrent pas l'attention et les moyens à la mesure des surfaces souvent importantes en jeu.

C'est donc un pilotage fort, sur le modèle du « board des concessions, » qui semble le mieux adapté à ce travail d'inventaire et de qualification rapide des situations. Il prendrait la forme de revues de baux avec les directions concernées, organisées sous l'autorité du Secrétariat général, en vue de préparer les décisions des instances de gouvernance (cf. 2.2.3.).

Une direction (la DLH) pourrait être chargée du travail préalable d'expertise et d'appui méthodologique s'agissant des baux donnés. Le SADI disposant d'une capacité de diagnostic sur les coûts de gestion et en matière d'état du bâti pourrait utilement diagnostiquer parmi les baux donnés les biens mutables et chiffrer les travaux nécessaires.

Ses travaux seraient portés à la connaissance d'un petit groupe permanent composé de représentants de la DU, la DLH (SADI), la DFA, la DILT voire de la DAJ. Ce groupe pourrait

se réunir à échéance régulière (par exemple deux fois par mois), permettant de progresser rapidement dans la connaissance et la régularisation des baux.

Les décisions de principe seraient soumises pour décision aux instance de pilotage stratégique (groupe de pilotage du compte foncier...), en vue de leur présentation au conseil de Paris.

Enfin, la mise au point des actes de régularisation (délibérations, renégociation de conventions échues...), comme la préparation de la libération des locaux (courriers, chiffrage des travaux de remise en état, expulsion éventuelle) relèverait de la même instance de pilotage centrale.

Ce groupe de pilotage aurait vocation à préparer les revues d'occupation du patrimoine des directions qui auront notamment pour objectif de clarifier les conditions actuelles d'occupation des locaux, d'en questionner la pertinence, la performance comme la régularité juridique.

Recommandation 24 : Instaurer au Secrétariat Général une instance de pilotage dédiée à la problématique locative, réunissant les directions expertes (DLH, DILT, DU et la DFA) pour dresser l'inventaire et expertiser les occupations locatives, préparer puis suivre la mise en œuvre des décisions des instances de stratégie immobilière.

Recommandation 25 : Ce groupe aurait vocation à élargir son champ de travail à la préparation des revues de patrimoine des directions, intégrant l'examen critique des baux pris et donnés.

4.1.1.2. Affiner le champ de la connaissance

Les échanges avec les directions ont montré leur difficulté à identifier le champ de la gestion locative proprement dite, souvent confondue avec celui de la gestion déléguée, et à établir un inventaire fiable du nombre des baux.

Une première étape consisterait à s'appuyer sur la connaissance acquise de la gestion déléguée en rapprochant les « baux donnés » de la liste des contrats les mieux connus obéissant à une logique de valorisation du domaine établie dans le cadre du board des concessions.

735 conventions ont été identifiées dans ce cadre, (parmi lesquelles 186 DSP), représentant plus de 215 M de recettes.

Tableau 47 : Nombre de conventions hors AOT et redevances 2014

Type de conventions (hors AOT)	Nombre	Montants de la redevance 2014
CODP	530	94,7 M€
DSP	186	107,7M €
Concession de travaux	11	7,2M€
BEA	5	0,5M€
Autres	3	5,6 M€
TOTAL	735	215,7M€

Source : Bilan des conventions et autres titres d'occupation du domaine public de la Ville de Paris Décembre 2015

Ce raisonnement global partant de l'ensemble des contrats consentis sur le domaine de la Ville permettra d'établir une typologie partagée, en progressant de la part la mieux connue sera à compléter jusqu'à l'inventaire du « moins connu » que sont les biens occupés sans titre.

Le travail de retraitement auquel a procédé l'inspection en vue d'une première approche du champ de la gestion locative stricto sensu conduit à un ordre de grandeur financier de 40 M€. Ce montant permet de procéder, dans des délais raisonnables, à un traitement approfondi.

La masse des baux identifiés serait ensuite analysée en commençant par ceux dont les conventions n'ont pu être retrouvées ou dont le titre est échu et demandent à être régularisées.

La cartographie des baux réalisée par les directions pourra progressivement être complétée en vue d'un diagnostic sur le parc occupé par des tiers, selon la typologie juridique du contrat d'une part, et selon les catégories de destinations d'autre part.

Le savoir-faire du SADI devrait pouvoir être mobilisé. Le renseignement des rubriques dans l'application LUDIC permettrait de disposer rapidement d'un bilan complet sur les conditions juridico-financières d'occupation, les différents coûts associés, voire d'identifier le potentiel de valorisation du bien, compte tenu de l'état du bâti et de sa situation.

4.1.1.3. Procéder à une classification des baux

La destination des baux doit faire l'objet d'un réexamen au cas par cas, en raison de la part d'appréciation que comportait le classement proposé par les directions. Nombre d'entre elles ont fait part d'hésitations et évoqué la possibilité d'imputations multiples pour une même emprise.

Un chantier de revue de et de classification du patrimoine par grandes catégories est donc à entreprendre. Ce travail prioritaire et structurant d'initialisation du système d'information est à conduire, en association étroite avec les directions, sous la responsabilité d'une instance ayant autorité pour statuer sur les cas litigieux.

La gestion locative traduit la multiplicité des logiques entre lesquelles il ne semble pas avoir toujours été tranché ; les directions hésitent entre plusieurs logiques, celles-ci sont mal différenciées et les compromis historiques rarement interrogés.

Pour servir de base à cette démarche; les catégories proposées par la mission et qui peuvent être adaptées si nécessaire sont les suivantes :

- forme juridique du bail
- nature de l'occupant
- motifs de la mise à disposition : soutien à l'activité économique, à la démocratie locale et à la vie associative (baux donnés aux partis et syndicats), mise en œuvre d'une politique publique municipale.

Toute classification repose sur des conventions partagées et nécessite des ajustements.

L'essentiel est que la logique retenue soit comprise par les acteurs et surtout arbitrée et appliquée par une autorité. Le modèle à cet égard est constitué par le travail de clarification et de méthode réalisé à travers les arrêtés d'affectation des locaux aux directions. Une démarche analogue pourrait être appliquée pour la classification des baux donnés par catégorie.

Recommandation 26 : Engager un processus officiel de classification des baux donnés et officialiser les répartitions par direction.

4.1.2. Un examen critique du périmètre actuel de la gestion locative

Les revues du statut d'occupation des locaux (propriété ou location, avec ou sans titre) et de leur destination pourraient également servir de base à un examen critique des modalités de gestion des contrats :

- centralisation de la gestion des baux en déshérence ou de ceux des directions ne disposant pas des moyens pour en assurer la gestion (DAJ, DPP, DRH, SG) au profit de la DLH,
- la pertinence de la gestion directe de baux d'habitation par les services municipaux (en dehors des logements de fonction des agents) pourrait être posée. La MIE consacrée à la politique immobilière de la Ville avait préconisé « Pour les logements du domaine privé actuellement encore gérés de manière résiduelle par la Ville, et qui ne peuvent en l'état être vendus, étudier l'opportunité d'un transfert de leur gestion à des bailleurs sociaux... »,
- la possibilité de confier à un opérateur certains baux commerciaux attribués à des personnes physiques dans le cadre d'un mandat de gestion mériterait d'être étudiée,
- l'éclatement en deux directions (DAC et DAE) de la gestion des ateliers d'artistes pourrait être questionné, comme la possibilité de déléguer à un opérateur la gestion des baux, la Ville ne se réservant que la prérogative d'attribution.

Recommandation 27 : Une réflexion critique sur les modalités de gestion des baux donnés pourrait être conduite et la possibilité d'un transfert à des opérateurs privés spécialisés des baux d'habitation résiduels du domaine privé et des baux commerciaux passés avec des personnes physiques, envisagée .

4.1.3. Associer le Conseil du Patrimoine à la revue critique des baux donnés

Le Conseil du Patrimoine privé a été institué en 1995 dans un contexte bien spécifique dans la perspective d'une révision des propriétés détenues par la Ville au titre du domaine privé. Il a permis d'accompagner et de sécuriser sur le plan juridique la politique de défaisance pratiquée par la Ville à partir de 1996.

Depuis 2001, sa compétence a été élargie à l'ensemble du patrimoine parisien (qu'il s'agisse du domaine public ou du domaine privé), puis en 2006 au domaine immobilier du CASVP et enfin, en 2011, aux « sociétés, établissements et autres organismes contrôlés par la Ville ». Toutefois, cette compétence générale sur l'ensemble du patrimoine de la Ville de Paris reste encore largement théorique.

On a vu que l'inégale sollicitation des avis du Conseil du Patrimoine par les directions laisse subsister de nombreuses zones grises.

Malgré l'élargissement de sa compétence, la saisine du Conseil du Patrimoine par les bailleurs sociaux et SPLA de la Ville demeure anecdotique, à l'exception des locaux des partis politiques.

S'il continue à jouer un rôle de garde-fou, le conseil stratégique qu'il a pu assurer à l'origine semble désormais plus réduit. Il ne constitue pas un conseil proactif orienté vers la meilleure valorisation des locaux municipaux.

La quasi disparition du domaine privé « historique » constitue une opportunité pour revisiter la vocation du Conseil du Patrimoine. La célébration des vingt ans de son existence peut être l'occasion de lui donner un nouveau souffle.

Plusieurs pistes semblent pouvoir être proposées en ce sens :

- l'associer au chantier de catégorisation des baux de la Ville et à une revue d'ensemble des bâtiments municipaux en statut locatif en vue de hâter les régularisations à opérer,
- solliciter son avis sur les baux pris au-delà d'un certain montant (à fixer),
- rendre effective sa consultation par les services, tant pour les primo baux pour que les renouvellements de baux donnés,
- le solliciter pour avis sur les clauses des contrats de gestion confiés à des opérateurs de la Ville, dans une perspective de valorisation des actifs de la Ville.

Recommandation 28 : Systématiser la consultation du conseil du Patrimoine par les services de la Ville pour l'ensemble des baux donnés.

4.2. Structurer le pilotage et organiser le reporting

Trois constats fondent la recommandation de la mission de structurer le pilotage et d'organiser le contrôle interne de la gestion locative :

- pour évoluer, le contenu de la gestion locative demande à être organisé selon des normes professionnelles, sur la base d'outils partagés d'analyse ;
- la gestion locative manque de pilotage stratégique. C'est sur celui-ci, plus encore que sur des réformes organisationnelles majeures, qu'il convient de se concentrer dans un premier temps. La connaissance des actifs et de leur usage constitue une priorité dans une perspective de certification des comptes. La fiabilité des données doit être structurée à travers un système régulier de revues de patrimoine et de reporting ;
- le contrôle interne et la mise au point d'outils informatiques structurants constituent, compte tenu de l'hétérogénéité des pratiques, des chantiers prioritaires sur lesquels doit se concentrer l'effort collectif.

L'ampleur du phénomène locatif et la nécessité d'assurer une meilleure valorisation des actifs de la Ville conduisent à recommander la systématisation de la mise en place d'outils de connaissance et de tableaux de bord normalisés. Celle-ci passe par l'enrichissement des outils de reporting.

4.2.1. Vers des outils partagés d'analyse

Une analyse partagée du contenu même de la gestion locative constitue un préalable à la consolidation de cette fonction.

La structuration de la fonction chez les grands professionnels privés est riche d'enseignement ; tentons de la transposer dans l'organisation actuelle de la Ville.

En amont, les tâches concernant le choix du mode d'occupation le plus favorable aux intérêts de l'organisation comme la négociation des baux pris et des baux donnés, ainsi que de l'affectation des locaux relèvent clairement d'un niveau stratégique, et procèdent de l'Asset Management. Le choix de recourir à la gestion locative (baux donnés) participe des prérogatives de l'asset ; la gestion opérationnelle (gestion des baux eux-mêmes) est le plus souvent déléguée.

A la Ville, la prospection immobilière et l'établissement du premier bail pris est l'exclusivité de la DU. Ces fonctions ne relèvent pas de la gestion locative.

La gestion locative proprement dite, intervient en aval de la signature du bail et procède essentiellement du Property Management. Elle se décline généralement en quatre métiers,

avec des variantes selon que la Ville est locataire ou propriétaire, voire lorsqu'elle même prend à bail des locaux pour les mettre à disposition d'un tiers :

- **la gestion des baux** : il s'agit de garantir le respect des obligations contractuelles du bail, que l'organisation soit en situation d'occupant (baux pris) ou de propriétaire (baux donnés).

Cette fonction comporte un volet important de gestion des loyers : vérification du calcul du loyer et de l'imputabilité des charges locatives, liquidation des loyers et charges locatives pour les baux pris ; quittancement (avec calcul de l'indexation) des loyers et des charges locatives, recouvrement et suivi du recouvrement du loyer et des charges récupérables.

Cette fonction inclut également une tâche de veille afin de suivre l'échéance des baux et anticiper leur renouvellement ;

- **la gestion technique** consiste à assurer, coordonner et contrôler les opérations de maintenance préventive (contrôles du chauffage et des ascenseurs par exemple) et curative, de mise en conformité réglementaire, d'entretien ainsi que les travaux aux stades de la programmation, de la commande, du suivi et du contrôle jusqu'à leur réception. Les obligations, à ce titre, sont de nature différentes selon que l'organisation est propriétaire (« clos et couvert », grosses réparations) ou locataire (entretien courant, adaptation du bâtiment à ses usages), mais aussi, in fine, en fonction des dispositions du bail. L'enjeu pour le propriétaire est de préserver la valeur patrimoniale du bâtiment, tandis que le locataire aura le souci de limiter les travaux d'entretien à sa charge ;
- **la gestion du budget d'exploitation** : il s'agit d'élaborer un budget prévisionnel annuel et d'en suivre l'exécution. Si la Ville est locataire, il s'agira d'un budget de dépenses (charges d'entretien du locataire, fluides, assurances...) ; si elle est propriétaire, il s'agira de rapprocher les charges du propriétaire, nettes de la récupération de charges locatives, des recettes perçues (loyers).
- **la relation aux occupants** consiste notamment à suivre l'évolution de l'occupation de l'immeuble, y effectuer des réaménagements de locaux le cas échéant, s'assurer que les fonctions de sécurité et sûreté sont effectivement mises en place. La relation aux occupants peut aller, dans le cas des baux pris, jusqu'à s'assurer du traitement des incidents ayant des répercussions avec les occupants ou usagers. Ainsi, comme propriétaire, il s'agit de s'assurer, entre autres, que l'utilisation des locaux est conforme à leur destination, du respect des obligations contractuelles du preneur, de la souscription par ce dernier des assurances et obligations à sa charge. Cela emporte aussi l'obligation de s'acquitter des impôts locaux, et peut conduire, en cas de copropriété, à organiser le rôle de syndic de copropriété, en cas notamment de multi occupation des locaux.

La structuration du SADI correspond aux composantes du property management mentionnées ci-dessus⁴⁰

-
- ⁴⁰ gestion des baux (BGL),
 - gestion du budget d'exploitation à travers le BBC,
 - gestion technique (qui fait intervenir Bureau de la Conduite d'opération et BGP), relation aux occupants (Bureau de la gestion de proximité),
 - relation aux occupants (Bureau de la gestion de proximité).

Le reporting de la gestion locative pourrait utilement s'inspirer des logiques métier utilisées par les professionnels de la gestion immobilière, en les adaptant aux spécificités parisiennes.

4.2.2. Organiser le reporting de la gestion locative

4.2.2.1. Des tableaux de bord normalisés consolidés à l'échelle transversale de la Ville

Par rapport aux pratiques actuelles des services, les enseignements du benchmarking mettent en évidence trois aspects encore insuffisamment systématisés à la Ville :

- la nécessité d'une cartographie des immeubles détenus et d'une vision régulièrement actualisée de leur occupation ;
- la mise en place de budget d'exploitation par immeuble, sur la base d'une gestion analytique des différents postes de dépenses qui conditionne l'appréciation de la valorisation du patrimoine dans les conditions actuelles d'occupation ;
- un souci de vérité des coûts (d'entretien, de gestion etc.), afin de disposer d'une base objective à d'éventuelles décisions de réaffectation.

Recommandation 29 : Initialiser sans délai un tableau de bord consolidé de la gestion locative par direction selon un modèle commun et des rubriques normalisées.

4.2.2.2. Des données issues des cellules en charge de la gestion patrimoniale dans les directions

La mission des cellules centrales des directions devrait être priorisée sur la connaissance de l'occupation des immeubles et la production de données fiables.

La DASES, la DAC et la DFPE disposent dès à présent d'une structure centrale. Des noyaux de compétence se sont formés, disposant d'une bonne connaissance des problématiques métier propres à la direction. De l'avis général, la qualité de la gestion s'en est trouvée améliorée, dans la mesure où le lien avec l'objectif métier poursuivi par la direction s'est trouvé conforté.

Un réseau de référents immobiliers a été mis en place dans les directions, dans le cadre de la structuration de la fonction immobilier. Force est de constater l'hétérogénéité du dispositif. De niveau hiérarchique inégal, avec un positionnement et une prise sur les dossiers très variables, ces correspondants constituent des relais encore insuffisamment fiables.

Au-delà de la nécessaire actualisation de la liste des titulaires, c'est le dispositif des référents immobiliers dans les directions qu'il convient de revoir. Leur mission devra comporter explicitement la responsabilité d'alimenter un tableau de bord sur l'occupation du patrimoine et notamment un reporting dédié à la gestion locative. Leur compétence transversale au sein de chaque direction sera réaffirmée. La désignation d'une tête de réseau (à la DU) capable de répondre à leurs interrogations et de guider leurs travaux permettrait de remédier à leur sentiment d'isolement.

Recommandation 30 : Réactiver le réseau des correspondants « immobilier » dans les directions. Repréciser leurs missions et homogénéiser leur positionnement.

4.2.3. Organiser un contrôle interne de la gestion locative

4.2.3.1. Actualiser les procédures pour homogénéiser les pratiques

Dans le cadre de la réforme de la fonction immobilière, des procédures et un vocabulaire commun ont été définis et mis en place, opérant un considérable travail de clarification des responsabilités. La formalisation de procédures élaborées par les différentes directions métier a été parachevée par la rédaction d'un cahier les regroupant en date de septembre 2013.

Trois fiches traitent de la gestion locative :

- la fiche « Gestion du bail pris », qui identifie neuf étapes, de l'amont du processus jusqu'à la négociation du contrat, puis de l'entrée dans les lieux à la sortie des lieux. Très détaillés sur l'amont et l'aval du processus, les développements concernant le suivi du contrat n'évoque que le recouvrement des loyers, les travaux et contrôles réglementaires sans préciser qui en serait chargé. La possibilité de déléguer à la DILT tout ou partie du contrat de gestion est la seule indication pratique. Cette fiche vise en réalité surtout les baux pris pour des locaux administratifs. Elle n'évoque pas la question du renouvellement du bail.
- la fiche « Gestion du contrat d'occupation » et une fiche sur la « gestion du bail donné avec transfert de droits réels » pour les baux donnés.

La première fiche évoque les étapes et consultations nécessaires (Conseil du Patrimoine), mais ne mentionne pas la question des travaux, ni l'application informatique permettant de réaliser la « gestion locative » elle-même, c'est-à-dire le quittancement et le recouvrement des loyers, le calcul des charges locatives et des impôts fonciers dus....

La formation à l'utilisation d'outils communs (Patrimoine, application Ludic) devrait être organisée pour disposer rapidement d'éléments de diagnostic partagé sur les conditions de valorisation des immeubles compte tenu de leur occupation et des coûts d'exploitation exposés.

Pour parachever cette démarche, divers compléments pourraient être introduits :

- La connaissance actualisée de l'occupation des locaux demeure perfectible. Il est nécessaire de fixer une méthode et un contenu normalisé aux revues de patrimoine à venir. Une fiche sur la méthode et le contenu des revues de patrimoine encadrerait utilement les travaux des référents immobiliers.
- Les cahiers de procédure de la fonction immobilière gagneraient également à être complétés d'une fiche spécifique en matière de renouvellement des baux. Si la compétence relève des directions, la procédure à établir doit affirmer le rôle de point de passage obligé de la DU sur le principe même du renouvellement.
- Un rappel des règles d'imputation budgétaire et des obligations comptables à respecter en matière de baux donnés, notamment à des associations est indispensable. Une harmonisation des pratiques d'inscription des dépenses locatives aux états spéciaux d'arrondissement est aussi à prévoir.
- Le mode de calcul des coûts d'exploitation par bâtiment devrait être précisé.
- Enfin, une fiche pourrait rappeler les obligations fiscales attachées au patrimoine immobilier détenu par la Ville⁴¹.

⁴¹ Une note adressée en novembre 2014 par la DFA aux référents immobiliers sur « Les obligations déclaratives en matière fiscale » pourrait servir de base.

D'autres actions de formation sur divers aspects de la gestion locative et ses outils pourraient être déclinées par la suite, pour unifier les pratiques et encadrer le travail des directions et de leurs référents immobiliers.

Recommandation 31 : Actualiser les procédures en matière de gestion locative par des fiches spécifiques consacrées notamment aux procédures en matière de renouvellement des baux et de revues de patrimoine.

4.2.3.2. Mettre en place des procédures de contrôle interne

Après une phase d'initialisation sous l'égide du Secrétariat général, des contrôles réguliers et revues annuelles seront à organiser, sous la responsabilité de la direction en charge de la gestion locative, pour garantir la cohérence entre les divers registres de connaissance (inventaire physique, reporting budgétaire et traduction comptable).

La mission a identifié trois domaines prioritaires dont la mise en cohérence n'est pas assurée aujourd'hui :

- la connaissance de l'occupation des bâtiments dans les systèmes d'information patrimoniale, qui suppose une actualisation régulière des données,
- un tableau de bord consolidé de la gestion locative (sur la base des données analytiques mobilisables à travers l'application LUDIC, sur les différentes composantes de la gestion locative, identifiant l'échéance et les montants des baux pris comme des baux donnés),
- l'exactitude de l'annexe au compte administratif, sur les avantages en nature octroyés à des tiers.

Le contrôle interne devra également pouvoir s'appliquer à l'analyse des comptes de gestion des opérateurs dans le cas où la gestion des baux est confiée à un opérateur.

Recommandation 32 : Enrichir la gestion locative de procédures de contrôle interne.

4.3. Rendre l'organisation plus lisible

Plusieurs ajustements souhaitables ont identifiés dans l'analyse de l'organisation des services (chapitre 3). Ceux-ci peuvent être mis en œuvre rapidement.

Une restructuration de la fonction locative répond à un double objectif de professionnalisation et de lisibilité. Cela implique une centralisation accrue à partir des pôles de compétence existants (DILT et DLH).

Trois scénarii alternatifs sont possibles.

4.3.1. **A minima optimiser rationnaliser l'organisation actuelle avec maintien de la distinction entre baux pris et baux donnés**

4.3.1.1. Maintien de la distinction entre baux pris et baux donnés

L'organisation actuelle (qui distingue la gestion des baux pris, confiée à la DILT, de celle des baux donnés assurée par la DLH) peut être maintenue et renforcée grâce à certains aménagements.

La centralisation à la DILT des baux pris correspondant à des locaux tertiaires (IAD-IAC-locaux supports divers) serait poursuivie. La DILT (BGL) reprendrait également les baux pris des directions ne disposant pas de compétence suffisante en matière de gestion locative (DAJ, DRH, DPP, DDCT, DPE).

La DILT ne disposerait pas de moyens humains qualifiés supplémentaires que nécessitent un portefeuille accru de baux pris et aux renégociations à venir. Elle demeure sous équipée en termes d'outils analytiques et de reporting. Ce scénario suppose la poursuite rapide du nombre de baux pris.

S'agissant des baux donnés, le périmètre du domaine intercalaire géré par le SADI pourrait être redéfini et étendu à l'ensemble des biens ayant une forte mutabilité. Cet ajustement permettrait à la Ville de disposer d'une vision sur l'ensemble des locaux « banalisés » (par opposition aux équipements publics ou porteurs de service public) occupés par des tiers mais n'ayant pas vocation à demeurer dans le patrimoine municipal.

La DLH (SADI) aurait également pour mission de porter le chantier prioritaire de mise en place du contrôle interne en matière de gestion locative et de piloter les opérations de régularisation et de réaffectation de locaux.

Les modifications du périmètre de compétence et des plans de charge de la DILT et du SADI devront s'accompagner d'une évaluation de leur impact RH.

Recommandation 33 : Centraliser la gestion locative en s'appuyant sur les pôles d'expertise existants, en reconnaissant une compétence de principe à la DLH en matière de baux donnés et à la DILT pour la gestion des baux pris.

4.3.1.2. Des ajustements ponctuels

Quelques ajustements pourraient être apportés en vue d'une meilleure cohérence des logiques d'intervention.

La gestion de la bourse du travail, actuellement assurée par la DAE relève d'une tradition historique plus que d'une logique fonctionnelle et résulte du transfert de la sous-direction des affaires économiques (jusque-là rattachée à la direction des finances), vers la nouvelle structure en charge du développement économique.

La Ville, sur la base d'une obligation légale, met en effet à disposition et assure la gestion en régie de cet établissement public municipal. Elle y consacre un service d'une cinquantaine d'agents dont les fonctions relèvent du facility management (services aux occupants).

La logique métier voudrait que le service soit rattaché à la DILT dans la mesure où il assure de fait les missions d'une agence de gestion, même si la bourse du Travail ne constitue pas un site administratif. Ce transfert permettrait de contribuer à améliorer le maillage territorial des agences de gestion de la DILT, rendu nécessaire par l'extension de sa compétence aux implantations déconcentrées (IAD) des directions.

Un travail en commun est à mener par la DILT et la DAE, sous l'égide du Secrétariat général dans le cadre de la réorganisation à venir du réseau des agences de gestion de la DILT.

Recommandation 34 : Envisager le transfert à la DILT la gestion de la bourse du travail et des agents de la DAE qui y assurent une mission de facility management.

La gestion des ateliers d'artistes, éclatée entre la DAC et la DAE depuis 2001 en ce qui concerne les Frigos, gagnerait à être réexaminée.

La gestion en direct par deux directions métier conserve-t-elle sa pertinence au regard de solutions alternatives, comme le transfert à la DLH de la gestion des baux ou la délégation de celle-ci à un opérateur, la Ville se réservant la seule responsabilité d'attribution c'est-à-dire de choix des bénéficiaires.

Un bilan de la gestion actuelle est à mener, avec le recul de 15 ans de pratique.

Recommandation 35 : Procéder à un bilan critique de la gestion locative des ateliers d'artistes/d'artisans partagée entre la DAC et la DAE et s'interroger sur la pertinence de l'organisation retenue.

Des ajustements à examiner s'agissant des travaux dans les locaux administratifs

La reproduction du modèle du SADI, qui assure les travaux sur son patrimoine intercalaire, conduirait à doter la DILT de capacités en matière de travaux, par exception à la compétence générale « bâtiment » de la DPA.

La DILT rencontre des difficultés pour faire réaliser des travaux par la DPA sur les locaux de bureaux pris en location. Or, une capacité opérationnelle est indispensable pour régler les multiples questions soulevées par les occupants et assurer les travaux de remise en état dans la perspective d'une résiliation des baux.

L'identification d'une enveloppe de travaux nécessaire à la fluidification de la gestion locative et à la réduction du compte locatif nécessite une coopération étroite entre la DILT et la DPA qui dispose des moyens opérationnels dédiés actuellement regroupés à la Section d'architecture en charge des bâtiments administratifs (SABA) ainsi que dans la section d'architecture des locaux du personnel et d'activité (SALPA).

4.3.1.3. Implications

La répartition des compétences serait alors la suivante :

Tableau 48 : Aménagements de l'organisation actuelle

Typologie et destination des locaux	Equipements publics ou assimilés (politique publique)	Baux donnés Domaine intercalaire et situations à régulariser	Bureaux Locaux supports
Statut de propriété	Propriété Ville (domaine public)	Propriété Ville (domaine privé) <i>Baux donnés</i>	Propriété Ville (domaine privé) + Locations (<i>baux pris</i>)
Direction gestionnaire	Directions opérationnelles	DLH (SADI)	DILT - bureau de la gestion locative
Direction en charge des travaux	DPA	SADI	DPA (SABA et SALPA)

Source : IG

Ces ajustements ne concernent que les travaux dans les locaux administratifs, auxquels des moyens dédiés seraient réservés.

Ce scénario de transition trouve ainsi sa limite.

Si le rattachement historique du SADI à la DLH devait être réexaminé, deux logiques semblent envisageables, en fonction de la priorité poursuivie : à la DILT pour y constituer un seul pôle de gestion locative regroupant baux pris et baux donnés ou à la DU pour y renforcer la fonction d'asset. Ces deux scénarii sont successivement étudiés ci-après.

4.3.2. Centralisation de l'ensemble de la gestion locative au sein de la DILT

4.3.2.1. Une distinction reposant sur la destination des biens

La destination des bâtiments détermine leur régime juridique : affectés à un service public ou aménagés pour être un équipement public, ces biens relèvent du domaine public et sont inaliénables.

Qu'elle que soient leur mode de gestion, les équipements publics relèvent des directions opérationnelles et les travaux y sont réalisés, quel que soit leur statut d'occupation (propriété ou même location) par la DPA.

Les baux pris ou donnés à des tiers (notamment) associatifs dans ce cadre continueraient à relever des directions, après régularisation de leur occupation si nécessaire.

4.3.2.2. Une entité unique en charge du domaine privé

La gestion locative proprement dite serait concentrée sur les baux pris pour accueillir des locaux tertiaires ou les baux donnés sur des biens banals du domaine privé intercalaire, et en attente de destination. Les immeubles de bureaux ayant été affectés au domaine privé par détermination de la loi (article L 2211-1 du CGPPP), le périmètre du domaine intercalaire se trouve de fait élargi aux biens immobiliers « banalisés », au sens où ils ne font pas l'objet d'aménagements en vue d'un service public.

On l'a vu, la gestion locative constitue un métier spécifique, mobilisant un socle commun de connaissances, qu'il soit envisagé en termes de baux pris ou de baux donnés. Le souci de professionnalisation de la gestion locative et de recherche d'économies d'échelle peut ainsi conduire à envisager de centraliser la gestion locative entre les mains d'une seule direction experte assurant tant les baux pris que les baux donnés.

Les directions n'auraient plus qu'un seul interlocuteur pour l'ensemble des questions touchant à la gestion locative contre deux aujourd'hui.

Comme dans le scénario 1, la gestion centralisée des baux donnés permet à la Ville de disposer d'une vision consolidée des locaux mis à disposition de partenaires institutionnels et d'associations dès lors qu'ils ne correspondent pas à la mise en œuvre d'une politique publique ou à la gestion déléguée d'un équipement.

4.3.2.3. Le rattachement à la DILT des compétences en matière de gestion locative

Plusieurs arguments plaident en faveur d'un regroupement de l'ensemble de la gestion locative à la DILT. La diversification du portefeuille de la DILT qui comporte déjà la gestion de baux donnés ; l'intérêt de regrouper dans une même structure la gestion de tout l'immobilier tertiaire, quel que soit le statut de propriété des bureaux (propriété ou location).

Enfin, des synergies entre le SDIL et le SADI peuvent être escomptées : les moyens limités du DGL de la DILT ne permettent pas d'absorber la gestion d'un nombre accru de baux ; son rapprochement avec la structure du même nom du SADI lui ré ouvrirait de nouvelles capacités de traitement.

Les compétences opérationnelles du SADI représentent à cet égard une capacité de diagnostic et d'intervention pour des travaux qui font aujourd'hui défaut la DILT. Ainsi, les transferts de moyens à prévoir entre DPA et DILT devraient-ils être de moindre ampleur que dans le scénario précédent.

Le savoir-faire en matière de service à l'occupant interne développé par la DILT viendrait compléter la solide expérience du SADI en matière de relation à des occupants « tiers » qui

repose sur l'appropriation conjointe des enjeux techniques et contractuels (partage des responsabilités), propre au property management.

L'organisation serait fondée sur un service unique de la gestion locative, positionné à la DILT. La force de ce dispositif serait de disposer, pour l'ensemble des biens mutables, d'une capacité d'expertise juridique dans la renégociation des baux (pris ou donnés), mais surtout de capacités opérationnelles pour réaliser les travaux nécessaires selon un rythme compatible avec la brièveté du temps d'occupation.

Le portefeuille de la DILT comprendrait :

- l'ensemble des locaux administratifs, qu'ils soient propriété de la Ville ou pris en location,
- la gestion des baux donnés (hors équipements publics).

Des ajustements seraient à prévoir avec la DPA pour établir la ligne de partage des compétences avec la nouvelle direction de l'immobilier et de la gestion locative (DILT). La question du rattachement de la section des bâtiments supports et locaux du personnel (SALPA) serait à réexaminer dans ce cadre.

4.3.2.4. Implications organisationnelles

Le bloc des équipements publics et locaux aménagés spécialement pour accueillir du public et en application d'une politique publique, demeurerait de la compétence des directions, quel qu'en soit le statut d'occupation et le mode de gestion, la DPA en assurant l'expertise technique.

La limite de ce scénario est de porter atteinte à l'unicité de la fonction bâtiment, en restreignant son champ à celui des équipements publics. Le principe de réalité conduit à reconnaître que la DPA donne toujours la priorité à l'exécution du programme de la mandature et aux interventions sur les équipements publics sur l'entretien des locaux banalisés et notamment aux bâtiments à vocation tertiaire.

Tableau 49 : Centralisation à la DILT de la gestion locative (baux pris et baux donnés) et des moyens opérationnels du SADI

Typologie et destination des locaux	Equipements publics ou assimilés	Domaine intercalaire, bureaux et locaux banalisés du domaine privé
Statut de propriété	Propriété Ville (domaine public le plus souvent) Baux pris	Propriété Ville (domaine privé) Baux donnés (hors équipements publics) et baux pris
Direction gestionnaire	Directions opérationnelles	DILT - bureau de la gestion locative (baux pris et baux donnés)
Direction en charge des travaux	DPA	DILT (ex SADI + SABA transférée de la DPA) Travaux du propriétaire (baux donnés et locaux tertiaires propriétés de la Ville) Travaux d'entretien (baux pris)

Source : IG

4.3.2.5. Variante

Le souci de maintenir la compétence bâtiment de principe à la DPA pourrait conduire à examiner une variante au présent scénario.

Elle consisterait à procéder au démembrement du SADI pour en disjointre les moyens opérationnels (bureau de conduite d'opération), qui se verraient rattachés à la DPA. La ligne de partage ne porterait plus sur la destination des biens (équipements publics/biens banalisés) mais sur une logique de métier (gestion locative/ fonction bâtiment).

L'organisation serait alors la suivante :

Tableau 50 : Variante avec éclatement du SADI au profit de la DPA

Typologie et destination des locaux	Equipements publics ou assimilés	Domaine intercalaire Bureaux et locaux banalisés du domaine privé
Statut de propriété	Propriété Ville (domaine public le plus souvent) Baux pris	Propriété Ville (domaine privé) Baux donnés (hors équipements publics) Baux pris
Direction gestionnaire	Directions opérationnelles	DILT -Bureau de la gestion locative + partie du SADI (<i>baux pris et baux donnés</i>)
Direction en charge des travaux	DPA Travaux du propriétaire Travaux d'entretien (baux pris)	DPA (avec les effectifs ex SADI) Travaux du propriétaire (baux donnés et locaux tertiaires propriétés de la Ville) Travaux d'entretien (baux pris)

Source : IG

4.3.3. La centralisation à la DU de la gestion des baux donnés

L'hypothèse d'une extension du champ de compétence de la direction en charge de l'immobilier s'inscrit dans l'objectif de renforcer la fonction d'asset et de mieux valoriser les actifs immobiliers de la Ville.

4.3.3.1. Logique de rattachement

La réforme repose sur le caractère stratégique de la valorisation des actifs et le souci de d'éclairer les choix à opérer concernant la destination et l'occupation des immeubles municipaux.

Nombre d'organismes qui avaient externalisé la gestion locative reviennent sur cette décision, en vue d'optimiser la gestion de leurs actifs. L'idée est moins d'améliorer la gestion locative elle-même que d'en organiser un pilotage de nature plus stratégique, en disposant d'une maîtrise plus directe sur les conditions d'attribution, quitte à déléguer à des opérateurs la gestion des baux eux-mêmes.

Des synergies existent de longue date entre la DU et le SADI. Ce dernier agit déjà en bras armé de la DU pour des opérations de partage foncier (division parcellaire ou en volume), portage foncier, prise en jouissance et remise de biens ou assistance opérationnelle pour de petites opérations d'aménagement lorsqu'il n'y a pas d'aménageur.

L'essentiel des acquisitions réalisées par la Ville étant consacré à la production de logements sociaux, c'est en effet le SADI qui en assure le portage opérationnel, en liaison avec le service de l'intervention foncière de la DU.

S'agissant des cessions, des arbitrages sont nécessaires pour opter entre une cession par voie d'adjudication ou d'appel d'offres ou transfert à un bailleur social pour la production de logement social. Dans les deux cas, le SADI étant souvent gestionnaire intercalaire des biens en attente de cession dispose des capacités d'expertise nécessaires pour l'identification des opportunités foncières. Il contribue ainsi à la qualité des choix de stratégie immobilière.

Le rôle opérationnel du SADI dans les mutations immobilières (et son savoir-faire particulier en matière de démolitions, d'évictions commerciales et de diagnostics) en font ainsi un élément majeur de l'efficacité de la stratégie immobilière de la Ville. La centralisation des compétences opérationnelles transversales semble plus que jamais indispensable à la bonne conduite des opérations conduites par la Ville dans un contexte foncier contraint.

Cette organisation permettrait également d'unifier le secrétariat du Conseil du Patrimoine, aujourd'hui éclaté entre la DLH (SADI-Bureau de la gestion locative) pour les attributions de locaux et la DU, pour les cessions.

4.3.3.2. Implications organisationnelles

Le périmètre du service de gestion locative comporterait alors l'ensemble des baux donnés à des tiers, à l'exception de ceux alloués à des associations dans le cadre de la gestion d'équipements publics ou de la mise en œuvre d'une politique publique. La réforme impliquerait le transfert du SADI (environ cinquante-cinq agents de la DLH⁴²) à la sous-direction de l'action foncière (SDAF). Celle-ci verrait ses effectifs passer de 140 actuellement à environ 190 agents.

La DILT serait maintenue, avec une activité centrée sur les baux pris et les locaux administratifs. Les baux donnés dont elle assure la gestion seraient transférés à la DU.

La DLH serait également maintenue, avec un périmètre restreint aux seules questions de logement.

Le champ de compétence actuel de la DPA serait conforté sur l'ensemble de la fonction bâtiment à l'exception des baux donnés et du patrimoine intercalaire qui demeureraient gérés par le SADI.

⁴² Dans la mesure où il conviendrait de soustraire du SADI les effectifs du bureau du budget et de la comptabilité affectés à la préparation et à l'exécution du budget de la DLH.

Tableau 51 : Scénario de centralisation des baux donnés à la DU

Typologie et destination des locaux	Equipements publics ou assimilés et locaux tertiaires (propriété de la Ville ou en location)	Domaine intercalaire, et biens mutables
Statut de propriété	Propriété Ville (domaine public le plus souvent) Baux pris (locaux tertiaires ou les équipements publics)	Propriété Ville (domaine privé) Baux donnés
Direction gestionnaire	Directions opérationnelles DILT	DU SADI (baux donnés)
Direction en charge des travaux	DPA	DU SADI Travaux du propriétaire

Source : IG

4.3.3.3. Limites possibles et prérequis

Le premier inconvénient tient à la **différence de culture entre le SADI et les équipes de la DU (SDAF)** qui n'ont pas, à ce jour, de culture opérationnelle ni d'expérience de la gestion locative proprement dite. La mission d'expertise stratégique du patrimoine et la gestion locative correspondent en effet à deux métiers de niveau différent qui ne mobilisent pas les mêmes compétences.

Procéder à un démembrement préalable du SADI pour ne retenir que ses compétences en matière de gestion locative proprement dite, à l'exclusion de ses capacités opérationnelles ne serait guère opérant. Il priverait le service de synergies qui ont fait la preuve de leur efficacité. Rappelons que l'organisation actuelle du SADI est relativement récente puisqu'elle remonte à 2008. Jusqu'alors les différents aspects de la gestion locative étaient assurés par les mêmes équipes, qui se voyaient affecter un portefeuille représentant un champ particulier du patrimoine parisien.

La vétusté de nombreuses installations nécessite la réalisation de travaux préalable à une évolution de leur statut d'occupation. Le découplage des différentes composantes du SADI contribuerait à affaiblir la nouvelle structure, au moment même où sa charge de travail serait maximale. C'est la raison pour laquelle il apparaît nécessaire, à la réflexion, de préserver le service dans son périmètre actuel.

La réforme pose en miroir la question du dimensionnement des moyens de la DILT alloués à la gestion des baux pris. En effet, le dimensionnement actuel du bureau de la gestion locative ne lui permet pas de poursuivre la démarche de centralisation des baux pris qu'elle a initiée.

La réforme laisserait intacte la compétence de la DILT en matière de baux pris, ce qui pose la question des moyens disponibles pour étoffer les équipes. L'état des lieux des compétences en matière de gestion locative dans les directions interdit d'en espérer des transferts importants. La réduction des baux pris constitue là encore un préalable.

Enfin et surtout, cette réorganisation, représenterait dans l'immédiat un lourd accroissement de la charge de travail des services de la DU, en raison de la masse des baux à régulariser et du faible intérêt des directions pour les situations n'entrant pas dans les priorités de la politique publique dont elles ont la charge.

Ce scénario suppose d'avoir été précédé du travail de régularisation des baux voire d'une réduction du périmètre de la gestion locative (limitation du nombre de baux gérés en direct par les services municipaux).

Il ne semble pas réaliste dans l'immédiat, tant que toutes les conséquences n'ont pas été tirées de la mise en place de la métropole sur les directions de la Ville et tout particulièrement pour la DLH et la DU.

CONCLUSION

La gestion locative des bâtiments municipaux a fait l'objet de critiques récurrentes, formulées par la CRC et par l'inspection générale.

Ces critiques peuvent entacher les efforts conséquents déployés depuis 2001 par la Ville pour mieux valoriser le domaine public parisien. Cela s'est pourtant traduit concrètement par la renégociation de nombreuses conventions de mise à disposition d'emprises et de bâtiments municipaux.

Les progrès apportés par la structuration de la fonction immobilière engagée depuis 2004 doivent être poursuivis. La sécurisation de la gestion locative et la mise en place d'un système d'information patrimonial transversal en constituent les prochaines étapes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Clarifier la doctrine d'inscription des dépenses locatives des équipements localisés figurant à l'inventaire des arrondissements et adopter une pratique uniforme s'agissant notamment des équipements en gestion déléguée. 20
- Recommandation 2** : Individualiser dans la subvention d'équilibre versée aux associations les montants correspondants à la couverture de leurs dépenses locatives. 21
- Recommandation 3** : Mettre en place des documents extra comptables permettant l'accès à une vision consolidée des dépenses locatives supportées par le budget municipal. . 22
- Recommandation 4** : Etablir un tableau de bord d'ensemble des locations par direction, faisant apparaître pour chaque site le coût du bail pris au m² et à l'occupant, calculé selon une définition harmonisée des surfaces. 29
- Recommandation 5** : Clarifier les périmètres de compétence respectifs de la DILT et des directions sur la base d'une catégorisation univoque et partagée des baux pris. 36
- Recommandation 6** : Mettre un terme aux situations dans lesquelles la Ville prend à bail des locaux à la seule fin de les mettre à disposition d'associations. 39
- Recommandation 7** : Systématiser dès à présent, dans les conventions de mise à disposition de locaux à des tiers, la valorisation du coût et la refacturation des frais de gestion et d'entretien (nettoyage, gardiennage...) supportés par la Ville. 39
- Recommandation 8** : Procéder au réexamen des baux pris dont la durée totale effective excède 12 ans. Engager la régularisation de l'ensemble de ces baux qui relèvent de la décision du Conseil de Paris. 40
- Recommandation 9** : Limiter strictement le recours à la pratique des surloyers pour la réalisation de travaux préalables à des prises en location par la Ville afin de respecter la réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique..... 42
- Recommandation 10** : Les travaux à réaliser à l'échéance du bail devront être intégrés dans le chiffrage de toute opération de prise à bail. 44
- Recommandation 11** : Poursuivre la réduction des dépenses locatives en s'assurant que les élus disposent de l'ensemble des éléments pour se prononcer sur la pertinence des modalités d'occupation envisagées, et notamment de la durée probable d'occupation des lieux. 44
- Recommandation 12** : Si la base Patrimoine est retenue comme système unique de gestion des informations domaniales, un travail d'initialisation des données avec chacune des directions est à mener. Il conviendra d'assurer par la suite la mise à jour des informations et recalculer les procédures y afférant..... 47

- Recommandation 13** : Clarifier la notion de « baux donnés » au regard d'autres formes d'occupations domaniales ou concessives à travers une directive fixant les règles d'imputation budgétaire et comptable des recettes correspondantes, à produire par la DFA. 50
- Recommandation 14** : Procéder sans délai à un inventaire des occupations sans titre et accélérer le travail de régularisation entrepris sur les baux donnés. 58
- Recommandation 15** : Veiller à l'intégration systématique de la dimension locative dans le dispositif de pilotage stratégique de la fonction immobilière. 59
- Recommandation 16** : Organiser la traçabilité des locaux consentis dans le cadre de partenariats et leur reprise dans la liste des avantages en nature prévus à l'annexe au CA..... 62
- Recommandation 17** : Adopter une présentation uniforme de la valorisation de l'aide au loyer quelle que soit la forme que revêt son attribution (subvention compensatrice ou autorisation de mise à disposition de locaux), selon des modèles type à proposer par la DLH. 62
- Recommandation 18** : Soumettre au conseil de Paris pour décision l'ensemble des baux donnés (occupations avec ou sans titre) dont la durée dépasse 12 années..... 63
- Recommandation 19** : Organiser une revue systématique des espaces occupés depuis plus de quatre ans par des associations. 64
- Recommandation 20** : Adresser aux directions, en vue de la préparation du CA 2016, une circulaire visant à clarifier les règles de déclaration et de calcul des avantages en nature attribués aux organismes divers, associations, organismes publics et sociétés privées. 68
- Recommandation 21** : Fiabiliser l'annexe au CA 2016 sur la base d'un recensement exhaustif des situations 68
- Recommandation 22** : Parachever le regroupement de la gestion de l'ensemble des baux de la direction au sein de la structure centrale (SPTE) de la DFPE. 81
- Recommandation 23** : Renforcer le rôle de coordination du service des affaires juridiques et financières au sein de la DJS. 82
- Recommandation 24** : Instaurer au Secrétariat Général une instance de pilotage dédiée à la problématique locative, réunissant les directions expertes (DLH, DILT, DU et la DFA) pour dresser l'inventaire et expertiser les occupations locatives, préparer puis suivre la mise en œuvre des décisions des instances de stratégie immobilière..... 90
- Recommandation 25** : Ce groupe aurait vocation à élargir son champ de travail à la préparation des revues de patrimoine des directions, intégrant l'examen critique des baux pris et donnés. 90

- Recommandation 26** : Engager un processus officiel de classification des baux donnés et officialiser les répartitions par direction. 91
- Recommandation 27** : Une réflexion critique sur les modalités de gestion des baux donnés pourrait être conduite et la possibilité d'un transfert à des opérateurs privés spécialisés des baux d'habitation résiduels du domaine privé et des baux commerciaux passés avec des personnes physiques, envisagée 92
- Recommandation 28** : Systématiser la consultation du conseil du Patrimoine par les services de la Ville pour l'ensemble des baux donnés. 93
- Recommandation 29** : Initialiser sans délai un tableau de bord consolidé de la gestion locative par direction selon un modèle commun et des rubriques normalisées..... 95
- Recommandation 30** : Réactiver le réseau des correspondants « immobilier » dans les directions. Repréciser leurs missions et homogénéiser leur positionnement..... 95
- Recommandation 31** : Actualiser les procédures en matière de gestion locative par des fiches spécifiques consacrées notamment aux procédures en matière de renouvellement des baux et de revues de patrimoine..... 97
- Recommandation 32** : Enrichir la gestion locative de procédures de contrôle interne. ... 97
- Recommandation 33** : Centraliser la gestion locative en s'appuyant sur les pôles d'expertise existants, en reconnaissant une compétence de principe à la DLH en matière de baux donnés et à la DILT pour la gestion des baux pris. 98
- Recommandation 34** : Envisager le transfert à la DILT la gestion de la bourse du travail et des agents de la DAE qui y assurent une mission de facility management..... 98
- Recommandation 35** : Procéder à un bilan critique de la gestion locative des ateliers d'artistes/d'artisans partagée entre la DAC et la DAE et s'interroger sur la pertinence de l'organisation retenue. 99

Liste des recommandations par thème

1. Intégrer la dimension locative dans la stratégie immobilière de la Ville

- Recommandation 11 : Poursuivre la réduction des dépenses locatives en s'assurant que les élus disposent de l'ensemble des éléments pour se prononcer sur la pertinence des modalités d'occupation envisagées au regard de la durée probable d'occupation des lieux.
- Recommandation 3 : Mettre en place des documents extra comptables permettant l'accès à une vision consolidée des dépenses locatives supportées par le budget municipal.
- Recommandation 15 : Veiller à l'intégration systématique de la dimension locative dans le dispositif de pilotage stratégique de la fonction immobilière.
- Recommandation 16 : Organiser la traçabilité des locaux consentis dans le cadre de partenariats et leur reprise dans la liste des avantages en nature prévus à l'annexe au CA.
- Recommandation 17 : Adopter une présentation uniforme de la valorisation de l'aide au loyer quelle que soit la forme que revêt son attribution (subvention compensatrice ou autorisation de mise à disposition de locaux), selon des modèles type à proposer par la DLH.

2. Régulariser le stock de situations d'occupations sans titre ou dont la durée excède 12 ans qui doivent être soumises au conseil

- Recommandation 8 : Procéder au réexamen des baux pris dont la durée totale effective excède 12 ans. Engager la régularisation de l'ensemble de ces baux qui relèvent de la décision du Conseil de Paris
- Recommandation 18 : Soumettre au conseil de Paris pour décision l'ensemble des baux donnés (occupations avec ou sans titre) dont la durée dépasse 12 années
- Recommandation 21 : Fiabiliser l'annexe au CA 2016 sur la base d'un recensement exhaustif des situations
- Recommandation 28 : Systématiser la consultation du conseil du Patrimoine par les services de la Ville pour l'ensemble des baux donnés. L'associer au travail de régularisation du stock des occupations à conduire.

3. Professionnaliser la gestion locative

- Recommandation 33 : Centraliser la gestion locative en s'appuyant sur les pôles d'expertise existants, en reconnaissant une compétence de principe à la DLH en matière de baux donnés et à la Détour la gestion des baux pris.
- Recommandation 6 : Mettre un terme aux situations dans lesquelles la Ville prend à bail des locaux à la seule fin de les mettre à disposition d'associations
- Recommandation 7 : Systématiser dès à présent, dans les conventions de mise à disposition de locaux à des tiers, la valorisation du coût et la refacturation des frais de gestion et d'entretien (nettoyage, gardiennage...) supportés par la Ville.
- Recommandation 10 : Intégrer dans le chiffrage de toute opération de prise à bail le coût des travaux à réaliser à l'échéance du bail.

- Recommandation 27 : Une réflexion critique sur les modalités de gestion des baux donnés pourrait être conduite et la possibilité de transfert à des opérateurs privés spécialisés des baux d'habitation résiduels du domaine privé et des baux commerciaux passés avec des personnes physiques envisagée.
- Recommandation 34 : Envisager le transfert à la DILT la gestion de la bourse du travail et des agents de la DAE qui y assurent une mission de facility management.
- Recommandation 35 : Procéder à un bilan critique de la gestion locative des ateliers d'artistes/d'artisans partagée entre la DAC et la DAE et s'interroger sur la pertinence de l'organisation retenue.

4. Organiser un véritable pilotage de la gestion locative

- Recommandation 4: Etablir un tableau de bord de l'ensemble des baux pris par direction faisant apparaître pour chaque site le coût des baux au m² et à l'occupant, calculé selon une définition harmonisée des surfaces.
- Recommandation 19 : Organiser une revue systématique des espaces occupés depuis plus de quatre ans par des associations.
- Recommandation 24 : Instaurer au Secrétariat Général une instance de pilotage dédiée à la problématique locative associant les directions expertes (DILT et DLH) ainsi que la DU, la DF et la DAJ pour examiner les occupations locatives puis mettre en œuvre les régularisations nécessaires.
- Recommandation 25 : Ce groupe aurait vocation à élargir son champ de travail à la préparation des revues de patrimoine des directions, intégrant l'examen critique des baux pris et donnés.
- Recommandation 27 : Engager un processus officiel de classification des baux donnés et officialiser les répartitions par direction
- Recommandation 29 : Initialiser sans délai un tableau de bord consolidé de la gestion locative par direction selon un modèle commun et des rubriques normalisées.
- Recommandation 30 : Réactiver le réseau des correspondants « immobilier » dans les directions. Repréciser leurs missions et homogénéiser leur positionnement.
- Recommandation 22 : Parachever le regroupement de la gestion de l'ensemble des baux de la direction au sein de la structure centrale (SPTE) de la DFPE
- Recommandation 23 : Renforcer le rôle de coordination du service des affaires juridiques et financières au sein de la DJS.

5. Actualiser les procédures

- Recommandation 1 : Clarifier la doctrine d'inscription des dépenses locatives des équipements localisés figurant à l'inventaire des arrondissements et adopter une pratique uniforme s'agissant notamment des équipements en gestion déléguée.
- Recommandation 2 : Individualiser dans la subvention d'équilibre versée aux associations les montants correspondants à la couverture de leurs dépenses locatives.
- Recommandation 5 Clarifier les périmètres de compétence respectifs de la DILT et des directions sur la base d'une catégorisation univoque des baux pris.

- Recommandation 7 : Systématiser dès à présent, dans les conventions de mise à disposition de locaux à des tiers, la valorisation du coût et la refacturation des frais de gestion et d'entretien (nettoyage, gardiennage...) supportés par la Ville.
- Recommandation 9 : Limiter strictement le recours à la pratique des surloyers pour la réalisation de travaux préalables à des prises en location par la Ville afin de respecter la réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique.
- Recommandation 12 : Si la base Patrimoine est retenue comme système unique de gestion des informations domaniales, un travail d'initialisation des données avec chacune des directions est à mener. Il conviendra d'assurer par la suite la mise à jour des informations et recalculer les procédures y afférant
- Recommandation 13 : Clarifier la notion de « baux donnés » au regard d'autres formes d'occupations domaniales ou concessives à travers une directive fixant les règles d'imputation budgétaire et comptable des recettes correspondantes, à produire par la DFA.
- Recommandation 20 : Adresser aux directions, en vue de la préparation du CA 2016, une circulaire visant à clarifier les règles de déclaration et de calcul des avantages en nature attribués aux organismes divers, associations, organismes publics et sociétés privées
- Recommandation 31 : Actualiser les procédures en matière de gestion locative par des fiches spécifiques consacrées aux procédures en matière de renouvellement des baux et de revues de patrimoine.
- Recommandation 32 : Enrichir le contenu de la gestion locative de procédures de contrôle interne

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Répartition du compte locatif (CA 2014).....	10
Tableau 1 : Dépenses locatives constatées au CA 2014	12
Figure 2 : Evolution du compte locatif DILT (2010-2014)	13
Figure 3 : Part de la DILT dans le compte locatif global	13
Tableau 2 : Compte locatif DILT (écarts BP et CA) de 2010 à 2014	14
Figure 4 : Compte locatif DILT (écarts BP et CA) de 2010 à 2014.....	14
Figure 5 : Locations immobilières et charges locatives des directions (2004-2014).....	15
Tableau 3 : . Nombre de sites par directions repris par la DILT (2010-2014)	15
Figure 6 : Dépenses de location par directions (CA 2014) sans ESA	16
Tableau 4 : Dépenses locatives (loyers + charges) mandatées en 2014 aux états spéciaux d'arrondissement	18
Figure 7 : Dépenses locatives des directions (avec ou sans celles figurant aux ESA)	19
Tableau 5 : Dépenses locatives au titre des équipements jeunesse CA 2014	20
Figure 8 : Dépenses locatives portées au budget des charges générales DFPE (2004 -2014)	21
Tableau 6 : Montant des dépenses locatives (loyers+ charges) remboursées par la Ville aux crèches associatives en 2014 et part dans la subvention globale	21
Figure 9 : Dépenses locatives effectivement supportées au titre des équipements d'accueil de la petite enfance	22
Figure 10 : Répartition des dépenses locatives de la collectivité parisienne (y compris celles prises par le CASVP)	23
Tableau 7 : Répartition des baux pris par directions	24
Figure 11 : Locations prises par directions	25
Figure 12 : Surface des locations par direction.....	26
Tableau 8 : Les 10 baux les plus élevés de la DILT.....	27
Tableau 9 : Les baux les plus élevés de la DILT par occupants (IAC)	27
Tableau 10 : Les 10 baux les plus élevés au m2 gérés par la DILT	28
Tableau 11 : Les 10 baux les plus élevés pris par les directions	29
Tableau 12 : Typologie des propriétaires des baux pris.....	30
Tableau 13 : Part des baux pris auprès des propriétaires privés.....	31
Tableau 14 : Typologie juridique des baux pris	32
Tableau 15 : Destination des baux pris	33
Figure 13 : Nombre	34
Figure 14 : Surfaces.....	34
Figure 15 : Montants.....	34
Tableau 16 : Destination des baux pris par le CAS-VP	35
Tableau 17 : Nombre de baux pris « tertiaire » par directions.....	36

Tableau 18 : Locaux administratifs pris en location	37
Tableau 19 : Equipements recevant du public occupés en location (baux pris)	38
Tableau 20 : Ancienneté des baux pris	40
Figure 16 : Synthèse sur la répartition par direction des signataires des baux pris	41
Tableau 21 : Baux à surloyer	41
Tableau 22 : Baux consentis à la Ville à titre gratuit	42
Tableau 23 : Echéances des baux pris par les directions	43
Tableau 24 : Baux indiqués dans Patrimoine non compris dans "type de droit" : propriété, copropriété et y compris multi doublons des adresses	46
Figure 17 : Nombre de baux déclarés par les directions	49
Tableau 25 : Revenus des immeubles corrigés des imputations n'entrant pas dans le champ de la gestion locative	51
Tableau 26 : Directions destinataires	52
Tableau 27 : Typologie des baux transférés	52
Tableau 28 : Baux gérés par le SADI par catégories d'occupants	53
Tableau 29 : Avis du Conseil du Patrimoine sur la mise à disposition de locaux 2008-2014	55
Tableau 30 : Saisines du Conseil du Patrimoine par directions (2008-2014)	55
Tableau 31 : Occupations sans titre dans des locaux scolaires.....	57
Tableau 32 : Aperçu des baux donnés dans les circonscriptions de la DJS	58
Tableau 33 : Avantages consentis dans le cadre du plan « Nager à Paris »	61
Tableau 34 : Ancienneté des 48 baux donnés à des organismes associatifs occupant de leurs locaux depuis plus de 4 ans gérés par le SADI.....	63
Tableau 35 : Répartition des organismes bénéficiant de mise à disposition de locaux municipaux par tranches de montants (CA 2011 et CA 2014).....	66
Tableau 36 : Annexe au CA 2014 et avis rendus par le Conseil du Patrimoine pour la mise à disposition de concours en nature attribués à des tiers	67
Tableau 37 : Synthèse des risques identifiés dans la gestion des baux donnés	69
Figure 18 : Contrats de location signés par la DU de 2003 à 2015	70
Tableau 38 : « Baux donnés » de la DAE relevant d'une logique immobilière ou économique.....	72
Tableau 39 : Effectifs du SADI (DLH) et du BGL (DILT)	74
Figure 19 : DLH/SADI et DILT : personnels dédiés à la gestion locative	74
Figure 20 : Organigramme du SADI	75
Tableau 40 : Baux donnés de la DLH	76
Tableau 41 : Baux donnés gérés en direct par le SADI.....	77
Tableau 42 : Baux donnés par la DILT par destination	78
Figure 21 : Caractérisation des structures en charge de gestion locative dans les directions	85
Tableau 43 : ETP consacrés à la gestion locative dans les directions opérationnelles....	86

Figure 22 : Effectifs (etp) par catégorie des directions opérationnelles engagés dans la gestion locative	86
Tableau 44 : Moyens RH des directions opérationnelles participant à la gestion locative en effectifs et en ETP	87
Figure 23 : Part moyenne du temps de travail consacré à la gestion locative par les agents concernés dans les directions	87
Tableau 45 : Comparaison du temps de travail (ETP) engagé dans la gestion locative par les directions opérationnelles et les services métier	88
Tableau 46 : Estimation comparée des coûts budgétaires des effectifs (en ETP) engagés dans la gestion budgétaire.....	88
Tableau 47 : Nombre de conventions hors AOT et redevances 2014	90
Tableau 48 : Aménagements de l'organisation actuelle	99
Tableau 49 : Centralisation à la DILT de la gestion locative (baux pris et baux donnés) et des moyens opérationnels du SADI	101
Tableau 50 : Variante avec éclatement du SADI au profit de la DPA.....	102
Tableau 51 : Scénario de centralisation des baux donnés à la DU	104

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'étude sur la gestion locative a été transmis le 24 mars 2016 :

au Secrétaire Général,

à la Directrice chargée des projets de réforme et de modernisation de l'administration

aux Directions

- du Logement et de l'Habitat,
- de l'Urbanisme,
- de l'Immobilier, de la Logistique et des Transports,
- des Finances et des achats,
- du Patrimoine et de l'Architecture,
- de l'Attractivité et de l'Emploi

Les réponses au rapport provisoire se sont échelonnées entre le 10 mai et le 21 juin. On trouvera ci après les courriers correspondants.

Réponse de la Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports du 10 mai 2016

MAIRIE DE PARIS



Direction de L'Immobilier, de la Logistique et des Transports

N/réf. : D16DILT-000185
V/réf. : A16DILT-000100

Paris, le **10 MAI 2016**

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Réponse au rapport Etude de la gestion locative des bâtiments municipaux

P.J. : Remarques ponctuelles

En réponse au rapport provisoire sur l'étude de la gestion locative des bâtiments municipaux que vous avez bien voulu m'adresser, j'ai l'honneur de vous faire part des observations suivantes :

La répartition des missions

La structuration-même de votre pré rapport illustre la franche distinction entre les deux composantes de la gestion locative au sein de la collectivité parisienne avec d'une part, la gestion des baux pris et, d'autre part, celle des baux donnés.

Cette distinction me semble devoir être maintenue dans la mesure où il s'agit de deux métiers de métier assez différents qui mobilisent chacun des compétences, des savoirs faire, des organisations spécifiques et adaptés.

La DILT ne gère que quelques conventions à titre dérogatoire et provisoire principalement dans l'immeuble Morland ou à l'Hôtel de Ville. La gestion mutualisée de l'ensemble des baux donnés, au sein d'une direction, me semble indispensable pour en assurer une gestion efficiente et renforcer la solidité juridique. Maintenir et renforcer cette compétence au sein d'une équipe me paraît souhaitable : dans ce cadre le transfert des quelques conventions de ce type gérées par la DILT ne poserait aucune difficulté, même si la nature de certaines occupations d'immeubles de bureau (du type des occupations externes de Morland) peut susciter quelques interrogations. La question posée par le rapport est la direction de rattachement de cette entité de gestion des baux pris. Le maintien de cette compétence au SADI, au sein de la DLH, me paraît souhaitable.

Comme le souligne le rapport, la DILT est essentiellement centrée sur la gestion des baux pris après un processus de centralisation et d'optimisation engagé en 2010 ce qui a permis de dégager de substantielles économies: la poursuite de ce mouvement me semble tout à fait légitime. La DU, en tant que responsable de la stratégie globale doit rester quant à elle, en lien avec les futurs affectataires et le futur gestionnaire du bail, la direction qui prospecte, négocie et signe les primo-baux. En matière de renouvellement, la situation me semble un peu différente. La DU doit impérativement être associée en opportunité à la décision de renouvellement ou de non renouvellement (y compris en ce qui concerne l'immobilier administratif), toutefois la DILT, dans le cadre des baux qu'elle gère ou qu'elle gèrerait doit rester la direction négociant le renouvellement, en lien avec la DU et l'affectataire (si elle ne l'est pas) : le renouvellement d'un bail est un acte indissociable de la gestion du bail au quotidien : c'est souvent à ce moment qu'apparaissent les manquements d'usage ou du bailleur, et changer d'interlocuteur principal à ce moment risquerait de fragiliser la position de la Ville.

207, rue de Bercy - 75587 Paris Cedex 12

Cependant, pour être totalement pertinente et efficace, cette réorganisation, qui est aujourd'hui presque arrivée à son terme pour ce qui est de la centralisation à la DILT des baux tertiaires pris, ne saurait se limiter à la seule gestion du bail et devrait emporter l'affectation à la DILT de l'ensemble des implantations administratives centrales et déconcentrées ainsi que leurs locaux supports. Dans ce cadre, des transferts de moyens humains et budgétaires seraient nécessaires afin que la DILT puisse assurer l'ensemble de ses missions de gestion immobilière sur ces implantations (gestion du bail dans le cadre d'une location, relation à l'occupant, travaux...).

En ce qui concerne certains locaux métiers qui ne lui seraient pas affectés et sous la réserve qui précède, la DILT pourrait assurer à titre dérogatoire la gestion du bail pour le compte d'un nombre restreint de directions qui ne disposent pas d'une compétence suffisante en matière de gestion locative (DAJ, DRH, DPP, DDCT, DPE).

Scénarios d'organisation

Vous proposez également divers scénarios quant à la gestion des travaux, reposant sur l'exploitation, au profit d'autres entités que la DPA, en charge des bâtiments, des compétences bâtiment du SADI.

S'il est indéniable que le modèle organisationnel de la Ville, dans ce domaine comme dans d'autres (comptabilité, achats), repose sur la constitution de pôles métiers forts, (en particulier la fonction bâtiment) capables de capitaliser les compétences et le traitement de masse, il n'en demeure pas moins que la multiplication d'intervenants et la centralisation même sont souvent des obstacles à la réalisation rapide de travaux demandés par les directions d'investissement.

A ce titre, il n'est pas injustifié qu'une direction gestionnaire immobilier puisse gérer elle-même, par un service en régie et/ou des prestataires, certains petits travaux urgents dans le souci d'améliorer le confort des occupants.

Une telle réforme, pour être efficace, pourrait à mon avis comporter deux conditions : en premier lieu, le domaine d'intervention de la Direction pourrait être limité à un montant fixé au préalable et contractuellement avec la DPA, ne remettant pas en cause sa compétence à titre principal en matière de travaux (en ayant toutefois à l'esprit qu'un tel partage des tâches peut entraîner un désintéressement progressif de la Direction technique pour le patrimoine en question, cf. le cas des bâtiments dont le gestionnaire technique est un prestataire mandaté par la DILT).

En second lieu, et allant au-delà de ce que vous proposez, ce domaine d'autonomie de la direction ne devrait pas se limiter au patrimoine parc immobilier pour lequel la DILT est gestionnaire du bail pris, mais devrait s'étendre à celui pour lequel elle exerce également des missions de RP et/ou d'affectataire.

Sous réserve de ces deux conditions, la mise en place auprès du gestionnaire immobilier DILT (parc en location et patrimoine en propriété) d'une petite équipe pour les petits travaux d'urgence et d'usage (montage d'un meuble par exemple) serait de nature à améliorer la vie des occupants. Cette équipe pourrait être constituée par redéploiement en provenance des directions...

Remarques ponctuelles :

-Risque spécifique lié à la pratique des surloyers (P42-43)

Je ne dispose d'aucun élément corroborant le cas d'un surloyer très important de la Tour Mattéi cité par la DAJ.

D'une façon générale, la pratique des surloyers pour compenser des travaux réalisés par le propriétaire pourrait être aussi réduite si la collectivité disposait des moyens de réaliser très rapidement les travaux nécessaires à l'installation des services (éviter de payer des loyers pendant de longues périodes d'inutilisation des locaux, période nécessaire à la passation des marchés et à la réalisation des travaux).

-Recommandation 34 : Transférer à la DILT la gestion de la bourse du travail et les agents qui assurent actuellement cette mission à la DAE.

Au vu des dernières annonces ce point n'est plus d'actualité.-page 77 :

Le Bureau des travaux d'entretien n'est pas un bureau opérationnel mais un bureau de programmation.

Le Bureau de la prévention incendie est dirigé par un ex pompier.

La gestion des baux donnés n'est pas une activité récente mais plutôt « historique » (conventions dans l'immeuble Morland avec l'Etat, l'Apur, le Pavillon de l'Arsenal notamment).

Directrice générale de l'Immobilier,
de la Logistique et des Transports

Réponse de la Direction du patrimoine et de l'architecture du 26 mai 2016

MAIRIE DE PARIS 

DIRECTION DU PATRIMOINE ET DE L'ARCHITECTURE

Paris, le

26 MAI 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

OBJET : Réponse de la DPA au rapport de l'Inspection Générale
Étude de la gestion locative des bâtiments municipaux
(n° 15-11)

La DPA est concernée par la recommandation 11, concernant l'anticipation de l'échéance des baux pris.

L'inspection générale recommande qu'une enveloppe dédiée à la remise en l'état des locaux pris en location soit prévue dans la perspective de l'échéance du bail.

En cohérence avec la répartition des rôles entre directions, ces enveloppes devraient être positionnées au sein du budget des directions affectataires.

Il est indispensable que ces travaux soient anticipés, et un temps suffisant laissé à leur préparation et leur réalisation, afin de ne pas contraindre la DPA (la DJS pour ses travaux) à recourir à des processus d'intervention en urgence, pour la conception comme pour la réalisation.

En effet, dans l'objectif de maîtriser les coûts des travaux, objectif général assigné à la DPA, il est indispensable de mettre en place une programmation anticipée. Il est indispensable de préparer les opérations plusieurs mois avant leur réalisation, afin de bénéficier des meilleurs prix des entreprises, quel que soit le type de marché sollicité. Ceci est également le cas pour les missions de conception, qu'elles soient réalisées par les équipes études et travaux de la DPA (de la DJS) ou des prestataires externes : l'urgence coûte toujours très cher.

Il est donc indispensable de poser le principe que ces budgets affectés intègrent une période de location des locaux vides après déménagement, pour la réalisation de ces travaux de remise en état, dans un objectif de maîtrise des coûts.

...

- 2 -

En outre, le Schéma Directeur des Implantations Administratives prévoit déjà de nombreuses opérations de relogement de services dans la présente mandature, venant mettre à l'épreuve la capacité des équipes études et travaux de la DPA pour y faire face. Une certaine prudence pourrait être recommandée avant d'engager une programmation supplémentaire de travaux, intervenant sur la même période et mobilisant les mêmes équipes. Il est indispensable de trouver un lissage dans le temps de l'ensemble de cette programmation, afin de l'accorder à la capacité opérationnelle de réaliser ou conduire ces opérations.

Tels sont les éléments que je suis en mesure de vous communiquer.

Directrice du Patrimoine et de l'Architecture

Compte à :

- Secrétaire Général,
- Directrice des Projets de Réformes et de Modernisation de l'Administration,
- Secrétaire Générale Adjointe

98, quai de la Rapée 75575 PARIS CEDEX 12

Réponse de la Direction de l'Urbanisme

MAIRIE DE PARIS



DIRECTION DE L'URBANISME
Service de l'Action Foncière

Département Expertises et Stratégie Immobilières
Bureau de la Stratégie Immobilière
Pôle Pilotage de la Stratégie Immobilière



D16DU-000506

20/05/2016

N/Ref :

Affaire suivie par :

Paris,

NOTE à l'attention de :

24 MAI 2016

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : Rapport provisoire - étude de la gestion locative des bâtiments municipaux

P.J. : Synthèse des observations de la direction de l'urbanisme

Par courrier daté du 24 mars 2016, vous m'avez adressé le rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur l'étude de la gestion locative des bâtiments municipaux.

En réponse à votre demande, vous trouverez en pièce jointe la synthèse des observations formulées par la direction de l'urbanisme ainsi que les avis sur les recommandations la concernant.


Directeur de l'Urbanisme

Copie : -

paris
info Le 3975
Paris.fr



Rapport de l'IG sur la gestion locative

Synthèse des remarques de la Direction de l'Urbanisme

1. Les constats et les enjeux sont justes et explicites. Toutefois, la faiblesse de la valorisation des baux donnés ou les leviers d'une meilleure valorisation de ces baux paraissent insuffisamment mis en avant, de même que les coûts liés à la maintenance du parc de baux donnés et les risques afférents.
2. Plus généralement, le lien entre stratégie et gestion locative ne nous paraît pas suffisamment traité et pourtant il est essentiel. La création d'un acteur professionnalisé de gestion locative doit permettre de nourrir la stratégie immobilière foncière par l'existence d'acteurs réactifs et maîtrisant la situation juridique, technique et financière des locaux loués, et pas simplement répondre à des objectifs de rendement locatifs ou d'occupations locatives d'activités n'entrant pas dans le champs de la collectivité (qui ne sont pas des compétences intrinsèque de la collectivité, cf. l'ancien domaine privé avant les scandales des années 90). Une stratégie bien pensée porte en effet sur l'ensemble des mouvements patrimoniaux (asset management). La cession, les baux à long terme, le bail civil ou le bail commercial sont des instruments de la mise en œuvre de cette stratégie. Les analyses stratégiques menées par la DU sur différents parc ont confirmé à cet égard la nécessité de remettre en perspective la gestion des baux donnés au regard du potentiel des biens et des objectifs poursuivis par la Ville. Au-delà du cas particulier des baux emphytéotiques, l'enjeu porte plus essentiellement sur les prises à bail et baux donnés dans le cadre des baux civils ou des baux commerciaux. Aujourd'hui, la DU n'a pas la connaissance de l'ensemble des baux qui permettrait de développer une stratégie et d'améliorer sa vision stratégique du développement patrimonial (cf. schéma directeur des implantations administratives). Elle palie cette insuffisance en travaillant en étroite relation avec les directions concernées (DILT et DLH notamment), mais le cloisonnement des compétences et les objectifs parfois contradictoires assignés aux directions constituent actuellement une difficulté.
3. Le rapport mérite aussi d'être complété par un rappel de la démarche engagée dans le cadre de la réforme de la fonction immobilière en 2012 (principes et procédures notamment) et sur le rôle assigné à la DU qui devient un point de passage obligé au titre du contrôle des affectations. Il paraît en effet important de s'appuyer sur les fondamentaux de la réforme de 2012 pour entamer ce nouveau chantier de la fonction immobilière.
4. Il conviendrait également de réfléchir à la gouvernance en matière de baux. La décision relative à la prise à bail ou à la concession d'un bail à un tiers n'entre pas dans le champ de réflexion. De même que la question des renouvellements qui constitue un enjeu essentiel pour optimiser la gestion locative (baux donnés ou pris), il convient en effet de s'inscrire dans une mobilisation plus active de la ressource immobilière par le biais d'une gestion plus dynamique des actifs.

5. Le rôle du SADI au service du DIF et du SdA dans les opérations d'aménagement « en régie » n'est pas décrit. Le DIF et le SdA travaillent beaucoup avec le SADI qui apporte une aide opérationnelle dès lors qu'il n'y a pas d'aménageur. C'est le cas de gestions intercalaires entre l'acquisition et la revente ou le bail emphytéotique à un bailleur social (près d'une centaine d'opérations par an), celle-ci pouvant durer un instant de raison ou plusieurs mois. C'est également le cas sur des terrains plus vastes hors ZAC (terrains Dubois, Paul Bourget,...) ou pour des prestations en ZAC non comprises dans les concessions d'aménagement (DIF et SdA). Dans ce contexte, on ne peut résumer l'action du SADI à la seule gestion locative et définir une nouvelle localisation de ce service sur cette seule base peut nuire aux relations opérationnelles DU/DLH qui fonctionnent bien aujourd'hui sur la gestion intercalaire.
6. La cartographie du parc relevant de la gestion locative mériterait d'être initiée rapidement : elle faciliterait la mise en œuvre des chantiers, le dimensionnement du parc et les ajustements de périmètre. De même pour le déploiement de LUDIC comme outil de gestion locative, sous réserve d'une bonne interface avec Patrimoine
7. La mise en œuvre des recommandations implique pour la plupart d'entre elles un pilotage fort et continu du seul SG, mobilisant toutes les directions concernées.
8. La question de l'évolution de l'organisation de la fonction immobilière dépasse la seule gestion locative.
A cet égard, je relèverai simplement que si un lien étroit est nécessaire entre gestion locative et stratégie immobilière et foncière (cf. point 2), la DU n'a que peu de compétences en matière de gestion locative actuellement.

Note de synthèse (p.3)

la gestion locative est définie selon les grilles d'analyse des professionnels de l'immobilier à la fonction d'administration de biens (property management).	Le rapport ne traite que des baux prix et des baux donnés. Il n'évoque pas les autres aspects de l'administration de biens qui soulèvent eux-aussi des questions dans le cadre de la fonction immobilière et qui sont susceptibles d'éclairer les choix d'organisation esquissés en conclusion (rôle de syndic pour les ensembles immobiliers complexes, impliquant copropriétés ou ASL notamment).
Points durs et enjeux mis en avant par l'IG sur les baux pris : pour la mission, l'essentiel de l'enjeu (au plan financier) pèse sur les implantations administratives. Optimisation à mettre en œuvre à l'occasion des renouvellements	L'articulation entre stratégie et gestion locative n'est pas évoquée
Points durs et enjeux mis en avant par l'IG sur les baux donnés : <ul style="list-style-type: none"> - absence de définition partagée, - absence de système d'information commun et fiable - volume de recette estimé à 40M€ à l'exclusion des concessions et autres grands contrats relevant des concessions - des situations à régulariser (nombre importants d'occupation sans titre ou à durée indéterminée) avec notamment risque liés à des durées d'occupation supérieures à 12 ans (seuil CP) - poids des situations historiques qui freine la réallocation des locaux, « interroge la transparence démocratique » et la bonne valorisation des actifs : la démarche de régularisation engagée avec le conseil du patrimoine doit donc être poursuivie - défaut de fiabilité des éléments d'information comptable au compte administratif 	Le conseil du patrimoine peut mettre en évidence des situations irrégulières ou critiques mais l'examen du parc occupé nécessite une démarche plus importante en termes d'analyse et d'arbitrage avec une instance dédiée s'appuyant sur un état des lieux complet
Au plan RH, l'éparpillement des effectifs est un handicap à la professionnalisation de la fonction 64 ETP concentrés à la DILT et à la DLH sur un total estimé à 90 La professionnalisation de la fonction implique une centralisation accrue de celle-ci et un repyramidage des compétences et des effectifs	Au-delà de la question de l'organisation, un chantier pourrait être engagé pour professionnaliser la fonction au sein des directions dès lors que les directions continueraient à gérer des baux (réseau, référentiel métier et formation,...). Le réseau des référents immobiliers doit être réactivé et animé par la DU.

Introduction (p.7)

La mission exclut du périmètre de la gestion locative les contrats de concession (DSP, concessions de travaux et BEA sur le domaine public) et les AOT	Ce périmètre est discutabile en ce qui concerne les BEA. Il devra faire l'objet d'une définition partagée par tous.
La gestion locative commence après la phase de prospection et de négociation	La phase prospection/négociation est néanmoins déterminante. La décision de prendre à bail, l'expression du bien, les solutions recherchées et les conditions de prises à bail concentrent une partie des difficultés qui renvoient à la stratégie immobilière mais aussi à son articulation avec la gestion (question des renouvellements par exemple). C'est sur ce sujet que la réforme de la fonction immobilière doit apporter une réponse.
Distinction domanialité publique / domanialité privée (p.8)	Distinction opérante pour les baux donnés en ce qui concerne leur forme juridique mais pas déterminante en termes de gestion : un équipement public pris à bail le sera dans le cadre d'un bail commercial (domaine privé) tandis que la DLH peut gérer des biens du domaine public à titre intercalaire ou dans le cadre de baux longue durée.
<p>Les constats :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une réalité mal documentée à la volumétrie incertaine : absence de système d'information et de pilotage transverse - Absence de consolidation financière et impossibilité de mettre en évidence les coûts d'une sous-valorisation des baux donnés - Forte inertie historique : difficulté à remettre en cause les situations - Une fonction qui concerne la plupart des directions à des degrés divers ; rarement de vision consolidée à l'échelle d'une même direction 	<p>Le rapport fait également ressortir la nécessité d'établir une cartographie des baux. Ce travail pourrait être mené dans le prolongement de la cartographie établie en 2015 sur la fonction immobilière.</p> <p>Le rapport n'aborde pas les problématiques liées à la gouvernance (du fait qu'il fait démarrer la gestion du bail après sa signature et donc n'intègre pas la décision de prendre ou de donner à bail). Or le renouvellement des baux et le réexamen des situations d'occupation soulèvent des questions liées à la gouvernance et au pilotage stratégique avec la nécessité de mettre en place une instance décisionnaire transverse.</p>

Préconisations sur l'organisation (4^e partie)

Remarque générale : Une réorganisation de la fonction immobilière a été annoncée à l'horizon 2017. La structuration du pilotage et la stabilisation du périmètre de la gestion locative qui sont identifiés par l'IG comme les deux premières urgences doivent en conséquence nécessairement s'inscrire dans la perspective de la réorganisation (préfiguration).

4.1 stabiliser le périmètre de la gestion locative	
<p>4.1.1 un travail prioritaire de connaissance</p> <p>→ R.24</p>	<p>Tout à fait d'accord sur les constats quant aux pratiques des directions et à l'opacité qui est faite sur les baux donnés de leur parc respectif.</p> <p>Les arrêtés d'affectation doivent également permettre de tracer ces occupations.</p> <p>L'examen des situations relève autant d'une approche gestionnaire que stratégique (analyse en opportunité, analyse de la situation du bien et de son potentiel, analyse typologique).</p>
<p>4.1.1.1. Un dispositif piloté par le SG sur le modèle du board des concessions avec un petit groupe permanent d'expertise</p> <p>→ R.25</p>	<p>Il convient de clarifier au préalable l'organisation pour que les directions travaillent de façon efficace avec un pilotage clairement identifié (peut-être par sujet, comme par exemple l'examen des occupations associatives).</p>
<p>4.1.1.2. Une extension progressive du champ de compétence 4.1.1.3. Procéder à une classification des baux par destination</p> <p>→ R.26</p>	<p>Il apparaît nécessité de s'appuyer sur un outil de gestion locative (extension de l'utilisation de LUDIC).</p> <p>Classification à établir en cohérence avec la cartographie présentée dans le diagnostic établi en 2015 sur la fonction immobilière.</p>
<p>4.1.2. Un examen critique du périmètre actuel de la gestion locative</p> <p>- centralisation de la gestion des baux en déshérence ou de ceux des directions ne disposant pas des moyens pour en assurer la gestion</p>	<p>Nécessité de déterminer une structure référente en matière de gestion locative (cf. remarque liminaire sur les préconisations).</p>

- Transférer la gestion des baux d'habitation (cession ou bailleurs sociaux)	Oui. Liste des baux qui ne seraient pas gérés par la DLH à récupérer auprès de l'IG.
- Transférer la gestion des baux commerciaux attribués à des personnes physiques dans le cadre d'un mandat de gestion à un opérateur	Liste des baux à récupérer auprès de l'IG. A analyser au cas par cas. Soit les situations relèvent de la politique de protection du commerce et la gestion du bail peut être confiée à un opérateur (SEMAEST ou autres), soit le bien peut être cédé. → A soumettre au GPCF au cas par cas
- Gestion des ateliers d'artistes : étudier la possibilité de confier leur gestion à un opérateur	Oui Il faudrait tirer le bilan des ateliers déjà gérés par des bailleurs de la Ville (ex. RIVP, Immeuble Nationale).
Les décisions de principe seraient examinées dans le cadre du GPCF → R.27	La recommandation 27 ne fait pas référence au GPCF pour réexaminer ces situations.
4.1.3. Associer le Conseil du Patrimoine à la revue critique des baux donnés Le CPA joue un rôle de garde-fou mais n'est pas un conseil proactif orienté vers une meilleure valorisation des locaux municipaux : opportunité de revisiter sa vocation à l'occasion de ces 20 ans d'existence pour lui donner un nouveau souffle → R.28	Perspective qui renvoie à son pilotage dans le cadre des évolutions organisationnelles (limite du copilotage DLH/OU) et à sa composition. Dans tous les cas, ce nouveau rôle ou chantier qui lui serait confié ne doit pas limiter l'examen critique du parc aux seules questions de gestion.
4.2. structurer le pilotage et organiser le reporting	
3 fondamentaux pour faire évoluer la gestion locative <ul style="list-style-type: none"> - Organiser le contenu selon des normes professionnelles et sur la base d'outils partagés - Manque d'un pilotage stratégique, plus importante que des réformes organisationnelles : nécessité de mettre en place un système régulier de revues de patrimoine et de reporting - Contrôle interne et système d'information 	<ul style="list-style-type: none"> → Préconisation faite dans le cadre des réflexions sur la fonction immobilière : mise en place d'un comité stratégique permettant de suivre l'évolution du parc des directions, de définir des indicateurs et d'en assurer le pilotage stratégique. → Nécessité d'ouvrir le chantier sur la gestion locative. → Renforcement des procédures pour accompagner un dispositif de contrôle sur le modèle de la procédure d'arrêté d'affectation. → Référence aux enjeux de valorisation à expliciter (objectifs, gouvernance...).
4.2.1. Outils partagés d'analyse	Comparaison un peu trop rapide qui n'aborde pas la fonction bâtiment, la relation entre

<p>Distinction asset / property et transposition à la Ville (DU/SADI)</p> <p>→ R.29</p>	<p>asset et property (le reporting sur la gestion locative doit permettre de faire de l'asset).</p> <p>Un certain nombre de recommandations qui portent sur le réexamen des situations locatives ne peuvent être dissociées d'une démarche stratégique dans la mesure où elles soulèvent de réelles questions sur le périmètre du patrimoine municipal et ses objectifs en termes d'évolution au regard des politiques publiques poursuivies.</p>
<p>4.2.2.1. Organiser le reporting de la gestion locative</p> <p>Nécessité d'une cartographie</p> <p>Mise en place de budget d'exploitation par immeuble</p> <p>Souci de vérité des coûts</p> <p>→ R.30</p>	<p>S'agissant des 2 derniers points, il s'agit d'une cible à atteindre (perspective de développement d'un contrôle de gestion immobilier).</p> <p>Le tableau de bord de la gestion locative devrait déjà suivre les m², les dépenses / recettes locatives et les échéances et permettre de tracer correctement les occupations dans Patrimoine. Le rôle des référents immobiliers doit être revu dans ce cadre.</p>
<p>4.2.2.2. Des données issues des cellules en charge de la gestion patrimoniale dans les directions</p> <p>Réactiver le réseau des référents, préciser leurs missions et homogénéiser leur positionnement</p> <p>→ R.31</p>	<p>Un état des lieux des référents immobiliers vient d'être fait par la DU.</p> <p>Au-delà des référents et de leur positionnement, l'état des lieux fait surtout ressortir la faiblesse de la structuration immobilière au sein des directions (un bon référent sans identification et structuration en interne des personnes compétentes en gestion des contrats, travaux, système d'information et optimisation des occupations ne suffit pas).</p>
<p>4.2.3. Organiser un contrôle interne de la gestion locative</p> <p>Adaptation des procédures gestion du bail pris, gestion du contrat d'occupation et gestion du bail avec droits réels</p> <p>→ R.32</p> <p>Formation aux outils du SI à développer</p>	<p>Le chantier sur les procédures peut être engagé dès à présent. Les renouvellements de baux soulèvent de nombreuses questions, leurs modalités doivent également être précisées dans la procédure gestion du bail pris. Le changement d'occupant devrait aussi donner lieu systématiquement à une demande d'arrêt d'affectation pour permettre le contrôle interne.</p> <p>Les modalités d'inscription et l'offre de sessions de formation à l'outil Patrimoine peuvent en effet être améliorées. Elles constituent aujourd'hui un frein au développement de l'outil.</p>
<p>4.2.3.2. Mettre en place des procédures de contrôle interne</p> <p>Mise en cohérence des registres</p> <p>Tableau de bord consolidé de la gestion locative</p> <p>Exactitude de l'annexe au compte administratif</p>	<p>La volonté de rendre plus transparente la gestion locative et la clarification de son périmètre constituent un préalable (cf. les précédentes campagnes de revue des parcs qui ont été menées auprès des directions).</p> <p>Le développement de LUDIC permettrait de mettre en cohérence plus rapidement les</p>

→ R.33	référentiels. Ce chantier implique un pilotage fort pour être mené à bien
4.3. Rendre l'organisation plus lisible	
Ajustements d'organisation souhaitables	Des ajustements sont nécessaires. La mise en œuvre de la plupart des recommandations implique un pilotage fort.
Objectifs de professionnalisation et de lisibilité	A ces deux objectifs, s'ajoute celui du pilotage stratégique : l'importance du parc (baux pris mais surtout baux donnés) conduit la Ville à réinterroger au plan stratégique l'ensemble de cette catégorie d'actifs héritée en grande partie de situations anciennes (le rapport souligne en introduction la forte inertie historique qui caractérise le sujet).

Recommandations

Recommandation 1 : Inscription des dépenses locatives à l'inventaire des équipements de proximité	Chantier DDCT + directions
Recommandation 2 : Individualiser la couverture des dépenses locatives dans les subventions d'équilibre versée aux associations	Chantier DDCT + directions
Recommandation 3 : Intégrer dans les outils d'aide à la décision des élus la dimension immobilière des différentes formes de gestion	La DU rappelle cette dimension dans tous les arbitrages qu'elle porte ou sur lesquels elle est sollicitée Renvoie à la question de la gouvernance + aux arbitrages entre BF et BI sur les recettes ou les dépenses (décisions au cas par cas : traçabilité à assurer en l'absence d'une doctrine générique)
Recommandation n°4 Document extra-comptable permettant l'accès à une vision consolidée des dépenses locatives	La budgétisation des dépenses renvoie à la question de la solution (location, acquisition ou travaux dans le parc existant) -> inscription budgétaire BI ou BS DFA + DILT et directions gestionnaires de baux Nécessité d'un outil de gestion locative commun permettant de consolider les données
Recommandation n°5 Tableau de bord des locations par direction et par site avec coût au m ² et coût à l'occupant	Baux pris et donnés ? A qui sont destinés les tableaux de bord et pour quel usage ? Renvoie à la gouvernance sur la stratégie immobilière et propositions faites dans le cadre de la fonction immobilière (construction d'indicateurs, comité stratégique immobilier examinant l'évolution du parc des directions)
Recommandation n°6 Clarifier les périmètres de compétence des baux pris selon la destination	DILT Renvoie aux questions d'organisation sur la fonction immobilière si celle-ci est amenée à évoluer.
Recommandation n°7 Réexaminer les situations dans lesquelles la Ville prend à bail des locaux pour les mettre à disposition d'associations	La DU peut analyser les situations sur la base des éléments communiqués par les directions, en vue d'un examen en CEDLA et recherche de solution dans le parc le cas échéant
Recommandation n°8 Valorisation des coûts et refactures des frais de gestion et d'entretien	Directions gestionnaires de baux donnés

dans les conventions de mise à disposition de locaux	
Recommandation n°9	Cf. proposition faite au SG sur les baux de plus de 5 ans
Réexamen des baux pris dont la durée totale excède 12 ans	Modalités d'examen à préciser (en discussion SG/DLH/DU dans le cadre de la CEDLA)
Recommandation n°10	Réalisation des travaux sous MOA Ville pas toujours adaptée dans des locaux en location
Limitier le recours à la pratique des surloyers pour les travaux préalables afin de réglementer la réglementation de la MOP	Ces situations doivent plutôt conduire à s'interroger sur l'opportunité de prendre à bail par rapport à une acquisition ou une implantation dans le parc (question des MDA par exemple)
Recommandation n°11	Oui
Chiffrage travaux et remise en état des locaux pris en location à prévoir	A ajouter à la procédure prise à bail
Recommandation n°12	Le développement d'un outil de gestion locative interfacé avec Patrimoine est la priorité
Initialisation des données dans la base patrimoine	
Recommandation n°13	Groupe de travail ?
Clarifier la définition des baux donnés // imputations comptables et budg	
Recommandation n°14	Nécessité d'un pilote
Inventaires des occupations sans titre et régularisation	
Recommandation n°15	Point de contrôle à mettre en place (DDCT) ?
Systématiser la valorisation dans les délibérations de subvention	La DU établit chaque année une grille
Recommandation n°16	Idem
Recommandation n°17	En général, durée supérieure à 12 ans résulte de renouvellements.
Baux donnés supérieurs à 12 ans	Les renouvellements de baux doivent faire l'objet d'une clarification dans la procédure (le rapport n'évoque quasiment pas les procédures dans son rapport !)
Recommandation n°18	Voir R. 9
Généraliser l'examen des espaces occupés depuis plus de 5 ans par les associations	La DU a fait des propositions au SG en ce sens il y a 2 mois
Recommandation n°19	Proposition à revoir, ok sur le principe de limiter la durée mais formulation pas très claire
Limitation à 6 ans de la durée d'occupation avec retour aux conditions du marché après en cas de non reconduction	
Recommandation n°20 à 23	ras

Recommandation n°24 – 25 – 26-27 – 28 – 29 - - Revue des baux avec les directions	Qui pilote ?
Recommandation n°31 Réactiver le réseau des référents immobiliers	En cours
Recommandation n°32 - 33 Actualiser les procédures, développer le contrôle interne	Oui. Volet gouvernance et professionnalisation à développer
Recommandation n°34 – 35	RAS
Recommandation n°36 : Réexaminer le rattachement historique du SADI à la DLH selon 2 options	A débattre

Réponse de la Direction des finances et des achats du 18 mai 2016

MAIRIE DE PARIS



Direction des Finances et des Achats
Service des Partenariats et Affaires Transverses

Affaire suivie par :



D160FA-000344

Paris, le 18 MAI 2016

NOTE à l'attention de :

directrice de l'Inspection Générale

Objet : Réponse de la direction des finances et des achats sur le rapport provisoire sur l'étude de la gestion locative des bâtiments municipaux (n°15-11)

P.J. : 1

Je vous prie de trouver ci-joint la réponse de la direction des finances et des achats sur le rapport provisoire sur l'étude de la gestion locative des bâtiments municipaux (n°15-11).

Bien à toi,

Le Directeur des Finances et des Achats



Réponse de la direction des finances et des achats sur le rapport provisoire sur l'étude de la gestion locative des bâtiments municipaux (n°15-11)

Sur l'harmonisation, la professionnalisation et la centralisation de la gestion locative

La direction des finances et des achats (DFA) partage la vision du rapport selon laquelle une gestion plus professionnelle et centralisée est nécessaire. Elle doit être source d'efficacité et d'économies.

À cet égard, l'unification du système d'information évoquée pages 46 à 48 est effectivement une nécessité. Le module SD d'Alizé pourrait être présenté dans le rapport comme adapté à la création d'une base unique comprenant tous les contrats de location et toutes les factures se rattachant à ces contrats.

La DFA propose que le rapport aborde également la gestion des taxes associées au parc locatif, notamment la taxe foncière pour les baux donnés. Dans la situation actuelle, chaque direction est en charge de la gestion de ses propres taxes. De nombreux impayés s'ensuivent, notamment parce que les directions ne sont pas toujours destinataires des avis qui les concernent. La direction des finances et des achats assure en dernier ressort le rattrapage de ces situations. De plus, l'éclatement des gestionnaires ne permet pas de garantir une homogénéité de traitement dans l'actualisation des fichiers fiscaux et pour faire valoir les droits à exonération. Pour la DFA, la clarification des procédures et des responsabilités relatives à la gestion locative préconisée par l'Inspection devrait également intégrer la gestion de ces taxes.

Concernant la recommandation n°11, la DFA précise que la DILT procède déjà tous les ans dans le cadre de la procédure budgétaire à un chiffrage des besoins de remise en état. Il peut toutefois être envisagé d'individualiser comptablement ces dépenses afin de participer à l'identification du coût global de chaque prise à bail.

Concernant la recommandation n°27 relative au transfert à des opérateurs privés spécialisés de certains baux, il convient préalablement de bien évaluer le coût d'un tel transfert et de démontrer sa pertinence économique.

Sur la « stabilisation du périmètre de la gestion locative » (partie 4.1 du rapport)

La direction des finances et des achats ne partage pas l'idée qu'il faudrait « stabiliser le périmètre de la gestion locative » et simplement viser « une extension progressive du champ de la connaissance ». Bien plus, il s'agit pour la DFA d'intégrer la réflexion sur la gestion locative à la démarche plus large de rationalisation des implantations / schéma des implantations administratives, pilotée par le secrétariat général, et à celle de stratégie immobilière, pilotée par la direction de l'urbanisme. Il conviendrait que ces deux projets soient évoqués dans le rapport de l'Inspection.

Du point de vue des objectifs, il s'agit pour la DFA non pas de stabiliser mais de **réduire le périmètre des locations immobilières**. De même, les propositions très pertinentes de l'Inspection sur la connaissance, la transparence et la qualité de gestion des baux doivent être mises au service d'un objectif d'optimisation du rapport qualité / coût des implantations immobilières parisiennes.

Ainsi, le rapport de l'Inspection met en évidence dans sa première partie d'une part que 48,8 M€ de loyers sont payés chaque année pour des baux pris par la Ville et le CASVP auprès de propriétaires privés (page 31) et d'autre part que ces baux concernent fréquemment des services publics à implantation définitive ou de longue durée (pages 16 et suivantes). Le rapport devrait tirer les conclusions de ces constats. Si les baux pris auprès de bailleurs sociaux ont leur légitimité de même que ceux pris auprès d'autres personnes publiques, **la location sur des longues durées auprès de propriétaires privés pose le plus souvent problème** du point de vue de l'intérêt financier à long terme de Paris. Mettre fin à ces baux et les remplacer si besoin par des propriétés devrait être l'objectif prioritaire de la « revue des baux » proposée par l'Inspection (recommandation n°24).

Cette revue est en effet une nécessité et le rapport de l'Inspection pourrait préciser les questions à poser sur chaque bail au cours de la revue :

- **sur la nécessité de l'occupation concernée** : quels usages sont faits du local concerné ? ces usages sont-ils conformes à l'intérêt public parisien ou bien pourraient-ils y être mis fin ? quel est son taux d'occupation ? une relocalisation dans un local voisin serait-elle possible ?
- **sur la pertinence de la location** : période de retour sur investissement de l'achat des locaux concernés et comparaison avec la durée probable d'occupation du lieu ;
- **sur la régularité et performance de la gestion locative** : ce point d'analyse, sur lequel le rapport se concentre, vient dans un troisième temps par rapport aux deux précédents.

Il conviendra de s'interroger si la revue ne devrait pas porter sur un périmètre plus large que les baux pour englober toutes les propriétés et occupations parisiennes, notamment pour viser à l'optimisation des taux d'occupation.

La recommandation n°25 du rapport proposant de créer une instance de pilotage de la gestion locative au secrétariat général pour conduire cette revue des baux est pertinente. La DFA souhaite être ajoutée à la liste des directions qui pourraient y prendre part. De la même manière, il conviendra de déterminer si cette instance devra porter sur la gestion locative uniquement ou bien plus largement sur toute la gestion des propriétés et occupations de locaux.

Sur la fiabilité comptable

Concernant la « doctrine d'inscription des dépenses locatives des équipements localisés figurant à l'inventaire des arrondissements » (recommandation n°1), la DFA partage le constat de l'Inspection et sa recommandation. Il convient de rappeler que le Code Général des Collectivités Territoriales impose l'inscription sur les états spéciaux d'arrondissements de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des équipements inscrits à l'inventaire. La doctrine de clarification ne saurait donc aller à l'encontre de cette règle, par exemple pour viser une recentralisation sur le budget des directions.

L'Inspection met en évidence un manque d'homogénéité dans les imputations budgétaires et comptables (752, 70323, 757) et recommande (n°13) la clarification des définitions à travers une directive sur les règles d'imputation. Dans le cadre des travaux sur la préparation à la certification des comptes, un guide sur les baux emphytéotique a été rédigé afin de préciser les règles et les acteurs au sein de la Ville sur ce sujet. La question des baux et redevances / concessions devrait continuer à être étudiée sur l'année 2016 avec rédaction de nouveaux guides à destination de l'ensemble des Directions. Afin de pouvoir diffuser

l'information auprès de toutes les Directions concernées, outre la diffusion des guides, des formations pourraient être organisées afin de sensibiliser les différentes Directions au début de l'année 2017. Sur les dispositifs de contrôle, des extractions par imputations, tiers et Directions seront réalisées et des contrôles par sondage faits afin de s'assurer de la bonne imputation budgétaire. Ces contrôles pourront être réalisés sur 2016 afin d'identifier les problématiques posées, puis à compter de 2017 pour s'assurer de la bonne application des dispositions préconisées. Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre des travaux de fiabilisation des états financiers en cours.

Pages 66 et 67 du rapport, l'Inspection demande (recommandations n°20 et 21) de fiabiliser l'annexe IV B1.7 du compte administratif relative aux avantages en nature attribués aux tiers. Chaque année, la DFA adresse une note aux directions leur demandant de recenser les organismes publics et privés bénéficiant d'avantages en nature, recouvrant notamment les mises à disposition de biens immobiliers. Pour valoriser ces avantages en nature, une grille de valorisation est élaborée par la Direction de l'Urbanisme et est transmise aux directions. Les informations portées dans l'annexe IV B1.7 correspondent aux données transmises par les directions. Pour le compte administratif 2015, le délai de retour des directions est déjà échu. Il ne sera donc possible de fiabiliser les choses que pour le compte administratif 2016. Dans la note adressée aux directions, il leur sera alors demandé de recenser impérativement tous les bénéficiaires de mises à disposition de locaux ayant reçu un avis du Conseil du Patrimoine. La DFA contrôlera ces données à partir de la liste fournie par le Conseil du Patrimoine. Un travail plus large est à mener pour fiabiliser le recensement.

Réponse du Secrétaire général du 30 mai 2016.

MAIRIE DE PARIS*Le Secrétaire Général*Affaire suivie par
D16SGVP-000813

Paris, le 30 MAI 2016

NOTE à l'attention de :**Directrice de l'Inspection Générale**Objet : Gestion locative

Le rapport provisoire transmis par l'Inspection générale sur la gestion locative des bâtiments municipaux définit la gestion locative, pour les baux pris comme pour les baux donnés, comme l'ensemble des actes de gestion réalisés après conclusion du bail. À ce titre, le rapport souligne que la définition même de la gestion locative doit être précisée, car la compréhension de son périmètre est variable selon les directions. Il pointe également les différences d'organisation des services, leur inégale professionnalisation, la vision partielle des baux donnés et leur transcription incomplète dans le compte administratif de la Ville et démontre ainsi la nécessité de réorganiser la gestion locative. Cette analyse est partagée par le secrétariat général.

Mais je souhaite insister sur la nécessité pour la Ville, dans le cadre de sa stratégie immobilière, de bien intégrer également la prise de décision sur l'acte même de prendre ou donner à bail, décision qui doit être centralisée pour être prise avec une connaissance de l'ensemble des paramètres, et notamment les besoins priorités des projets de mandature, des besoins des services administratifs et des demandes associatives.

La finalisation de la fonction bâtiment nécessite encore de mieux clarifier les missions entre la DILT et la DPA, mais le secrétariat général insiste pour qu'il y ait bien une seule direction experte en matière de bâtiment (travaux, entretiens, exploitation technique), la DPA (à l'exception du domaine intercalaire géré par la DLH, du patrimoine géré par la DJS et du patrimoine culturel géré par la DAC).

Sur les propositions d'organisation formulées dans le rapport, il semble indispensable de continuer à dissocier la stratégie immobilière de la gestion locative. Le secrétariat général est favorable à une centralisation de cette gestion à la DILT (baux prix) et à la DLH (baux donnés), mais ne souhaite pas, dans l'attente de tirer toutes les conséquences de la mise en place de la métropole sur les directions de la Ville, et tout particulièrement la DU et la DLH, changer le SADI de direction de rattachement.

De manière plus précise, ce rapport provisoire appelle les observations suivantes :

1. Quelques formulations devraient être nuancées :

- le « manque de transparence démocratique » : Cette rédaction ne correspond pas aux conclusions du rapport, à savoir la faible professionnalisation de cette fonction dans plusieurs directions opérationnelles. Ainsi, par exemple « un nombre significatif d'occupations sans titre ou à titre gratuit interroge la transparence démocratique et le souci de valorisation des actifs ». Si cette qualification

est maintenue, il conviendra de préciser qu'il s'agit là d'une conséquence ou d'un risque lié à la faible structuration de cette fonction dans différentes directions.

Cette comparaison globale me paraît contredire la reconnaissance du professionnalisme de la DLH en matière de gestion des baux donnés alors que, comme précisé dès l'introduction du rapport, le SADI gère la plus grande masse des baux donnés.

- la gestion locative comme fonction à faible valeur ajoutée : ce constat paraît contestable, et peut-être contreproductif, vu le besoin signalé par le rapport de professionnalisation de la gestion locative.

- le recours aux grilles d'analyse des professionnels de l'immobilier doit être nuancé par la prise en compte des spécificités de la Ville qui poursuit d'autres objectifs que la seule rentabilité financière.

- sur la Commission d'attribution des locaux associatifs : il me paraît inexact d'écrire que les demandes « sont souvent relayées par les cabinets de la Maire, des élus de l'exécutif et par les services » ; en réalité, les demandes « peuvent aussi être relayées par des élus et par les services ».

2. Observations sur les recommandations du rapport provisoire :

Les recommandations non citées ci-dessous n'appellent pas de remarques particulières de la part du secrétariat général.

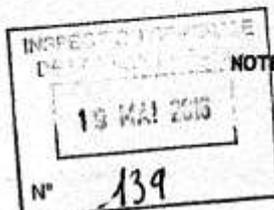
6	Le périmètre d'action de la DILT doit être redéfini et porter sur l'ensemble des implantations administratives
11	Les enveloppes financières doivent effectivement être prévues systématiquement mais il est nécessaire comme pour les travaux d'entretien de les positionner au sein du budget des directions affectataires. Elles devront intégrer une période de location post déménagement pour la réalisation de ces travaux qui devront faire l'objet dans la mesure du possible d'une programmation anticipée, dans un objectif de maîtrise des coûts.
12	Un travail est également en cours pour définir le cas échéant les compléments d'informations à prévoir et à renseigner systématiquement dans Patrimoine (mission d'AMOA en cours, pilotée par le SG et la DPA).
13, 15, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 31, 32	Sur l'ensemble de ces recommandations, le SADI peut apporter son expertise en matière de gestion locative.
17	A priori ce ne sont que les nouveaux contrats qui seraient concernés.
18	Les poursuites éventuelles de ces occupations devront être arbitrées par une instance dédiée, chargée de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie immobilière de la Ville.
20	Cette recommandation ne pourra s'appliquer qu'au CA 2016.
27, 29	Ces recommandations ne tiennent pas compte des spécificités de la Ville
28	Le rôle du conseil du Patrimoine ne doit pas être étendu, mais il faut systématiser sa consultation pour tous les baux donnés.
31	L'animation du réseau des référents pourra être assurée par la DU, en liaison étroite avec la DLH et la DILT, compétentes en matière de gestion locative.
33	Cf. la remarque ci-dessus.
36	Le rattachement du SADI à la DLH reste pertinent. Son rattachement pourra éventuellement être repensé au regard des évolutions de compétences liées à la création de la métropole.

Réponse de la Direction de l'attractivité et de l'emploi du 13 mai 2016.



Service de la Programmation, de l'Immobilier
et du Commerce
Bureau de la Gestion Patrimoniale et Locative

DIRECTION DE L'ATTRACTIVITE ET DE L'EMPLOI
Sous-Direction des Entreprises, de l'Innovation, et de l'Enseignement
Supérieur



Paris, le 13 MAI 2016

NOTE à l'attention de : FERRIS BOATTELLI
Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport de l'Inspection Générale relatif à la gestion locative des bâtiments municipaux d'avril 2016 ; réponse de la DAE

Résumé de la note

Synthèse des remarques de la Direction de l'Attractivité et de l'Emploi sur le rapport de l'Inspection Générale relatif à la gestion locative des bâtiments municipaux d'avril 2016.

- Sur la réalisation du rapport, démarches et prises de contacts :

Ce rapport a été l'occasion de s'interroger au sein de la direction sur la description de ses pratiques et de consolider des données parfois éparées. Le document rend fidèlement compte de la situation qui est foisonnante et entre difficilement dans une grille de lecture rectiligne. Le rapport ne propose pas de solutions simplistes, il laisse le champ libre aux réflexions à engager collectivement, du bureau gestionnaire de sites jusqu'aux élus chargés de décliner les objectifs des politiques publiques de la Mairie de Paris.

- Sur la classification des biens :

Le rapport établit une distinction entre gestion locative et gestion domaniale, excluant de son analyse la gestion domaniale, donc les divers contrats de concessions (DSP, concessions travaux, BEA) et AO sur le domaine public.

Cela semble très contestable, car en pratique les enjeux de gestion du patrimoine immobilier de la Ville sont les mêmes qu'on soit sur le domaine public ou privé.

Plutôt que de créer ainsi une ligne de partage entre les deux modes de gestion, il semble plus utile dans un premier temps de raisonner globalement, sur l'ensemble des contrats consentis sur le domaine de la Ville en précisant le titre nominal de chaque contrat et ses principales caractéristiques. Cela permettrait dans un deuxième temps d'établir une typologie partagée par les différentes directions concernées.

- Sur les recommandations impactant la DAE :

Les recommandations relatives à la transparence des mises à disposition des associations et des loyers que cela représente sont louables et doivent être suivies. A cet égard, la DAE sert dans le rapport de mauvais exemple d'avantages non déclarés (cf. cité page 62 du rapport) ; l'exemple n'est pas forcément le bon car la mise à disposition ne concerne qu'une partie du local sur des horaires précis. Néanmoins la DAE a probablement des marges de progrès dans certaines de ses mises à disposition de locaux pour lesquelles il serait par exemple plus vertueux de facturer les fluides aux occupants.

Le rapport évoque l'utilisation du logiciel LUDIC par le SADI ; la DAE va se rapprocher de la DLH pour regarder comment fonctionne ce logiciel et s'il est transposable aux besoins de la DAE/SDEIES (page 48).

Le rapport pointe que la DAE n'a pas pu détailler les surfaces du patrimoine universitaire... De fait, La DAE connaît les surfaces et peut les fournir mais telle n'était pas la question. La demande était : « quelles sont les surfaces qui figurent dans les baux ? » ; les conventions avec les universités sont muettes sur ce point. A l'instar du preneur d'un bail emphytéotique, les universités peuvent développer librement de nouvelles surfaces (surélévation des bâtiments de dissection dans les années 1960 aux Cordeliers).

- Sur les propositions visant à améliorer la gestion locative à la Ville:

La proposition d'accroître le nombre des saisines du Conseil du Patrimoine et d'élargir ses compétences est intéressante, mais elle ne sera utile que si les critères d'analyses des dossiers qui lui sont imposés par la municipalité sont revus (critères trop financiers à ce stade à notre sens). De fait, de l'aveu même de l'IG, aujourd'hui, "son appréciation des situations, sans vision transversale du sujet et des enjeux, peut sembler pointilliste". (Pages 57 et 91).

Le rapport propose de centraliser la gestion des ateliers d'artistes à la DAC et les locaux de la bourse du travail à la DILT (page 96) ;

- pour les Frigos, ce serait un retour en arrière, le transfert des Frigos de la DAC à la DAE datant de 2011. Il avait été justifié par le fait que les occupants des Frigos sont avant tout des artisans, donc des entités économiques relevant davantage de la DAE que de la DAC.

- pour la bourse du travail, la nature même des mises à dispositions, des activités qui s'y déroulent et que la DAE projette de renforcer, tournées vers l'emploi, ne militent pas en faveur d'un transfert à la DILT.

L'avis de la DAE sur ces deux recommandations est donc défavorable.

La proposition de confier à des tiers opérateurs d'une part la gestion des baux commerciaux et d'autre part les logements dans le diffus est en cours de mise en œuvre, du moins pour les commerces avec la centralisation entre les mains de la SEMAEST de la plupart des baux commerciaux gérés par la DAE.

Sur le fond, l'IG propose d'éclater le SADI entre DU et DILT... puis le rapport reconnaît immédiatement que scinder le SADI entre "compétences de gestion locative proprement dite et capacité opérationnelle ne serait pas opérant car ce sont ces synergies qui ont fait la preuve de leur efficacité" (page 102). Cette remarque fort juste s'applique à la DAE : mixer asset management (analyse stratégique des biens) et property management (gestion locative) est un vrai atout. C'est sans doute une piste à creuser pour améliorer la gestion locative à la ville: que les stratèges travaillent en liaison étroite avec les gestionnaires de locaux et coordinateurs de travaux pour connaître réellement des situations et décider de manière optimale du devenir des sites. Les formes de ce travail conjoint restent à définir. L'enjeu serait de créer un outil agile et réactif, qui permette une gestion du parc immobilier municipal codécidée par les gestionnaires (qui connaissent occupants, problèmes techniques des sites et politique publique dans lesquelles s'inscrivent ces implantations), experts et stratèges immobiliers municipaux.

Cet outil pourrait être inspiré du schéma retenu pour les concessions municipales, qui auraient pu être centralisées entre les mains d'une seule direction. Cette idée a été écartée car elle aurait brisé le lien entre modalités de mises à disposition et politiques publiques dans lesquelles elles s'inscrivent. Les concessions restent gérées par les directions opérationnelles (hors concessions historiquement suivies par la DFA) mais des outils de reporting (rapport « concessions » au Conseil de Paris) et de décision (board des concessions, commission d'élus) ont été mis en place. Par ailleurs la centralisation des contrats entre les mains d'une même structure crée le risque d'un manque de recul sur la valorisation potentielle des sites.

Telles sont les remarques suscitées par la transmission du rapport d'avril 2016 sur la gestion locative à la Ville que je souhaitais porter à votre connaissance.

La Directrice

Réponse de la Direction du logement et de l'habitat du 18 mai 2016

MAIRIE DE PARIS



Direction du Logement et de l'Habitat

Paris, le 18 MAI 2016

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Observations et avis de la DLH sur le rapport provisoire de l'Inspection générale sur la gestion locative des bâtiments municipaux

P.J. : Notes DLH des 19 juin 2013, 17 avril 2014 et 11 janvier 2016

Le rapport provisoire transmis par l'Inspection générale a été reçu avec un grand intérêt par la Direction du Logement et de l'Habitat. La reconnaissance du professionnalisme de ses agents en matière de gestion locative a été particulièrement appréciée. Ce rapport appelle néanmoins de notre part des observations sur certaines des conclusions et préconisations formulées. La DLH propose par ailleurs de revoir certaines formulations qui pourraient être nuancées. Enfin, la DLH partage nombre des conclusions de l'IG, dont une partie est déjà en œuvre, et participera volontiers à leur mise en œuvre, en pilotant notamment certains groupes de travail ad hoc.

Une reconnaissance du professionnalisme des agents fortement appréciée.

A diverses reprises, le rapport provisoire reconnaît le savoir-faire et le professionnalisme des agents du SADI et conforte son rôle de référent en matière de baux donnés. Ces observations viennent confirmer les démarches de professionnalisation continue du service, initiées avec la réforme de 2008 ayant substitué une organisation par métier à un découpage par secteurs géographiques, poursuivies avec la rédaction de contrats-type et d'un guide pratique et qui continuent actuellement avec l'adoption d'un schéma directeur immobilier.

La DLH accueille donc très favorablement les propositions du rapport provisoire visant à capitaliser l'expérience et le professionnalisme des agents du SADI, ainsi qu'à diffuser les outils de gestion mis en œuvre, telle que l'application Ludic.

De manière générale, la rédaction du deuxième chapitre « Les baux donnés, laisse à penser une complète désorganisation de la Ville, alors que pour la moitié d'entre





eux (ceux gérés par la DLH), un effort important de structuration a été réalisé – et salué par ailleurs dans le texte.

Par ailleurs, la DLH a des interrogations sur la définition de la gestion locative comme « fonction à faible valeur ajoutée », qui paraît contraire à la reconnaissance des compétences réelles des agents et à la volonté affichée de professionnaliser cette activité à la Ville.

Ainsi, la DLH suggère une rédaction plus nuancée des constats relatifs à la gestion des baux donnés au regard des réalités de la gestion de la moitié d'entre eux et des efforts de professionnalisation préconisés.

Un positionnement du SADI au sein de la DLH est toujours d'actualité dans un contexte foncier particulièrement contraint.

La mission d'inspection s'interroge sur le positionnement du SADI au sein de la DLH, compte tenu de la forte réduction du nombre d'immeubles de l'ancien domaine privé. La réponse apportée nous paraît partielle. En effet, la gestion locative est essentiellement considérée comme la gestion d'un stock de contrats, pour laquelle des actions récurrentes et systématisables doivent être opérées (quittancement de loyers, actions de maintenance, etc.).

Or, les réflexions sur le devenir de la Fonction immobilière et la définition en cours de la stratégie immobilière de la Ville font apparaître des enjeux opérationnels portant sur les mutations du foncier et la capacité de la Ville à gérer des flux immobiliers répondant aux politiques publiques menées. Cette dynamique est illustrée, d'une part, par les mouvements du Compte foncier, qui retrace l'ensemble des acquisitions et cessions réalisées par la Ville (à hauteur de 200M€/an) et, d'autre part, par le volume des flux gérés par le SADI (26 entrées pour 24 sorties en 2014).

L'essentiel des acquisitions réalisées par la Ville sert à la production de logements sociaux, dont le SADI assure le portage opérationnel en lien avec le Service d'intervention foncière dans le cadre des remises d'immeubles préemptés aux bailleurs sociaux. L'estimation des loyers des baux emphytéotiques, directement liée à la programmation en logement social décidé pour les parcelles concernées, et les liens étroits engagés par le service avec l'ensemble des bailleurs, pour lesquels la DLH assure la tutelle ou l'animation, en font un outil essentiel à l'atteinte des objectifs de la politique du logement de la Ville. La proximité des autres services (notamment du Service du logement et de son financement) facilite grandement la fluidité de ces opérations. L'autre volet, concernant les cessions, fait également très régulièrement l'objet d'arbitrages entre cession « privée » par voie d'appel à projet ou d'adjudication et cession ou transfert par bail emphytéotique à un bailleur social pour la production de logements sociaux (12 en 2014). Le SADI, étant souvent gestionnaire intercalaire des biens en attente de cession, permet ainsi à la DLH de disposer des capacités d'expertise nécessaires à l'identification des opportunités foncières.

Pour ces raisons, il apparaît que « les raisons historiques » du rattachement du SADI à la Direction du Logement et de l'Habitat, considérées comme « aujourd'hui dépassées » dans le rapport provisoire (p. 97), sont au contraire particulièrement pertinentes au regard de la politique municipale en faveur du logement social.





Il est ainsi demandé à ce que le rapport définitif prenne en compte l'aspect opérationnel des mutations foncières dans son diagnostic de la gestion locative et puisse revoir ses conclusions qui nous paraissent négliger une part importante des fonctions du service directement liée à la production de logements sociaux.

Enfin, la centralisation des compétences opérationnelles transversales nécessaires aux mutations immobilières (démolitions, évictions commerciales, diagnostics...) semble indispensable pour garantir le savoir faire indispensable à la bonne conduite des opérations menées par la Ville de Paris.

L'affirmation du rôle du SADI dans l'organisation de la gestion locative suppose la redéfinition du périmètre du domaine intercalaire.

Comme l'avait fait observer la DLH, par note en date du 19 juin 2013 (en PJ), les règles d'affectation telles qu'elles ont été définies dans le fonctionnement actuel de la Fonction immobilière, apparaissent contradictoires avec les objectifs de professionnalisation et de rationalisation poursuivis. En effet, comme le montre le rapport provisoire aussi bien pour les baux donnés que pour les baux pris, l'éclatement de la gestion locative dans les directions (p. 83) ne leur permet pas, pour certaines, de dimensionner et de structurer les compétences requises pour la gestion technique et locative d'un parc immobilier. Dans la perspective de faire réaliser des économies d'échelles à la Ville et de mettre en place une démarche métier auprès de ses agents, la DLH avait ainsi proposé la mise en place de contrats de service avec les directions volontaires.

Ces constats étant confirmés, il apparaît raisonnable de proposer la même logique de centralisation des baux donnés au SADI, que celle proposée en matière de baux pris au sein de la DILT (p. 96).

Cet effort de centralisation porterait, selon les chiffres du rapport provisoire, sur 160 à 485 contrats (selon que l'on prend en compte ou non les baux figurant au bilan annuel de la DFA – DEVE, DAC, DAE – et les baux relevant du CASVP et de Paris Musées), pour lesquels une analyse au cas par cas pourrait être menée par la DLH et les directions concernées afin de déterminer les enjeux d'une gestion en propre par les directions. A cet effet, dans sa note de 2013, la DLH avait introduit une notion d'occupation relevant du « cœur de métier » d'une direction, à l'aide de laquelle pouvaient être établies les règles d'affectation. Cette notion repose plus concrètement sur le niveau d'imbrication entre l'action de l'occupant et la politique publique portée par la direction (qui peut avoir un rôle de prescripteur, de partenaire ou de contrôle).

Il est à noter que dans une perspective de mise à plat des conditions locatives proposées par la Ville, les contrats immobiliers ne devraient en toute rigueur pas comporter d'éléments de politique publique confiés aux occupants (sauf à relever du champ des concessions, qui est distinct de la gestion locative telle que définie ici). La DLH pourrait dès lors centraliser l'ensemble des baux donnés et les directions passer des contrats d'objectifs avec l'association au regard des actions que la Ville entend promouvoir.

Dans un même effort de centralisation et pour reprendre les objectifs de valorisation du foncier Ville, notamment en matière de mises à disposition associatives (dans les secteurs culturel ou social), le périmètre du domaine intercalaire pourrait être étendu à l'ensemble des locaux présentant une mutabilité « forte », c'est-à-dire non porteurs d'un service public exercé en régie ou par délégation,





afin que la Ville de Paris puisse disposer d'une vision d'ensemble du patrimoine et que l'utilisation des outils de suivi et de pilotage (LUDIC) puisse également bénéficier à la Direction de l'Urbanisme pour la définition de sa stratégie immobilière. Cette centralisation pourrait permettre de réduire le « tarissement des locaux disponibles » constaté (p. 63) et avoir un traitement homogène des locaux non directement utilisés par un service public.

Une centralisation partielle ou complète des baux donnés au sein de la DLH, voire un élargissement du périmètre du domaine intercalaire, qui pourrait intervenir dans le cadre des revues de patrimoine recommandées (n°14, 18, 24, 25) répondrait au souci d'homogénéité et d'exhaustivité des recensements hautement souhaitables en matière de gestion locative

La structuration de la Fonction immobilière doit s'organiser autour de pôles de compétences prenant en compte les spécificités de la Ville.

Comme l'avait affirmé le rapport de la MIE sur la politique immobilière de la Ville, une des spécificités de son action réside dans le fait que « la rentabilité financière n'est pas l'unique enjeu ». Ce constat limite l'analyse issue du benchmarking, qui repose sur un découpage asset/property/facilities tel que pratiqué dans le secteur privé, dont le mode d'organisation repose sur l'externalisation et la recherche de rentabilité.

La DLH partage, néanmoins, la nécessité affirmée de professionnaliser la Fonction immobilière autour des pôles de compétences existant à la DU, la DILT et la DLH, mais souhaite proposer un découpage adapté à certaines spécificités de la Ville.

Ainsi, le rapport provisoire affirme (p. 98) qu'« au regard de la gestion locative, il n'existe pas de réelle spécificité des locaux administratifs au regard d'autres biens intercalaires », ce qui apparaît inexact étant donné qu'en matière de locaux administratifs, intervient la notion de « service à l'occupant » (p.99), qui semble relever du facilities management, lorsque la gestion locative relève clairement de prestations de property management. En tout état de cause, la notion de service à l'occupant, si elle devait être retenue dans le vocable Ville de la Fonction Immobilière, devra être distinguée selon que l'occupant relève des administrations parisiennes (pour lesquelles la DILT a effectivement acquis un important savoir-faire) ou d'une autre personne morale.

Le SADI a, néanmoins, une solide expérience en matière de relation à l'occupant « tiers », c'est-à-dire dans le cadre d'une relation contractuelle de propriétaire privé à occupant tiers. Cette relation diffère de celle du facilities et repose sur une appropriation conjointe des enjeux techniques (obligation de délivrance) et contractuels (partage des responsabilités) par le service, propre au property management. Pour permettre une gestion efficace de cette relation à l'occupant, le maintien de la cohérence du service sur les aspects technique et juridique est essentiel, notamment dès l'élaboration du contrat, qui est le fondement de cette relation.

Enfin, le rapport provisoire propose l'approfondissement des synergies entre la DU et le SADI (p. 101). En partageant certaines des observations formulées, la DLH tient à insister sur les limites du découpage asset/property lorsque le property n'est pas délégué à un tiers ou que l'asset n'a pas une dimension purement financière en visant certains objectifs de politique publique. Dans une logique de gestion des flux, plutôt que de simple gestion locative d'un stock de contrats, il est essentiel de





conserver une vision opérationnelle lors de l'établissement de ceux-ci. Il est ainsi préférable de maintenir le positionnement de la DLH en « bras armé » de la DU et continuer à travailler à l'amélioration de la circulation de l'information entre ces deux entités.

Le maintien d'un découpage avec des pôles de compétence répartis entre plusieurs directions permettrait enfin de garantir un certain équilibre dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie immobilière. Comme c'est le cas actuellement, les objectifs de cession sont utilement confrontés aux objectifs portés par les directions et amènent la Ville s'interroger sur le rendement des actifs, leur intérêt stratégique à terme ou leur contribution aux recettes de fonctionnement.

La variante d'organisation proposée par la DLH serait la suivante :

Typologie et destination des locaux	Equipements publics ou assimilés - « locaux relevant du cœur de métier »	Implantations administratives	Domaine intercalaire étendu	Biens concédés	Baux pris
Décision sur le bien (stratégie immobilière)	DU avec Directions	DILT/DU	DU avec DLH	DFA (board des concessions)	DU/DILT
Contractualisation de l'occupation	Directions	-	DLH	DFA	DU
Gestion locative (du contrat)	Direction	-	DLH	DFA	DILT
Gestion technique (travaux)	DPA avec Direction	DILT	DLH	-	DILT

Les enjeux de professionnalisation de la Fonction immobilière supposent de maintenir une certaine diversité dans la gestion locative.

Le rapport provisoire envisage une externalisation partielle ou complète de la gestion des baux d'habitation et des baux commerciaux. Cette proposition semble contradictoire avec l'objectif d'optimisation des ressources de la Ville dans la mesure où celle-ci dispose déjà des agents qualifiés pour une telle gestion et que l'externalisation conduirait très rapidement à une perte de l'expertise acquise et consolidée depuis de nombreuses années.

En outre, comme indiqué précédemment, la gestion immobilière à la Ville est dynamique et les acquisitions de foncier introduiront de nouveaux baux, dont la gestion devra être maintenue en régie pour des questions opérationnelles. Ainsi, à titre d'exemple, pour être en mesure de mener à bien une éviction commerciale, mieux vaut disposer de compétences en matière de gestion de baux commerciaux. De la même façon, la dynamique de l'action foncière de la Ville reposant en grande





partie sur la connaissance des locaux, la gestion déléguée d'une partie d'entre eux empêcherait de disposer d'une vision globale pourtant nécessaire.

Enfin, le bilan économique d'une telle externalisation est hasardeux (dans l'hypothèse d'un maintien dans le patrimoine Ville – par opposition à l'action en cours de cession de logements dans le diffus à des bailleurs sociaux, là encore dans le cadre de la politique du logement), étant donnée la faible élasticité des loyers commerciaux et d'habitation (dont les variations sont fortement encadrées par la réglementation), la Ville se verrait rémunérer une activité qu'elle exerçait en propre, sans bénéficier de prestations complémentaires. Une gestion déléguée pourrait également contraindre la Ville à réaliser certains investissements qu'elle comptait différer.

La DLH est ainsi opposée à la proposition d'externalisation de la gestion de certains baux à des opérateurs privés sans transfert de propriété.

Les modalités pratiques de centralisation de la gestion des baux donnés restent encore à déterminer.

Le rapport provisoire indique que le rapprochement du SADI et de la DILT permettrait à cette dernière de disposer « de nouvelles capacités de traitement » (p. 98). La formulation nous paraît maladroite, car elle laisse entendre que le SADI disposerait d'effectifs confortables.

A ce titre, il convient de corriger la présentation des effectifs du SADI consacrés à la gestion locative (p. 73 notamment), qui laisse supposer que l'ensemble des agents du service relèvent de cette mission. Or une grande partie de l'activité du BCO relève de prestations de service (à titre d'illustration, au BP 2016, les travaux sur le patrimoine SADI représentaient seulement 30% des dépenses d'investissement) – et qu'au vu de la nature des travaux entrepris, la comparaison avec une SLA n'apparaît pas pertinente (p. 75). De la même façon, le BBC assure les missions comptables et budgétaires pour l'ensemble de la direction et la cellule TBS du BGL est essentiellement consacrée à la production de logements sociaux (soit 3,8 ETP soustraits des effectifs du BGL dans le tableau suivant).

En reprenant les chiffres présentés dans le rapport provisoire, on peut faire apparaître les ratios ci-dessous, qui montrent des similitudes entre la DILT et la DLH.





Direction	Baux donnés	Baux pris	ETP consacrés à la GL	Ratio de gestion (nb de baux/ETP)
DLH	502	-	10,50	48
CASVP	64	85	NC	-
DVD	34	1	3,30	11
DPP	5	32	0,50	74
DPE	2	4	1,20	5
DJS	47	34	6,02	13
DILT	17	173	4,00	48
DFPE	18	89	2,00	54
DEVE	13	31	0,36	122
DAE	219	4	6,40	35
DDCT	5	10	0,07	214
DASES	27	21	3,55	14
DASCO	25	25	0,21	238
DAJ	1	8	0,50	18
Paris Musées	10	6	NC	-
DAC	62	21	2,17	38

Ce tableau ne fait pas apparaître les 418 baux emphytéotiques à loyer annuels (qui supposent des actions de gestion locative particulières chaque année) gérés par le SADI, mais permet de dégager une tendance autour de 50 contrats par ETP, permettant d'évaluer l'impact d'une centralisation partielle ou complète de la gestion locative et d'identifier des situations pour lesquelles des gains de productivité pourraient être recherchés ou au contraire pour lesquelles les ressources consacrées semblent insuffisantes. Cette analyse ne porte que sur les ressources « contrat » et devra être poursuivie sur les aspects techniques.

La DLH suggère ainsi que les propositions d'évolution des périmètres de compétence des directions en matière de gestion locative fassent l'objet d'une évaluation en termes d'impacts RH, afin que les conditions matérielles d'exercice puissent préservées.

L'examen du stock des baux donnés doit permettre d'affirmer le rôle des instances de conseil et de décision en immobilier.

L'examen des situations locatives a été initié par la DLH, par note en date du 17 avril 2014 (en PJ), en se basant dans un premier temps sur les cas dits atypiques (pour lesquels la Ville était en situation de risque), pour lesquels elle demandait la mise en place d'une structure ad hoc au SG, associant le cabinet de la Maire.

Cette action a été réitérée par la DLH, par note en date du 11 janvier 2016, en limitant le réexamen aux établissements de santé et aux associations dans le patrimoine depuis plus de 4 ans.

Ces initiatives ont permis d'adopter un processus de décision, qui sollicite l'ensemble des instances déjà existantes à la Ville, dont les périmètres de compétences pourraient ponctuellement être élargis dans la perspective d'une analyse systématique des situations locatives et dont les modalités de fixation des ordres du jour pourraient également être modifiées ponctuellement :





- GPCF : se positionne sur le principe d'un maintien de l'immeuble dans le patrimoine Ville ou envisage sa cession ou sa mutation (notamment en logement social) ;
- CEDLA : se positionne sur le principe de maintien d'un soutien de la Ville à un occupant donné ;
- CALAss : se positionne sur le principe d'attribution (ou de maintien) d'un local donné à un occupant et la réalisation éventuelle de travaux par la Ville pour permettre son installation ;
- Conseil du Patrimoine : donne un avis sur les conditions de mise à disposition (nature juridique du contrat et niveau de loyer) et l'intérêt général parisien poursuivi par l'occupant ;
- Conseil de Paris : se positionne sur l'éventuelle délivrance d'une subvention à un occupant pour assumer son loyer et en cas de contrat d'une durée supérieure à 12 ans.

Il semble que ce dispositif permettrait d'enclencher rapidement la démarche d'amélioration de la connaissance du stock, en s'inscrivant dans les pratiques actuellement en usage pour le flux.

Le rapport provisoire envisage par ailleurs (p. 91) d'élargir la mission du Conseil du Patrimoine à un chantier de catégorisation des baux, de rendre sa consultation par les bailleurs sociaux effective et de le solliciter pour avis sur les clauses des contrats de gestion confiés à des opérateurs de la Ville, dans une perspective de valorisation des actifs de la Ville. Si sur le deuxième point, la DLH s'interroge sur la pertinence d'une telle consultation compte tenu de l'autonomie de gestion des bailleurs sociaux (personnalité morale et transfert des droits réels de la Ville) tout en validant le maintien de la saisine aux cas particuliers de mises à disposition de locaux à un usage politique, nous sommes très favorables à l'élargissement des compétences du Conseil du Patrimoine à l'ensemble des contrats immobiliers passés par la Ville, toutes directions confondues, car le Conseil du Patrimoine, en effet, « joue un rôle précieux de garde-fou » (p.57) et doit être consulté plus systématiquement sur les baux donnés par toutes les directions pour exercer pleinement son rôle de conseil de la Maire.

A ce titre, dans le cadre du renouvellement de ses membres prévu pour le 1^{er} octobre 2016, la DLH va proposer un nouvel arrêté de structure au cabinet de la Maire, dans lequel une partie des pistes proposées par l'Inspection générale pourront être reprises, dont notamment la saisine systématique.

La DLH préconise ainsi la généralisation de la démarche de régularisation des situations locatives qu'elle a initiée en 2014.

L'examen systématique des baux donnés et leur régularisation permettra dans un même temps d'améliorer la transparence et la sincérité des comptes.

Comme le souligne le rapport provisoire, l'annexe au compte administratif retraçant l'ensemble des subventions accordées par le biais de réductions de loyer présente de nombreuses carences (p. 60).

La méthodologie d'examen du stock des baux donnés doit aboutir à la régularisation de l'ensemble des contrats, après avis du Conseil du Patrimoine. Comme indiqué, cet avis fixe la valeur de marché et la nature juridique du contrat (en se basant sur les modèles-types élaborés par la DLH). C'est à



partir de cette valeur de marché et du reste à payer qu'est déduit le montant de la subvention accordée à l'occupant, après délibération du Conseil de Paris.

Afin de garantir même uniformité pour les subventions que pour les contrats, la DLH va proposer une délibération-type, ainsi qu'un modèle d'avenant de minoration de loyer, qu'elle versera aux modèles existants. Ces modèles permettront de prendre en compte les questions de revalorisation des loyers et de bornage dans le temps des subventions.

Il est ainsi proposé de lier les démarches d'examen systématique des baux donnés et d'amélioration de la traçabilité des subventions. Selon le degré de centralisation de la gestion locative, le reporting annuel dans le cadre de l'élaboration du compte administratif pourra reposer sur un nombre limité de directions.

Synthèse des observations de la DLH sur les recommandations du rapport provisoire.

Recommandations	Observations de la DLH
1	RAS
2	RAS
3	RAS
4	RAS
5	RAS
6	RAS
7	La DLH pourra utilement être associée à ce réexamen, dans la mesure où certaines associations pourraient nécessiter un relogement dans le domaine intercalaire pour libérer des sites. La DLH suggère d'employer les mêmes méthodes que celles proposée ci-avant pour le réexamen des baux données.
8	Il conviendrait que les conventions de mise à disposition à des associations de sites loués par la Ville fassent l'objet d'un avis du Conseil du Patrimoine.
9	La compétence du Conseil du Patrimoine pourrait être élargie aux baux pris.
10	RAS
11	RAS
12	Patrimoine n'étant pas un logiciel métier, sa mise à jour n'est effectivement pas faite en temps réel, sans que cela pose de difficultés opérationnelles. Organiser le blocage pourrait avoir pour conséquence de limiter les capacités opérationnelles de la Ville (comme on peut le constater dans le cadre des blocages DFA liés aux immobilisations). La DLH suggère de confronter à intervalles réguliers (trimestriels, voire semestriel) les bases de données des directions avec Patrimoine.
13	La DLH souhaite être associée à cette clarification.
14	La DLH a proposé ci-avant une méthode pour ce réexamen, qui devra également permettre de réinterroger les affectations et le périmètre du domaine intercalaire. La DLH souhaite être associée à ce groupe de travail et poursuivra en parallèle les démarches de régularisation des cas



	atypiques initiées en 2014.
15	La DLH souhaite proposer une délibération-type, ainsi qu'un avenant-type et adaptera autant que de besoin les modèles-type de contrat et le guide de rédaction.
16	Recommandation déjà mise en œuvre par la DLH, dans le cadre de l'élaboration du compte administratif.
17	Dans la perspective d'un réexamen systématique tel que proposé par la DLH, l'ensemble des contrats devront être repris et seuls les nouveaux contrats d'une durée supérieure à 12 ans devront faire l'objet d'une délibération. La DLH signale à ce propos que les baux commerciaux et professionnels, bien qu'étant d'une durée inférieure à 12 ans, confèrent au preneur un droit au renouvellement qui implique in fine une durée supérieure à 12 ans (de même que les baux prévoyant des mécanismes de tacite reconduction – même s'il convient de les éviter). Une instruction cadre sur ce sujet pourrait utilement être établie.
18	La DLH est réservée sur ce réexamen, sauf en ce qui concerne les partis politiques, conformément aux observations de la MIE sur la politique immobilière.
19	Plutôt que de limiter a priori la durée d'occupation, la DLH propose de prévoir un réexamen systématique des occupations dont la durée est supérieure à 4 ans, selon le processus évoqué ci-dessus. Le mécanisme de retour à la valeur de marché sera traité dans la réponse à la recommandation n°15.
20	La DLH souhaite être associée à la rédaction de cette circulaire pour s'assurer de la cohérence avec la réponse à la recommandation n°15.
21	RAS
22	La DLH rappelle à ce titre sa proposition de centralisation des baux, après examen au cas par cas.
23	La DLH rappelle à ce titre sa proposition de centralisation des baux, après examen au cas par cas.
24	La DLH souhaite participer à ces revues qui pourront s'organiser selon la réponse à la recommandation n°14.
25	La DLH souhaite participer à cette instance de pilotage qui pourra s'organiser selon la réponse à la recommandation n°14.
26	La DLH attire l'attention sur le fait de bien distinguer la forme juridique du bail, la nature de l'occupant et les motifs de la mise à disposition. Toute classification des baux selon des items qui ne relèveraient pas uniquement d'un des trois éléments précités porterait le risque d'avoir des doublons ou de générer des difficultés d'interprétation. La DLH est favorable pour réinterroger les affectations dans le cadre de ce réexamen.
27	La DLH y est défavorable pour les raisons citées dans le corps de la note.
28	La DLH propose que le Conseil du Patrimoine donne son avis au terme du processus d'examen impliquant les instances de la Ville (GPCF, Cedla, Calass).
29	Un tel reporting est déjà mis en œuvre par la DLH, dans le cadre des rapports d'activité du SADI et du Conseil du Patrimoine, tous deux transmis au Conseil de l'Immobilier de la Ville. La DLH attire l'attention sur les limites de l'analogie avec l'asset management tel qu'exercé dans le privé, dont le mode d'organisation



	repose sur l'externalisation et la recherche de rentabilité.
30	La DLH s'interroge sur l'utilité de ce tableau de bord, au regard du processus de réexamen systématique des baux et de systématisation de l'utilisation de la base de données Ludic.
31	Avis favorable de la DLH, qui se propose d'animer les sujets liés aux baux donnés.
32	Avis favorable. La DLH tient à disposition les contrats-type et le guide de rédaction élaborés à cet effet.
33	Avis réservé quant aux modalités d'exercice de ce contrôle interne et aux apports au regard du processus de réexamen systématique des baux et de systématisation de l'utilisation de la base de données Ludic.
34	RAS
35	RAS
36	La DLH y est défavorable pour les raisons citées dans le corps de la note.

En conclusion, la Direction du Logement et de l'Habitat insiste sur le fait que la réflexion amorcée en matière de gestion locative intègre les enjeux suivants :

- Disposer d'une vision globale sur les locaux et centraliser la gestion des contrats du « domaine privé » et des locaux « ne relevant pas du cœur de métier » des directions au sein du SADI, en vue de professionnaliser la gestion locative en matière de baux donnés et d'uniformiser les outils et procédures de gestion, ainsi que les processus de décision.
- Conserver la cohérence du SADI, dont l'organisation repose sur des compétences opérationnelles, techniques et juridiques. Cette approche transversale des sujets immobiliers est essentielle à l'élaboration des contrats, la gestion des flux, la relation aux occupants tiers et les actions de portage foncier.
- Maintenir le SADI au sein de la DLH, afin de conserver une approche opérationnelle en matière immobilière, intégrant les enjeux en matière de production de logement.

La Direction du Logement et de l'Habitat se tient à la disposition de l'Inspection Générale pour toute précision ou demande complémentaire d'éléments.

Directrice du Logement et de l'Habitat



ANNEXES

- Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 2 : Gains obtenus par une renégociation de certains baux par la DILT
- Annexe 3 : Liste des 48 baux donnés par le SADI à des organismes associatifs occupant leurs locaux depuis plus de 4 ans
- Annexe 4 : Analyse détaillée de l'Annexe au CA 2014 et des avis rendus par le Conseil du Patrimoine pour la mise à disposition de concours en nature attribués à des tiers
- Annexe 5 : M14 - Annexe au compte administratif

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas d'annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L312-1 du Code des relations entre le public et l'administration , relatif à la communication des documents administratifs et de la délibération 2014IG1001, celle-ci est consultable sur place, sur demande écrite à la direction de l'inspection générale.