



**CONCOURS EXTERNE et 3<sup>ème</sup> CONCOURS pour l'accès au corps des  
ATTACHÉ·E·S D'ADMINISTRATIONS PARISIENNES**

Ouvert à partir du 2 octobre 2023 - Pour 65 postes (externe) et 1 poste (3<sup>ème</sup> concours)

---

1<sup>ère</sup> épreuve écrite

**NOTE**

Épreuve de rédaction d'une note à partir d'un dossier relatif aux problèmes politiques, économiques, culturels et sociaux du monde contemporain permettant de vérifier les qualités de réflexion, d'analyse, de synthèse et de rédaction du·de la candidat·e.

Durée : 4h - coefficient 4

**À lire attentivement avant de traiter le sujet :**

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation ou de table, ni signature ou paraphe.  
Aucune référence (nom de service, nom de personne, numéro de téléphone, adresse de service,...), autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier, ne doit figurer dans le corps (ou le timbre) de votre copie sous peine d'exclusion du concours.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Vous ne devez écrire vos noms, prénom et n° de table qu'en tête de la copie, dans le cadre réservé à cet effet.

**Le sujet comporte 45 pages (y compris celle-ci) et 6 documents**

**Sujet :**

A l'aide des documents joints et de vos connaissances, vous rédigerez une note de synthèse sur l'endettement des collectivités territoriales, ses enjeux et la situation particulière de la Ville de Paris.

**Documents joints :**

- Document n° 1 : Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022, page 1 à 16 (16 pages)
- Document n° 2 : Mairie de Paris, site [www.paris.fr](http://www.paris.fr) « Une stratégie budgétaire marquée par un contexte de crise inédit » 14/11/2022, pages 17 à 19 (3 pages)
- Document n° 3 : Le Figaro « Que signifierait la mise sous tutelle de la Ville de Paris ? » 28/11/2022, pages 20 à 22 (3 pages)
- Document n° 4 : Chambre régionale des comptes, Rapport d'observations définitives, Ville de Paris (situation financière, décembre 2021), pages 23 à 37 (15 pages)
- Document n° 5 : Courrier de Mme la Maire de Paris à la CRC en date du 21 janvier 2022, pages 38 à 41 (4 pages)
- Document n° 6 : Collectivités territoriales, « Endettement des collectivités : état des lieux et marges de manœuvre » 28/06/2022, pages 42 à 44 (3 pages)

## I - Un bloc communal qui a accru ses marges de manœuvre financières

Tableau n° 13 : section de fonctionnement du bloc communal consolidé (France entière<sup>53</sup>) en Md€

(En Md€)	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
<b>Produits réels de fonctionnement (a)</b>	122,61	130,44	128,79	134,28	2,9%	4,3%	+ 5,49
<b>Produit de la fiscalité</b>	70,45	78,19	78,69	80,17	2,5%	1,9%	+ 1,48
<b>Impôts locaux</b>	54,05	58,83	60,01	51,86	-11,8%	-13,6%	- 8,14
<b>Autres impôts et taxes</b>	16,43	18,70	18,07	27,72	48,2%	53,4%	+ 9,65
<b>Fiscalité reversée</b>	-0,02	0,67	0,62	0,59	-11,8%	-4,7%	- 0,03
<b>Dotations et participations</b>	31,93	28,95	29,45	31,14	7,6%	5,7%	+ 1,69
<b>Autres recettes (y c. Exceptionnelles)</b>	20,23	23,30	20,64	22,97	-1,4%	11,3%	+ 2,33
<b>Charges réelles de fonctionnement (b)</b>	102,75	107,23	106,86	110,14	2,7%	3,1%	+ 3,28
<b>Achats de biens et services</b>	29,12	32,28	30,93	32,78	1,5%	6,0%	+ 1,85
<b>Dépenses de personnel</b>	46,24	49,45	49,92	51,30	3,7%	2,8%	+ 1,39
<b>Aides à la personne et frais d'hébergement</b>	1,80	1,84	1,94	1,99	8,0%	2,5%	+ 0,05
<b>Subventions de fonctionnement</b>	9,41	8,97	8,91	8,85	-1,4%	-0,7%	- 0,06
<b>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</b>	10,06	9,71	10,01	10,53	8,5%	5,3%	+ 0,53
<b>Charges financières</b>	3,81	2,87	2,69	2,48	-13,4%	-7,5%	- 0,20
<b>Autres dépenses (y c. Exceptionnelles)</b>	2,30	2,11	2,48	2,20	4,4%	-11,0%	- 0,27
<b>Épargne brute (c=a-b)</b>	19,86	23,21	21,93	24,15	4,0%	10,1%	+ 2,22
<b>Remboursement d'emprunts (d)</b>	9,87	10,52	10,37	10,83	3,0%	4,5%	+ 0,46
<b>Épargne nette (e=c-d)</b>	9,99	12,69	11,56	13,31	4,9%	15,2%	+ 1,75

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

<sup>53</sup> Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

Le dynamisme des dépenses et des recettes constaté en 2021 ne semble pas se limiter au seul effet de rattrapage des évolutions observées en 2020. Les produits de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 4,3 % (- 1,3 % en 2020). Les dépenses de fonctionnement augmentent de 3,1 % (- 0,3 % en 2020). Après une dégradation constatée en 2020, l'épargne brute atteint son plus haut niveau depuis 10 ans (24,1 Md€). Les dépenses d'investissement de cette deuxième année de cycle de mandat progressent. Les dépôts sur les comptes au Trésor ont atteint des montants inédits.

### **Un soutien exceptionnel de l'État qui s'est révélé surdimensionné pour certains bénéficiaires**

La poursuite, en 2021, des protocoles sanitaires dans les équipements publics, la nécessité de mettre en place des centres de vaccination et la sensibilité de certaines recettes d'exploitation ont justifié le prolongement des mesures exceptionnelles de soutien (cf. chapitre 1).

Les versements au titre de la garantie des recettes fiscales et domaniales 2020 ont atteint 216 M€ (dont 88 M€ versés à titre d'acompte dès 2020), soit 141 M€ pour 4 140 communes, 44 M€ pour 58 EPCI à fiscalité propre et 30 M€ pour 43 syndicats. Le dispositif a permis, à brève échéance et sans visibilité sur les montants concernés, de répondre aux sollicitations des collectivités touristiques, des collectivités accueillant un casino ou situées en zone de montagne qui risquaient de ne pas pouvoir respecter les principes d'équilibre budgétaire.

Les dotations les plus importantes, comprises entre 0,5 M€ et 11,3 M€, ont bénéficié à 65 communes et EPCI et ont représenté 61 % de l'enveloppe disponible. En moyenne, l'épargne brute par habitant des communes concernées atteignait plus du double, en 2019 comme en 2021, de celle de l'ensemble des communes. Seul un cinquième des communes concernées, contre la moitié des EPCI, avait un niveau d'épargne brute par habitant inférieur à la moyenne de leur strate en 2021. L'utilité de cette garantie, sous la forme d'une dotation plutôt que d'une avance, paraît incertaine alors que les deux-tiers de ces collectivités ont été en mesure, entre 2019 et 2021, d'accroître leurs dépôts au Trésor. Pour plus de la moitié de ces collectivités, cette dotation a été intégralement thésaurisée.

La loi de finances pour 2021 a prolongé ce « filet de sécurité ». 57 M€, représentant 30 % de la dotation de l'année précédente, ont ainsi été versés par l'État en fin d'année à titre d'acompte (41 M€ pour les communes, 13 M€ pour les EPCI et 2,6 M€ pour les syndicats).

En outre, 200 M€ de crédits ont été versés par l'État au titre de la dotation de soutien aux collectivités relative aux pertes de recettes des services publics administratifs et des pertes d'épargne brute des services publics industriels et commerciaux assurés en régie.

Dans le cadre du plan France Relance, 643 M€ d'autorisation d'engagement (AE) et 61 M€ de CP ont été consommés par l'État au profit des projets de rénovation thermique des bâtiments publics du bloc communal.

2

## A - Un rétablissement des recettes du bloc communal dans un contexte de réforme fiscale

Les produits de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 4,3 % en 2021 (+ 5,5 Md€), après une baisse de 1,3 % en 2020 et une augmentation moyenne de 1,5 % entre 2015 et 2019. Cette progression est plus marquée pour les EPCI (+ 4,8 %) que pour les communes (+ 3,9 %).

L'analyse par strate démographique confirme une forte progression des produits de fonctionnement de l'ensemble des blocs intercommunaux<sup>54</sup> de plus de 10 000 habitants.

**Tableau n° 14 : produits réels de fonctionnement des blocs intercommunaux par strate en Md€**

Strate	PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT				
	2019	2020	2021	2021/2020	2021/2019
0 - 10 000 habitants	3,1	3,1	3,0	- 4,2 %	- 0,2
10 000 - 20 000 habitants	7,3	7,2	7,6	5,5 %	0,2
20 000 - 50 000 habitants	20,8	20,5	21,5	4,5 %	0,6
50 000 - 100 000 habitants	17,6	17,5	18,4	5,4 %	0,8
100 000 - 300 000 habitants	33,2	33,8	34,7	2,4 %	1,4
300 000 habitants et plus	38,5	37,7	39,3	4,4 %	0,8

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. La présentation par bloc intercommunal propose une agrégation des comptes de chaque EPCI avec ses communes membres.

En 2020, l'évolution des recettes avait été disparate : les plus fortes baisses concernaient les villes de plus de 100 000 habitants ; la baisse des recettes des EPCI de plus de 300 000 habitants contrastait avec la progression de celles des autres EPCI.

En 2021, l'augmentation des recettes concerne, en moyenne, l'ensemble des strates démographiques, à l'exception des EPCI de moins de 10 000 habitants qui connaissent une baisse de leurs produits (- 0,4 %), inférieurs à ceux de 2019. La dynamique des recettes est cependant moins marquée parmi les blocs intercommunaux de la strate 100 000 – 300 000 habitants.

<sup>54</sup> Un « bloc intercommunal » regroupe les comptes d'un EPCI et de ses communes membres, les flux financiers croisés étant neutralisés.

### 1 - Les premiers effets du remaniement du panier fiscal

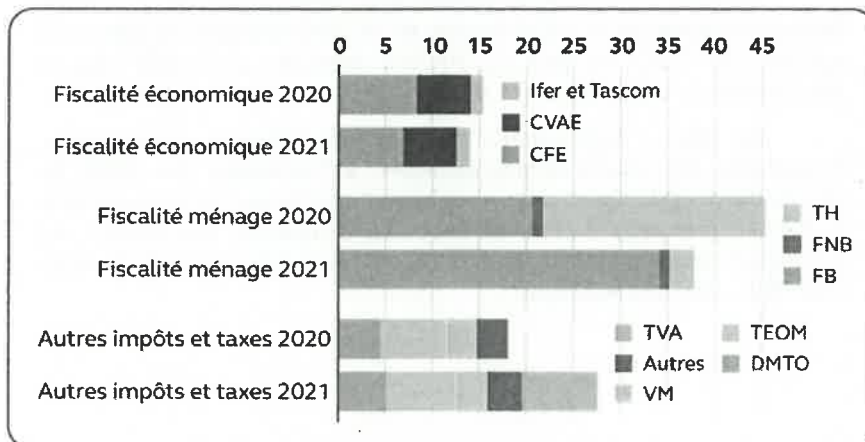
Les produits fiscaux du bloc communal se sont accrus de 1,9 % (+ 1,5 Md€) et ont atteint 80,2 Md€. Le panier fiscal du bloc communal est profondément remanié à compter de 2021. Les mesures d'allègement de la fiscalité des ménages et des entreprises ont représenté respectivement 21 Md€ et 1,6 Md€, compensés par un transfert de fiscalité et par dotation.

La taxe d'habitation, en 2021, ne concerne plus que les résidences secondaires et, de manière marginale, les locaux vacants. Son produit est ainsi passé de 23,6 Md€ en 2020 à 2,6 Md€ en 2021, concentré sur certains territoires touristiques. La suppression de la taxe d'habitation et du dégrèvement correspondant est dorénavant compensée, pour les communes, par un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, assortie d'un coefficient correcteur. Les produits de la taxe sur le foncier bâti ont ainsi augmenté de 13,5 Md€. Pour les EPCI et la ville de Paris, cette suppression est compensée par le transfert d'une fraction de TVA (8,1 Md€ en 2021).

En outre, dans le cadre du plan de relance, la loi de finances pour 2021 a prévu une diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels, compensée par un prélèvement sur recettes de l'État. Les produits de CFE (6,8 Md€) se sont ainsi réduits de 1,4 Md€.

Les produits de CVAE n'ont que légèrement baissé (- 0,7 %), alors même que les règles de son versement reportaient les effets de la crise sanitaire en 2021 et 2022. À ce titre, la DGFIP anticipe une baisse de 3,2 % de la CVAE du bloc communal en 2022.

**Graphique n° 10 : évolution de la fiscalité du bloc communal entre 2020 et 2021 (Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

4



S'agissant des communes, l'application du coefficient correcteur a conduit à corriger les montants des produits fiscaux à hauteur de 3,1 Md€ en déduction pour 17 670 communes et de 3,7 Md€ en abondement pour 10 521 communes. Les abondements ont eu une valeur médiane de 24 231 €.

Les communes bénéficient également des produits de DMTO (5,1 Md€, dont 1,7 Md€ pour la ville de Paris, contre 14,2 Md€ pour les départements). Leur augmentation est exceptionnellement élevée en 2021 (17,5 %, soit + 767 M€), notamment au profit des blocs intercommunaux de plus de 50 000 habitants.

Parmi les autres ressources fiscales, le versement mobilité (3,4 Md€), qui avait baissé en 2020<sup>55</sup>, a atteint un niveau supérieur à celui de 2019. C'est également le cas des produits de versement mobilité perçus par les syndicats de transport (cf. annexe n° 9).

Les dotations et participations ont progressé en 2021 de 5,7 % (+ 1,7 Md€), sous l'effet de la dynamique des compensations (+ 1,7 Md€). Les compensations au titre des exonérations de taxe d'habitation (1,9 M€ en 2020) ont été remplacées par la progression des compensations au titre de la taxe foncière et de la CFE-CVAE (3,4 Md€), liées principalement à la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels. Plus des deux-tiers des versements réalisés au titre de la diminution des valeurs locatives concernaient des montants inférieurs à 5 000 €.

La dotation globale de fonctionnement, en revanche, est demeurée quasiment stable (cf. chapitre 1). Elle progresse cependant pour les EPCI de la strate 10 000 à 50 000 habitants et baisse plus fortement (- 2,1 %) pour les EPCI de la strate 100 000 à 300 000 habitants.

#### **La croissance accélérée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères**

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) du bloc communal a progressé de 3,9 % en 2021 et atteint 7,4 Md€, dont 2,2 Md€ au sein des budgets annexes (+ 9,6 %). Si les produits de TEOM ont régulièrement crû depuis 5 ans, cette progression est plus forte en 2021 et répercutée, selon plusieurs associations de collectivités, la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concernant l'enfouissement et l'incinération des déchets, décidée par la loi de finances pour 2019.

<sup>55</sup> Pour mémoire, dans le cadre des mesures de soutien, un dispositif d'avances remboursables avait été mis en place au profit des autorités organisatrices de la mobilité pour accompagner la perte de versement mobilité et de recettes tarifaires.

Le hausse progressive de la TGAP jusqu'à 2025 vise à renchérir le coût de l'élimination des déchets afin de rendre leur valorisation économique et les investissements dans ce domaine plus attractifs. Les effets sur la TEOM pourraient ainsi se prolonger au cours des années à venir. L'engagement d'investissements structurants pour favoriser la valorisation des déchets est de nature à offrir de nouvelles marges de manœuvre financières pour les budgets locaux de gestion des déchets.

La TEOM fait, par ailleurs, l'objet d'un risque de contentieux pour les collectivités qui fixeraient un niveau de cette taxe disproportionné par rapport au montant des dépenses qu'elle est censée couvrir<sup>56</sup>. Depuis la loi de finances 2019, les dégrèvements intervenant suite à la constatation par décision de justice d'un taux manifestement disproportionné sont à la charge des collectivités concernées.

L'évolution des produits de TEOM constitue ainsi un point de vigilance pour les années à venir.

## 2 - La poursuite des effets de la crise sanitaire

Les recettes les plus affectées par la crise sanitaire, auxquelles sont davantage sensibles certaines collectivités, ne sont pas encore revenues à leur niveau d'avant crise. Les produits de la taxe de séjour sont restés fragilisés par les mesures sanitaires : leur niveau en 2021 (394 M€) est demeuré très en retrait par rapport à 2019 (523 M€). À la suite des mesures de fermeture des casinos et des stations de sport d'hiver, les produits des jeux ont continué à baisser (- 17,6 %, soit 172 M€, contre 317 M€ en 2019) et les recettes de la taxe sur les remontées mécaniques se sont effondrées (5 M€, contre 39 M€ en 2019).

Par ailleurs, les collectivités ont partiellement prolongé, en 2021, certains dispositifs de soutien au profit des acteurs socio-économiques pesant sur leurs recettes : abandon des droits de place et des redevances d'occupation du domaine public, reconduction des exonérations ou allègements de loyers des locaux associatifs ou des pépinières d'entreprises, baisses de tarification de la restauration scolaire, des activités périscolaires, des équipements sportifs et culturels<sup>57</sup>. Ainsi, les droits de place (131 M€) n'ont pas retrouvé leur niveau de 2019 (161 M€). Les produits des services, du domaine et de ventes diverses se sont partiellement rétablies (+ 11,6 %, soit 18,5 Md€, contre 18,7 Md€ en 2019).

<sup>56</sup> Arrêt n°368111, dit « Auchan », Conseil d'État, 31 mars 2014

<sup>57</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020*, fascicule 2, décembre 2020.



## B - Une reprise de la progression des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 3,1 % en 2021 (+ 2,7 % pour les communes et + 3,7 % pour les EPCI), après avoir décliné de 0,3 % en 2020.

Cette progression est plus importante pour les budgets annexes (+ 4,3 %) que pour les budgets principaux (+ 2,6 %).

**Tableau n° 15 : charges réelles de fonctionnement des communes par strate en Md€**

Strate	Charges réelles de fonctionnement				
	2019	2020	2021	2021/2020	2021-2020
0 - 3 500 habitants	15,1	14,7	15,3	3,9 %	0,6
3 500 - 20 000 habitants	20,3	19,7	20,3	3,0 %	0,6
20 000 - 50 000 habitants	13,6	13,2	13,6	3,0 %	0,4
50 000 - 100 000 habitants	8,0	8,2	8,3	1,1 %	0,1
100 000 habitants et plus	16,1	16,2	16,4	1,7 %	0,3

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Pour les communes, cette augmentation correspond pour la plupart des strates à un rattrapage du niveau de dépense réalisé en 2019. Les communes les moins peuplées avaient davantage réduit leurs dépenses et connaissent en 2021 une augmentation plus marquée.

**Tableau n° 16 : charges réelles de fonctionnement des EPCI par strate en Md€**

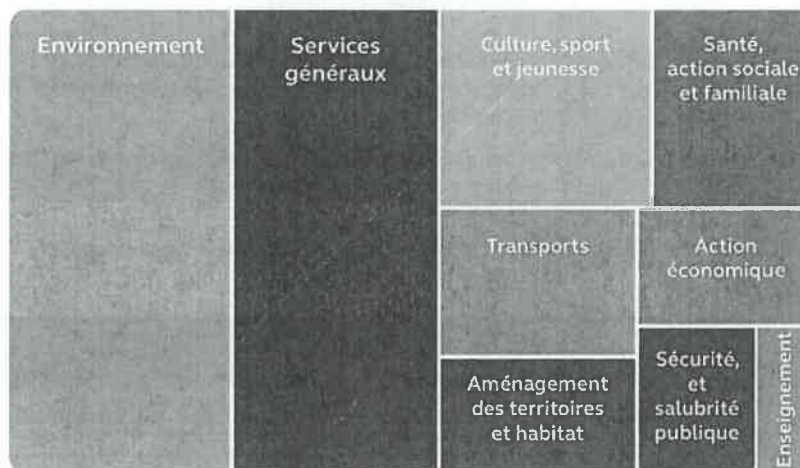
Strate	Charges réelles de fonctionnement				
	2019	2020	2021	2021/2020	2021-2020
0 - 10 000 habitants	0,8	0,7	0,8	2,0 %	0,0
10 000 - 20 000 habitants	1,9	1,9	2,0	6,0 %	0,1
20 000 - 50 000 habitants	5,5	5,5	5,9	7,0 %	0,4
50 000 - 100 000 habitants	5,1	5,3	5,5	3,6 %	0,2
100 000 - 300 000 habitants	10,2	10,7	10,9	2,1 %	0,2
300 000 habitants et plus	10,9	11,0	11,3	3,0 %	0,3

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

L'augmentation des dépenses de fonctionnement des EPCI, en revanche, a été continue en dépit de la crise sanitaire (+ 2,1 % en 2020), en particulier pour les strates de plus de 20 000 habitants. Elle se traduit notamment dans les dépenses de personnel.

7

**Graphique n° 11 : répartition par catégories fonctionnelles  
des dépenses réelles de fonctionnement 2021 des EPCI**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. 25 % des dépenses de fonctionnement ne sont pas rattachées à une catégorie fonctionnelle par les EPCI, ce qui limite leur information financière.

Selon les données de comptabilité fonctionnelle, qui ne recouvrent que 75 % des dépenses, les dépenses de fonctionnement des EPCI sont prioritairement affectées au secteur de l'environnement (27,3 %), essentiellement pour le fonctionnement des services de gestion des déchets et de la propreté urbaine, et au fonctionnement des services généraux (25,5 %). Entre 2019 et 2021, les dépenses de fonctionnement des EPCI relatives à l'environnement ont progressé de 736 M€, celles des services généraux de 273 M€ et celles de l'action sociale de 226 M€. Les dépenses dans le domaine de la culture, du sport et de la jeunesse ont régressé de 22 M€.

### 1 - Une hausse accélérée des dépenses de personnel

En 2020, la progression des dépenses de personnel du bloc communal avait été limitée (+ 0,9 %) par la réduction des effectifs<sup>58</sup> (- 0,6 % au sein du secteur communal, emplois aidés inclus, dont - 0,9 % pour les communes). En 2021, les dépenses de personnel du bloc communal ont augmenté de 2,8 %.

Cette augmentation est très prononcée pour les EPCI (+ 3,9 %, contre + 2,5 % pour les communes), qui poursuivent ainsi une tendance continue depuis 2015 (+ 5,2 % de croissance moyenne annuelle), et pose la question de leur entière maîtrise.

<sup>58</sup> Insee, *En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique, notamment dans le versant hospitalier*, 17 mars 2022, Insee première.

Cette augmentation globale résulte principalement de la hausse de la rémunération du personnel non titulaire (+ 9,9 %, soit + 632 M€) et du personnel extérieur (+ 7,5 %, soit + 174 M€). En revanche, la rémunération du personnel titulaire est restée stable (+ 0,6 %, soit + 167 M€). La rémunération des emplois aidés a progressé (+ 42 M€), pour la première fois depuis 2016. France urbaine indique que cette augmentation peut être liée non seulement à des créations de postes correspondant à de nouvelles priorités de mandat, mais également à l'effet des protocoles sanitaires dans les équipements scolaires, périscolaires et de petite enfance, nécessitant des recrutements temporaires voire le versement de primes spécifiques. France urbaine souligne également les difficultés de recrutement rencontrées par de grandes collectivités. Un défaut d'attractivité a déjà été identifié s'agissant de certains métiers (par exemple les métiers de secrétaire de mairie, d'animateur enfance-jeunesse, de travailleur social ou d'assistant de gestion), accentués dans certains territoires, notamment dans l'est de la France<sup>59</sup>.

## 2 - Les achats de biens et de services encore préservés de l'augmentation des prix

Après une baisse importante en 2020, les achats de biens et de services augmentent de 6,0 % (32,8 Md€) en 2021 et dépassent leur montant de 2019 (32,3 Md€).

Les dépenses liées aux contrats de prestations de service (+ 7,5 %) ont, en particulier, atteint 9,6 Md€, contre 9,1 Md€ en 2019. Au sein des EPCI, ce poste connaît une augmentation moyenne de 6,9 % par an depuis 2015. À une moindre échelle, le déploiement des protocoles sanitaires, en particulier dans les écoles, a entraîné une augmentation des frais de nettoyage des locaux (527 M€), qui connaissent cependant une croissance ininterrompue depuis 2015 (+ 8,2 % par an). L'association Ville de France note le coût, pour les villes assumant une fonction de centralité sur leur territoire, de la mise en place et de l'animation des centres de vaccination, sans que ceux-ci n'aient fait l'objet d'une compensation financière.

Les achats d'eau, d'énergie et de chauffage ainsi que les achats de combustible et carburants, après avoir considérablement baissé en 2020, ont atteint des niveaux légèrement inférieurs à ceux de 2019 (respectivement 3,7 et 0,8 Md€, soit 3,3 % et 0,7 % des dépenses réelles de fonctionnement). L'augmentation en cours des prix de l'énergie devrait se répercuter sur les comptes des collectivités lors du renouvellement de leurs contrats. Les blocs intercommunaux de moins de 50 000 habitants sont plus sensibles aux augmentations des achats d'eau, d'énergie et de chauffage qui représentent 4,3 % de leurs DRF, et les blocs intercommunaux de moins de 10 000 habitants aux augmentations de carburants (2,1 % de leurs DRF). Ces charges représentent par ailleurs 5,3 % et 1,8 % des DRF pour les communes classées en zone de revitalisation rurale, ou encore 4,8 % et

<sup>59</sup> IGA, *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, février 2022.

1,8 % pour les communes de montagne. La direction du budget rappelle à ce titre que les collectivités bénéficient cependant des aides de droit commun du « bouclier tarifaire » mis en place par l'État.

Le montant des achats d'alimentation est resté inférieur à celui de 2019 (0,7 Md€ contre 0,8 Md€ en 2019).

Les dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement, qui avaient augmenté au cours de la crise sanitaire en raison de l'achat de masques et de produits d'hygiène, sont en baisse de 11,8 %.

### 3 - Les autres postes de dépense

Les subventions de fonctionnement (8,8 Md€) ont poursuivi une baisse régulière depuis cinq ans (- 1,0 % par an depuis 2015), laquelle a affecté les communes (- 1,7 % en 2021) mais non les EPCI (+ 0,7 %). En 2021, elle a concerné principalement les subventions versées aux centres communaux d'action sociale (CCAS) et aux établissements publics locaux, qui avaient bénéficié d'abondements dans le cadre de la crise sanitaire. À l'exception des services publics industriels et commerciaux, ce soutien est d'ailleurs demeuré supérieur à ce qu'il était en 2019.

Les subventions aux organismes privés (4,6 Md€) ont progressé de 0,9 %, mais elles sont demeurées légèrement inférieures à leur niveau de 2019. Pour autant, les communes ont réduit leurs versements de 2,6 % (- 80 M€), en particulier au sein des strates de moins de 3 500 habitants (- 6,3 %) et entre 3 500 et 20 000 habitants (- 3,8 %). Parallèlement, les EPCI ont accrus ces subventions de 7,6 %. Cette augmentation est intégralement portée par les EPCI de plus de 300 000 habitants (+ 20,4 %). À l'échelle consolidée des blocs intercommunaux, le montant des subventions aux organismes privés baisse de 4 % au sein de la strate 50-100 000 habitants, quand il progresse de 5,8 % au sein de la strate de plus de 300 000 habitants. L'accompagnement du tissu associatif apparaît ainsi comme hétérogène selon les territoires. Les dépenses par habitant de subventions aux organismes privés ont baissé pour toutes les strates démographiques, à l'exception des blocs intercommunaux de plus de 300 000 habitants.

**Tableau n° 17 : dépenses par habitant en matière de subventions aux organismes privés au sein des blocs communaux (€ par habitant)**

Strates	2020
0 - 10 000 habitants	47,5 €
10 000 - 20 000 habitants	42,1 €
20 000 - 50 000 habitants	39,5 €
50 000 - 100 000 habitants	52,1 €
100 000 - 300 000 habitants	73,5 €
300 000 habitants et plus	87,3 €

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

10

Les charges financières (2,5 Md€) ont poursuivi leur décroissance (- 7,5 %).

Enfin, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a revalorisé les indemnités maximales pouvant être accordées par les conseils municipaux. Les nouveaux exécutifs locaux ont mis en œuvre cette possibilité : les indemnités et frais des élus ont augmenté sensiblement (+ 7,2 %), pour atteindre 1,8 Md€, contre 1,6 Md€ en 2019.

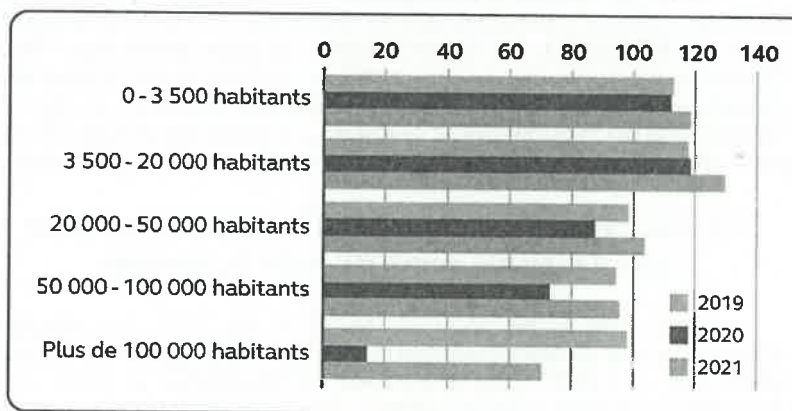
### C - Un rebond massif de l'épargne

Le dynamisme des recettes du bloc communal a entraîné, après une baisse de 5,5 % constatée en 2020, un sursaut de l'épargne brute de 10,1 % (+ 2,2 Md€), qui s'est établi à 24,1 Md€. Ce rebond est plus marqué parmi les communes (10,6 %) qui, en 2020, avaient été davantage touchées par le recul de leur épargne brute, que parmi les EPCI (9,3 %). La comparaison entre 2019 et 2021 met en évidence le renforcement de l'épargne brute des EPCI (+ 0,7 Md€), quand les communes ont restauré leur niveau antérieur (+ 0,2 Md€).

L'augmentation des remboursements d'emprunts étant moins importante (+ 4,5 %), l'épargne nette s'accroît de 15,2 % pour atteindre 13,3 Md€.

Les dégradations constatées en 2020 étaient concentrées sur les collectivités plus peuplées et regroupant les fonctions de soutien et de centralité. Les grandes villes ont partiellement rétabli leur niveau d'épargne nette (0,7 Md€), qui est demeuré, en moyenne, inférieur au niveau de 2019 (1 Md€).

**Graphique n° 12 : épargne nette des communes par habitant et par strate (€)**



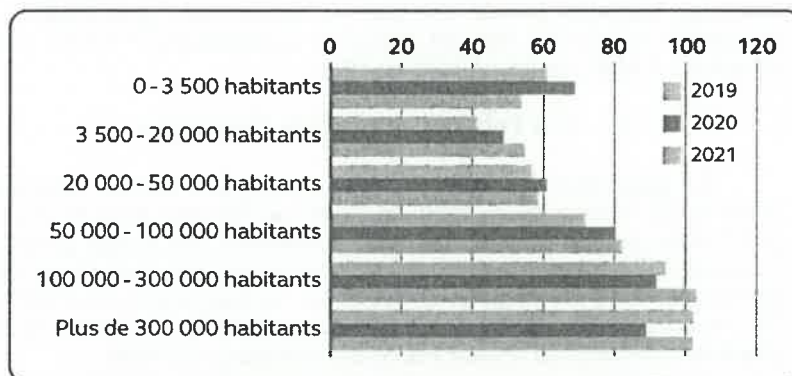
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

11



L'épargne nette des EPCI de plus de 300 000 habitants retrouve son niveau de 2019 (2 Md€). En revanche, l'épargne nette des EPCI de la strate 10-20 000 habitants a progressé de 294 % en deux ans. Celle des strates 50-100 000 habitants et 100-300 000 habitants ont progressé de 16,5 et 11,3 %.

**Graphique n° 13 : épargne nette des EPCI par habitant et par strate (€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Comme relevé dans le premier chapitre, des disparités subsistent entre collectivités de chaque strate démographique, si bien que la tendance générale n'est pas nécessairement représentative des situations individuelles. L'Association des Petites Villes de France (APVF) estime qu'une majeure partie des petites villes sont dans une situation de fragilité financière et reportent ou annulent des investissements, à la fois en raison de marchés infructueux et par anticipation d'une augmentation des charges, notamment de personnel, en 2022.

Parmi les facteurs d'hétérogénéité, France urbaine mentionne des différences parfois importantes dans les évolutions de DMTO (communes) et de CVAE (EPCI), les caractéristiques du tissu économique local, l'importance relative des recettes tarifaires associés à des équipements concernés par les fermetures sanitaires (charges de centralité), le degré de volontarisme des mesures locales de soutien, ou encore les charges induites par les protocoles sanitaires dans les écoles et pour les activités périscolaires.

### **D - Une reprise des dépenses d'investissement pour une deuxième année de cycle de mandat**

Après une baisse de près de 15 % en 2020, les dépenses d'investissement du bloc communal (38,5 Md€) ont progressé de 4,9 % en 2021, soit + 1,8 Md€. Cette progression est inhabituelle au cours de la deuxième année d'un cycle de mandat (- 10,1 % en 2015, dans un contexte de baisse importante de la DGF).

12



**Tableau n° 18 : section d'investissement du bloc communal consolidé  
(France entière) en Md€**

(En Md€)	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	19,86	23,21	21,93	24,15	4,0 %	10,1 %	+ 2,22
Remboursement d'emprunts (d)	9,87	10,52	10,37	10,83	3,0 %	4,5 %	+ 0,46
Épargne nette (e=c-d)	9,99	12,69	11,56	13,31	4,9 %	15,2 %	+ 1,75
Recettes réelles d'investissement (f)	15,77	17,16	16,04	16,75	- 2,4 %	4,5 %	+ 0,71
Fctva	4,23	3,87	4,20	4,34	12,0 %	3,4 %	+ 0,14
Subventions d'équipement reçues	6,66	7,07	6,83	7,54	6,7 %	10,4 %	+ 0,71
Autres recettes	4,88	6,22	5,02	4,88	- 21,6 %	- 2,8 %	- 0,14
Autofinancement propre (g=c+f)	25,76	29,85	27,60	30,07	0,7 %	8,9 %	+ 2,47
Dépenses réelles d'investissement (h)	33,02	43,15	36,75	38,55	- 10,7 %	4,9 %	+ 1,80
Dépenses d'équipement	28,61	38,07	31,88	33,68	- 11,5 %	5,7 %	+ 1,80
Subventions d'équipement versées	2,24	2,54	2,65	2,58	1,9 %	- 2,6 %	- 0,07
Autres dépenses	2,17	2,55	2,22	2,29	- 10,2 %	2,9 %	+ 0,07
Besoin de financement (i=h-g)	7,26	13,30	9,15	8,49	- 36,2 %	- 7,3 %	- 0,67
Emprunts souscrits (j)	10,74	11,89	11,20	11,29	- 5,1 %	0,7 %	+ 0,08
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	3,48	-1,42	2,05	2,80	Nd	36,5 %	+ 0,75
Encours de la dette (l)	111,98	116,08	117,69	118,01	1,7 %	0,3 %	+ 0,32
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,6	5,0	5,4	4,9	- 2,3 %	- 8,9 %	- 0,5
Compte au trésor	29,34	35,22	38,86	43,62	23,9 %	12,3 %	+ 4,76
Crédits de trésorerie	1,15	1,39	2,61	3,70	166,1 %	41,9 %	+ 1,09

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les dépenses d'équipement ont progressé à peu près au même rythme pour les communes (+ 5,9 %) et les EPCI (+ 5,3 %). Elles ont bénéficié des mesures financièrement incitatives prises dans le cadre de France Relance : les subventions d'investissement reçues de l'État (2,3 Md€, hors FCTVA) ont ainsi progressé de 21,3 % (+ 406 M€). Ces mesures incitatives ont été déployées alors que les collectivités reconstituaient un haut niveau d'autofinancement.

Le décalage du calendrier de travaux initialement prévus en 2020 a pu contribuer à cette reprise des dépenses d'investissement. Les dépenses d'équipements ont pu, par ailleurs, être affectées par un effet prix. Les associations de collectivités soulignent les effets de l'augmentation du coût des matériaux ainsi que des réactualisations contractuelles des marchés de travaux afin de tenir compte de la progression du taux d'inflation. Le nombre d'appels

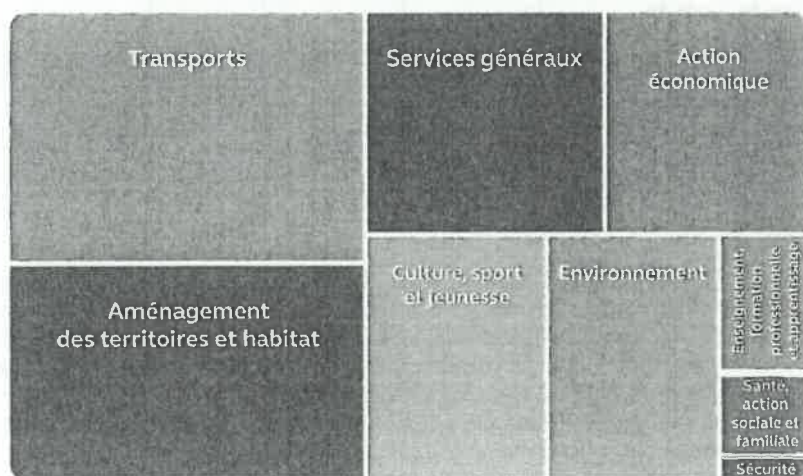
13

d'offre conclus par les communes et EPCI en 2021 a, pour autant, fortement augmenté comme le confirme le baromètre de la commande publique réalisé par Intercommunalités de France et la Banque des territoires<sup>60</sup>.

En regard, les subventions d'équipement versées par les EPCI se sont contractées de 9,4 % (soit - 0,19 Md€), alors que celles des communes ont augmenté de 8,4 % (soit + 0,11 Md€) pour revenir à un niveau comparable à celui de 2019. Les communes ont ainsi versé en subventions d'équipement aux personnes de droit privé 84 M€ de plus en 2021, et les EPCI 34 M€ de moins, en particulier dans les domaines du transport et de l'action économique (- 25 %). Dans ce dernier domaine, les montants versés en 2021 sont néanmoins restés supérieurs à leur niveau d'avant crise.

Les autres dépenses d'investissement (2,3 Md€) comprennent notamment les comptes de prise de participations. Les difficultés financières rencontrées par les entreprises publiques locales au cours de la crise sanitaire ont soulevé la question d'un besoin de recapitalisation par les collectivités actionnaires. La DGCL note cependant que le soutien à des entreprises publiques locales en difficulté pourraient prendre la forme d'avances en compte courant d'associés. Les entreprises publiques locales ont pu, par ailleurs, bénéficier des mesures nationales destinées au secteur privé. À ce jour, un mouvement significatif de recapitalisation ne semble pas attesté.

**Graphique n° 14 : répartition par catégories fonctionnelles des dépenses réelles d'investissement 2021 des EPCI**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. 28,8 % des dépenses ne sont pas réparties par les EPCI, ce qui limite l'information financière disponible.

<sup>60</sup> Intercommunalités de France, *Commande publique : l'accélération se confirme au premier semestre 2021*, septembre 2021.

14

Les dépenses d'investissement des EPCI demeurent prioritairement affectées à des projets du secteur du transport (23,7 %), en particulier à la voirie, ou de l'aménagement des territoires (20,7 %). La progression des dépenses d'équipement en 2021 est plus marquée sur les budgets annexes relatifs aux transports, à l'environnement (déchets et gestion des eaux) et à l'aménagement des territoires.

### **E - Un ralentissement de l'endettement**

L'encours de la dette du bloc communal (118 Md€) progresse de 0,3 % en 2021. L'endettement des EPCI augmente de 3,3 % (+ 0,9 Md€) pour leurs budgets principaux mais baisse de 2,7 % pour leurs budgets annexes (- 0,55 Md€). Les communes ont globalement réduit leur endettement de 0,06 Md€ (- 0,1 %), tant pour leurs budgets principaux que pour leurs budgets annexes.

Après une dégradation en 2020, la capacité de désendettement du bloc communal revient ainsi à 4,9 années. Les ratios de désendettement des communes et des EPCI sont désormais inférieurs à leur niveau de 2019 mais également à celui de toutes les années du précédent cycle de mandat. Entre 2019 et 2021, le ratio des blocs intercommunaux s'est réduit de 2 à 3 mois pour les strates entre 20 000 et 300 000 habitants et de près d'un semestre pour la strate de 10 000 à 20 000 habitants. Il a en revanche progressé de 0,12 année pour les blocs intercommunaux de plus de 300 000 habitants.

### **F - Un niveau inédit de thésaurisation**

Après plusieurs années de hausse continue, les dépôts des collectivités du bloc communal sur leurs comptes au Trésor ont progressé de 12,3 % (+ 4,8 Md€) et atteint un niveau inédit (43,6 Md€). Les dépôts des EPCI, en particulier, ont presque doublé depuis 2014.

Ce phénomène de thésaurisation, qui concerne l'ensemble des strates de population, relève au moins en partie de la constitution d'une épargne de précaution, dans un contexte de faiblesse des taux d'intérêt. Ces dépôts dépassent désormais l'équivalent d'une année de dépenses d'investissement. Ils représentent 37 % de l'encours de la dette du bloc communal.

\*\*

En 2021, le bloc communal a reconstitué un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise, grâce à un rebond de plus de 10 %.

15

Dans un contexte de réforme du panier fiscal et de mise en place de nouvelles compensations par l'État, les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3 %, en dépit des effets persistants de la crise sanitaire.

La hausse des dépenses de fonctionnement (3,1 %) ne s'explique qu'en partie par un effet de rattrapage par rapport à 2020, au cours de laquelle des équipements publics avaient été fermés. La reprise de la progression des dépenses de personnel, en particulier des personnels non titulaires, est un sujet d'attention. Les comptes locaux ne sont pas encore affectés par la hausse des prix, notamment du carburant.

L'augmentation de 4,9 % des dépenses d'investissement (38,5 Md€) est atypique au cours d'une deuxième année de cycle de mandat. Elle semble favorisée par le décalage des projets retardés en 2020, ainsi que par les cofinancements proposés dans le cadre du plan France Relance. Ces cofinancements ont été mis en place malgré la forte capacité d'autofinancement du bloc communal.

L'endettement est resté maîtrisé et le ratio de désendettement, qui s'était dégradé en 2020, s'est amélioré (4,9 années). Les dépôts sur les comptes au Trésor ont atteint un niveau inédit (43,6 Md€) après une augmentation de 12,3 %.

## **II - Les départements : une embellie de leur situation financière grâce à des recettes fiscales d'un niveau exceptionnel**

La situation financière des départements s'améliore nettement en 2021. Elle s'avère même meilleure que celle d'avant crise. Cette embellie résulte du niveau record des recettes de droits de mutation à titre onéreux (+ 27,0 %, soit + 3,0 Md€) et de la baisse du revenu de solidarité active (- 0,1 %).

Les résultats de l'exercice 2021 confirment la forte sensibilité des finances départementales à la conjoncture économique.

La forte progression de leur capacité d'autofinancement a permis aux départements d'accroître leurs dépenses d'investissement (+ 10,0 %).

16



## Une stratégie budgétaire 2023 marquée par un contexte de crise inédit

Paris.fr - Mise à jour le 14/11/2022

Le Conseil de Paris de ce mois de novembre examine les orientations budgétaires de la Ville pour 2023. Les finances de la collectivité souffrent de facteurs extérieurs comme l'inflation et diverses décisions étatiques. Elles sont aussi affectées par la poursuite du désengagement de l'État dans le financement des collectivités locales. Le budget proprement dit, lui, sera voté en décembre.

La crise sanitaire et économique liée au Covid-19 a considérablement affecté le budget parisien depuis trois ans, tant en dépenses qu'en recettes, en fonctionnement comme en investissement. Le coût total de cette crise pour les finances de la Ville est estimé à 1,2 milliard d'euros en moindres recettes et en dépenses exceptionnelles, notamment par la mise en œuvre de dispositifs de solidarité pour les plus fragiles.

Alors que l'embellie se profilait en 2022, la crise énergétique et sociale est survenue. L'impact de l'inflation sur les dépenses de la Ville est considérable. Malgré un plan de sobriété rapidement mis en place, les factures d'énergie de la collectivité vont connaître en 2023 un surcoût d'au moins 100 millions d'euros. Par ailleurs, les revalorisations du revenu de solidarité active (RSA) et du point d'indice des fonctionnaires – autant de mesures prises qui ne sont pas du ressort de la Ville, même si elles sont indispensables en période d'inflation – ont engendré une hausse importante de la masse salariale.

### ▪ Un contexte difficile

Parallèlement, l'État n'apporte quasi aucun soutien à la Ville. Il continue même à réduire les ressources liées à la fiscalité locale des entreprises en décidant par exemple la suppression (sur deux ans) de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), versée par les entreprises aux collectivités.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances (PLF) 2023 au Parlement – texte finalement adopté sans vote, via l'emploi de l'article 49-3 de la Constitution –, la Ville avait soutenu des amendements qui lui auraient permis d'équilibrer le budget parisien sans que cela ne coûte rien à l'État : augmentation de la taxe de séjour pour les clients des palaces et des hôtels 5 étoiles, majoration de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires, etc. Mais ces amendements n'ont pas été retenus.

Certes, un effort sur les dépenses de gestion est mené avec, par exemple, le plan sobriété, mais cela n'est pas suffisant pour financer les investissements indispensables aux transformations, notamment écologiques.

Aussi, côté recettes, en matière de fiscalité locale, il ne reste plus quasiment qu'un seul levier à la disposition de la Ville : celui de la **taxe foncière** payée par les propriétaires parisiens, soit moins de 40 % des foyers de la capitale. Le vote d'une réévaluation de la taxe foncière de sept points permettrait d'augmenter les recettes de 586 millions d'euros et ainsi d'assurer le maintien de services publics de qualité et les investissements massifs au service de la transition écologique.

C'est dans ce contexte difficile que l'exécutif parisien soumet au débat, lors du Conseil de Paris de ce mois de novembre, son rapport d'orientations budgétaires afin de présenter les grandes tendances structurant le budget de la Ville pour l'exercice 2023. Le budget proprement dit sera, lui, examiné lors du Conseil de Paris de décembre.

### ▪ À fiscalité constante, des recettes stagnantes

Les recettes de fonctionnement, autour de 9 milliards d'euros (fiscalité, dotations, etc.), resteraient quasi stables, à fiscalité constante, en 2023 par rapport à 2022. Dans cet ensemble, les recettes fiscales (taxes foncières, fiscalité immobilière, taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, etc.) représenteraient 5,8 milliards d'euros en 2023 si l'augmentation du taux de taxe foncière (TF) est actée.

Certaines de ces recettes fiscales restent exposées aux aléas de la conjoncture économique liés à la crise énergétique. Il en va notamment des « droits de mutation à titre onéreux » (DMTO), communément appelés « frais de notaire », dus lors de toutes transactions immobilières.

Durant la crise sanitaire du Covid (avec le confinement), les transactions immobilières, et donc les DMTO, ont fortement chuté de 14 %, soit 224 millions d'euros de recettes en moins. Le marché s'est progressivement redressé en 2021 et 2022 (1,65 milliard d'euros de recettes attendues). Toutefois, en 2023, avec un contexte de resserrement de l'accès au crédit immobilier (dû à la hausse des taux d'intérêt), il convient de considérer les perspectives de recettes de DMTO avec prudence.

Avec le retour attendu du tourisme en 2023, la Ville espère retrouver un niveau de recettes de **taxe de séjour** semblable à celui de 2019, soit 95 millions d'euros. En 2020, avec la crise du Covid, ces recettes étaient tombées à 44 millions. En 2024, avec les Jeux olympiques et paralympiques, la Ville attend un doublement de cette taxe de séjour.

### ▪ Des pertes de recettes dues à des réformes portées par l'État

S'agissant, cette fois, des recettes provenant des entreprises, les différentes réformes mises en place par l'État vont supprimer d'importantes recettes en 2023, sans que l'on connaisse encore véritablement les montants des compensations prévues par l'État.

Concernant la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, dont les recettes devaient en 2022 avoisiner 484 millions d'euros, l'État a décidé sa suppression sur deux ans dans le projet de loi de finances 2023. Cette perte serait compensée par l'attribution à la Ville d'une fraction du produit national de la TVA. Or, à ce stade, on ne connaît pas les contours de cette compensation.

Quant à la **contribution foncière des entreprises (CFE)** – environ 328 millions d'euros de recettes attendues en 2022 –, une autre réforme étatique a décidé d'affecter à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 les recettes de cette taxe à la Métropole du Grand Paris (MGP). Certes, il y a aura là aussi une compensation, mais le « dynamisme » fiscal est moindre.

Le problème est le même en matière de fiscalité sur les ménages. Depuis 2018, la **taxe d'habitation (TH)** est progressivement supprimée. En 2021, déjà, 46 % des ménages parisiens ont été exonérés de TH. En 2023, plus aucun ménage n'y sera soumis (sur la résidence principale). Cette suppression est compensée par l'État par l'attribution d'une fraction du produit de la TVA nationale. Résultat : en 2022, la Ville devrait percevoir 700 millions d'euros, contre 676 millions en 2021, en raison du dynamisme prévisionnel de TVA nationale attendue. En 2023, cette « compensation » via la TVA pourrait atteindre 776 millions d'euros.

Mais en cas de retournement de la conjoncture, ce qui est plausible, les recettes de TVA seront alors moindres... Par ailleurs, la Ville conserve encore les recettes de TH sur les **résidences secondaires**. Elles devraient s'élever en 2023 à 200 millions d'euros, contre 190 millions en 2022.

Reste la **taxe foncière (TF)**, payée aux deux tiers par les ménages et pour un tiers par les entreprises. Son taux est resté stable à Paris (à 13,5 %) depuis 2014. Dans les autres métropoles de plus de 100 000 habitants, la TF a progressé de 1,9 point entre 2021 et 2022 pour atteindre un taux moyen de 43,21 %.

Si la fiscalité restait inchangée sur la TF, ses recettes passeraient de 1,096 milliard d'euros attendus en 2022 à 1,132 milliard en 2023. Une hausse de sept points du taux de TF (de 13,5 % à 20,5 %) sur le bâti et de 8,64 points sur le non-bâti (de 16,67 % en 2002 à 25,31 % en 2023) permettrait 586 millions de recettes supplémentaires.

#### ▪ **Des dotations de l'État en baisse**

Parallèlement à ces pertes de recettes et comme les années précédentes, les dotations versées par l'État à la Ville continuent de diminuer.

La **dotation globale de fonctionnement (DGF)** est la principale dotation versée par l'État. Elle est en baisse constante depuis 2014. En 2021, le montant notifié de DGF a atteint 31 millions d'euros. Selon les projections réalisées, la DGF serait réduite à néant en 2022 en raison de certains mécanismes fiscaux, et cela sera également le cas en 2023 et les années suivantes. Quant à la **dotation de décentralisation**, son montant annuel reste quasi stable depuis 2015 à 16 millions d'euros.

In fine, en 2023, pour la quatrième année consécutive, les **versements de l'État resteraient inférieurs aux contributions parisiennes à la solidarité locale et nationale**, via les dépenses de péréquation (719 millions d'euros attendus en 2023, en hausse de 17 millions par rapport à 2022). La péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales au niveau national.

À noter que, en consolidant les différents fonds de péréquation municipaux et départementaux, Paris finance au total 21 % de la péréquation nationale.

#### ▪ **Une hausse contrainte par l'inflation des dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement peuvent être grosso modo réparties en quatre catégories : les dépenses de gestion, la masse salariale, les dépenses de péréquation et les charges financières.

Or c'est peu dire que toutes ces dépenses sont soumises à des éléments extérieurs à la politique menée par la Ville : inflation, notamment sur le coût des énergies, hausse du point d'indice dans la fonction publique, hausse des taux d'intérêt, etc.

Les hypothèses retenues prévoient ainsi une **augmentation des dépenses de 4,5 %** entre 2022 et 2025... soit deux fois plus rapidement que les recettes (2,2 %).

**Les dépenses de gestion** pour assurer le fonctionnement des services publics sont particulièrement sensibles à la hausse de l'inflation. Sur l'exercice 2023, la hausse du coût de l'énergie devrait représenter un supplément estimé entre 60 et 102 millions d'euros pour la collectivité, dont 4,2 millions au titre des caisses des écoles et 2,6 millions pour le centre d'action sociale de la Ville de Paris. À titre d'exemple, les **seules dépenses d'électricité** (hypothèse médiane de 90 millions d'euros en 2023) **seraient deux fois supérieures aux dépenses de 2021** malgré les gros efforts décidés dans le plan de sobriété énergétique.

**Les dépenses sociales** progressent du fait de la crise sociale qui a suivi la crise sanitaire. Pour le seul revenu de solidarité active (RSA), les dépenses pour 2023 sont estimées à 420 millions d'euros, contre 400 millions en 2022. Certes, le nombre estimé des allocataires devrait légèrement diminuer (62 408 contre 63 651 en 2022), mais les majorations de l'allocation intervenues en 2022 du fait de l'inflation ont renchéri le dispositif et l'hypothèse d'une nouvelle revalorisation de 3,5 % en 2023 a été retenue.

**Les dépenses de personnel**. En 2022, les effectifs pourvus ont très légèrement baissé de 1,5 %. En équivalent temps plein, ils atteignaient 47 492 au 1<sup>er</sup> octobre 2022. Au total, la masse salariale s'est élevée à 2,55 milliards d'euros, soit une progression de



3,1 % par rapport à 2021. En 2023, la masse salariale devrait représenter environ 2,7 milliards d'euros. Le nombre des recrutements sera limité (pour la police municipale et pour la préparation des Jeux olympiques et paralympiques, notamment). En 2024 et 2025, la hausse annuelle de la masse salariale serait de l'ordre de 1,6 %.

#### ▪ **Un effort d'investissement maintenu**

En 2023, la Ville a fait le choix de maintenir l'investissement à un haut niveau pour répondre au changement climatique, offrir un haut niveau de service public et accueillir les Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Pour ce faire, plus de 1,4 milliard d'euros ont déjà été investis en 2021, puis 1,65 milliard sont attendus en 2022. **En 2023, l'effort d'investissement atteindrait 1,7 milliard.** Une dizaine de thématiques sont jugées prioritaires par la Ville en matière d'investissement. On peut citer :

- **Les grands projets pour rendre Paris plus verte.** Avec notamment la poursuite des aménagements des portes de Paris (Maillot, Montreuil, la Chapelle) et des abords de Notre-Dame. Le dispositif « Embellir Paris » continue également sa montée en puissance. Avec par exemple la transformation des quartiers de la Goutte d'Or (18<sup>e</sup>), Secrétan (19<sup>e</sup>) ou encore Reuilly (12<sup>e</sup>). Au total, cet axe représente un investissement de 700 millions d'euros sur la période 2022-2025.
- **La création de logements sociaux et abordables.** La Ville finance la construction et l'acquisition de logements sociaux dans la perspective d'atteindre 25 % de logements sociaux en 2025. La Ville de Paris participe également à l'amélioration de la qualité du parc privé. Et grâce à la création d'une « foncière logement abordable », l'offre de logements locatifs abordables va être renforcée (loyers compris entre 15 et 25 euros le m<sup>2</sup>, soit la valeur médiane du marché moins 20 %). Au total, les opérations pour cet axe devraient atteindre 1,8 milliard d'euros sur la période 2022-2025.
- **L'essor du vélo et des mobilités propres.** Le plan vélo (250 millions sur la mandature) continue avec la création de nouvelles infrastructures cyclables. La Ville poursuit aussi le financement de l'extension du réseau de transports collectifs (extension de la ligne T3 du tramway entre Asnières et porte Dauphine, prolongement du RER Eole, valorisation de la Seine, etc.). Au total, cela représente 500 millions d'euros entre 2022 et 2025.
- **La lutte contre le réchauffement climatique.** La Ville met notamment en place un grand plan de rénovation thermique des bâtiments (265 millions d'euros), des actions de lutte contre le plastique, la végétalisation des grands axes parisiens (50 millions), etc. Au total, 500 millions seront affectés à cet axe entre 2022 et 2025.

Bien entendu, l'innovation n'est pas oubliée, notamment pour promouvoir une alimentation durable ou pour développer les projets liés à l'insertion par l'activité économique, sociale et solidaire (500 millions d'euros investis en trois ans). Il en va de même de la **réussite des enfants et des étudiants** avec, par exemple, la création ou la restructuration de crèches collectives (boulevard Davout dans le 20<sup>e</sup> ou boulevard Lefebvre dans le 15<sup>e</sup>). Mais aussi, dans le supérieur, avec la « mise en sécurité » de la Sorbonne. Au total, l'effort pour l'éducation représente un investissement de 700 millions d'euros sur trois ans.

D'autres investissements – à hauteur de 200 millions d'euros sur trois ans – sont menés dans les **domaines de la solidarité et de la santé**, via, entre autres, la rénovation des Ehpad.

**Le développement de la pratique du sport** de proximité et les futurs Jeux olympiques et paralympiques (JOP) nécessitent aussi des investissements importants (500 millions d'euros sur trois ans) avec la rénovation de gymnases et de piscines (notamment celle de la rue Belliard dans le 18<sup>e</sup> pour un montant de 18 millions d'euros). Dans la perspective des JOP, de nouveaux équipements sont construits (Arena porte de la Chapelle) ou rénovés (stade Coubertin).

Enfin, Paris investit pour une **ville plus propre et plus sûre**, avec notamment le développement des différents modes de collecte sélective des déchets et le remplacement des véhicules de collecte des déchets moins polluants (151 millions investis au total). Dans un autre domaine, 15 millions d'euros serviront à l'équipement de la police municipale. Globalement, ce sont plus d'un milliard d'euros qui sont investis en trois ans dans la propreté, la sécurité et l'entretien du patrimoine.

#### ▪ **Situation budgétaire**

On l'a vu, les recettes de la Ville stagnent, alors que ses dépenses augmentent du fait de contraintes extérieures (inflation, hausse du point d'indice des fonctionnaires décidée par l'État, etc.).

Dans ses conditions, l'autofinancement (ou épargne brute), c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, se dégrade. En 2023, l'épargne brute dépasserait à peine les 200 millions d'euros. Or il en faudrait 250 millions supplémentaires pour atteindre le niveau minimum réglementaire (ce que l'on appelle l'épargne réglementaire).

S'agissant de **la dette de la collectivité**. Au 31 décembre 2022, la dette devrait s'élever à 7,75 milliards d'euros, contre 7,18 milliards fin 2021. Fin 2023, elle pourrait atteindre 7,9 milliards d'euros, dont 1 milliard est dû à la crise sanitaire, ce que l'on appelle la « dette Covid ».

Ceci représenterait en 2023 un niveau d'endettement par habitant de 3 551 euros.

Il faut enfin signaler qu'à la fin 2022, **l'intégralité de la dette parisienne est à taux fixe**. En conséquence, le poids de la dette n'est pas dépendant d'un retournement de conjoncture. Autrement dit, **les charges financières liées à la dette ne sont pas exposées à la hausse actuelle des taux**. Le taux moyen d'intérêt jusqu'à l'échéance est ainsi de 1,38 %.

# Que signifierait la mise sous tutelle de la Ville de Paris ?

Par Marie-liévine Michalik

Publié le 28/11/2022 à 15:35 ,

Mis à jour le 28/11/2022 à 18:34

 Copier le lien



**FOCUS - Rongée par une dette exponentielle sous le mandat d'Anne Hidalgo, la capitale est sous le coup de cette menace brandie par le gouvernement.**

«*La situation financière de la ville de Paris est grave*», a dénoncé le ministre des Transports Clément Beaune, dimanche, sur le plateau du «*Grand rendez-vous*» d'Europe 1 et CNEWS, ajoutant que le scénario d'une mise sous tutelle n'était donc «*pas exclu*». Une demande déjà formulée en 2021 par Rachida Dati, à la tête du premier groupe d'opposition au Conseil de Paris, qui fustige quotidiennement la gestion calamiteuse des finances de la capitale.

«*C'est gravissime et je ne le souhaite pas, ce serait un ultime recours*», a poursuivi Clément Beaune en invitant la maire de Paris Anne Hidalgo à «*prendre ses responsabilités*». Emmanuel Grégoire, premier adjoint de la mairie de Paris, a d'ores et déjà balayé cette éventualité en déclarant que «*rien ne justifie sur le plan juridique d'évoquer la "mise sous tutelle" de la Ville de Paris*».

Cette menace est déjà brandie de longue date par l'antenne parisienne du parti Les Républicains parisiens et par le collectif «*Union parisienne*», rassemblant des opposants à Anne Hidalgo, dont le groupe «*Saccage Paris*».

## **Dettes galopantes**

Que reprochent Rachida Dati, Clément Beaune, Gabriel Attal et les nombreux Parisiens mécontents à la maire de Paris ? Pour l'ancien porte-parole du gouvernement, c'est avant tout sa gestion «*calamiteuse*» de la capitale. Interrogé sur BFMTV ce dimanche, Gabriel Attal a accusé Anne Hidalgo «*d'augmenter très fortement les impôts des Parisiens*» pour rééquilibrer un budget brinquebalant.

En moins de 15 ans, la dette publique est passée de zéro euros, sous l'ancien maire Bertrand Delanoë, à plus de 7,7 milliards actuellement. «*Les chiffres sont éloquentes, ajoute Clément Beaune. Il y a une situation financière grave et qui n'est pas, comme le dit Anne Hidalgo, liée au Covid-19.*»

La Ville de Paris peut-elle vraiment être mise sous tutelle ? Concrètement, que changerait une telle décision ? Et qui prendrait les rênes de la capitale ?

## **Contrôle administratif et financier**

Le contrôle des décisions administratives et économiques prises par les collectivités locales est un principe constitutionnel. L'article 72 de notre Constitution dispose ainsi : «*Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.*» Par conséquent, c'est au préfet, «*représentant des ministres du gouvernement*» que revient cette mission de surveillance de légalité des actes administratifs. Depuis la loi de décentralisation de 1982, on ne parle plus de tutelle administrative mais bien de contrôle sur les territoires, afin de garantir «la libre administration des collectivités» vis-à-vis de la capitale.

En cas de litige sur un acte administratif - pouvant aller de l'attribution d'un permis de construire à la rénovation d'une place, en passant par la décoration des Champs-Élysées - il appartient au préfet de l'examiner puis d'en référer au tribunal administratif de Paris. L'acte pourra ainsi être annulé sur demande de l'autorité judiciaire.

Quant à un conflit sur le budget - ce qui est le cas pour les actuels détracteurs d'Anne Hidalgo - c'est à la Chambre régionale des Comptes d'Île de France d'éplucher les comptes de la mairie sur demande du préfet. Et si les magistrats financiers estiment que le budget n'est pas en équilibre réel, ils pourront, selon l'article L1612-5 du Code

des collectivités territoriales, demander à la collectivité de voter dans les trente jours un nouveau budget. En cas de non-application de la mairie ou du département, le préfet peut ensuite prendre le relais pour redresser des finances en berne.

Une telle initiative a-t-elle des chances d'aboutir à Paris ? Charge au préfet Marc Guillaume de décider s'il faut oui ou non lancer l'expertise de la Chambre régionale des comptes d'île de France pour juger la gestion financière de la capitale. Si plusieurs petites ou moyennes villes comme Argenteuil en 2015, Hénin-Beaumont en 2009, ont déjà connu une rectification budgétaire avec l'aide de la Chambre régionale des comptes, le cas de Paris serait historique par sa taille et son poids politique.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.1.1 L'économie parisienne durement touchée par la crise

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

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

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

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

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

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

<sup>90</sup> Les produits réels de fonctionnement des régions ont baissé de 7,1 % (- 2,1 Md€) en 2020 par rapport à 2019. Toutefois la recentralisation de la compétence « apprentissage » explique l'essentiel de cette diminution. Après neutralisation de ce changement de périmètre, la diminution des produits réels de fonctionnement des régions est de 1,4 % (- 0,4 Md€).

<sup>91</sup> Source : Baromètre 2020 de l'attractivité des métropoles françaises du cabinet Arthur Loyd.

<sup>92</sup> En application des mesures nationales, les crèches et centres de loisirs sont restés ouverts pour l'accueil des enfants de personnels prioritaires (soignants, forces de l'ordre, etc.).



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>96</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>97</sup> Présenté au cours de la séance des 16, 17, 18 et 19 novembre 2021 du Conseil de Paris.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>100</sup> Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

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

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

<sup>103</sup> Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.



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

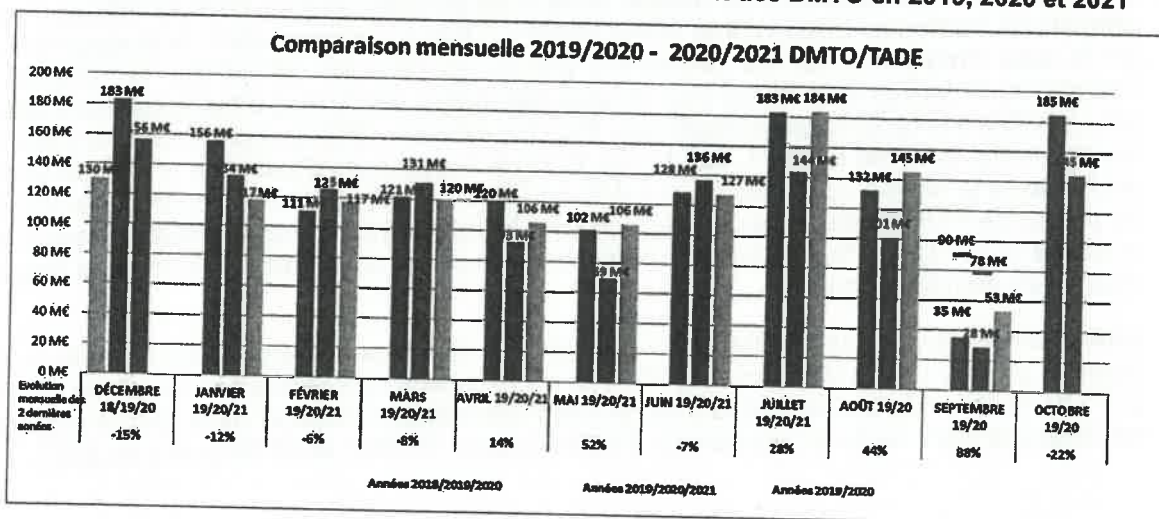
Comme le montre le chiffrage à fin 2020 des effets de la crise du Covid-19 (cf. supra, partie 3.1.2), les conséquences financières de la crise sanitaire et des mesures prises par les pouvoirs publics pour y répondre s'exercent d'abord sur les recettes de la Ville. Pour la CVAE et la taxe de séjour, les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

#### 3.2.2.1 Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

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

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

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



Source : Ville de Paris

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

<sup>104</sup> Au cours du premier confinement (mars-mai 2020), les visites de biens et les signatures d'actes ont été suspendues. Au cours du deuxième confinement, les signatures d'actes ont pu se poursuivre mais les visites de biens ont été à nouveau suspendues.

<sup>105</sup> Cf. Communiqué de presse mensuel du 7 octobre 2021 de chambre des notaires du Grand Paris (source : ADSN-BIEN)

<sup>106</sup> Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

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

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

Source : prospective CRC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>107</sup> À partir de 152 500 € de chiffre d'affaires.

<sup>108</sup> Les entreprises dont la cotisation de CVAE est inférieure à 3 000 € effectuent un seul versement en N+1.

<sup>109</sup> La prévision initiale de la Ville de Paris était de 498 M€ au budget primitif pour 2021. À l'occasion du budget supplémentaire pour 2021, et conformément au montant notifié par la DGFIP, la prévision de la Ville a été relevée à 531 M€.

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

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

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

Source : prospective CRC

### 3.2.2.3 La taxe de séjour<sup>110</sup>

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

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

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

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

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

Source : prospective CRC

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



### 3.2.2.4 Les recettes tarifaires et domaniales

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

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

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

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

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

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

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

Source : prospective CRC

<sup>111</sup> La chute de recettes constatée en 2020 résulte de la gratuité du stationnement pendant le premier confinement de 2020.

<sup>112</sup> Cf. Communication 2021 DVD 23 de la maire au Conseil de Paris des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021 relative au bilan des états généraux du stationnement.

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

### 3.2.3 Des dépenses sociales durablement portées à un niveau élevé

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

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

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

Tableau n° 34 : Évolution des dépenses relatives au RSA

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

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

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

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

<sup>113</sup> La Ville de Paris adopte ses budgets primitifs à la fin de l'année précédant l'exercice concerné. Le budget primitif pour 2020, qui prévoyait 360 M€ de crédits pour les allocations de RSA, a ainsi été adopté en décembre 2019, soit avant le déclenchement de la crise sanitaire.

<sup>114</sup> Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux a prolongé automatiquement les droits au RSA jusqu'au 12 septembre 2020.

<sup>115</sup> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/plus-de-2-millions-d-allocataires-du-rsa-fin-octobre-2020-mise-en-place-d-un>

<sup>116</sup> Cf. Rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

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

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

Source : prospective CRC

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

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

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

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

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

<sup>117</sup> Sur la base d'un coût par poste estimé à 40 017 € (source : calcul CRC, d'après les données du rapport public thématique « Les polices municipales » de la Cour des comptes, octobre 2020).

<sup>118</sup> La Ville réalisera ainsi, sur la ZAC Gare-des-Mines-Fillette-, un équipement olympique de type « Aréna 2 » à hauteur d'environ 25 M€, qui bénéficiera à la Ville de Paris et aux quartiers environnants à l'issue des JOP.



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

Dépenses de fonctionnement	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024
<b>SOCLE</b>	<b>4 300 000</b>	<b>7 850 000</b>	<b>12 650 000</b>	<b>35 300 000</b>
<b>Préparation accueil JO</b>	<b>1 300 000</b>	<b>1 350 000</b>	<b>2 750 000</b>	-
Fonctionnement délégation	100 000	150 000	150 000	
AMO/études	400 000	400 000	400 000	
Événementiel JO	200 000	200 000	200 000	
Journée olympique	600 000	600 000	2 000 000	
<b>Livraison des Jeux</b>	-	-	-	<b>22 000 000</b>
Célébrations - site des Berges et animations relais flamme				7 000 000
Gestion délégations étrangères/programme hospitalités/marketing				2 000 000
Pavoisement/habillage de la Ville				2 000 000
Gestion du dernier kilomètre et des abords des sites (nettoyage, gestion des flux, etc.)				6 000 000
Mise en configuration des sites et équipements				5 000 000
<b>Programme d'héritage JOP 2024</b>	<b>500 000</b>	<b>4 000 000</b>	<b>7 400 000</b>	<b>11 300 000</b>
<b>Subvention Jeux paralympiques</b>	<b>2 500 000</b>	<b>2 500 000</b>	<b>2 500 000</b>	<b>2 000 000</b>
<b>MESURES NOUVELLES</b>				
Journée paralympique		200 000	200 000	
		200 000	200 000	
<b>RISQUES</b>				<b>45 200 000</b>
Célébrations - mesures à arbitrer (sites additionnels, animations dans les arrondissements)				33 000 000
Gestion des médias/communication				6 000 000
Mise en place du périmètre de sécurité				3 000 000
Provision sécurité				3 200 000
<b>Total des dépenses de fonctionnement</b>	<b>4 300 000</b>	<b>8 050 000</b>	<b>12 850 000</b>	<b>80 500 000</b>
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>BP 2021</b>	<b>BP 2022</b>	<b>BP 2023</b>	<b>BP 2024</b>
Crédits de paiement	51 328 000	100 971 000	116 237 000	39 486 000

Source : Ville de Paris

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

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

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

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

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

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

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

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

À partir de cette base, la chambre présente deux scénarios prospectifs et trajectoires prévisionnelles associées sur la durée du mandat :

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

<sup>120</sup> À l'exception des recettes de cessions d'élément de patrimoine, fixées à 200 M€ par an, conformément à l'objectif de la Ville au cours du mandat 2014-2020.

<sup>121</sup> Cf. cellules de couleur saumon dans le tableau n° 37.

<sup>122</sup> Pour les exercices 2025 et 2026, le volume de dépenses d'investissement retenu par la chambre dans sa prospective correspond à un exercice (soit un quart) de la cible de 6 300 M€ sur 2021-2024, soit 1 575 M€.



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

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

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

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

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

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

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

En réponse aux observations de la chambre, la Ville de Paris a indiqué qu'elle doit faire face à des besoins d'investissements très importants, tels que la production de 6 000 logements sociaux d'ici à fin 2025 en application des obligations de la loi SRU<sup>126</sup> (coût d'environ 2 Md€), l'accessibilité des bâtiments et de l'espace public (126 M€), la déclinaison locale de la trajectoire bas carbone pour l'économie (313 M€), l'entretien courant du parc immobilier<sup>127</sup>. Elle indique qu'elle « s'est donc fixée pour ambition de maintenir un haut niveau d'investissement dans les mois et années à venir ».

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

### **CONCLUSION**

*La prospective réalisée par la chambre dessine une trajectoire de rétablissement progressif, quoique lent, de la situation financière à la fin du mandat. L'amélioration de l'épargne brute, qui dépasserait en 2025 (631 M€) son niveau d'avant-crise et atteindrait 741 M€ en 2026, illustre ce rétablissement de la situation financière de la Ville. Toutefois, cette épargne demeurerait réduite, en proportion des recettes de fonctionnement de la Ville (7,7 % en 2026).*

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

*La restauration de l'épargne brute est d'autant plus nécessaire que la Ville prévoit de maintenir un haut niveau d'investissement, dont il convient d'assurer la soutenabilité. Si les deux scénarios d'investissement sur la durée du mandat diffèrent sensiblement (9,5 Md€ de dépenses pour le scénario 1, contre 8 Md€ pour le scénario 2), ils n'ont qu'une incidence limitée sur la situation financière générale de la Ville, et notamment sur sa capacité de désendettement, qui retrouverait (scénario 1) ou redeviendrait inférieure (scénario 2) au seuil de douze ans retenu par les agences de notation financière et le législateur pour l'appréciation de la soutenabilité financière. En fonction du scénario retenu, la dette de la Ville progresserait encore au cours de la période 2021-2026 et atteindrait entre 7,9 Md€ (scénario 2) et 8,9 Md€ (scénario 1) à la fin du mandat.*

*Par conséquent, la soutenabilité de la trajectoire d'investissement de la Ville doit être sécurisée par une restauration rapide et robuste de ses marges de manœuvre financières. À cette fin, et sauf à augmenter les taux d'imposition<sup>129</sup>, la réalisation d'efforts de gestion substantiels est indispensable.*

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

<sup>126</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

<sup>127</sup> La Ville de Paris n'a pas produit à la chambre de chiffrage pour cette nature d'investissement.

<sup>128</sup> Cf. rapports relatifs au budget primitif puis supplémentaire pour 2021 et rapport sur les orientations budgétaires pour 2022.

<sup>129</sup> S'agissant de la taxe foncière sur la propriété bâtie, un point supplémentaire de taux sur la base 2020 (7 869 M€) représente 79 M€ de recettes supplémentaires (source : REI 2020).

Paris, le 21 JAN. 2022



Monsieur le Président,

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

*Cordialement,*

*Anne Hidalgo*

Anne HIDALGO

# Endettement des collectivités : état des lieux et marges de manœuvre

28 juin 2022  
Collectivités territoriales

**Face à la crise Covid, les collectivités ont mobilisé l'emprunt de façon plus importante que les années précédentes. Les ratios d'endettement demeurent toutefois très satisfaisants et les collectivités peuvent saisir l'opportunité de taux d'intérêt encore historiquement bas alors que le contexte inflationniste semble désormais s'installer durablement.**

Un endettement contenu malgré la crise Covid

**Face à la crise sanitaire, une hausse de l'endettement à relativiser**

Si l'endettement des collectivités locales a augmenté significativement entre 2019 et 2021 (+5%), c'est principalement pour faire face à la situation exceptionnelle de la crise sanitaire liée au Covid. Les régions ont assumé les deux tiers du surplus (4,9 Md€ sur les 7,6 Md€ supplémentaires), suivies des EPCI alors que les départements et les communes ont vu leur encours de dette stagner.

Si l'on considère les Administrations publiques locales (APUL), spectre plus large que les collectivités, le poids de leur dette dans le PIB est resté stable sur la période 2014-2019, oscillant entre 8,7% et 9%. L'indicateur n'a crû qu'en 2020, passant à 10%, sous l'effet conjugué de l'augmentation de l'endettement et du recul du PIB. Son niveau demeure stable en 2021 à 9,9%.

Le taux d'endettement (encours de dette rapporté aux recettes de fonctionnement) a reculé passant de 75,3% en 2016 à 71,7% en 2019 avant de remonter à 75,4% en 2020 et de reculer de nouveau en 2021 à 73%. La progression est forte pour les régions et se prolonge en 2021 mais elle est contenue pour les autres niveaux de collectivités et circonscrite à l'année 2020. En effet, le taux d'endettement moyen observé recule en 2021 pour les communes (-3 points), EPCI (-1 point) et départements (-4 points).

**Une dégradation « mécanique » du délai de désendettement déjà effacée**

Le délai de désendettement, soit l'encours de dette rapporté à l'épargne brute, constitue un indicateur synthétique de la situation financière d'une collectivité. Il exprime le nombre d'années théorique nécessaires à la collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait la totalité de son épargne brute.

En 2020, l'encours de dette a augmenté pour faire face à la crise Covid. Parallèlement, les recettes comme les dépenses de fonctionnement des collectivités ont été bouleversées, faisant reculer l'épargne brute. Le délai de désendettement s'est donc globalement détérioré pour tous les niveaux de collectivités, passant de 4,3 à 5 ans. Les régions qui sont venues en aide au tissu économique local ont été plus fortement impactées (+1,7 an).

La dégradation globale du délai de désendettement en 2020 apparaît comme conjoncturelle et non comme un déséquilibre structurel sur plus longue période. En 2021, le délai de désendettement a retrouvé son niveau de 2019 à 4,3 ans. Il s'est même très nettement réduit pour les départements (-1,3 an) pour atteindre 2,8 ans.

Des conditions d'emprunt encore favorables mais de nouvelles contraintes émergent

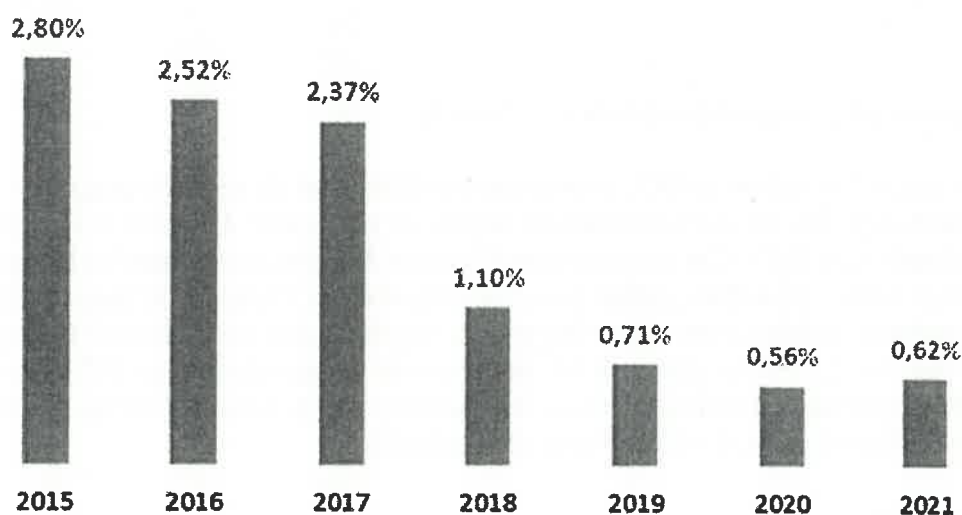
**Des taux d'intérêt historiquement bas**

Les collectivités bénéficient depuis plusieurs années de conditions de financement très favorables avec des taux d'intérêt faibles leur permettant de s'endetter à moindre coût pour financer leurs investissements.

D'après *Finance active*, le taux d'intérêt auquel les collectivités ont emprunté en 2021 s'établit en moyenne à 0,62%, en légère hausse de moins d'1/10ème de point par rapport à 2020 (0,56%). Ce taux reste très avantageux, grâce aux niveaux bas observés sur les taux longs et sur les emprunts à taux fixe.

Dans la période d'inflation actuelle (+5,2% sur un an à fin mai selon l'INSEE), ceci correspond donc à un niveau de taux d'intérêt réel très largement négatif : dans ce contexte financier propice, l'usage de la dette s'avère un levier efficace pour financer des investissements de long terme.

**Évolution du taux moyen de nouveaux crédits bancaires à long terme à taux fixe**



Source : *Finance Active - Observatoire de la dette des collectivités locales*

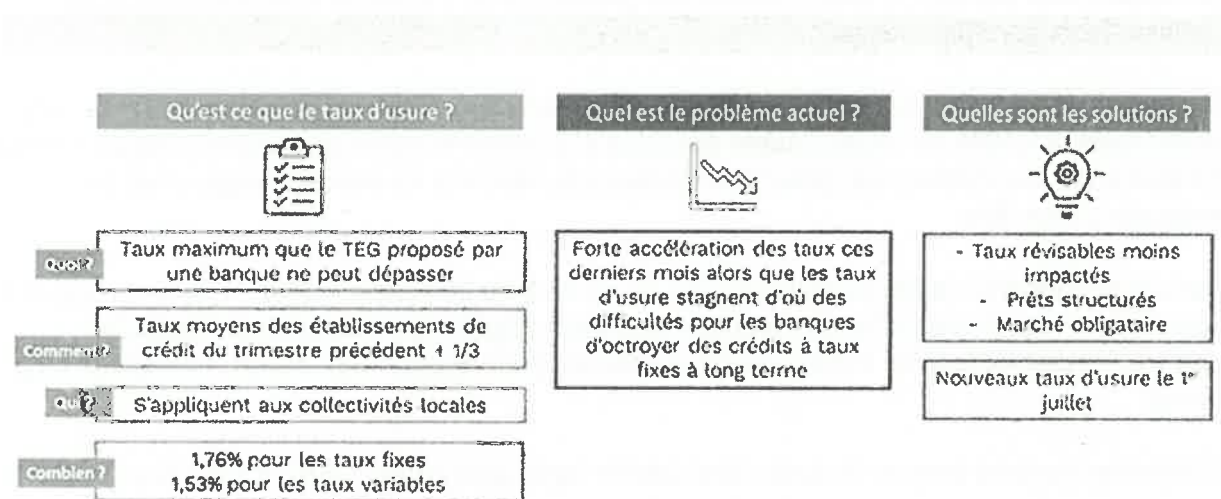
**Le taux d'usure : un risque de blocage à éviter**

La problématique émergente du faible taux d'usure est un risque qui pourrait réduire l'offre de financement bancaire aux collectivités. Dans un contexte où l'inflation progresse rapidement, il

arrive que le taux effectif global (TEG), d'un crédit proposé par une banque dépasse le taux d'usure fixé en fin de trimestre pour le trimestre suivant. Ce taux d'usure correspond au plafond au-delà duquel une banque ne peut proposer de prêt.

Par exemple, pour le 2<sup>ème</sup> trimestre, le taux d'usure pour une collectivité s'établit 1,76% pour un taux fixe et 1,53% pour un taux variable. Or, sur ce trimestre, les taux de crédit ont fortement augmenté, a fortiori les taux longs. Il en résulte que le TEG théorique dépasse le taux d'usure ce qui amène les banques à limiter l'offre de crédits long terme à taux fixe.

Certaines collectivités peuvent donc être amenées à accepter des prêts à taux variable, donc plus faible, voire dans certains cas, des prêts structurés. Les grandes collectivités peuvent cependant se tourner vers le marché obligataire. La prochaine actualisation du taux d'usure aura lieu le 1<sup>er</sup> juillet.



### Vers une remontée progressive des taux d'intérêt

Pour lutter contre l'inflation, la BCE a annoncé un relèvement de ses taux directeurs de 25 points de base en juillet suivi d'une nouvelle hausse en septembre. Les taux n'avaient pas augmenté depuis mai 2011. Ces progressions devraient être répercutées par les banques dans leurs offres de crédit. Toutefois, même avec une remontée de 25 points de base les taux devraient demeurer faibles. Pour mémoire, le taux moyen auquel les collectivités empruntaient en 2017 s'élevait à 2,37%, un niveau 4 fois supérieur au niveau observé en 2021. Par ailleurs, si l'on projette des niveaux d'inflation encore relativement élevés à moyen terme, des taux même en légère progression équivalent à des taux réels négatifs.

### En conclusion

Les finances locales ont bien résisté à la crise Covid même si celle-ci a conduit à un surcroît d'endettement pour certaines collectivités. Leur gestion rigoureuse leur permet d'afficher des ratios d'endettement très satisfaisants. La dette utilisée à bon escient pour équiper les territoires ou entretenir un patrimoine demeure une ressource incontournable. Les conditions d'emprunt actuelles, très favorables, doivent conduire les collectivités à mobiliser ce levier, d'autant que des contraintes apparaissent et qu'une possible remontée des taux est envisagée.

### 1 - Les premiers effets du remaniement du panier fiscal

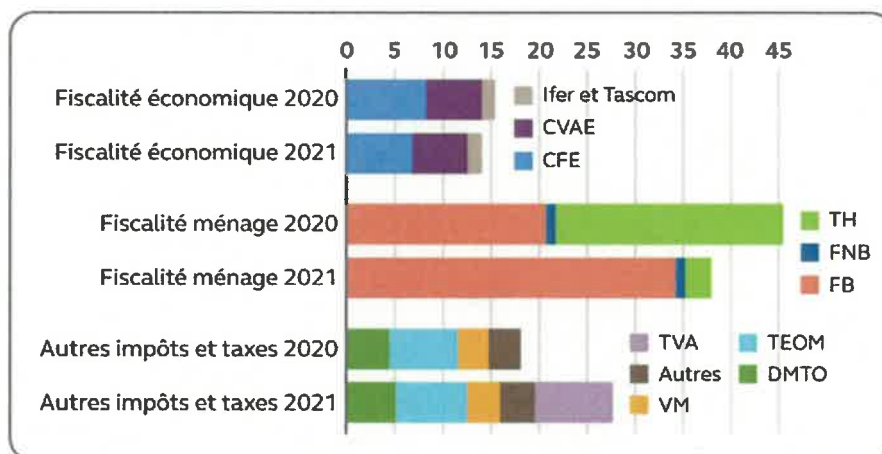
Les produits fiscaux du bloc communal se sont accrus de 1,9 % (+ 1,5 Md€) et ont atteint 80,2 Md€. Le panier fiscal du bloc communal est profondément remanié à compter de 2021. Les mesures d'allègement de la fiscalité des ménages et des entreprises ont représenté respectivement 21 Md€ et 1,6 Md€, compensés par un transfert de fiscalité et par dotation.

La taxe d'habitation, en 2021, ne concerne plus que les résidences secondaires et, de manière marginale, les locaux vacants. Son produit est ainsi passé de 23,6 Md€ en 2020 à 2,6 Md€ en 2021, concentré sur certains territoires touristiques. La suppression de la taxe d'habitation et du dégrèvement correspondant est dorénavant compensée, pour les communes, par un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, assortie d'un coefficient correcteur. Les produits de la taxe sur le foncier bâti ont ainsi augmenté de 13,5 Md€. Pour les EPCI et la ville de Paris, cette suppression est compensée par le transfert d'une fraction de TVA (8,1 Md€ en 2021).

En outre, dans le cadre du plan de relance, la loi de finances pour 2021 a prévu une diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels, compensée par un prélèvement sur recettes de l'État. Les produits de CFE (6,8 Md€) se sont ainsi réduits de 1,4 Md€.

Les produits de CVAE n'ont que légèrement baissé (- 0,7 %), alors même que les règles de son versement reportaient les effets de la crise sanitaire en 2021 et 2022. À ce titre, la DGFIP anticipe une baisse de 3,2 % de la CVAE du bloc communal en 2022.

**Graphique n° 10 : évolution de la fiscalité du bloc communal entre 2020 et 2021 (Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP



